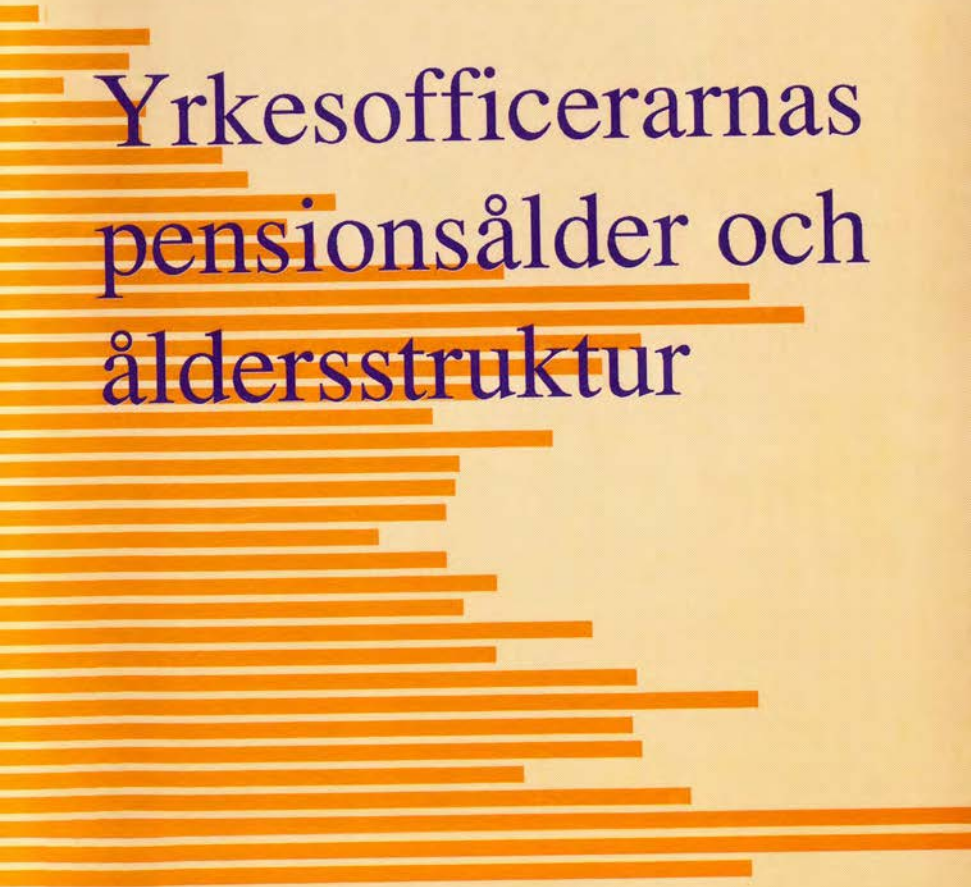
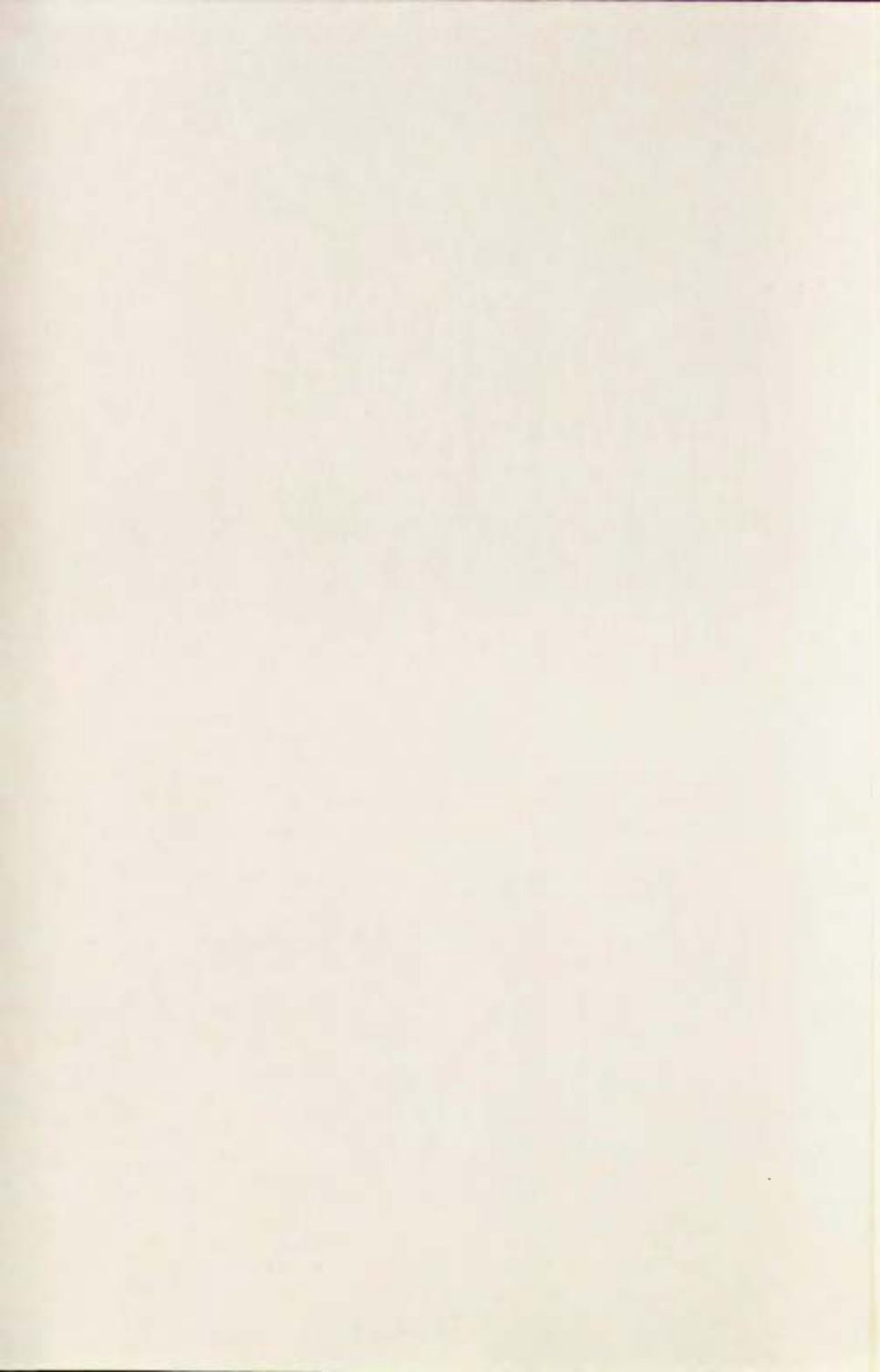


A series of horizontal orange bars of varying lengths, some overlapping the text, creating a graphic design element.

Yrkesofficerarnas pensionsålder och åldersstruktur

SOU 1991:87

Betänkande av militära pensionsåldersutredningen





Statens offentliga utredningar

1991:87

Försvarsdepartementet

Yrkesofficerarnas pensionsålder och åldersstruktur

Betänkande av militära pensionsåldersutredningen
Stockholm 1991

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malm Morgsgatan 5, Stockholm.

Originalframställning: Helena Olofsson

STATSRÅDET OCH CHEFEN FÖR FÖRSVARSDEPARTEMENTET

Regeringen bemyndigade den 2 maj 1991 chefen för försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av pensionsåldern och åldersstrukturen hos yrkesofficerarna inom försvarsmakten (Dir. 1991:32).

Till särskild utredare förordnades den 2 maj 1991 generaldirektören Ingemar Mundebo.

Från samma tidpunkt förordnades som sekreterare, avdelningsdirektören Arne Andersson.

Den 8 maj 1991 förordnades byrådirektören Lena Wickbom att fr.o.m. den 13 maj vara biträdande sekreterare. Wickbom entledigades som biträdande sekreterare den 15 juli 1991.

Till experter att biträda utredningsmannen förordnades fr.o.m. den 15 maj 1991 förste ombudsmannen i officerarnas riksförbund Rune Edström, departementssekreteraren i försvarsdepartementet Herman Jentzen, förste ombudsmannen i svenska officersförbundet Jan Lord, departementsrådet i försvarsdepartementet Jan Mårtensson, personaldirektören hos överbefälhavaren Gunnar Nyberg, departementsrådet i civildepartementet Gunnar Regen, ombudsmannen i statsanställdas förbund Ove Salomonsson, förhandlingschefen i statens arbetsgivarverk Peter Stare, avdelningsdirektören vid försvarets civilförvaltning Bo-Lennart Sörensson och avdelningsdirektören vid försvarets forskningsanstalt Sten Ternblad.

Den 31 maj 1991 förordnades avdelningsdirektören Christine Annemalm att fr.o.m. den 1 juni vara biträdande sekreterare.

Arbetet har bedrivits under benämningen militära pensionsåldersutredningen, MPU.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande (SOU 1991:87) yrkesofficerarnas pensionsålder och åldersstruktur.

Som särskild utredare är undertecknad Ingemar Mundebo ensam ansvarig för betänkandets innehåll.

Mitt uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i oktober 1991

Ingemar Mundebo

/Arne Andersson

/Christine Annemalm

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING.....	9
1 UPPDRAGET OCH HUR ARBETET HAR GENOMFÖRTS.....	13
1.1 Direktiven.....	13
1.2 Utredningens syfte.....	16
1.3 Avgränsningar.....	17
1.4 Sammanhang med annat utrednings- och beredningsarbete.....	18
1.5 Hur utredningsarbetet genomförts samt tidigare utredningsförslag och beslut.....	20
2 FÖRSVARSMAKTENS UPPGIFTER, ORGANISATION OCH PERSONAL.....	25
2.1 Mitt uppdrag.....	25
2.2 Avgränsningar.....	25
2.3 Försvarsmaktens uppgifter.....	26
2.4 Försvarsmaktens organisation.....	26
2.5 Försvarsmaktens personal.....	34
2.6 Verksamhetens krav enligt de militära myndigheternas bedömningar.....	36
3 PERSONALRÖRLIGHET, FÖRTIDSAVGÅNGAR OCH PERSPEKTIV PÅ OFFICERSROLLENS FÖRÄNDRING.....	41
3.1 Personalrörlighet inom försvarsmakten.....	41
3.2 Förtidsavgångar.....	43
3.3 Perspektiv på officersrollens förändring.....	46

4	ARBETSKRAFTEN PÅ 1990-TALET, RÖRLIGHET OCH OLIKA PENSIONSSYSTEM.....	51
4.1	Arbetskraften på 1990-talet.....	51
4.2	Arbetskraftens rörlighet.....	57
4.3	Olika pensionssystem.....	63
5	PENSIONSÅLDRAR OCH TIDSBEGRÄNSADE ANSTÄLL- NINGAR FÖR MILITÄR PERSONAL I ANDRA LÄNDER.....	69
5.1	Pensionsåldrar för militär personal i andra länder.....	69
5.2	Tidsbegränsade anställningar för militär personal i andra länder.....	71
6	PERSONALEKONOMISKA BEDÖMNINGAR.....	75
6.1	Kostnader för utbildning av yrkesofficerare....	75
6.2	Att fördela utbildningskostnaden över tiden....	80
6.3	Kostnader för att stimulera förtida avgångar av yrkesofficerare.....	84
6.4	Samhällsekonomiska bedömningar av förtida avgångar hos yrkesofficerare.....	90
6.5	Tidsbegränsade anställningar.....	94
7	SYSTEM MED LÄMPLIG PENSIONSÅLDER FÖR YRKES- OFFICERARNA.....	99
7.1	Mitt uppdrag.....	99
7.2	Mina utgångspunkter.....	99
7.3	Mina bedömningar.....	105
7.4	Mina överväganden.....	111
7.5	Mina förslag.....	122
7.6	Ekonomiska konsekvenser av mina förslag.....	123
7.7	Konsekvenser för andra personalgrupper.....	124

8	OLIKA FORMER AV TIDSBEGRÄNSADE ANSTÄLLNINGAR...	127
8.1	Mitt uppdrag.....	127
8.2	Mina utgångspunkter.....	127
8.3	Mina bedömningar och överväganden.....	141
8.4	Mina förslag.....	149
8.5	Ekonomiska konsekvenser av mina förslag.....	149

BILAGOR

Bilaga 1	UTREDNINGENS DIREKTIV.....	151
Bilaga 2	FÖRSVARSMAKTENS BEHOV OCH TILLGÅNG PÅ YRKESOFFICERARE.....	155
Bilaga 3	PERSPEKTIV PÅ OFFICERSROLLENS FÖR- ÄNDRING.....	169

SAMMANFATTNING

Mitt uppdrag är sammanfattningsvis följande.

- o Kartlägga och redovisa åldersstrukturen hos yrkesofficerarna som grupp med avseende på officerarnas befattningar i såväl krigs- som fredsorganisationen.
- o Mot bakgrund av denna kartläggning belysa konsekvenserna och pröva lämpligheten av 65 års pensionsålder för yrkesofficerarna.
- o Med ledning av denna prövning redovisa system med lämplig pensionsålder för yrkesofficerarna.
- o Pröva möjligheten att för vissa befattningar tillämpa olika former av tidsbegränsade förordnanden, företrädesvis för att tillgodose behovet av yngre befäl.

Mina förslag till system med lämplig pensionsålder och stimulerade förtida avgångar för yrkesofficerarna i syfte att uppnå och vidmakthålla en med hänsyn till verksamhetens krav lämplig åldersstruktur finns i kap. 7. De innebär sammanfattningsvis följande.

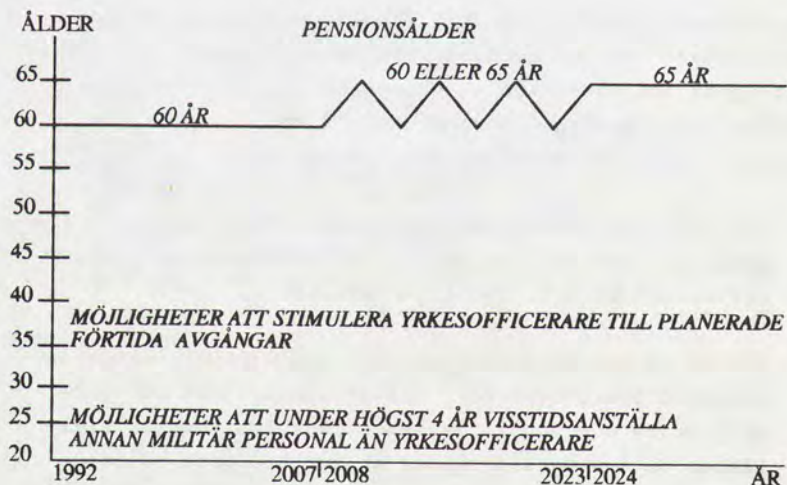
- o Det statliga pensionsavtalet, PA-91, och därmed 65 års pensionsålder och övriga villkor tillämpas på yrkesofficerare fr.o.m. den 1 januari 1992.
- o Utöver de övergångsregler som finns i PA-91 införs en särskild övergångsregel, vilken innebär att för yrkesofficerare som den 31 december 1991 fyllt 44 år tillämpas 60 års pensionsålder enligt tidigare gällande pensionsavtal.

- o I avtal skapas förutsättningar för försvarsmaktens myndigheter att träffa avtal med enskilda yrkesofficerare om tidpunkt och övriga villkor för övergång från anställning inom försvarsmakten till annan samsättning utanför försvarsmakten.

Mina förslag avseende tidsbegränsade anställningar för att företrädesvis tillgodose behovet av yngre befäl finns i kap. 8. De innebär i sammanfattning följande.

- o I avtal skapas förutsättningar för försvarsmaktens myndigheter att anställa militär personal - utom yrkesofficerare - med tidsbegränsade förordnanden under högst 4 år, företrädesvis för att tillgodose behovet av yngre befäl.
- o Regeringen bör också i särskild ordning låta utreda om även yrkesofficerare bör anställas på tidsbegränsade förordnanden.

Mina förslag och deras innebörd över tiden åskådliggörs schematiskt av följande bild.



I kap.1 och bil. 1 redovisar jag uppdraget, min analys av detta och hur utredningsarbetet har genomförts. Jag redovisar också den bakgrundsinformation som inhämtats från tidigare utredningar och riksdagens behandling av främst behovet av yrkesofficerare och deras åldersstruktur. I kapitlet redovisas också den information som jag inhämtat från pågående utredningar och beredningar.

Kartläggningen och redovisningen av åldersstrukturen hos yrkesofficerarna som grupp med avseende på deras befattningar i såväl krigs- som fredsorganisationen sker i kap. 2 och bil. 2. Jag finner att åldersstrukturen hos yrkesofficerarna till synes väl överensstämmer med de riktlinjer som riksdagen lagt fast. De militära myndigheternas åtgärder ifråga om rekrytering, utbildning och kompetensutveckling m.m. enligt angivna riktlinjer har således lett till avsett resultat när det gäller det som jag har uppdraget att belysa, nämligen åldersstrukturen hos yrkesofficerarna.

De militära myndigheterna har emellertid i olika sammanhang anmält att det nu och i framtiden - med oförändrad pensionsålder och anställningsform - är och förblir en obalans mellan antalet yngre och äldre yrkesofficerare. Myndigheterna hävdar att för att säkerställa en effektiv verksamhet inom försvarsmakten nu och i framtiden krävs fler yngre och färre äldre yrkesofficerare. Detta är en viktig utgångspunkt för mina överväganden och förslag.

Åldersstrukturen hos yrkesofficerarna har även behandlats av riksdagen med anledning av två motioner i ärendet till 1990/91 års riksmöte.

I kap. 3 belyser jag yrkesofficerarnas arbetsförhållanden, tjänstgöringsvillkor samt rörlighet både inom försvarsmakten och i form av förtidsavgångar. När det gäller yrkesrollens olika dimensioner för militär befäl har jag låtit två forskare vid försvarets forskningsanstalt och

Kungliga Tekniska Högskolan belysa detta i en promemoria som återges i bil. 3.

Förutsättningarna på svensk arbetsmarknad utanför försvarsmakten belyses i kap. 4. En beskrivning görs i kapitlet av arbetskraften på 1990-talet, erfarenheter av arbetskraftens rörlighet under åren 1970-1985 samt en översikt över vilka pensionsåldrar som gäller på olika delar av svensk arbetsmarknad.

Jag har genom försvarsattachéer inhämtat uppgifter om pensionsåldrar och tidsbegränsade anställningar för militär personal i andra länder. Dessa uppgifter är sammanställda i kap. 5.

Slutligen har jag låtit utföra en kartläggning och bedömning av vissa personalekonomiska förutsättningar som är av betydelse för de ekonomiska konsekvenserna i olika handlingsalternativ när det gäller att åstadkomma och vidmakthålla en lämplig åldersstruktur hos försvarsmaktens yrkesofficerare. Dessa personalekonomiska bedömningar finns i kap. 6.

1 UPPDRAGET OCH HUR ARBETET HAR GENOMFÖRTS

1.1 Direktiven

Regeringen beslutade den 2 maj 1991 om direktiv till en särskild utredare (Dir. 1991:32) för en översyn av pensionsåldern och åldersstrukturen hos yrkesofficerarna inom försvarsmakten. Samma dag fick jag uppdraget att genomföra utredningen. Direktiven återges i sin helhet i bil. 1.

I direktiven anges bl.a. följande utgångspunkter för mitt arbete.

En yrkesofficer har i sin anställning vid någon av försvarsmaktens myndigheter regelmässigt befattningar med uppgifter i både krigs- och fredsorganisationen. Uppgifterna varierar under en stor del av den yrkesverksamma tiden och är betingade av dels den enskildes kompetens och förutsättningar i övrigt för uppgifterna, dels behovet av yrkesofficerare i olika befattningar.

Pensionsåldern för innehavare av statligt reglerade tjänster bestäms i avtal mellan arbetsmarknadens parter. Den avtalsreglerade pensionsåldern för yrkesofficerarna grundar sig på den militära tjänstgöringsåldersutredningens betänkande (SOU 1969:33) Militära tjänstgöringsåldrar. Utredningen resulterade i betydande höjningar av den militära yrkespersonalens pensionsålder. Enligt nu gällande avtal inträder pensionsåldern för yrkesofficerarna vid som regel 60 års ålder. Flygförare inom försvarsmakten kan dock ha rätt att frivilligt avgå med tjänstepension vid 55 år.

På det statliga området har parterna nyligen slutfört för-

handlingar och träffat ett avtal som innebär att pensionsåldern höjts till 65 år för alla anställda inom statsförvaltningen som förut har haft lägre pensionsålder, utom för flygledare. Yrkesofficerarna har dock undantagits från avtalet. För dem som omfattas av avtalet har den höjda pensionsåldern möjliggjort en höjning av pensionsförmånerna.

Behovet av militär yrkespersonal inom försvarsmakten har granskats av befälsbehovsutredningen och redovisats i betänkandet (Ds Fö 1985:3) Försvarsmaktens befälsbehov. Utredningen lämnade förslag till en balanserad befälsstruktur och slog fast att antalet yrkesofficerare måste bestämmas med principiell utgångspunkt i krigsbehoven. Vidare redovisade utredaren förslag till grunder för beräkningen av behov och tillgångar av personal för olika befälskategorier. Vissa särskilda faktorer med avseende på krigsförbandens uppgifter och materiel ansågs enligt utredaren tala för en större andel yrkesofficerare i förbandens personalstyrka än vad som annars behövdes. Beträffande ålderskraven på befattningshavare i krigsorganisationen föreslog utredaren en fördelning enligt en ny förenklad åldersmodell. Tidigare gällande system för nivågruppering i krigs- och fredsorganisationen skulle dock behållas i princip oförändrade.

Det redovisas också i direktiven att de äldre yrkesofficerarna fullgör sina uppgifter i företrädesvis teknisk och administrativ verksamhet. Redan nu är det enligt direktiven många gånger svårt att finna meningsfulla fredstida uppgifter för äldre yrkesofficerare. Befattningar för dessa med lämpligt arbetsinnehåll finns endast i begränsad omfattning.

Mitt uppdrag har i direktiven formulerats på följande sätt.

- o Utredaren skall kartlägga och redovisa åldersstrukturen hos yrkesofficerarna som grupp med avseende på officerarnas befattningar i såväl krigs- som fredsorganisatio-

nen. Redovisningen bör inte bara innehålla uppgifter om åldersstrukturen inom försvarsmakten som helhet, utan också översiktligt för varje försvarsgren och militärområde.

- o Mot bakgrund av denna kartläggning skall utredaren belysa konsekvenserna och pröva lämpligheten av 65 års pensionsålder för yrkesofficerarna. Utredaren skall därvid beakta de särskilda krav på yrkesofficerarna som föranleds av deras uppgifter inom försvarsmakten. Med ledning av denna prövning skall utredaren - utom för flygförare, som omfattas av särskilda pensionsvillkor - redovisa system med lämplig pensionsålder för yrkesofficerarna. I anslutning härtill skall utredaren också överväga om det fortfarande kan finnas motiv att anställa pensionerade yrkesofficerare som reservofficerare.
- o Utredaren bör också pröva möjligheten att för vissa befattningar tillämpa olika former av tidsbegränsade förordnanden, företrädesvis för att tillgodose behovet av yngre befäl. Lämpliga sådana former kan även vara annan visstidsanställning, exempelvis av andra personalkategorier än yrkesofficerare inom ramen för s.k. frivillig tjänstgöring.

De frågor som jag enligt direktiven har att pröva kan i flera avseenden komma att ytterligare inskränka de redan begränsade utvecklingsmöjligheterna för den civila personalen inom försvarsmakten och därmed försvåra möjligheterna att förse försvaret med erforderlig civil kompetens.

Vid mina överväganden skall jag därför ägna särskild uppmärksamhet åt frågan om hur åtgärderna inverkar på rekryteringen till civila tjänster och på utvecklingsmöjligheterna för den civila personalen.

Mot bakgrund av mina ställningstaganden skall jag ange behovet av ändringar i gällande författningar och behovet av

övergångsbestämmelser samt lämna förslag till en översiktlig tidsplan för genomförandet av föreslagna åtgärder.

Jag skall redovisa resultatet av mitt arbete senast den 31 oktober 1991.

Vid fullgörande av uppdraget skall jag utgå från att yrkesofficerarna rekryteras och utbildas enligt den nu gällande befälsordningen. Under utredningsarbetets gång skall jag dock beakta statsmakternas ställningstaganden i de frågor som är av betydelse för uppdraget.

1.2 Utredningens syfte

I början av år 1991 träffade parterna på det statliga området avtal om ett nytt pensionsavtal, PA-91. Detta innebär bl.a. att pensionsåldern höjs till 65 år för alla anställda inom statsförvaltningen som förut haft lägre pensionsålder utom för flygledare. För dem som omfattas av avtalet har den höjda pensionsåldern möjliggjort en höjning av pensionsförmånerna. Avtalet som gäller fr.o.m. den 1 januari 1991, innehåller även omfattande övergångsbestämmelser för de personer som genom avtalet får en höjd pensionsålder. Huvuddelen av bestämmelserna i den nya pensionsplanen för arbetstagare hos staten m.fl. börjar tillämpas fr.o.m. den 1 januari 1992.

I förhandlingarna kunde parterna inte enas om vilken pensionsålder som bör gälla för yrkesofficerare. Därför undantogs dessa från avtalet och tidigare pensionsvillkor gäller intill dess parterna träffar avtal om annat.

I förhandlingsprotokollet till avtalet antecknade parterna att en utredning skulle tillsättas om yrkesofficerarnas pensionsålder. Utredningen skulle genomföras så att förhandlingar om ett nytt pensionsavtal för yrkesofficerare kan slutföras senast den 31 december 1991.

Överbefälhavaren har i de senaste programplanerna belyst betydelsen av yrkesofficerarnas åldersstruktur för försvarsmaktens förmåga att lösa sina uppgifter i såväl fredsverksamheten som i krig. Han har också redovisat förslag på personalförsörjningsmodeller som skulle medföra en åldersstruktur där antalet yngre befäl ökar och äldre befäl minskar i såväl krigs- som fredsorganisationen.

Synpunkter på yrkesofficerarnas åldersstruktur har också aktualiserats motionsvägen vid riksdagens behandling av regeringens proposition om verksamhet och anslag inom totalförsvaret under budgetåret 1991/92 (prop. 1990/91:102, FÖU 8, rskr. 285).

Syftet med mitt arbete är således att bl.a. skapa ett aktuellt bedömnings- och beslutsunderlag i fråga om yrkesofficerarnas pensionsålder och åldersstruktur.

1.3 Avgränsningar

Enligt direktiven är mitt uppdrag avgränsat till personalpolitiska frågor inom försvarsmaktens krigs- och fredsorganisation. Det handlar om hur personalförsörjningen skall ske för att såväl krigs- som fredsorganisationen kontinuerligt skall ha en personaltillgång som ger försvarsmakten bästa möjliga förmåga att lösa ålagda uppgifter.

Det finns i fred yrkesofficerare som är anställda vid myndigheter som ej tillhör försvarsmakten, exempelvis försvarsdepartementet och försvarshögskolan. Antalet är dock så litet att mitt utredningsarbete inte behöver direkt beröra dessa myndigheter.

Inom försvarsmakten kan mitt arbete dock inte begränsas till att omfatta bara förutsättningarna för yrkesofficerarna. Det är naturligen så att personalpolitiska förändringar

för yrkesofficerarna får konsekvenser för andra personalgruppers arbetssituation och tjänstgöringsförhållanden inom försvarsmakten. Detta gäller främst reservofficerare, värnpliktsofficerare och civila tjänstemän. Direktiven uppmanar mig att särskilt beakta konsekvenserna för de civila tjänstemännen.

1.4 Sammanhang med annat utrednings- och beredningsarbete

Direktiven anger att jag under utredningsarbetets gång skall beakta statsmakternas ställningstaganden i de frågor som är av betydelse för uppdraget. Därför har jag tagit del av riksdagens behandling av regeringens proposition 1990/91:102 om verksamhet och anslag inom totalförsvaret under budgetåret 1991/92 och de riksdagsmotioner som behandlades i anslutning till propositionen (1990/91:FÖU 8, rskr. 285).

Av betydelse för mitt utredningsarbete är främst de avsnitt i propositionen, motionerna och utskottsbetänkandet som behandlar de civila tjänstemännens uppgifter och kompetens i försvarsmaktens krigs- och fredsorganisation samt yrkesofficerarnas pensionsålder och åldersstruktur.

Avsikten är att riksdagen våren 1992 skall fatta ett långsiktigt beslut om totalförsvarets inriktning under tiden 1992-1997. För att skapa underlag för detta beslut inrättade regeringen i början av året en beredning för samråd mellan företrädare för regeringen och företrädare för riksdagspartierna.

Jag har under utredningsarbetets gång inhämtat sådan information från beredningen, som är av värde för mina bedömningar.

Överbefälhavaren har på uppdrag av regeringen i juni 1991

lagt fram sin programplan för det militära försvarets utveckling under åren 1992-1997. Programplanens redovisningar och förslag har varit viktiga utgångspunkter för mina bedömningar.

Regeringen beslutade den 4 oktober 1990 om en utredning av de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet inom totalförsvaret (Dir. 1990:65). Utredningen skall vara klar senast den 31 december 1991.

Syftet med utredningen är att belysa den del av totalförsvarets personalförsörjning som sker genom de frivilliga försvarsorganisationerna. Deras roll, uppgifter och ansvar skall prövas.

Av intresse för mitt utredningsarbete är den insats som frivilligorganisationerna gör för att ge värnpliktsofficerna kompetenshöjande utbildning utöver den obligatoriska enligt värnpliktslagen. Inom detta område har jag inhämtat information från utredningen.

Vidare har regeringen den 16 maj 1991 beslutat om en utredning om totalförsvarets personalförsörjning genom pliktssystem (Dir. 1991:40). Syftet med utredningen är att se över grunderna för totalförsvarets personalförsörjning genom pliktssystem.

Utredningen skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 31 december 1992.

Jag har för mitt utredningsarbete inhämtat information även från denna utredning.

Regeringen har den 20 juni 1991 tillkallat en särskild utredare för att göra en översyn av totalförsvarets ledningsorganisation och myndighetsstrukturen inom försvarsdepartementets verksamhetsområde (Dir. 1991:44). Utredaren skall senast den 31 december 1991 redovisa ett förslag till upp-

gifts- och ansvarsfördelningen inom totalförsvaret och senast den 1 september 1993 lämna en slutrapport. Utredningsuppdraget kan härutöver redovisas genom en eller flera delrapporter.

Jag har sammanträffat med utredaren generaldirektören Gunnar Nordbeck och inhämtat information som är av betydelse för mitt arbete. Det är för mig uppenbart att de förändringar i försvarets ledningsorganisation på central och regional nivå och i myndighetsstrukturen som kan bli följden av Nordbecks arbete, kommer att medföra minskad sysselsättning i administrativa befattningar vid ifrågavarande myndigheter. Detta torde minska möjligheterna att finna lämplig sysselsättning för äldre yrkesofficerare.

1.5 Hur utredningsarbetet genomförts samt tidigare utredningsförslag och beslut

Utredningsarbetet har präglats av den korta tid som stått till förfogande. Därför har jag i många hänseenden utgått från tidigare utredningars resultat och statsmakternas ställningstaganden i fråga om principerna för personalförsörjningen inom försvarsmakten.

Jag har tagit del av bakgrunden till och underlaget för besluten om ändrade pensionsåldrar för militär personal fr.o.m. den 1 januari 1972. En av mina källor har varit den militära tjänstgöringsåldersutredningens betänkande (SOU 1969:33) Militära tjänstgöringsåldrar, med ett bilagshäfte (SOU 1969:34) Medicinska och psykologiska aspekter på åldrande m.m. Dessutom har jag informerat mig om genomförandet av pensionsåldersförändringarna genom att studera aktuella regeringsbeslut och kollektivavtal samt slutförslaget den 20 november 1978 från den militära pensionsåldersdelegationen.

Jag har vidare informerat mig om innehållet i och avsikten

med 1973 års riksdagsbeslut (prop. 1973:128, FÖU 1973:23, rskr. 1973:309) om principer för en enhetlig befälsordning inom det militära försvaret samt riksdagens beslut år 1978 om ny befälsordning för det militära försvaret (prop. 1977/78:24, FÖU 10, rskr. 179). Ytterligare information har jag inhämtat från riksdagens behandling av befälsfrågan år 1989 med anledning av en uppföljning och utvärdering av den nya befälsordningen som hade genomförts av en arbetsgrupp inom försvarsdepartementet (prop. 1988/89:52, FÖU 10, rskr. 99). Regeringens förordning (FFS 1980:29) om utbildning till och av yrkesofficerare m.m. (omtryckt 1988:13) har också varit en viktig källa för information om befälsordningens principer och tillämpning.

I fråga om behovet av militär yrkespersonal inom försvarsmakten, åldersnormer för placering i olika befattningar inom försvarsmaktens krigs- och fredsorganisation, förutsättningarna för en balanserad befälsstruktur m.m. har jag studerat och väglett av det som redovisas av befälsbehovsutredningen i slutbetänkandet (Ds Fö 1985:3) Försvarsmaktens befälsbehov.

Riksdagen behandlade år 1986 befälsbehovsutredningens förslag med anledning av budgetpropositionen 1986 (prop. 1985/86:100 Bil. 6, FÖU 9, rskr. 278). Riksdagen hade därvid inget att erinra mot att befälsbehovsutredningens förslag, enligt föredragande statsrådet, var ett värdefullt utgångsmaterial för framtida överväganden och förslag rörande behovet av militärt befäl.

Befälsbehovsutredningen analyserade bl.a. om det i framtiden kunde uppkomma obalanser i befälsstrukturen med avseende på ålderssammansättningen (kap. 11). Mot bakgrund av dessa analyser anförde utredningen bl.a. följande.

"Mot bakgrund av att de personalgrupper där övertalighet i första hand kan befaras för närvarande befinner sig i åldersläget 35-40 år anser jag det däremot för tidigt att nu ta ställning till införandet av ökade möjligheter till avgångsbidrag, årlig er-

sättning och delpension utöver vad som erbjuds enligt trygghetsavtalet. Utvecklingen under de närmaste fem-sex åren bör i stället avvaktas och först därefter åtgärder av det beskrivna slaget övervägas."

I nyss nämnda budgetproposition anförde föredragande statsrådet följande om yrkesofficerarnas åldersstruktur.

"Jag delar vidare utredningens uppfattning att det är för tidigt att nu ta ställning till införandet av utvidgade möjligheter till avgångsbidrag, avgång med årlig ersättning eller delpension."

Riksdagen hade inget att erinra mot detta uttalande (prop. 1985/86:100 Bil. 6, FÖU 9, rskr. 278).

Jag har också tagit del av generaldirektör Alf Resares kartläggning och analys (Ds Fö 1987:4) Uppgifter för officerare som lämnar linjetjänst.

Behovet av anställd personal i försvarsmakten har också bedömts av riksdagen år 1987 vid behandlingen av regeringens proposition om totalförsvarets fortsatta utveckling (prop. 1986/87:95, FÖU 11, rskr. 310).

Eftersom jag enligt direktiven skall ägna särskild uppmärksamhet åt frågan om hur åtgärderna inverkar på rekryteringen till civila tjänster och på utvecklingsmöjligheterna för den civila personalen har jag tagit del av förslagen från försvarets personalutvecklingsutredning, FÖPU, i betänkandet (SOU 1988:12) Civil personal i försvaret och i slutbetänkandet (SOU 1989:85) Civil personal i försvaret, Uppgifter och kompetens i freds- och krigsorganisationen.

Riksdagen har behandlat utredningens förslag år 1991 med anledning av regeringens proposition om verksamhet och anslag inom totalförsvaret under budgetåret 1991/92 (prop. 1990/91:102, FÖU 8, rskr. 285).

De militära myndigheternas bedömningar om verksamhetens krav på försvarsmaktens personal och därmed också på personalförsörjningen och personalsammansättningen har varit

viktiga utgångspunkter för mina bedömningar och förslag.

Jag har inhämtat uppgifter från försvarsdepartementet, arbetsmarknadsdepartementet, försvarsstaben, försvarsgrensstaberna, värnpliktsverket, försvarets forskningsanstalt och statens arbetsgivarverk. Vidare har vissa försvarsattachéer redovisat uppgifter om främst pensionsåldrar och tidsbegränsade anställningar för militär personal i några grannländer.

Flera experter i utredningen har bistått med omfattande underlag. Företrädare för de kollektivavtalsslutande parterna på försvarets område har som experter följt arbetet och därvid beretts tillfälle redovisa sina bedömningar och synpunkter.

Jag har sammanträtt med hela expertgruppen vid fyra tillfällen. Därutöver har ett antal sammanträden genomförts med varierande sammansättning av experter.

För att fördjupa mina kunskaper om förutsättningarna inom försvarsmakten har jag gjort besök vid Svea livgarde (I 1/Fo 44), Ostkustens marinkommando (MKO) och Upplands flygflottilj (F 16/Se M).

Vid dessa förbandsbesök har jag fått värdefull information om myndigheternas och krigsförbandens uppgifter i fred, kris och krig samt främst yrkesofficerarnas uppgifter. Jag fick därvid också möjlighet att träffa yrkesofficerare i deras arbetsmiljö och föra diskussioner med dem. Slutligen fick jag också tillfälle till samtal med företrädare för de lokala fackliga organisationerna vid myndigheterna.

2 FÖRSVARSMAKTENS UPPGIFTER, ORGANISATION OCH PERSONAL

2.1 Mitt uppdrag

Enligt direktiven skall jag kartlägga och redovisa åldersstrukturen hos yrkesofficerarna som grupp med avseende på officerarnas befattningar i såväl krigs- som fredsorganisationen. Redovisningen bör inte bara innehålla uppgifter om åldersstrukturen inom försvarsmakten som helhet, utan också översiktligt för varje försvarsgren och militärområde.

Vid fullgörande av uppdraget skall jag utgå från att yrkesofficerarna rekryteras och utbildas enligt den nu gällande befälsordningen.

Andra viktiga ingångsvärden för mitt arbete har jag hämtat från den granskning av försvarsmaktens behov av militär yrkespersonal som befälsbehovsutredningen redovisat i betänkandet (Ds Fö 1985:3) Försvarsmaktens befälsbehov.

2.2 Avgränsningar

Jag har avgränsat mitt arbete till att kartlägga och redovisa åldersstrukturen hos yrkesofficerarna översiktligt för hela försvarsmakten och försvarsgrenarna. Det har inte varit möjligt att genomföra motsvarande arbete för varje militärområde bl.a. på grund av krigsorganisationens struktur och fortlöpande variationer i fråga om krigsförbandens fördelning på militärområden.

Med hänsyn till den korta tiden för utredningsarbetet har jag inte kunnat kartlägga yrkesofficerarnas åldersstruktur

med avseende på enskilda befattningar. Jag har därför valt att göra detta arbete genom en översiktlig och principiell redovisning av yrkesofficerarnas uppgifter i försvarsmaktens krigs- och fredsorganisation.

2.3 Försvarsmaktens uppgifter

Försvarsmaktens uppgift, enligt 1-2 §§ i förordningen (1983:276) om verksamheten inom försvarsmakten (verksamhetsförordningen), är att försvara landet mot väpnade angrepp utifrån. Försvarsmakten skall ha sådan beredskap att den tidigt kan möta sådana angrepp.

Försvarsmakten skall i fred inrikta verksamheten på att bygga upp krigsförband och att förbereda förbandens användning för landets försvar. Försvarsmakten skall i fred också ha förmåga att upptäcka och avvisa kränkningar av svenskt territorium. Försvarsmakten skall kunna ställa en särskild beredskapsstyrka till Förenta Nationernas förfogande för fredsbevarande uppgifter.

2.4 Försvarsmaktens organisation

I detta avsnitt redovisas översiktligt försvarsmaktens organisation för att ge en allmän bakgrund till yrkesofficerarnas uppgifter i krigs- och fredsorganisationen.

2.4.1 Försvarsmaktens krigsorganisation

Försvarsmaktens krigsorganisation enligt 5 § i verksamhetsförordningen utgörs av överbefälhavaren med högkvarteret och de övriga särskilda ledningsorganen samt av krigsförbanden.

Försvarsmaktens krigsorganisation planerades vid budgetårs-

skiftet 1991 omfatta i stort följande förband (prop. 1990/91:102 om verksamhet och anslag inom totalförsvaret under budgetåret 1991/92 s. 44-45).

Den operativa ledningen:

- 1 central ledning (högkvarteret)
- 5 militärområdesstaber
- 1 rörlig miloförstärkningsstab
- 5 milounderhållsledningar

Arméns staber och förband:

- 24 försvarsområdesstaber
- 21 brigader varav
 - 10 infanteribrigader
 - 5 norrlandsbrigader
 - 5 pansarbrigader
 - 1 mekaniserad brigad
- 7 fördelningsstaber jämte vissa fördelningsförband
- 20 fördelningshaubitsbataljoner
- 22 luftvärnsbataljoner
- 225 000 man i territorialförsvarsförband
- 125 000 man i hemvärnet

Marinens staber och förband:

- 4 marinkommandostaber
- 1 rörlig marin ledningsstab
- 3 marindistrikt
- 3 helikopterdivisioner
- 2 ytstridsflottiljer
- 4 ytstridsdivisioner
- 12 ubåtar
- 4 minkrigsavdelningar
- 6 fasta spärrbataljoner
- 6 kustartilleribrigader
- 2 kustartillerigrupper
- 4 rörliga spärrbataljoner

- 1 tungt kustrobotbatteri
- 3 kustartilleribataljoner samt
ett antal bas- och underhållsförband

Flygvapnets staber och förband:

- 1 flygeskaderstab
- 4 sektorstaber
- 27 flygdivisioner (20 fredsorganiserade) varav
 - 3 jaktflygdivisioner (J 35 J)
 - 8 jaktflygdivisioner (JA 37)
 - 6 attackflygdivisioner (AJ 37)
 - 6 spaningsflygdivisioner (S 37)
 - 4 lätta attackflygdivisioner (SK 60)
- 8 tunga transportflygplan
- 30 basbataljoner
- 11 stridslednings- och luftbevakningsbataljo-
ner

2.4.2 Åldersnormer i krigsorganisationen

Jag har i fråga om åldersnormer för olika befattningar i krigsorganisationen förutsatt att det underlag som inhämtats genom bl.a. experten Gunnar Nyberg är utarbetat enligt den förenklade åldersmodell som befälsbehovsutredningen föreslog i slutbetänkandet (Ds Fö 1985:3) Försvarsmaktens befälsbehov s. 119.

"För närvarande tillämpade åldersnormer för olika befattningar bör utgå i den mån de inte är medicinskt betingade. För krigsorganisationens personal bör tillämpas en förenklad åldersmodell enligt följande:

- högst 44 år befattningar i fältförband inom armén och kvalificerade rörliga direkt stridande enheter inom marinen och flygvapnet,
- 45-54 år befattningar i lokalförsvarsförband inom armén och övriga stridande enheter inom marinen och flygvapnet, befattningar i operativa ledningsorgan samt
- över 55 år företrädesvis befattningar i förband för

bevakning och skydd, fast grupperade bas- och underhållsförband, centrala och regionala staber i övrigt.

I huvudprogrammen 4 och 5 bör både i fred och krig företrädesvis utnyttjas personal som är äldre än 45 år. Yngre personal får tas i anspråk endast om särskilda skäl föreligger, som t.ex. för bemanning av den operativa ledningsfunktionen.

Några principiella förändringar för reserv- och värnpliktsofficerare föreslås inte."

2.4.3 Försvarsmaktens fredsorganisation

Försvarsmaktens fredsorganisation¹⁾ utgörs av de myndigheter som enligt 6 § och bilagorna till förordningen (1983:276) om verksamheten inom försvarsmakten (verksamhetsförordningen) hänförs till något av huvudprogrammen Operativ ledning m.m., Arméförband (försvarsgrenen armén), Marinförband (försvarsgrenen marinen), Flygvapenförband (försvarsgrenen flygvapnet) eller Gemensamma myndigheter. Till försvarsmaktens fredsorganisation hör även väg- och vattenbyggnadskåren.

Försvarsmaktens indelning i fred med myndigheternas benämning, organisation och lokalisering framgår av bilagorna till verksamhetsförordningen.

Hos myndigheterna finns, utöver vad som framgår av bilagorna till verksamhetsförordningen, personal enligt särskilda beslut av regeringen samt annan personal i mån av behov och tillgång på medel. Personalen utgörs av militära

1) De militära myndigheterna använder oftast uttrycket grundorganisation men med samma innebörd som det författningsreglerade uttrycket fredsorganisation.

och civila tjänstemän. Cheferna för försvarsmaktens myndigheter är militära tjänstemän, om inte annat framgår av förordningen.

I mån av behov och tillgång på medel får myndigheterna anlita utomstående för särskilda uppdrag.

Vid budgetårsskiftet 1991 fanns det enligt verksamhetsförordningen följande myndigheter i försvarsmaktens fredsorganisation.

Myndigheter inom huvudprogrammet Operativ ledning m.m.
(Hpg 4)

- 6 stabsmyndigheter
- 8 militärområdesförvaltningar
- 1 militärområdesförband

Myndigheter inom huvudprogrammet Arméförband (Hpg 1)

- 2 stabsmyndigheter
- 24 försvarsområdesförband
- 21 utbildningsförband
- 12 truppslags- och funktionscentrum samt skolor

Myndigheter inom huvudprogrammet Marinförband (Hpg 2)

- 1 stabsmyndighet
- 6 områdesförband
- 1 utbildningsförband
- 3 skolor

Myndigheter inom huvudprogrammet Flygvapenförband (Hpg 3)

- 2 stabsmyndigheter
- 4 luftförsvarssektorförband
- 6 utbildningsförband
- 2 skolförband

Myndigheter inom huvudprogrammet Gemensamma myndigheter
(Hpg 5)

12 myndigheter

Försvarsmaktens myndighetsstruktur har förändrats under år 1991 som följd av riksdagens beslut år 1989 om arméns utveckling och totalförsvarets planeringssystem, m.m. (prop. 1989/90:9, FÖU 3, rskr. 87).

Förändringarna innebär att inom huvudprogrammet Operativ ledning m.m. har antalet stabsmyndigheter minskat från 7 till 6 och militärområdesförvaltningarna från 10 till 8.

Inom huvudprogrammet arméförband har antalet utbildningsförband minskat från 22 till 21 och 15 skolor minskat till 12 trupperlags- och funktionscentrum samt skolor.

Ytterligare förändringar kommer att ske under år 1992 som följd av nämnda riksdagsbeslut, vilket bl.a. innebär att I 3, I 11 och I 17 läggs ned.

Genomförda och pågående utredningar samt det planerade försvarsbeslutet år 1992 kommer med stor sannolikhet att medföra omfattande strukturförändringar inom försvarsmaktens fredsorganisation under programplaneperioden 1992/93-1996/97. Syftet med dessa strukturförändringar är enligt dåvarande försvarsministerns uttalande i ett pressmeddelande den 20 juni 1991 att skapa en fredsorganisation som är anpassad till krigsorganisationen samt att frigöra resurser för en nödvändig materiell förnyelse.

2.4.4 Åldersnormer i fredsorganisationen

När det gäller tillgången på befattningar för yngre (högst 44 år) respektive äldre (över 44 år) yrkesofficerare finns en viss vägledning i befälsbehovsutredningens bedömningar. Dessa återfinns bl.a. på s. 165 i slutbetänkandet (Ds Fö 1985:3) Försvarsmaktens befälsbehov avgivet av befälsbehovsutredningen. Texten har följande lydelse.

"Föredragande statsrådet har därefter i prop. 1981/82:102 om det militära försvarets fortsatta utveckling anført att äldre befäl i större utsträckning än vad som sker för närvarande måste utnyttjas i värnpliktsutbildningen.

Enligt min mening är det angeläget att restriktionerna vad avser åldersgränserna för den äldre militära personalen begränsas i så stor utsträckning som möjligt. Enligt prop. 1982/83:100 Bil. 6 skall olika kategorier av befälsuttagna värnpliktiga ges ett ökat ansvar för genomförandet av olika utbildningsmoment inom ramen för deras egen utbildning. Detta innebär enligt min mening också att de trupptjänstgörande yrkesofficerarnas roll förändras och att åldersgränserna i och med detta kan höjas för truppbefälet. För särskilt ombordbefattningar inom flottan och inom flygvapnet föreligger stor överensstämmelse mellan freds- och krigsorganisationen. För sådana befattningar gäller likartade åldersgränser varvid krigsorganisationens krav är styrande.

I övrigt bör även inom fredsorganisationen de medicinska kraven vara styrande för de tillämpade åldersgränserna. Jag anser t.ex. att befattningar för dykeripersonal ställer sådana krav att speciella ålderskrav är väl motiverade. För befattningar på sjömatningsfartyg och isbrytare anser jag emellertid att några egentliga åldersrestriktioner inte behövs. Jag menar sålunda att på denna typ av fartyg personalen bör kunna utnyttjas ända upp till 65 års ålder."

2.4.5 Förändrade ålderskrav

Utgående från de underlag som jag tagit del av kan jag konstatera att det sedan riksdagen år 1978 fastställde principerna för den nuvarande befälsordningen skett olika förändringar inom försvarsmakten som påverkar sysselsätt-

ningen för bl.a. yrkesofficerarna. Det rör sig om förändringar av både uppgifter och organisation som kan påverka frågan om vad som är en lämplig ålderssammansättning hos yrkesofficerarna. Även i framtiden kommer det säkerligen att ske förändringar som har samma påverkan.

När jag jämför vilka värderingar som legat till grund för ställningstaganden till vad som är en lämplig åldersstruktur hos yrkesofficerarna finner jag följande.

När riksdagen år 1978 beslutade om befälsordningen (prop. 1977/78:24, FÖU 10, rskr. 179) beskrevs frågan om yrkesofficerarnas åldersstruktur på följande sätt.

"Nu gällande åldersgränser för olika uppgifter i krigsorganisationen bedömer jag som lämpliga.

Vad gäller fredsorganisationen vill jag framhålla vikten av att äldre befäl i ökad omfattning används i utbildningsverksamheten, t.ex. inom centrala befälsgrupper.

Pensionsåldern är för närvarande - med vissa undantag - 60 år för militär och civilmilitär personal. Beroende på de årliga förändringarna av åldersfördelningen uppstår inom befälskårerna tid efter annan olika typer av s.k. äldreproblem. Sådana situationer måste hanteras olika från fall till fall."

När riksdagen åren 1986 och 1987 bl.a. behandlade frågan om det långsiktiga behovet av yrkesofficerare skedde det med utgångspunkt i befälsbehovsutredningens förslag till åldersnormer för placering av yrkesofficerare på olika befattningar i försvarsmaktens krigs- och fredsorganisation.

Då jag nu tar del av underlag från överbefälhavaren och försvarsgrenarna finner jag förslag till förändrade åldersnormer för yrkesofficerarna. I fråga om normerna i krigsorganisationen innebär detta att den åldersgräns som nu gäller för placering på de mest krävande befattningarna i krigsorganisationen enligt de militära myndigheterna borde sänkas från 45 till 40 år.

Överbefälhavarens verksamhetsidé 90, VI 90, utgår från att ett klart personellt samband skall finnas mellan verksamheten och organisationen i fred och krig. Detta leder till att försvarsmakten i princip för sin verksamhet i fred uppställer samma ålders- och kompetenskrav på yrkesofficerarna som för verksamheten i en eventuell krigssituation.

Dessa krav kommer - om de skulle komma att gälla - att leda till behov av en åldersstruktur hos yrkesofficerarna som avviker från den som förutsågs då befälsordningen fastställdes och från åldersstrukturen hos den yrkesverksamma befolkningen.

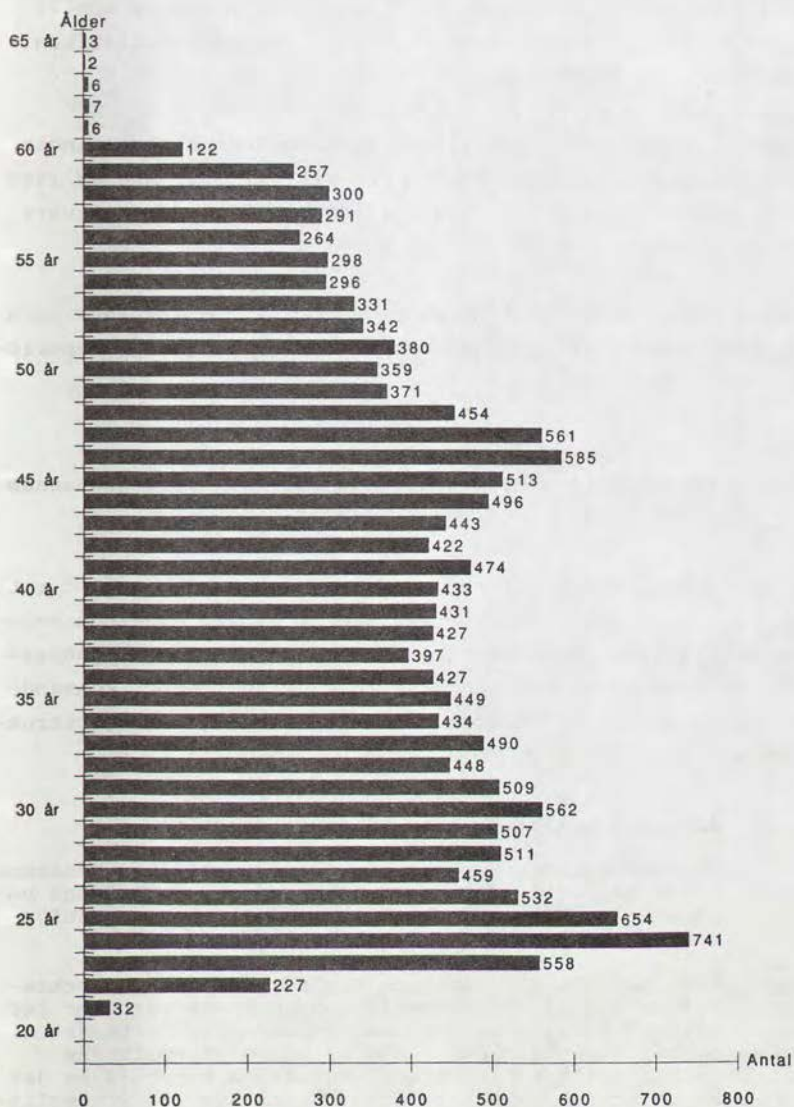
2.5 Försvarsmaktens personal

Experten Gunnar Nyberg har i en promemoria med avseende främst på yrkesofficerare och utgående från de militära myndigheternas bedömningar av verksamhetens krav och förändringar i denna redovisat försvarsmaktens behov av personal, hur personalförsörjningen sker och försvarsmaktens nuvarande tillgång på personal. Han har också gjort en jämförelse av behov och tillgång på personal försvarsgrensvis och för hela försvarsmakten. Denna redovisning återges i avsnitt 2.6 och i bil. 2.

2.5.1 Yrkesofficerarnas åldersstruktur 1990

Jag har med hjälp av arbetsgivarverkets statistik över statsanställda m.fl. kunnat kartlägga yrkesofficerarnas åldersstruktur i september 1990. Denna framgår av diagram 2.1.

Diagram 2.1 Yrkesofficerarnas åldersstruktur



Källa: SAVs statistik över statsanställda m.fl., sept. 1990

För att få ett för mitt utredningsarbete lämpligt mått på åldersstrukturen har jag gjort en uppdelning på de som är högst 44 år, 11 063 eller 66 % av samtliga och de som är över 44 år, 5 748 eller 34 %. Totalt ingår i statistiken 16 811 yrkesofficerare.

I bil. 2 redovisas de militära myndigheternas bedömningar att en lämplig åldersstruktur hos yrkesofficerarna år 1991 skulle vara 73 % som är högst 44 år och 27 % som kan vara över 44 år.

Denna relativa fördelning på yngre och äldre yrkesofficerare bedöms vara giltig även mot slutet av programplaneperioden dvs. år 1997.

2.6 Verksamhetens krav enligt de militära myndigheternas bedömningar

I detta avsnitt redovisas delar av det underlag som på mitt uppdrag utarbetats av experten Gunnar Nyberg avseende verksamhetens krav, sambanden mellan krigs- och fredsorganisationen samt kända och tänkbara förändringar under kommande år vilka kommer att medföra konsekvenser för personalstrukturen.

Säkerhetspolitiska krav på försvarsmakten

Försvarsmaktens uppgift och förmåga att lösa densamma är en del av landets säkerhetspolitik. Omvärldens bedömning av försvarsmaktens krigsduglighet är därför viktig för säkerhetspolitikens trovärdighet.

Kvaliteten måste vara hög och förtroendet för yrkesofficerarna i krigsorganisationen måste var stor för att godtas av internationella bedömare. Detta är en mycket väsentlig del i den allmänna värnplikts principiella konstruktion. Mot denna bakgrund är det av avgörande vikt att förändringar som rör yrkesofficerarnas förutsättningar i krigsuppgiften bör stärka omvärldens värdering av svensk försvarsförmåga. Omvänt kan en höjd åldersnivå hos yrkesofficerare tolkas som kvalitetssänkning och därmed innebära en minskad trovärdighet.

Redan i dag ställs frågan om de militära chefernas reella förmåga i en krigssituation med hänsyn till deras ålder. Inte minst i en värnpliktsarmé är det väsentligt att beakta att omvärlden uppmärksammar föregångsmannens dvs. yrkesofficerens förmåga att leda de inkallade förbanden. Detta förstärks av att antalet yrkesofficerare i de svenska krigsförbanden är mycket lågt vid en internationell jämförelse.

En eventuell höjning av pensionsåldern, med betydande inverkan på krigsförbandens effekt, torde innebära en negativ signal till omvärlden avseende det svenska försvarets reella förmåga i kris och krig. I synnerhet gäller detta de länder där, enligt deras uppfattning, med hänsyn till uppgiften en lägre pensionsålder måste tillämpas än den svenska (60 år). Fler-talet av dessa länder har även erfarenheter från krig i modern tid.

Säkerhetspolitiskt torde därför en höjning av pensionsåldern dels försvaga trovärdigheten avseende kvaliteten i vårt värnpliktsförsvär, dels ge felaktiga signaler om våra åtgärder för att vidmakthålla en hög försvarseffekt. Det kan i rådande läge vara väsentligt, från säkerhetspolitiska utgångspunkter, att ge en tydlig signal om att officerarnas pensionsålder är en politiskt avvägd och beslutad fråga i termer av försvarseffekt. Det är synnerligen viktigt att inte omvärlden uppfattar yrkesofficerarnas pensionsålder som enbart en avtalsfråga för arbetsmarknadens parter.

Krav på yrkesofficerarna

Grunden och utgångspunkten för försvarsmaktens organisation och därmed dess personal är uppgiften och verksamheten i kris och krig. Försvarsmaktens effekt i kris och krig samt behovet av beredskap i fred är styrande för verksamheten i fred. Målet är att till lägsta kostnad utbilda och utrusta krigsdugliga förband samt hålla erforderlig beredskap. Uppgiften i krig ställer därmed ytterst kraven på den enskilde yrkesofficeren, som chef och/eller specialist i krigsförbanden.

För att den anställda personalens, däribland yrkesofficerarnas, kompetens skall kunna utnyttjas effektivt krävs att så stor överensstämmelse som möjligt råder mellan uppgifterna i krigsorganisationen och den fredstida organisationen. Officerarnas uppgifter i en kaderorganiserad försvarsmakt kommer att förändras. Tillsammans med förändringar i hotbilden, dvs. framtida stridsmiljö, och teknikutvecklingen medför detta ökade krav, både vad gäller ledarskap och fackkompetens, för att säkerställa krigsförban-

dens kvalitet.

Högre ålder nedsätter människans förmåga fysiskt och psykiskt och begränsar möjligheterna till insatser i både krigs- och fredsorganisationen. Uppgiften för yrkesofficerare kommer att kräva maximalt uttag av kombinationen av såväl fysisk och psykisk förmåga som erfarenhet. Flertalet studier visar på att åldrar upp till 40-45 år torde vara optimala.

Det bör också uppmärksammas att truppens förtroende för cheferna innebär krav på likvärdiga egenskaper och förmåga vad gäller bl.a. den fysiska förmågan.

Den framtida stridsmiljöns och teknikutvecklingens krav på chefer har beskrivits av försvarets forskningsanstalt (FOA PM 55:136) där de ökade kraven i korthet har uttryckts som följer.

Den militärtekniska utvecklingen ställer med stor sannolikhet ökade krav på

- o hantering av en mångfacetterad störmiljö,
- o hantering av stora informationsmängder,
- o prioriteringar mellan flera alternativ och
- o snabbhet i beslut och handling.

Kraven blir i princip inte annorlunda jämfört med dagsläget men de ökar i omfattning och i variationsgrad. Denna typ av krav brukar kallas kvantitativa.

Hela krigsorganisationen från låg till hög nivå berörs sannolikt av dessa ökade krav. Chefer på framför allt pluton- och kompanichefsnivå kommer förutom ökade kvantitativa krav även att beröras av krav av en helt annan typ vilka kallas kvalitativa krav, exempelvis avseende taktiskt tänkande. Lägre nivåers chefer måste kunna överta funktioner och beslut som normalt hanterats av högre chefer med sina staber. Förutom ökade krav på kompetens innebär detta en högre belastning än i dag. Chefer på lägre nivåer kommer att vara nära de direkta stridshandlingarna och samtidigt som de måste planera för framtiden måste de fatta självständiga beslut med högre krav på snabbhet än de högre nivåernas chefer. Detta skall dessutom ske med begränsade möjligheter till sömn och vila.

Krav på yrkesofficerarnas ålder och ålderssammansättning

Slutsatser av tidigare utredningar innebär sammantaget ett entydigt påtalande av vikten av en ålderssammansättning där behovet av yrkesofficerare under 40-45 år kan tillgodoses.

Andelen äldre officerare är i dag redan för stor i krigs- och fredsorganisationen och kan inte tillåtas öka ytterligare. Brist på meningsfulla uppgifter är ett ökande problem som dessutom kommer att påverka den civila personalens uppgifter och möjligheter till kompetensutveckling negativt.

Däremot föreligger sedan lång tid tillbaka ett ökande behov av förmyndning av yrkesofficerarna. Närmare 3/4 av befattningarna i krigsorganisationen finns på pluton- och kompaniechefsnivån. Dessa måste utövas av yngre officerare och där är bristerna redan i dag stora.

Sambanden mellan krigs- och fredsorganisationen

Överbefälhavarens verksamhetsidé 90, VI 90, tydliggör i grunden detta samband genom att låta krigsförbandschefen redan i fredstid ta ansvar för sitt krigsförband och sin krigsplacerade personal.

Krigsorganisationen skall utgöra grunden för den fredstida organisationen. Det skall därför vara stor överensstämmelse mellan organisationen i krig och i fred. Fredsorganisationen skall i fred upprätthålla krigsförbandens krigsduglighet, förbereda deras mobilisering och tillgodose deras behov av resurser för mobilisering. Fredsorganisationen skall vidare kunna utveckla krigsförbanden i att hantera nya system med en anpassad taktik i en ändrad stridsmiljö. Fredsorganisationen skall också medge att anbefalld beredskap kan upprätthållas och på ett flexibelt sätt kunna förändra beredskapen med hänsyn till ett förändrat säkerhetspolitiskt läge.

Ovanstående tydliggör att grunden för försvarsmaktens organisation är uppgifterna och verksamheten i kris och krig. Personalens förutsättningar för sin verksamhet måste därför i princip alltid utgå ifrån krigsorganisationens behov. Förutsättningar måste finnas redan i fred för att resurserna skall kunna användas effektivt såväl i krig som i fred.

Kända och tänkbara förändringar under kommande år med konsekvenser för personalstrukturen

Genomförda och pågående utredningar samt det planerade försvarsbeslutet år 1992 kan komma att medföra omfattande strukturförändringar inom försvarsmaktens fredsorganisation under programplaneperioden 1992/93-1996/97.

Överbefälhavarens underlag och förslag (ÖB 92) till kommande försvarsbeslut (FB 92) överlämnades till regeringen den 14 juni 1991.

Intill dess att ett nytt försvarsbeslut har fattats är osäkerheten om strukturförändringarnas omfattning och konsekvenser betydande. Inför och under arbetet med ÖB 92 har ett flertal strukturer studerats på olika nivåer med sinsemellan stora såväl organisatoriska som personella skillnader. Antalet ingångsvärden är stort och har dessutom motstridiga konsekvenser.

Som grund för beräkningarna i det fortsatta arbetet måste dock en struktur med ett definierat organisationsinnehåll fastläggas för b.a. behovsberäkningar. För detta ändamål väljes struktur C i ÖB 92. Denna struktur är, enligt regeringens anvisningar, genomarbetad och har legat till grund för anslagsframställan för budgetåret 1992/93.

Struktur C innebär i korthet följande.

Arméns krigsorganisation reduceras betydligt varvid i stort alla förbandstyper nedgår i antal. Antalet krigsdugliga brigader halveras före sekelskiftet och en fortsatt strukturrationalisering kan förutses inom fredsorganisationen.

Struktur C kommer inom marinen att medföra reduktioner i alla regioner men med variationer beroende på ekonomisk nivå. Reduktionen kommer huvudsakligen att genomföras inom lednings- och underhållsorganisationen samt fasta kustartilleriförband, till stor del bemannad med äldre yrkesofficiärer.

För flygvapnet kommer struktur C att medföra reduceringar inom alla funktioner. Antalet flygdivisioner minskar och bassystemet får vikännas kraftiga reduceringar. Stridsledningsorganisationen minskar och den optiska luftbevakningen avvecklas. Vidare genomförs reduceringar inom lednings- och underhållsorganisationen.

Jag har i detta avsnitt refererat de militära myndigheternas bedömningar av verksamhetens krav. Mina egna bedömningar jämte mina bedömningar av andra relevanta aspekter på frågan om lämplig pensionsålder för yrkesofficerare redovisas i kap. 7.

3 PERSONALRÖRLIGHET, FÖRTIDSAVGÅNGAR OCH PERSPEKTIV PÅ OFFICERSROLLENS FÖRÄNDRING

3.1 Personalrörlighe: inom försvarsmakten

En officer skall i sitt yrkesutövande fullgöra uppgifter i både krigs- och fredsorganisationen. Inom dessa två organisationer skall han eller hon på olika nivåer och inom olika funktions- och fickområden kunna fungera som chef, fackman och utbildare. Beroende på var i organisationen yrkesofficeren tjänstgör dominerar någon eller några av dessa roller. Uppgifterna varierar under en stor del av den yrkesverksamma tiden och är betingade dels av den enskildes kompetens och förutsättningar i övrigt för uppgifterna, dels av behovet av yrkesofficerare i olika befattningar.

Med undantag för flygfirare på stridsflygplan, högskoleingenjörer och försvarsmeteorologer rekryteras blivande yrkesofficerare från alla grupper av befälsutbildade värnpliktiga. Den grundläggande officersutbildningen genomförs vid en officershögskola. Därefter anställs officeren på ett tillsvidareförordnande. Alla officerare skall efter hand vidareutbildas till uppgifter på plutonchefsnivån i krigsorganisationen och till uppgifter som kvalificerade utbildare vid pluton, kvalificerade delsystemledare eller tekniker i fredsorganisationen. Då officeren uppnått denna nivå är den obligatoriska utbildningen genomförd. Därefter vidareutbildas ungefär hälften av varje årsklass till befattningar på högre nivåer. Urvalet sker successivt inför varje nytt skolsteg och med utgångspunkt från resultaten av både praktisk tjänstgöring och teoretisk utbildning. All vidareutbildning till högre nivå är frivillig.

Den andra hälften av varje årsklass fortsätter i yrket på sin nivå eftersom befälsordningens nivåfördelning förutsätter att en stor del av yrkesofficerarna finns på nivåerna löjtnant, kapten och major/örlogskapten.

Förutom högskoleingenjörer, försvarsmeteorologer och viss sidorekryterad personal som exempelvis läkare och tandläkare får officeren all sin yrkesutbildning inom försvarsmakten, varvid teoretisk utbildning varvas med praktisk tjänstgöring vid olika förband. För dem som inte genomgår nivåhöjande utbildning ges fortbildning i syfte att hålla kunskaper och färdigheter aktuella.

Efter hand blir officeren specialist inom ett fackområde, lärare vid någon militär skola eller ägnar sig åt arbete vid en stab eller förvaltning med ansvar för exempelvis personal, materiel eller ekonomi. Denna vidareutveckling till andra arbetsuppgifter sker i takt med stigande ålder och då officerens kompetens för uppgifter i krigs- och fredsorganisationen förändras. Utbildning till de nya arbetsuppgifterna genomförs även den inom försvarsmakten. Som exempel kan nämnas att vid förvaltningshögskolan genomförs utbildning av intendenten på olika nivåer, personalchefer och personaladministratörer m.fl. På andra skolor utbildas exempelvis fortifikatörer och tekniker.

Antalet alternativa befattningar för yrkesofficerare minskar dock i takt med stigande ålder och främst för de officerare som finns i de lägre kompetensnivåerna.

För officerare som har uppnått en hög kompetensnivå finns större möjligheter att välja mellan olika befattningar.

3.2 Förtidsavgångar

I detta avsnitt redovisas det genomsnittliga antalet förtidsavgångar bland officerare under åren 1983/84-1990/91. Vidare redovisas den genomsnittliga tillgången på yrkesofficerare under åren 1985-1991 och det procentuella antalet förtidsavgångar uträknat med hjälp av nyss nämnda underlag. Resultatet finns i tabell 3.1 vilken är uppdelad i åldersgrupper och militär grad.

Med förtidsavgång menas här att yrkesofficeren självständigt och på eget initiativ väljer att avbryta sin tillsvidareanställning som yrkesofficer. Det finns många olika anledningar till ett sådant val, vilket framgår av utredningar genomförda av bl.a försvarets forskningsanstalt, FOA, och försvarets rationaliseringsinstitut, FRI. Mycket generellt kan sägas att förtidsavgångar ofta beror på att individens förväntningar på organisationen och/eller sitt arbete inte infriats eller att individen helt enkelt vill göra fler än en karriär under sitt yrkesverksamma liv. Se mer om detta i bil. 3.

Det minsta antalet förtidsavgångar redovisades budgetåret 1983/84 och det största antalet budgetåret 1985/86. Den studerade tidsperioden torde i stort sett omfatta en konjunkturcykel.

Tabell 3.1 Förtidsavgångar bland yrkesofficerare

Alders- grupp m.m.	Tjänstegrad Gen Am	Öv 1. Kmd 1.	Öv Kmd	Övlt* Kk*	Övlt Kk	Mj Örlkn	Kn	Lt	Fk	Summa
60-64	T 7,8	5,5	6,3	12,0	18,3	15,2	43,8	78,83	-	187,8
FA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FA i %	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
55-59	T 10,5	39,3	46,5	63,7	155,7	130,0	358,2	677,3	0,3	1481,5
FA	0,13	-	0,5	0,86	1,5	1,63	1,5	4,75	0,25	11,13
FA i %	1,66%	-	1,08%	1,35%	0,96%	1,25%	0,42%	0,7%	75,76%	0,75%
50-54	T 11,5	28,7	64,8	78,7	193,5	246,3	440,3	524,8	0,8	1588,7
FA	0,13	0,13	0,5	0,75	1,5	4,63	3,3	2,38	0,38	13,5
FA i %	1,24%	0,45%	0,77%	0,95%	0,78%	1,88%	0,75%	0,45%	45,78%	0,85%
45-49	T 10,0	8,33	53,2	95,2	250,2	463,8	710,7	554,8	2,3	2141,0
FA	-	-	0,9	1,13	2,5	6,25	8,38	3,38	1,5	24,0
FA i %	-	-	1,69%	1,19%	1,0%	1,35%	1,18%	0,61%	64,38%	1,12%
40-44	T -	-	6,7	41,2	169,2	702,8	740,7	679,2	2,2	2341,8
FA	-	-	0,13	0,13	3,0	12,38	11,75	7,75	0,63	35,75
FA i %	-	-	1,95%	0,32%	1,77%	1,76%	1,59%	1,14%	69,12%	1,53%
35-39	T -	-	0,2	5,2	24,8	701,2	693,3	911,0	1,3	2183,5
FA	-	-	-	-	1,5	19,5	19,88	11,75	1,5	54,13
FA i %	-	-	-	-	6,04%	2,78%	2,87%	1,29%	30,96%	2,48%
30-34	T -	-	-	0,2	0,8	446,0	845,8	1031,2	27,0	2350,8
FA	-	-	-	-	-	9,86	33,63	29,75	8,36	82,38
FA i %	-	-	-	-	-	2,21%	3,98%	2,89%	3,31%	3,50%
25-29	T -	-	-	-	-	8,8	549,8	1247,0	841,8	2647,5
FA	-	-	-	-	-	0,38	12,25	47,25	27,86	137,75
FA i %	-	-	-	-	-	4,3%	2,23%	3,79%	3,3%	5,2%
20-24	T -	-	-	-	-	-	2,83	92,5	955,3	1050,7
FA	-	-	-	-	-	-	-	1,75	39,5	41,25
FA i %	-	-	-	-	-	-	-	1,89%	4,13%	3,93%
Summa	T 31,5	81,8	178,3	292,5	2714,2	2214,2	4385,5	5645,8	1831,2	15973,3
FA	0,25	0,13	2,0	2,86	0,75	54,63	90,5	108,75	130,0	399,88
FA i %	0,79%	0,16%	1,12%	0,98%	0,40%	2,01%	2,06%	1,93%	7,09%	2,5%

T = Tillgång/genomsnitt

FA = Förtidsavgång/genomsnitt

FA i % = Förtidsavgångar omräknade till procent

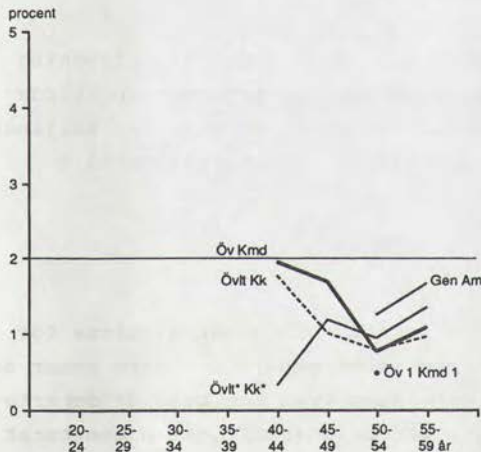
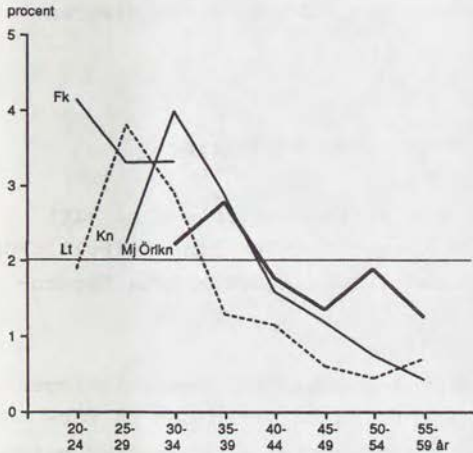
* = Med särskild tjänsteställning

KÄLLA: Överbefälhavarens personaladministrativa informationssystem, PAF

Av tabell 3.1 framgår att förtidsavgångar sker inom samtliga åldersgrupper och i alla militära grader om än i olika stor omfattning. De flesta förtidsavgångarna sker i åldrar-

na mellan 20 och 39 år och inom graderna fänrik, löjtnant, kapten och major/örlogskapten. Antalet förtidsavgångar minskar sedan med några undantag successivt med stigande ålder och grad. De värden som framgår av tabell 3.1 ser ut på följande sätt i diagramform.

Diagram 3.1 Förtidsavgångar bland yrkesofficerare



Vid en jämförelse med den övriga delen av arbetskraften uppvisar yrkesofficerarnas förtidsavgångar dvs. byte av yrkesområde, samma mönster som denna. Detta innebär att andelen yrkesområdesbytare avtar med stigande ålder och att yrkesområdesbyten sker mindre ofta från eller mellan yrkesområden med tydlig yrkesstruktur och tydliga kvalifikationskrav. Till denna kategori hör officersyrket. Andelen yrkesbytare bland yrkesofficerarna är låg, endast 2,5 %. Se vidare avsnitt 4.2 Arbetskraftens rörlighet och diagram 4.4.

3.3 Perspektiv på officersrollens förändring

I bil. 3 återges i sin helhet en promemoria som på mitt uppdrag författats av avdelningsdirektör Alise Weibull, FOA och professor Torsten Björkman, Kungliga Tekniska Högskolan, KTH.

Från arbetslivsforskarens utgångspunkt och med betoningen lagd på individuella och mänskliga aspekter och på försvarsmakten som en i första hand social organisation belyser författarna officersrollen ur både ett individuellt och ett organisatoriskt perspektiv.

Här nedan återger jag några som jag bedömer för utredningens vidkommande centrala resonemang ur promemorian. Värderingar och bedömningar är författarnas egna. I det följande lyfter jag fram det som jag finner mest betydelsefullt.

Inledning

Inom försvarsmakten har de framtida förutsättningarna för verksamheten debatterats mycket på senare år. Bara under de senaste fyra åren har överbefälhavaren och berörda departement publicerat minst fyra utredningar där man presenterat sin syn på nödvändiga förändringar inför framtiden. Häri

avspeglas de politiska och organisatoriska nivåernas visioner av officerarnas framtida arbete, visioner som givetvis starkt påverkar officersgruppernas egna förväntningar.

Därmed inte sagt att förväntningarna på ömse håll alltid går i samma riktning, eller att de bedömningar som ligger till grund för de övergripande officiella förslagen återspeglar officerarnas egen bild av vad som är giltigt, önskvärt eller sannolikt. Detta är måhända inte heller att förvänta. Förslag vars grund väsentligen är långsiktig rationalisering och effektivisering inom ramen för snäva ekonomiska ramar ligger ofta inte i linje med personalens mer vardagsnära erfarenheter och önskemål.

3.3.1 Det individuella perspektivet

En viktig trend i dagens syn på åldrande är senareläggningen av medelåldern. Dagens medelålders människor lever sundare än gårdagens, är aktivare, mår bättre och förväntar sig mer av livet.

Inte minst av nödtvång har en del av förändringarna i synen på medelåldern positiva förtecken. Eftersom arbetslivet inte skulle fungera utan ett stort antal vitala och flexibla medelålders personer så uppvärderas mycket riktigt deras lärande. Föreställningarna, om att man inte behöver men heller inte kan lära i medelåldern, är på väg att överges. De har ännu inte "gjort sitt". Det är ännu inte dags att "trappa ner". Medelåldern kan tvärtom innebära den mest aktiva yrkesperioden i en människas liv, då både tid och energi finns för vidareutbildning och karriärsatsningar.

Den betoning som försvarsmakten ger fysisk trim har alltid varit starkt kopplad till den militära yrkesidentiteten, krigets krav osv. Av intervjuer med officerare framgår att många dragits till försvaret med anledning av dess unika kombination av såväl kontinuerlig teoretisk fortbildning

som fysiskt högt ställda krav.

Innan det civila samhällets utbildningssystem blivit så utbyggt som i dag, var just utbildningschanserna ett av försvarsmaktens viktigaste konkurrensmedel. Även i dag finns denna attraktionskraft kvar. Den militära professionen ger sina medlemmar systematisk utbildning och träning i många betydelsefulla sociala funktioner såsom ledarskap, teknik, samverkan, sjukvård, fysisk träning osv., kunskaper som också är eftertraktade på den civila arbetsmarknaden.

Officersyrket tas ofta som exempel på ett typiskt karriäryrke. I realiteten är det likväl så att endast cirka hälften av officerarna och inom vissa personalgrupper långt färre, som kommer i åtanke för en karriär i sedvanlig bemärkelse.

Dessa olika villkor leder naturligt nog till klart skilda förväntningar på det nutida och framtida arbetet inom officerskåren.

Enskildas vilja att stanna inom försvarsmakten beror i hög grad av den tilltro man har till att fortsättningsvis bli väl omhändertagen, i vid mening.

3.3.2 Det organisatoriska perspektivet

I olika utredningar om totalförsvarets framtid sett ur det organisatoriska perspektivet är synen på den äldre arbeidskraften mycket olika. Å ena sidan föreslås stora satsningar på "befintlig personal" genom ökning och omfördelning av fortbildningsresurser, bättre utbildning för chefer inom personalområdet, en satsning på såväl specialister som generalister m.m. Utöver att detta är försvarets svar på den allmänna trenden i samhället att satsa på kompetensutveckling, "det goda arbetet" osv. torde hotet från de minskade ungdomskullarna efter sekelskiftet vara starkt pådrivande.

Överbefälhavarens utredning från år 1989, avseende Framtida personalstruktur och personalförsörjning, Pers 10-Struktur, är dock mera återhållsam vad gäller personalens användbarhet. Åter synes 1960-talets arbetsanpassningsideologi ha hamnat i högsätet dvs. att det är människorna som skall anpassas till arbetet, inte tvärtom. Ett annat förslag går ut på att helt avhända sig personal över 40 år i mera fältnära befattningar. Att det inte bara är fysiska skäl till det senare framgår av att man tydligt säger att det generellt sett är svårt att hitta meningsfulla uppgifter för många i åldrarna däröver.

De äldres framtoning i organisationen hör samman med vilken image och värdebas som organisationen vill betona. Den vikt som försvarsmakten under 1980-talet tillmätt krigets krav, gör med nödvändighet att den äldre personalens kompetens ifrågasätts.

3.3.3 Institutionella värden eller marknadsanpassning

Försvarsmakten har både institutionella, värdebaserade drag och rent yrkesmässigt marknadsanpassade. Ett övergripande antagande, som för övrigt lanserats av forskaren Charles Moskos, är att försvarsmakter rör sig alltmer från ett institutionellt förhållningssätt till ett marknadsanpassat och att denna förändring är mycket stor. När han först lanserade sin modell (institutional/occupational) vanligen förkortad I/O år 1977, såg han den mer som en varningsklocka än som en profetia. Hans tro var att en smygande övergång till större och större marknadsorientering skulle få konsekvenser för militära organisationer inom områden som prestation, motivation och professionellt ansvar.

Många av de konsekvenser som Moskos varnade för kan kännas igen inom den svenska försvarsmakten. Ekonomiska analyser av den typ som återfinns i t.ex. den tidigare refererade Pers 10-Struktur bortser närmast helt från betydelsen att

bibehålla en institutionell värdebas. På individnivå medför införandet av tidsbegränsade förordnanden, kontraktsanställning, selektivt urval osv. en ändrad syn på individens roll i försvarsmakten. Vissa ser endast till karriärmöjligheterna, för andra blir försvarsmakten en språngbräda, ytterligare andra ser till dess karaktär av "krävande elit". En del upplever sig vara "överskott" och blir till delvis "missanpassade" individer. På organisationsnivån uppstår en skillnad mellan det stridsinriktade (operativa) subsystemet och det omgivningsinriktade (tekniskt/administrativa) subsystemet. Mellan dessa föreligger inte bara en ytlig strukturell åtskillnad utan de representerar två konflikerande logiker och att relationen dem emellan är mer eller mindre spänningsfylld i alla försvarsorganisationer.

4 ARBETSKRAFTEN PÅ 1990-TALET, RÖRLIGHET OCH OLIKA PENSIONSSYSTEM

4.1 Arbetskraften 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 förutsättningar som försvarsmaktens myndigheter kommer att möta, när de skall lösa sin personalförsörjning på 1990-talet.

Utbudet av arbetskraft är i första hand beroende av befolkningsutvecklingen men också av den allmänna ekonomiska utvecklingen, skattepolitiken, 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 organisationsutveckling är den andra huvudfaktorn som påverkar efterfrågan på arbetskraft.

Befolkningsutvecklingen och därmed utvecklingen av tillgången på arbetskraft pekar på en ökning fram emot år 2000 enligt uppgifter från statistiska centralbyrån, SCB.

**Tabell 4.1 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	5 218	5 283	5 381	5 461	5 535
Antal sysselsatta 16-64 år (tusental personer)	3 857	4 062	4 161	4 244	4 480	4 588	4 676
Totalt antal arbetstim- mar (miljoner timmar)	6 351	6 139	6 039	6 252	6 524	6 536	6 683
Period	70-75	75-80	80-85	85-90	90-95	95-2000	
Procentuell föränd- ring av antalet arbets- timmar	-3,3	-1,6	+3,5	+4,4	+0,2	+2,2	

Prognosen för det totala antalet arbetstimmar är gjord med hänsyn tagen till förlängd föräldraförsäkring till 18 månader och 6 veckors semester för alla.

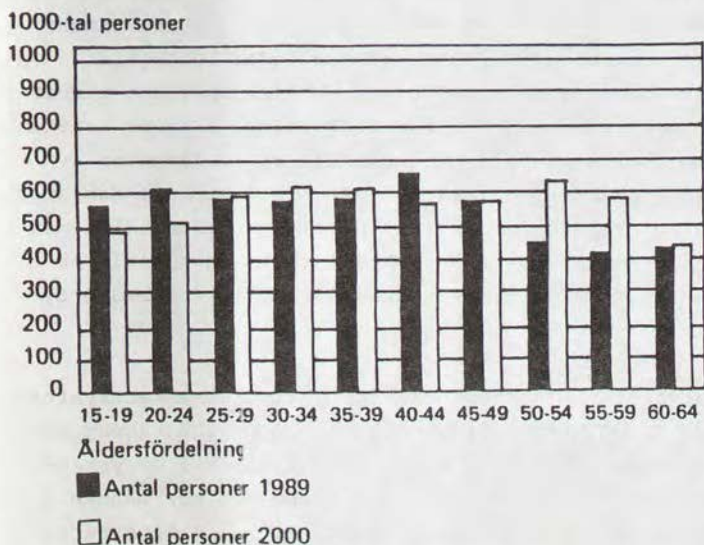
Källa: SCB, Det framtida arbetskraftsutbudet, bil. 6 till Långtidsutredningen 1990 (SOU 1990:14)

Trots den osäkerhet som är förknippad med bedömningar av utbudet av arbetskraft är det möjligt att förutse några

viktiga förändringar på 1990-talet.

Den demografiska utvecklingen kommer att bli betydelsefull. Enligt SCBs 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.

Diagram 4.1 Befolkningens åldersfördelning år 1989 respektive 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 hårdare mellan arbetsgivarna. Dessa förhållanden kommer bl.a. att ställa krav på såväl arbetsgivare som arbetstagarer att satsa på kompetensutveckling och tvinga arbetsgivarna att bättre ta till vara den äldre arbetskraften.

En annan viktig men mer osäker förändring som förutses är en ökning i antalet arbetade timmar. I SCBs huvudkalkyl räknar man med ett fortsatt ökat arbetskraftsdeltagande 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 SCBs senaste prognos kommer antalet arbetade timmar att öka med omkring 2,5 % under 1990-talet. I denna beräkning finns förslaget till genomförande av förlängning av föräldraförsäkringen till 18 månader och 6 veckors semester för alla med. 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 med ett fortsatt ökat arbetskraftsdeltagande bland kvinnor fram till år 2000. SCB räknar med att de relativa arbetskraftstalen för kvinnor i de yrkesverksamma åldrarna kommer att vara samma som för männen i slutet av seklet. Ökningstakten i kvinnornas arbetskraftsdeltagande minskar dock jämfört med 1970-talet och 1980-talets första hälft.

Arbetskraftsdeltagandet bland männen fortsätter nöjligen att sjunka något, vilket också bidrar till en utjämning i arbetskraftsdeltagandet mellan kvinnor och män.

Hur arbetskraftsdeltagandet och arbetstidens längd kommer

att påverkas av de förändringar i skattelagstiftningen som genomfördes den 1 januari 1991 går ännu inte att säga. I förarbetet till skatteomläggningen räknades dock med en viss ökning av arbetskraftsutbudet som en följd därav. Tillväxttakten i ekonomin och realinkomsternas utveckling förmodas även de påverka arbetskraftsutbudet. En betydligt snabbare realinkomstökning än vad som nu förutses kan betyda att många människor föredrar att minska sin arbetstid mer än vad SCBs arbetskraftskalkyler antyder. Omvänt kan en motsatt utveckling av tillväxt och realinkomster leda till en förlängning av arbetstiden och ett högre arbetskraftsdeltagande.

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 den att ungdomarna får en relativt sett god arbetsmarknad även om de liksom hittills drabbas hårdare än andra grupper när konjunkturen viker. Det finns också en risk att ungdomar lämnar skolan i förtid därför att de blir erbjudna lockande arbeten innan de är färdigutbildade eller att de inte bryr sig om vidareutbildning.

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 mycket möjligt att det kommer att bli svårt att skaffa selsättning till gruppen lågutbildade i övre medelåldern på 1990-talet.

Beträffande kön visar erfarenheterna att kvinnornas relativa arbetslöshet närmast sig männens. Kvinnornas arbetskraftsdeltagande har också närmast 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 t.ex. på kontor och i industrin. Det är sådana yrken som i första hand kommer att bli bortrationaliserade. Lågutbildade, ofta medelålders, 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 sysselsättningstillväxten inom den offentliga sektorn. Tillväxten blev då ganska jämnt fördelad över landet.

Under återstoden av 1990-talet kommer sannolikt den näringslivsinriktade, privata tjänstesektorn att svara för en stor del av sysselsättningsexpansionen. Denna sektor är koncentrerad till storstadslänen, 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 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 drygt 75 % år 1990. 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 arbetsmarknadens effektivitet är dess anpassningsförmåga. En förutsättning för att anpassningen på arbetsmarknaden skall fungera är 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 ålderssammansättning.

4.2 Arbetskraftens rörlighet

För att beskriva arbetskraftens rörlighet mellan olika yrkesområden och flyttningar avseende arbetsorter har SCB på mitt uppdrag gjort en studie vilken baserar sig på de folk- och bostadsräkningar som omfattar åren 1970-1985.

Resultatet av denna studie visar att andelen yrkesbytare avtar med åldern. Var tredje person (34 %) i åldern 20-24 år bytte yrke minst en gång under åren 1980-1985, mot var sjunde (14 %) i åldern 55-59 år. I åldersintervallet 25-54 år avtog yrkesbyttandet relativt måttligt, för att i högre åldrar sjunka kraftigt. I åldrarna över 60 år var andelen som byter yrke mycket låg.

Det var ungefär lika vanligt att byta yrke under de tre studerade tidsperioderna 1970-1975, 1975-1980 och 1980-1985. Under 1975-1980 bytte flest, 930 000 personer, yrkesområde.

Hur stor andel av arbetskraften som bytte yrke i olika åldrar under åren 1970-1985 framgår av följande tabell.

Tabell 4.2 Andel som bytt yrke i olika åldrar åren 1970-75, 1975-80 och 1980-85 redovisat i procent

	1970-75	1975-80	1980-85
20-24 år	32	37	34
25-29 år	30	31	28
30-34 år	30	29	27
35-39 år	29	29	26
40-44 år	28	27	25
45-49 år	27	25	23
50-54 år	24	23	21
55-59 år	18	17	14
60-64 år	7	5	3
65-69 år	4	5	4
Samtliga	25	26	23

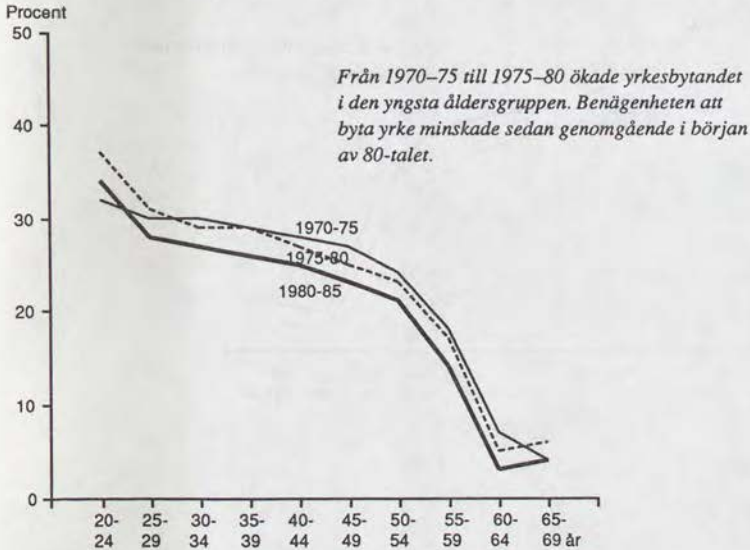
Källa:SCB

Uppemot var tredje person i yngre åldrar byter yrkesområde under en femårsperiod. Andelen yrkesbytare avtar sedan markant i åldersgruppen 55-59 år.

Allmänt kan sägas att benägenheten att byta arbete hänger samman med konjunkturerna. Medan 1970-talets första år

präglades av en högkonjunktur utmärktes 1980-talets första år av en kraftig konjunkturedgång vilket kan förklara den totalt sett avtagande tendensen att byta yrke.

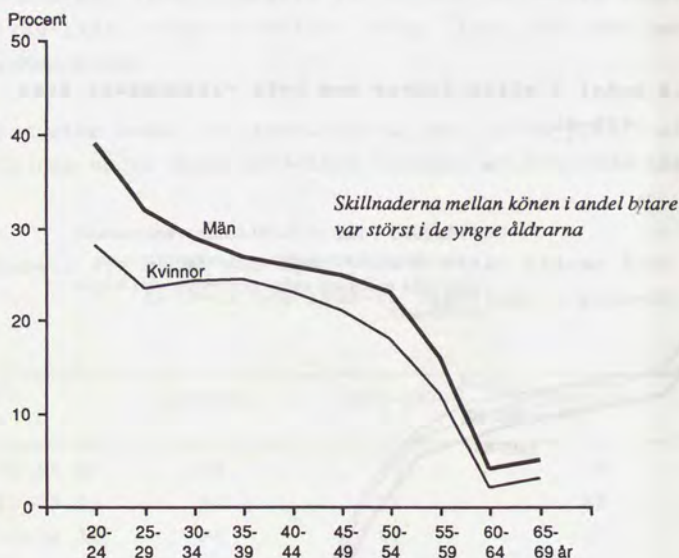
Diagram 4.2 Andel i olika åldrar som bytt yrkesområde åren 1970-85



Källa: SCB

Män byter yrke i större utsträckning än kvinnor. 1980-1985 bytte var fjärde man yrke mot var femte kvinna. Störst var skillnaderna i åldrarna under 30 år. Dessa skillnader kan förklaras med att män fördelas på fler yrkesområden medan kvinnor av tradition sysselsätts inom ett fåtal yrkesområden.

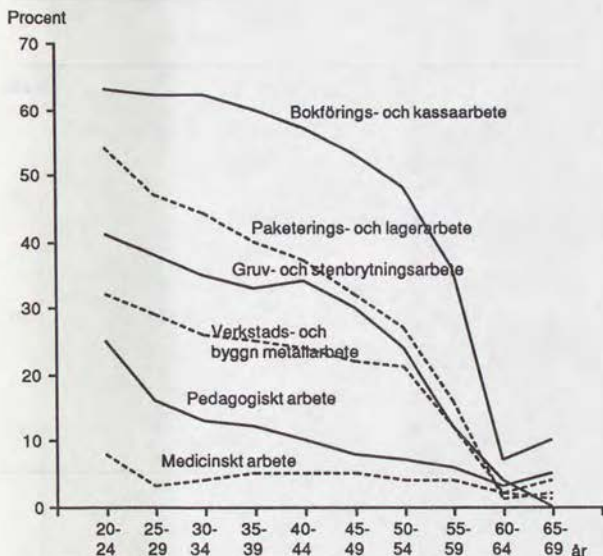
Diagram 4.3 Andel i olika åldrar som bytt yrkesområde åren 1980-85



Källa: SCB

Yrkesbyten sker oftare mellan yrkesområden med en relativt otydlig yrkesstruktur och inom vilka kvalifikationskraven inte är så uttalade, än mellan eller från yrkesområden som utmärks av tydlig yrkesstruktur och tydliga kvalifikationskrav.

Diagram 4.4 Yrkesbytare inom några olika yrkesområden



Källa: SCB

Som diagram 4.4 visar är skillnaderna i benägenhet att byta yrke stor mellan olika yrkesområden.

Den genomförda undersökningen visar att nästan varannan flyttare även byter yrke. Ca 6 % av arbetskraften bytte arbetsplatslän varje femårsperiod. Flyttningarna avtog med åldern och skillnaden är stor mellan olika åldersgrupper vilket framgår av tabell 4.3. Tabellen visar hur stor andel av arbetskraften som bytte arbetsplatslän under åren 1980-1985.

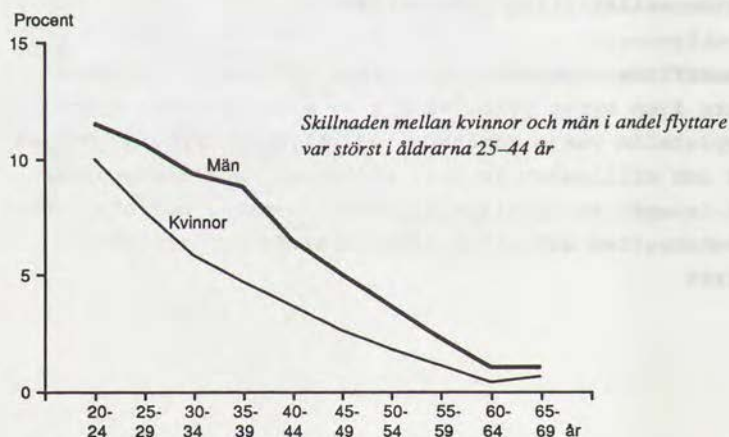
**Tabell 4.3 Andel som bytt arbetsplatslän i olika åldrar
åren 1980-85 redovisat i procent**

	Män	Kvinnor
20-24 år	12	10
25-29 år	11	8
30-34 år	9	6
35-39 år	8	5
40-44 år	7	4
45-49 år	5	3
50-54 år	4	2
55-59 år	2	1
60-64 år	1	0,5
65-69 år	1	1
Samtliga	7	5

Källa: SCB

Kvinnor bytte mer sällan arbetsplatslän än män. Andelen flyttare sjönk gradvis med åldern.

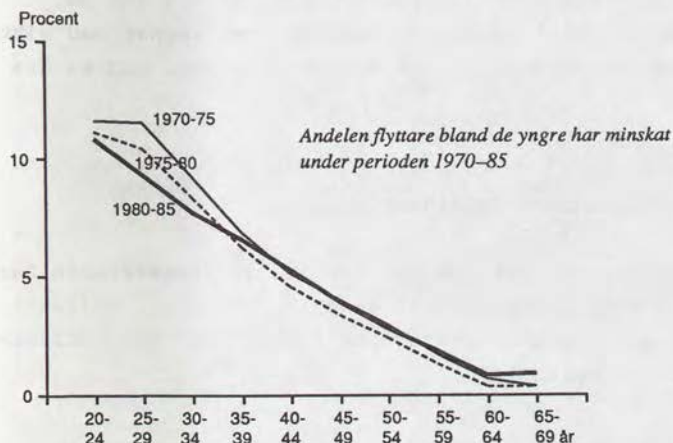
**Diagram 4.5 Andel i olika åldrar som bytt arbetsplatslän
åren 1980-85**



Källa: SCB

Under perioden 1970-1985 var den andel som bytte arbetsplatslän relativt konstant. En viss avtagande tendens kunde dock märkas. Flyttningar är på samma sätt som yrkesbyten beroende av konjunkturerna.

Diagram 4.6 Andel i olika åldrar som bytt arbetsplatslän i femårsintervall



Källa: SCB

4.3 Olika pensionssystem

De svenska pensionssystemen regleras antingen genom lagstiftning eller i kollektivavtal. Härutöver kan den enskilde - eller dennes arbetsgivare - hos privata försäkringsbolag teckna frivilliga liv-, sjuk- och olycksfallsförsäkringar i form av individuell försäkring eller gruppförsäkring.

4.3.1 Allmänna pensioner

De pensionssystem som regleras genom lagstiftning - lagen (1962:381) om allmän försäkring - och som i princip omfattar hela befolkningen benämns allmänna pensioner. Allmänna pensioner innefattar folkpension, AFP, och tilläggspension, ATP. Pensionsåldern är 65 år.

Enligt lagen (1979:84) om delpensionsförsäkring kan det utgå delpension till förvärvsarbetande som trappar ned sitt arbete inför övergången till ålderspension dvs. vid 65 års ålder.

4.3.2 Avtalsreglerade pensioner

Nästan alla arbetstagare på den svenska arbetsmarknaden har rätt till pensionsförmåner enligt kollektivavtal. Kollektivavtalsreglerade pensionsförmåner finns inom både offentlig och privat sektor.

Statliga avtalspensioner

Bestämmelser om statliga tjänstepensionsförmåner finns i allmänt pensionsavtal från år 1974, i förordningen om tjänstepension för vissa arbetstagare med icke-statlig tjänstepensionering från år 1987 och i avtal från år 1990 om pensionsplan för arbetstagare hos vissa bolag.

Fr.o.m. den 1 januari 1992 ersätts det allmänna pensionsavtalet av en pensionsplan för arbetstagare hos staten m.fl, PA-91.

Antalet anställda som omfattas av det statliga pensionsavtalet är drygt 450 000.

I det allmänna pensionsavtalet från år 1974 finns olika

pensioneringsperioder för statliga civila tjänstemän. Pensioneringsperiod I är 60-63 år och omfattar drygt 100 000 arbetstagare. Pensioneringsperiod II är 63-65 år och omfattar ca 60 000 arbetstagare. Pensioneringsperiod III är 65-66 år och gäller således för huvuddelen av statstjänstemännen. Dessutom finns fasta pensionsåldrar för bl.a. militär personal. För huvuddelen av den militära personalen är pensionsåldern 60 år.

En flygförare med minst 25 flygtjänstår inom försvarsmakten kan få avgå med tjänstepension fr.o.m. 55 års ålder. Kostnaderna för en sådan pension, såvitt gäller tid före pensionsåldern, skall betalas med medel från respektive försvarsgrenschefs anslag.

För de högsta militära cheferna som är förordnade på tjänster med beteckningen p och vars pensionsålder är 65 år (ca 30) finns rätt till förtidspension, om förordnandet utan egen begäran inte förnyas, när det löper ut. En sådan förtidspension beräknas på samma sätt som en ålderspension.

Förordningen om tjänstepensioner från år 1974 innehåller bestämmelser om tillägg till och undantag från pensionsavtalet. Det är ungefär 12 000 personer som omfattas av denna förordning.

För vissa grupper som har pensionsrätt enligt förordningen gäller särskilda pensioneringsperioder. Det gäller t.ex. för vissa anställda vid statsunderstödda teater- och musikinstitutioner, som dansare (41-44 år, ca 180 personer), korister (52-55 år, ca 140 personer), sångsolister (kvinnlige 50-53 år och manliga 53-56 år, sammanlagt ca 100 personer) samt skådespelare (59-61 år, bortåt 500 personer).

Avtalet om pensionsplan för arbetstagare hos vissa bolag, BOA-P, gäller för ca 2 000 personer. Fr.o.m. den 1 januari 1992 beräknas all personal vid Vattenfall, ca 8 000 anställda och fr.o.m. den 1 juli samma år samtliga anställda

vid Televerket, ca 42 000, föras över till denna pensionsplan.

Pensionsåldern för ålderspension är enligt BOA-P 65 år. Det finns dock omfattande övergångsregler. Avtalet om pensionsplan för arbetstagare hos vissa bolag överensstämmer väl med den pensionsplan för arbetstagare hos staten m.fl., PA-91, som träder i kraft den 1 januari 1992.

I PA-91 är pensionsåldern 65 år utom för flygledare som pensioneras vid 60 års ålder.

Det är möjligt att ta ut ålderspensionen (förtida uttag) enligt pensionsplanen tidigast fr.o.m. den månad då arbetstagaren fyller 60 år. Om så sker, minskas det utbetalade beloppet med 0,4 % för varje kalendermånad från den månad uttaget görs. Efter 65 års ålder är dock minskningen 2,6 % per kalendermånad till den del pensionen grundas på ett underlag som understiger 7,5 basbelopp.

Enligt övergångsbestämmelserna till PA-91 finns en rätt att avgå med ålderspension vid den tidigare gällande pensioneringsperiodens nedre gräns eller den lägre pensionsåldern. Som förutsättning härför gäller att arbetstagaren

- o var anställd den 1 april 1991,
- o hade fyllt 28 år den 31 december 1991,
- o hade lägre pensioneringsperiod eller pensionsålder än 65 år i den tidigare anställningen och
- o fortsätter sådan anställning hos samma myndighet (motsvarande).

Enligt en anteckning till övergångsbestämmelserna är parterna ense om att en arbetstagare som förflyttas eller på grund av omorganisation eller liknande byter anställning skall ha rätt att avgå med ålderspension enligt den tidigare pensioneringsperiodens nedre gräns eller den fasta pensionsåldern. Detta gäller dock inte om arbetstagaren i samband med en sådan situation genom utbildning eller

utveckling på annat sätt erhåller en högre befattning.

Kommunala avtalspensioner

Bestämmelserna om de kommunala tjänstepensionerna finns i pensionsavtal för arbetstagare hos kommuner och landsting, PA-KL 85.

Antalet anställda som omfattas av de kommunala pensionsavtalen är drygt 1 150 000 personer.

För ålderspension gäller olika pensionsåldrar. Pensionsåldern är i princip 65 år vilket gäller för ca 450 000 anställda. Men för stora grupper, t.ex. inom vårdområdet, tillämpas pensioneringsperioden 63-65 år för drygt 690 000 anställda. För andra grupper exempelvis hamnlots och skötare inom mentalsjukvården gäller pensionsåldern 63 år. För brandmän, brandförmän, brandingenjörer samt brandmästare med tjänstgöring i utryckningsstyrkor, sammanlagt drygt 5 400 anställda, gäller 60 års pensionsålder.

Privata avtalspensioner

I avtalet om industrins och handelns tilläggspension för tjänstemän, ITP-planen, är drygt 630 000 tjänstemän försäkrade. Det finns ca 200 000 försäkrade i pensionssystem som förmånmässigt ligger ITP-planen nära.

Pensionsåldern för ålderspension enligt ITP-planen och motsvarande planer är 65 år. Det är möjligt att avtala om lägre pensionsålder.

Pension enligt avtalet om pensionsplan för särskild tilläggspension, STP-planen, omfattar ca 1 000 000 anställda inom LO-området.

Planen omfattar enbart ålderspension. Pensionsåldern är

65 år. Det finns inte några bestämmelser om förtida uttag eller lägre pensionsåldrar.

För gruvarbetare - bortåt 5 000 personer - finns ett fristående pensionsavtal enligt vilket pension kan betalas ut mellan 60 och 65 års ålder. För hel pension, 65 % av genomsnittslönen under de tre bästa åren, fordras minst 10 år i underjordsarbete och totalt minst 20 års anställning. Tiden som pensionär får tillgodoräknas som tjänsteår enligt STP-planen.

5 PENSIONSÅLDRAR OCH TIDSBEGRÄNSADE ANSTÄLLNINGAR FÖR MILITÄR PERSONAL I ANDRA LÄNDER

Här redovisas pensionsåldrar och tidsbegränsade anställningar för militär personal i andra länder. De länder jag valt att studera är Danmark, Finland, Nederländerna, Norge, Polen, Storbritannien, Tyskland, Österrike.

Dessa länder representerar sinsemellan olikheter avseende samhällsstruktur, historia, kultur m.m. vilket återspeglar sig i respektive lands försvarsmakt.

5.1 Pensionsåldrar för militär personal i andra länder

I Finland har militära tjänstemän i förhållande till övriga statstjänstemän en lägre och med hänsyn till förmåner, till synes gynnsammare pensionsålder. Huvudmotivet till detta är att krigsorganisationen därigenom anses tillförsäkras ett större antal välutbildade officerare. Den kostnad som är förknippad härmed har hittills ansetts vara motiverad. Gällande bestämmelser har dock under en längre tid varit föremål för kritisk uppmärksamhet från olika arbetstagarorganisationers sida, vilket kan resultera i att förändringar övervägs.

I dag är pensionsåldern för officerare i armén och marinen samt flygvapenofficerare som inte har aktiv flygtjänst 50 år för majorer och lägre, 55 år för överstelöjtnanter och 60 år för överstar och generaler. Alternativt finns möjlighet att gå i pension efter ett visst fullgjort antal tjänsteår. För majorer och uppåt innebär det att de kan ta avsked med full ålderspension efter 25 tjänsteår och samma

sak gäller för kaptener efter 20 års tjänst.

Generaler avgår som regel i pension först då de fyller 60 år. Av överstarna avgår 10%, av överstelöjtnanterna 35% och av majorerna 50% efter 25 tjänsteår. Av kaptenerna avgår 50% efter 20 tjänsteår.

Officerare i Finland som går i pension efter fullgjort antal tjänsteår erhåller ofta arbete som exempelvis säkerhetschefer, befolkningsskyddschefer, beredskapschefer, informationschefer m.m. vid olika civila myndigheter och företag.

I Polen pensioneras generaler vid 62 års ålder, överstar vid 58 års ålder och överstelöjtnanter vid 55 års ålder. Praktiskt taget alla polska officerare blir överstelöjtnanter. Pension kan även beviljas mot bakgrund av ett visst fullgjort antal tjänsteår. En yrkesofficer som slutar efter 15 års tjänst får en pension som motsvarar 40% av grundlönen. Full pension utbetalas till den officer som fullgjort 35 års tjänst.

I Norge är med vissa undantag pensionsåldern för allt befäl 60 år. Det finns emellertid möjlighet att gå i pension vid 57 års ålder förutsatt att summan av den enskildes levnadsålder och tjänstetid är 85 år eller mer.

Den officiella pensionsåldern i Österrike är 65 år. Av en "pensionsåldersklass" går 3-4 % i pension vid 65 års ålder. De flesta pensionerar sig dock vid 55 års ålder. Procentandelen av månadslönen som motsvarar pensionsutbetalningen stiger med antalet tjänsteår. Maximibeloppet utbetalas efter 35 tjänsteår vilket de flesta officerare har uppnått vid 55 års ålder.

Storbritannien tillämpar synnerligen komplicerade och svårrelaterade pensionssystem i vilka man utgår från individen i varje enskilt fall. Emellertid kan sägas att offi-

cerare som är anställda "permanent", dvs. för en period på 16 år skall ha tjänstgjort dessa 16 år före 55 års ålder för att få pension. Dessa officerare får även en gratifikation efter avslutad tjänstgöringsperiod.

I Tyskland gäller att alla officerare pensioneras enligt lag senast det år de fyller 60 år. Det är emellertid endast generaler som normalt pensioneras vid denna ålder. Enligt gällande föreskrifter och praxis pensioneras tyska underofficerare vid 52 års ålder, officerare upp till kaptens grad vid 53 år, majorer vid 55 år, överstelöjtnanter vid 57 år och överstar vid 59 års ålder. Officerare i stridsflygtjänst går i pension vid 40 års ålder.

Den tyska försvarsmakten skall fram till år 1994 reduceras med 35%. För att underlätta nödvändiga personalreduceringar föreligger utkast till två nya lagar. Det ena av dessa lagutkast innebär i princip att officerare i åldrarna från strax under 50 år ges möjlighet att avgå med full pension från den tidpunkt då deras trupperheter läggs ner eller då deras uppgifter upphör och de inte längre anses oundgängliga för försvarsmakten. Det andra förslaget innebär i stort sett att nuvarande pensionsåldrar sänks med ett år.

I Danmark pensioneras alla tillsvidareanställda officerare vid 60 års ålder.

I Nederländerna lämnar de flesta officerare försvarsmakten vid 55 års ålder.

5.2 Tidsbegränsade anställningar för militär personal i andra länder

Det är endast Finland och Polen som inte har någon form av tidsbegränsad anställning av militär personal. Polen strävar emellertid efter att bygga upp sin försvarsmakt med 50-60% yrkesbefäl och resten värnpliktiga m.fl. till

skillnad mot dagens fördelning om 30% yrkesbefäl och 70% värnpliktiga. I gruppen med flera skall inräknas en föreslagen organisation med kontraktsanställda. Kontraktstiden skall, enligt ett förslag som för närvarande bearbetas och studeras i det polska parlamentet, uppgå till 5 år. Vidare föreslås att en kontraktsanställning, för den intresserade och lämpade, efter viss vidareutbildning skall kunna ersättas av en tillsvidareanställning som yrkesofficer.

I Norge finns 12 600 befäl i fredsorganisationen. Av dessa är ca 3 000 kontraktsbefäl med tidsbestämd anställning. Kontraktsbefälen inkluderar befäl med plikttjänst som efter 12 månaders befälsskola gör 12 månaders plikttjänst som befäl (sergeant) vid stående förband eller rekrytskolor. "Engasjert" befäl anställs för en eller maximalt två treårsperioder på nivåerna sergeant, fänrik och löjtnant. Man överväger dock att i framtiden kontraktera dem till högst 34 års ålder.

Utöver dessa befäl anställs meniga vilka kontrakteras för maximalt två treårsperioder.

För att underlätta övergången till ett civilt arbete utbetalas till den enskilde efter en treårsperiod en gratifikation av storleksordningen en årslön.

I Österrikes försvarsmakt består den militära personalen i fred av 2 500 officerare, 10 500 underofficerare och 7 500 kontraktsanställda. De kontraktsanställda, s.k. "zeitsoldaten" anställs för tidsperioder från tre och upp till 15 år.

Storbritannien tillämpar anställning av officerare på korta tidsperioder från tre och upp till åtta år endast i flygvapnet. Av totalt 15 000 officerare i flygvapnet är 2 000 anställda på sådana korta tidsperioder och de finns inom samtliga tjänstegrenar. Piloter och navigatörer kan dock anställas på perioder upp till tolv år.

Efter avslutad kontraktsperiod får den anställde en gratifikation. Någon civil utbildning förekommer inte.

För lämpliga kontraktsanställda finns möjlighet att övergå till "permanent" anställning. En "permanent" anställning varar i 16 år.

I Tyskland gäller att försvarsmakten tillgodoser en stor del av sitt behov av unga officerare och underofficerare i åldrarna 20-35 år genom kontraktsanställning av olika lång varaktighet. Anställningstiderna varierar från 1 till 15 år. Huvuddelen av underofficerarna, 75%, är kontraktsanställda. Underofficerarna utgör 38% av personalen i krigsförbanden.

Den tyska försvarsmakten har tagit på sig ett långtgående ansvar för den enskilde kontraktsanställdes möjligheter att efter avslutad anställning klara sig på den civila arbetsmarknaden. Det innebär att ju längre kontraktstid den enskilde har, desto längre tid erbjuds att med bibehållen lön genomföra civila studier. För officerare med 12 och 15 års kontraktstid ingår 3 $\frac{1}{2}$ års civila universitetsstudier med inriktning helt enligt den enskildes önskemål vid det tyska försvarets egna universitet.

Kontraktsanställd militär personal i Danmark har löpande kontrakt upp till 35 års ålder eller ett tidsbestämt kontrakt. Ett fåtal kan få förlängning upp till 45-årsåldern. De kontraktsanställda finns i graderna upp till chefssergeant. De som har kontrakt på minst 33 månader inom försvarsmakten har rätt till civil utbildning för att underlätta övergången till den civila arbetsmarknaden, eller för att underlätta möjligheterna till fortsatt tjänstgöring inom försvarsmakten.

Nederländernas fredstida försvarsmakt består av drygt 26 000 anställda befäl. Av dessa är 7 000 kontraktsan-

ställda. De allra flesta kontraktsanställda tjänstgör som löjtnanter och de får samma utbildning som värnpliktiga officerare.

6 PERSONALEKONOMISKA BEDÖMNINGAR

I detta kapitel redovisas personalekonomiska bedömningar för försvarsmakten vad gäller yrkesofficerarnas utbildningskostnader och förtidsavgångar bland yrkesofficerare. Kapitlet redovisar även bedömningarna för samhället utifrån förtida avgångar bland yrkesofficerare. Kapitlet avslutas med en diskussion kring ekonomiska frågor i samband med tidsbegränsade anställningar.

6.1 Kostnader för utbildning av yrkesofficerare

Enligt den av riksdagen beslutade befälsordningen skall yrkesofficerarna efter avslutad värnpliktsutbildning ges grundläggande yrkesutbildning. Officersutbildningen skall därefter ske genom olika steg vid officershögskola, krigshögskola och militärhögskola.

Motsvarande utbildning ges inte på annat håll i samhället. Försvarsmakten måste därför bekosta utbildning och kompetensutveckling för yrkesofficerarna. I detta avsnitt redovisas kostnader för de olika stegen i utbildningen av yrkesofficerare till olika kompetensnivåer.

6.1.1 Beräkningsmetod

För att få med samtliga relevanta kostnader har följande beräkningsmodell använts. Tre kostnadskomponenter kan identifieras. Det första är kostnader för utbildning. Här ingår framför allt skolkostnader, dvs. lärarlöner och lokaler men även övningsberoende kostnader. Den andra komponenten är

kostnader som kan härledas till eleven, dvs. lönekostnader inkl. lönekostnadspålägg, traktamenten m.m. Den tredje kostnadskomponenten beror på bortfall bland officerarna, dvs. ett antal officerare slutar av olika anledningar. Detta kräver en "överrekrytering" dvs. en utökad behovsrekrytering av yrkesofficerare.

Uppgifter om skolkostnader har inhämtats från försvarsstab-
en. Dessa är beräknade utifrån antal elevdagar och några
representativa skolmyndigheters budgetar. Kostnaderna avser
budgetåret 1990/91.

Även uppgifterna avseende elevkostnader har inhämtats från
försvarsstab-
en. Den inkluderar lön under utbildningen,
lönekostnadspålägg och traktamenten, fria ledighetsresor
samt tjänsteresor. Kostnaderna avser det löneläge och de
traktamentsbelopp som gäller för år 1991.

Överrekryteringen har beräknats med utgångspunkt från hur
många personer som utexaminerats från respektive nivå-
höjande skola dividerat med antalet yrkesofficerare som
stannar inom försvarsmakten så länge de befinner sig i den
"militära karriären". Här bör dock observeras att framtida
avgångsfrekvenser kan skilja högst väsentligt från de
historiska värdena eftersom försvarsmakten har vidtagit ett
stort antal åtgärder, exempelvis förändrade avtal för fän-
rikar, för att minska avgångarna. Detta kommer förmodligen
att reducera framtida överrekryteringsbehov.

Det bör också observeras att det förekommer en viss åter-
rekrytering bland de yrkesofficerare som slutar. Detta är
inte redovisat i siffrorna nedan. Vidare förekommer det att
yrkesofficerare byter försvarsgren. Slutligen bör det
poängteras att så gott som samtliga yrkesofficerare som
slutar sin anställning fortsätter att vara krigsplacerade
som officerare och är därmed en tillgång i krigsorganisa-
tionen. De placeras de första fem åren som yrkesofficerare
och senare som reservofficerare eller värnpliktsofficerare.

Inom exempelvis flygvapnet är det fler reservofficerare som är f.d. yrkesofficerare än direktutbildade reservofficerare. Den totalkostnad som redovisas i det följande är därför en överskattning.

Värdena för beräkning av överrekryteringen har erhållits på olika sätt. I några fall är det historiska data och i andra fall är det uppskattningar baserade på jämförelser med andra liknande grupper. Det innebär att siffrorna för de olika försvarsgrenarna inte bör jämföras. Det innebär också att stor försiktighet bör användas vid tolkningen av totalkostnaden.

För armén gäller att av 450 antagna yrkesofficersaspiranter kommer 380 att bli fänrikar och 330 blir minst kapten. Av de 50 fänrikar som inte blir kaptener kommer de flesta att fortsätta inom yrket som löjtnanter till pensionsavgång. Några kommer genom förtida avgång att lämna sin anställning inom försvarsmakten. Detta är en schablon som används i planeringen och det är ett värde baserat på statistiskt underlag.

För marinens del är förtidsavgångarna bland yrkesofficerarna flest i åldern under 30 år ca 10 %. För yrkesofficerare som är äldre än 30 år är förtidsavgångarna ca 2 %. Detta är historiska värden från senare hälften av 1980-talet.

Flygvapnets marklinjer har haft 7 % årliga avgångar bland fänrikar sedan den nya befälsordningen infördes. Det betyder att cirka en tredjedel av fänrikarna slutar innan de blir löjtnanter. Motsvarande värde för högre militära grader finns inte. Dessa är därför uppskattade.

Uppskattningar av överrekryteringskoefficienten för försvarsgrenarna har påverkats av avgångsfrekvenserna som finns beskrivna i försvarets forskningsanstalts studie med titeln En deskriptiv undersökning av yrkesofficerarnas förtida avgångar under åren 1984-1989.

6.1.2 Kostnadsberäkningar

De totala kostnaderna för att få fram nya officerare är summan av skolkostnaderna och elevkostnaderna multiplicerat med överrekryteringskoefficienten. Överrekryteringskoefficienten är lika med ett om alla stannar inom försvaret. Annars blir den större än ett.

För att illustrera spridningen mellan försvarsgrenarna är kostnaderna beräknade för armén, marinen och flygvapnet. Det bör observeras att det förekommer spridning kring värdena inom respektive försvarsgren beroende på vilken inriktning som avses. Värdena i tabellen är medelvärden för respektive militär grad.

Kostnaden för värnpliktsutbildning t.o.m. kompanibefäl är inte inkluderad i tabell 6.1.

Flygförarpersonal intar en särställning och ingår inte i redovisningen. Detta överensstämmer med direktivens avgränsning av utredningsuppdraget.

**Tabell 6.1 Utbildningskostnader för yrkesofficerare,
1000-tal kr.**

Grad och försvars- gren	Skol- kost- nad	Elev- kost- nad	Summa exkl. över- rekry- tering	Över- rekry- tering	Total- kostnad
Till fänrik					
armén	53	370	423	1,2	508
marinen	114	415	529	1,1	582
flygvapnet	255	543	798	1,1	878
Från fänrik till löjtnant					
armén	25	135	160	1,4	224
marinen	270	208	478	2,0	956
flygvapnet	63	160	223	1,5	335
Från löjtnant till kapten					
armén	75	224	299	1,2	359
marinen	270	212	482	1,4	675
flygvapnet	74	196	270	1,3	351
Från kapten till major/örlogskapten					
armén	148	292	440	1,2	528
marinen	93	235	328	1,2	394
Från major/örlogskapten till överstelöjtnant/kommendörkapten					
armén	355	763	1 098	1,1	1 208
marinen	319	865	1 184	1,1	1 302

Källa: ÖB

6.2 Att fördela utbildningskostnaden över tiden

Vid intäktsfinansierad verksamhet används olika uttryck och mått för värdering av investeringar. Några mått har att göra med totala framtida intäkter, andra behandlar tiden det tar för att få tillbaka en intäkt som motsvarar investeringen. Detta låter sig oftast inte beräknas om verksamheten är anslagsfinansierad. Man kan t.ex. inte tala om en återbetalningstid för en investering inom anslagsfinansierad verksamhet såvida denna inte innebär lägre framtida kostnader.

När det gäller utbildningen av yrkesofficerare går det inte att identifiera vare sig framtida intäkter eller minskade framtida kostnader. Trots detta kan det vara intressant att beräkna genomsnittlig årlig investeringskostnad för olika utbildningar beroende på hur lång tid de kommer till användning.

6.2.1 Genomsnittlig årlig utbildningsinvestering

Genomsnittlig årskostnad för en utbildningsinvestering beräknas genom att kostnaderna som redovisas i avsnitt 6.1 divideras med skillnaden mellan olika avgångsåldrar och examensålder. Eftersom det kan vara intressant att få ett spridningsmått redovisas förutom medianen för examensålder från olika nivåhöjande skolor, även en lägre och en högre ålder, där dessa åldrar anger inom vilket åldersintervall flertalet av yrkesofficerarna faller vid utexamineringen från den militära skolan.

Tabell 6.2 innehåller kostnader för den senast genomgångna nivåhöjande skolan. Den sammanlagda eller ackumulerade kostnaden från alla utbildningarna finns presenterad i tabell 6.3.

Tabell 6.2 Genomsnittlig årskostnad för investering i senast genomgångna nivåhöjande utbildning vid olika avgångsåldrar, 1000-tal kr.

Grad och examens- ålder	Avgångsålder					
	40	45	50	55	60	65
Fänrik						
median 23	35	27	22	19	16	14
yngst 20	30	24	20	17	15	13
äldst 25	40	30	24	20	17	15
Löjtnant						
median 27	23	17	13	11	9	8
yngst 24	19	14	12	10	8	7
äldst 40	-	60	30	20	15	12
Kapten						
median 30	35	23	18	14	12	10
yngst 26	25	18	15	12	10	9
äldst 40	-	70	35	23	18	14
Major/örlogskapten						
median 33	71	42	29	23	19	16
yngst 29	45	31	24	19	16	14
äldst 40	-	100	50	33	25	20
Major/örlogskapten med MHS/HK						
median 37	400	150	92	67	52	43
yngst 32	150	92	67	52	43	36
äldst 43	-	600	171	100	71	55

Källa: ÖB

Tabell 6.3 Genomsnittlig årskostnad för total investering för samtliga nivåhöjande utbildningar vid olika avgångsåldrar, 1000-tal kr.

Grad och examens- ålder	Avgångsålder					
	40	45	50	55	60	65
Löjtnant						
median 27	58	44	35	29	25	22
yngst 24	49	38	31	27	23	21
äldst 40	-	90	54	40	32	27
Kapten						
median 30	93	67	53	43	37	32
yngst 26	74	57	46	39	35	30
äldst 40	-	160	89	63	50	41
Major/örlogskapten						
median 33	165	109	82	66	55	48
yngst 29	119	88	70	58	50	44
äldst 40	-	260	139	97	75	61
Major/örlogskapten med MHS/HK						
median 37	565	259	174	133	108	91
yngst 32	269	180	137	110	93	80
äldst 43	-	860	310	197	145	116

6.2.2 Slutsatser

Som man kan utläsa ur tabellerna 6.2 och 6.3 är det utbildning sent i karriären som ger höga genomsnittliga årskostnader. Detta beror på att det finns färre år att sprida kostnaderna över. Skillnaden i genomsnittlig årskostnad för utbildningen av en major med genomgången 2 årig högre kurs vid militärhögskolan, MHS/HK, beroende på om denne slutar vid 60 eller 65 års ålder är 17 000 kr. För en löjtnant är motsvarande värde 3 000 kr. I båda fallen gäller dock att kostnaden är i det närmaste försumbar jämfört med lönekostnaden.

Det är först när en utbildning endast används under ett fåtal år som utbildningskostnaden starkt påverkar den ekonomiska kalkylen. Om t.ex. två majorer genomgår MHS/HK vid 43 års ålder och slutar vid 45 år respektive 50 år blir skillnaden dem emellan i genomsnittlig årskostnad över en halv miljon kronor, dvs. mycket mer än en årslön.

Detta får inte tolkas som att äldre yrkesofficerare inte bör utbildas. Det är viktigt att de lämpligaste personerna används på olika befattningar och att de får rätt utbildning för befattningen. Däremot skall det tolkas så att det är kostsamt att utbilda personal som slutar relativt snart efter utbildningen.

Om kostnaden för utbildningen sprids ut över 15-20 år kommer skillnaden i genomsnittlig årskostnad att bli liten om den fördelas över några fler eller några färre år oberoende av hur kostsam utbildningen är. Om utbildningskostnaderna sprids över endast 2-5 år kan det bli stora skillnader på en genomsnittlig årskostnad om utbildningen är kostsam. Utbildningskostnaden väger följaktligen ganska lätt i en ekonomisk kalkyl såvida inte avgångarna sker relativt snart efter utbildningen.

6.3 Kostnader för att stimulera förtida avgångar av yrkesofficerare

Oberoende av pensionsålder har försvarsmakten ett behov av olika instrument för att kunna erbjuda yrkesofficerare förtida avgång. Det finns ett antal olika möjligheter att göra detta. I det följande beskrivs kostnadseffektivitetsmodeller för två av dessa instrument; förtidspensionering och förtida avgång. I detta kapitel avses med förtidspensionering all tjänstepensionering vid ålder lägre än ålderspension. Med förtida avgång avses genom någon form av ekonomisk ersättning stimulerad övergång till sysselsättning utanför försvarsmakten.

6.3.1 Lönenivåer för yrkesofficerare

Ett grundvärde i kostnadsberäkningarna är löner för olika kategorier yrkesofficerare. I tabell 6.4 redovisas genomsnittliga årslöner för yrkesofficerare äldre än 45 år. Tabellen är uppdelad i olika militära grader och i olika åldersintervall. De redovisade lönerna inkluderar lönetillägg.

Lönerna är baserade på kända värden från september 1990 och har räknats upp med prisutvecklingsgaranti 1,4 % och icke nivåhöjande utrymme med 1,15 % för år 1991. Underlaget kommer från statens arbetsgivarverk, SAV.

Årslöner för yngre yrkesofficerare - fänrikar och löjtnanter - redovisas i tabell 6.5.

Tabell 6.4 Årslöner för äldre yrkesofficerare inkl. lönetillägg, 1000-tal kr.

Militär grad	Ålder		
	45-49	50-54	55-59
Löjtnant	187	184	184
Kapten	223	222	213
Major	244	242	234
Överstelöjtnant	291	275	281

Källa: SAV

Tabell 6.5 Årslöner för yngre yrkesofficerare inkl. lönetillägg, 1000-tal kr.

Militär grad	Ålder		
	25-29	30-34	35-39
Fänrik	162		
Löjtnant		179	178

Källa: SAV

Som kan utläsas ur tabellerna 6.4 och 6.5 är det den militära graden som främst påverkar lönenivån. I gruppen äldre yrkesofficerare påverkar åldern snarast negativt på lönenivån. Detta beror förmodligen på minskande lönetillägg i högre ålder.

Försvarsmakten måste även betala lönekostnadspålägg på ca 40 %. Lönekostnaderna för äldre yrkesofficerare är därför årligen i genomsnitt

- o 260 000 kr. för en löjtnant,
- o 300 000 kr. för en kapten,
- o 335 000 kr. för en major och
- o 400 000 kr. för en överstelöjtnant.

Försvarsmaktens genomsnittliga årslönekostnader är 225 000 kr. för en fänrik och 250 000 kr. för en löjtnant som är under 40 år.

6.3.2 Kostnadsberäkning vid förtidspensionering utan nyrekrytering

Om en yrkesofficer slutar med förtidspension får försvarmakten en utgiftsminskning som svarar mot lönekostnaden (dvs. lön plus lönekostnadspålägg).

Denna minskning reduceras dock med kostnaden för förtidspensionen. Om man utgår från att försvarmakten får betala hela kostnaden och att reglerna för ersättning vid förtidspensionering i stort följer dagens regler (inkl. löneskatt) så kan ersättningen uppskattas till minst 65 % av lönen - ersättningen kan bli högre - plus ca 22 % av detta belopp i löneskatt.

Resultatet motsvarar i genomsnitt värdena i tabell 6.6. Besparingen är uppdelad på olika militära grader.

Tabell 6.6 Försvarets årliga besparing vid förtidspensionering av yrkesofficerare, 1000-tal kr.

Militär grad	Lönekostnad	Förtidspension	Besparing
Löjtnant	260	145	115
Kapten	300	175	125
Major	335	190	145
Överstelöjtnant	400	225	175

Om det framför allt är aktuellt att förtidspensionera löjtnanter och kaptener blir den genomsnittliga besparingen 120 000 kr. per år och yrkesofficer. Försvarsmaktens besparingar ökar om det är majorer eller officerare med högre grader som förtidspensioneras.

6.3.3 Kostnadsberäkning vid förtidspensionering med nyrekrytering

När yrkesofficerare slutar med förtidspensionering utan att de ersätts av nya yrkesofficerare uppstår det vakanser vid försvarsmaktens myndigheter. Ofta är det då fråga om övergångsbefattningar som kanske borde besättas, och då främst besättas av yrkesofficerare som närmar sig 45-årsåldern. Om befattningen därför besätts, så leder det i sin tur till att det uppkommer en vakans i krigsorganisationen som kan fyllas med en nyrekryterad yrkesofficer. På så sätt förnyngas officerskåren på ett antal befattningar.

Besparingen vid en förtidspensionering uppgår till 120 000 kr. per år under tiden fram till ålderspension. Detta motsvarar cirka halva årskostnaden för en yngre yrkesofficer exkl. utbildningskostnader. Det krävs med andra ord två förtidspensioneringar för att kunna rekrytera en yngre yrkesofficer inom en given lönekostnadsram för militär personal under åren fram till ålderspensionen. Därefter kommer skillnaden i ökade utbildningskostnader och lägre lön per officerare att motverka varandra.

6.3.4 Kostnadsberäkning vid förtida avgång med vederlag

Försvarsmaktens ekonomiska besparingar vid stimulerade förtidsavgångar med hjälp av någon form av övergångsvederlag motsvarar i mycket de som gäller vid förtidspensionering. Det finns dock vissa skillnader. Den största skillna-

den ligger i hur kostsamt övergångsvederlaget blir. Det är dock inte troligt att vederlaget blir lika stort som förtidspensionen.

Om övergången inte kombineras med en nyrekrytering blir besparingen lika med lönekostnaden minus övergångsvederlaget (jämför förtidspensionen). Det är troligt att myndigheten även får betala någon form av lönekostnadspålägg eller löneskatt på övergångsvederlaget.

Om en yngre yrkesofficer slutar skulle besparingen bli drygt 250 000 kr. per år fram till pensionsåldern minus övergångsvederlaget.

Om övergången kombineras med en nyrekrytering kommer besparingen att reduceras till 25 000 kr. om året i 15 år minus övergångsvederlaget. Detta beräknas som genomsnittlig skillnad i lönekostnad fram till den tidpunkt då den nyrekryterade har uppnått föregångarens lönenivå när man utgår ifrån löjtnants grad.

I dagsläget belastar inte pensionerna försvarsmaktens anslag. Om det i framtiden blir en ändring på detta kommer besparingen vid förtida avgångar att bli större. Den ökade besparingen blir då lika med skillnaden mellan intjänad pension under hela det yrkesverksamma livet och intjänad pension under tiden som yrkesofficer, dvs. livräntan.

Till detta kan läggas försvarsmaktens värdering av att för-
yngra yrkesofficerskåren i krigsorganisationen. Detta kan
svårligen värderas i monetära termer men har inte desto
mindre ett positivt värde.

6.3.5 Ökade kostnader på längre sikt på grund av ändrad genomsnittlig anställningstid inom försvarsmakten

Om genomsnittsåldern för yrkesofficerare ökar till följd av höjd pensionsålder eller minskar till följd av införandet av omfattande förtidspensioneringar kommer detta att få högst marginella effekter på lönenivån och sammanlagda utbildningskostnader. Genomsnittsåldern inom yrkesofficerskåren kommer endast att förskjutas med några år. Som konstaterats i p. 6.3.1 är genomsnittslönen marginellt lägre för yrkesofficerare som är äldre än 45 år. I det åldersskiktet har åldersfaktorn tappat betydelse. Skillnaden i genomsnittlig årlig utbildningskostnad är marginellt högre (se avsnitt 6.2). Dessa två effekter kan antas motverka varandra och kan därför bortses ifrån.

Detsamma gäller vid tillämpning av övergångsvederlag. Det torde kräva ett mycket omfattande system med stimulerade förtida avgångar för att genomsnittsåldern skall förändras drastiskt. Även om genomsnittsåldern blir fem år yngre blir de långsiktiga förändringarna i kostnader i det närmaste försumbara. Och en föryngring på fem år motsvarar att var fjärde yrkesofficer slutar i 40-årsåldern genom stimulerade förtida avgångar utöver dagens förtidsavgångar. Ett så omfattande system kommer förmodligen att leda till att ett antal naturliga förtidsavgångar skjuts upp för att individerna skall komma i åtnjutande av vederlaget. Detta skulle i sin tur höja genomsnittsåldern.

6.3.6 Sammanfattning

Om förtidspensioneringen skall finansieras inom "löneramen" kommer på sikt antalet yrkesofficerare att minska eftersom även kostnaden för förtidspensionen skall rymmas inom löneramen. Det är tveksamt om antalet krigsplacerade yrkesofficerare minskar jämfört med att inte förtidspensionera

yrkesofficerare. Detta beror på om de äldre yrkesofficerarna kan placeras i krigsorganisationen eller ej. Om många äldre yrkesofficerare är krigsplacerade leder det till en minskning, annars inte.

Vid övergång till sysselsättning utanför försvarsmakten kombinerad med ett övergångsvederlag beror den ekonomiska effekten på vederlagets konstruktion och belopp. Om vederlaget inte överstiger besparingen tillkommer den positiva effekten att genomsnittsåldern hos yrkesofficerare i krigsorganisationen minskar utan att det kostar något. Om vederlaget är större än besparingen kommer skillnaden mellan vederlaget och besparingen att vara kostnaden för att förny yngre yrkesofficerskåren.

6.4 Samhällsekonomiska bedömningar av förtida avgångar hos yrkesofficerare

Ovan har endast kostnader för försvarsmakten beaktats. Även om det otvivelaktigt primärt är dessa kostnader som är intressanta, så finns det ett visst värde i att även belysa effekten för samhället i övrigt om försvaret regelmässigt börjar använda sig av förtida avgångar. I det följande belyser jag hur detta kan tänkas påverka samhället.

6.4.1 Samhällsekonomisk bedömning

Rent allmänt kan sägas att en samhällsekonomisk kalkyl över offentlig verksamhet sätts i nationalräkenskaperna lika med kostnaden för produktionen. Enligt en sådan definition är besparingar - kostnadsminskningar som inte samtidigt innebär ambitionssänkningar - i offentlig sektor i princip omöjliga att göra.

Detsamma gäller för försvarsmaktens verksamhet. Om försvarsmakten gör en besparing kommer värdet - i national-

räkenskaperna - av försvarsmakten att minska.

En förenklad variant till samhällsekonomisk bedömning är att värdera förändringen i samhällsnyttan/kostnaden av att äldre yrkesofficerare inte längre arbetar som officerare. Detta belopp kan dock inte sättas i relation till försvarsmaktens besparing.

Rent allmänt kan sägas att samhällsnyttan är lägre - alternativt samhällskostnaden större - om avvecklade yrkesofficerare drabbas av hög, långvarig arbetslöshet och/eller lägre lön. På samma sätt innebär det att om yrkesofficerare generellt får högre lön utanför försvarsmakten ökar samhällsnyttan - alternativt minskar samhällskostnaden. Om yrkesofficerare förtidspensioneras bortfaller deras produktion och detta drabbar samhället negativt.

6.4.2 Samhällsekonomisk beräkning

Det allmänna konjunkturläget, stor arbetslöshet, låg tillgång till lediga arbeten, förvärvsfrekvensen, åldersfördelningen, typ av alternativa arbetstillfällen och odifferentierat näringsliv i kommunen eller i regionen är exempel på faktorer som kan påverka arbetslösheten och/eller lönenivån för förtidsavgångna yrkesofficerare.

Den faktor som förmodligen kommer att ha störst inverkan på den samhällsekonomiska effekten är dock om övergången till sysselsättning utanför försvarsmakten sker på frivillig eller icke frivillig basis.

Om övergången av yrkesofficerare sker på icke frivillig basis genom någon form av tvång, mot individens vilja, kan man närmast jämföra med industriinskränkningar. Överkapaciteten på en viss grupp av anställda reduceras genom friställning. Yrkesofficerarna kan inte räkna med anställning inom försvarsmakten. Även om förvarningstiden är lång så

finns det en betydande risk för att ett stort antal yrkesofficerare kommer att lämna arbetsmarknaden.

Det finns ingen generell statistik över förväntad arbetslöshet vid friställning. Arbetslivscentrum har bedrivit ett antal fallstudier som beskriver hur olika individers arbetsmarknadsmöjligheter ser ut efter nedläggningar eller inskränkning av verksamhet.

Peter Mossfeldt har gjort en översikt över 20 års forskning kring företagsnedläggningar i rapporten Sista skiftet, Arbetslivscentrum, 1983. På s. 18 skriver han följande.

"De äldre, oavsett yrkesutbildning och lång yrkeserfarenhet, var i allmänhet arbetslösa under en lång period. En stor andel förtidspensionerades och försvann ut ur arbetskraften."

Lena Gonäs och Helén Westin, G&W, har studerat andelen arbetstagare som befann sig utanför arbetsmarknaden två år efter friställningar och presenterar resultatet av studien i Analys av de enskilda individernas arbetsmarknadsförankring med hänsyn tagen till individfaktorer och företagens förändringsform, Arbetslivscentrum, maj 1991. Baserat på 3 400 individer skattades att bland män över 50 år var 48% utanför arbetsmarknaden två år senare. Bland tjänstemän över 50 år var motsvarande siffra 39,5%. Vid inskränkningar i verksamheten skattades 54,8% av individerna över 50 år som varande utanför arbetsmarknaden. Motsvarande siffror för ålderskategorierna 30-49 år var mindre än 3% i samtliga fall. Bland de som var kvar på arbetsmarknaden skattades 75,1% av de manliga tjänstemännen som var äldre än 50 år ha fast anställning.

Sammantaget kan sägas att i G&Ws studie gäller att arbetstagare som är äldre än 50 år och som friställs har mycket dåliga framtidsutsikter på arbetsmarknaden. Grovt uppskattat kan man gissa att knappt 40% kommer att få fast anställning.

Lena Gonäs har utvecklat G&Ws studie i Industriomvandling i välfärdsstaten, Arbetslivscentrum, 1991. Där refererar hon även bl.a. till en studie av P.A. Edin. P.A. Edin har sammanställt data från 122 nedläggningar. Genomsnittlig uppföljningstid var 4,9 månader. Bland män mellan 50 och 54 år var 59% i arbete, män mellan 55 och 59 år 49% och bland män i åldern 60-65 år var endast 17% i arbete. Övriga var arbetslösa eller hade lämnat arbetsmarknaden.

Resultaten från ovan nämnda studier vad gäller äldre kvinnor är att dessa ofta har en sämre eller mycket sämre möjlighet än männen att få ny anställning efter nedläggningar och verksamhetsinskränkningar. Även om det ännu inte finns några äldre kvinnliga yrkesofficerare är det dock viktigt att vara medveten om detta.

Det finns anledning att förvänta sig en negativ effekt på samhällsekonomin om förtida avgångar bland äldre yrkesofficerare skulle ske med någon sorts tvång mot individens vilja. En stor majoritet kommer att lämna arbetsmarknaden och därmed inte bidra med produktion.

Om avgången är helt frivillig från individens sida är det däremot troligt att yrkesofficeren redan har ett nytt arbete förberett. Någon arbetslöshet är därför inte trolig. Skillnaden i lönenivå är förmodligen högst marginell om den nya lönen skulle vara lägre. Vid frivillig förtida avgång är det därför inte troligt att det uppstår någon negativ effekt för samhällsekonomin.

6.4.3 Slutsatser

Med tanke på den låga sannolikheten för de som är äldre än 50 år att få nytt arbete vid nedläggningar och verksamhetsinskränkningar bör man betänka att det kanske är relativt få äldre yrkesofficerare som kommer att utnyttja en frivillig möjlighet att få ett övergångsvederlag som "starthjälp"

för en ny karriär utanför försvarsmakten. Eftersom tvångs-åtgärder från försvarsmaktens sida får anses osannolika, är det rimligt att anta att de ekonomiska erbjudandena måste vara stora för att flera än ett marginellt antal äldre yrkesofficerare skall utnyttja dem. Försvarsmakten bör därför inte sätta allt för stort hopp till att detta är en billig lösning på problemet med obalansen i åldersstrukturen. Troligt är därför att förtida avgångar bör ske bland yngre yrkesofficerare.

6.5 Tidsbegränsade anställningar

Enligt utredningsdirektiven bör jag pröva möjligheten att för vissa befattningar tillämpa olika former av tidsbegränsade anställningar. I det följande avsnittet belyses de ekonomiska konsekvenserna när militär personal med tidsbegränsad anställning används

- o vid tillfällig arbetsanhopning,
- o vid tillfällig brist på yrkesofficerare eller
- o som stadigvarande ersättare för yrkesofficerare.

6.5.1 Tidsbegränsade anställningar vid tillfällig arbetsanhopning

Försvarsmaktens myndigheter kan råka ut för tillfälliga arbetsanhopningar. Det kan exempelvis vara fråga om en större värnpliktskull som måste utbildas eller tillfälliga beredskapsuppgifter. För att klara av detta är det inte rationellt att utbilda nya yrkesofficerare. Dels tar det för lång tid och dels kommer dessa nya yrkesofficerare att sakna arbetsuppgifter när den tillfälliga arbetsanhopningen är över.

En lösning är att tillfälligt anställa militär personal som med ett minimum av utbildning kan lösa uppgifterna.

Det är ofta effektivt att låta samma person få möjlighet att arbeta under hela den tid som arbetsanshopningen varar. På så sätt får den tillfälligt anställda ökad erfarenhet och arbetsuppgifterna kommer att lösas mera effektivt efter hand.

6.5.2 Tidsbegränsade anställningar vid tillfällig brist på yrkesofficerare

Det finns olika orsaker till att det uppstår brist på yrkesofficerare. Några av dessa är

- o oväntade förtidsavgångar,
- o otillräcklig rekrytering och
- o obalans i åldersstrukturen.

Vid oväntat stora förtidsavgångar kan försvarsmaktens myndigheter råka ut för brister på yrkesofficerare. Yrkesofficeren som slutar kan fortsatt vara placerad i krigsorganisationen på sin befattning upp till fem år innan han/hon måste ersättas. Men för att myndigheten skall kunna lösa arbetsuppgiften i fredsorganisationen måste man dock finna en ersättare. En långsiktig lösning är att anställa en ny yrkesofficer. Det tar dock en viss tid att rekrytera och utbilda denne. Parallellt med detta måste någon som inte är yrkesofficer anställas. Uppgifterna kan då lösas kortsiktigt, även om de förmodligen inte kan lösas lika bra som om personen vore en yrkesofficer.

Den tillfälligt anställda bör vara någon som med ett absolut minimum av utbildning kan lösa arbetsuppgifterna. Det torde ofta vara frågan om en reservofficer. De ekonomiska konsekvenserna blir då att de lönemedel som inte används på grund av bristen på yrkesofficerare kan användas för avlöning av den tillfälligt anställda. Detta torde därför inte medföra en kostnadsökning. Dock tillkommer kostnader på grund av utbildningskostnaderna för den nye yrkesofficeraren inkl. dennes lön. Det är följaktligen den lång-

siktiga lösningen som ökar kostnaderna, inte den kortsiktiga.

Vid otillräcklig rekrytering bör outnyttjade lönemedel finnas tillgängliga för tidbegränsad anställning av annan militär personal än yrkesofficerare. En negativ effekt är att det finns tillgång till färre yrkesofficerare i krigsorganisationen.

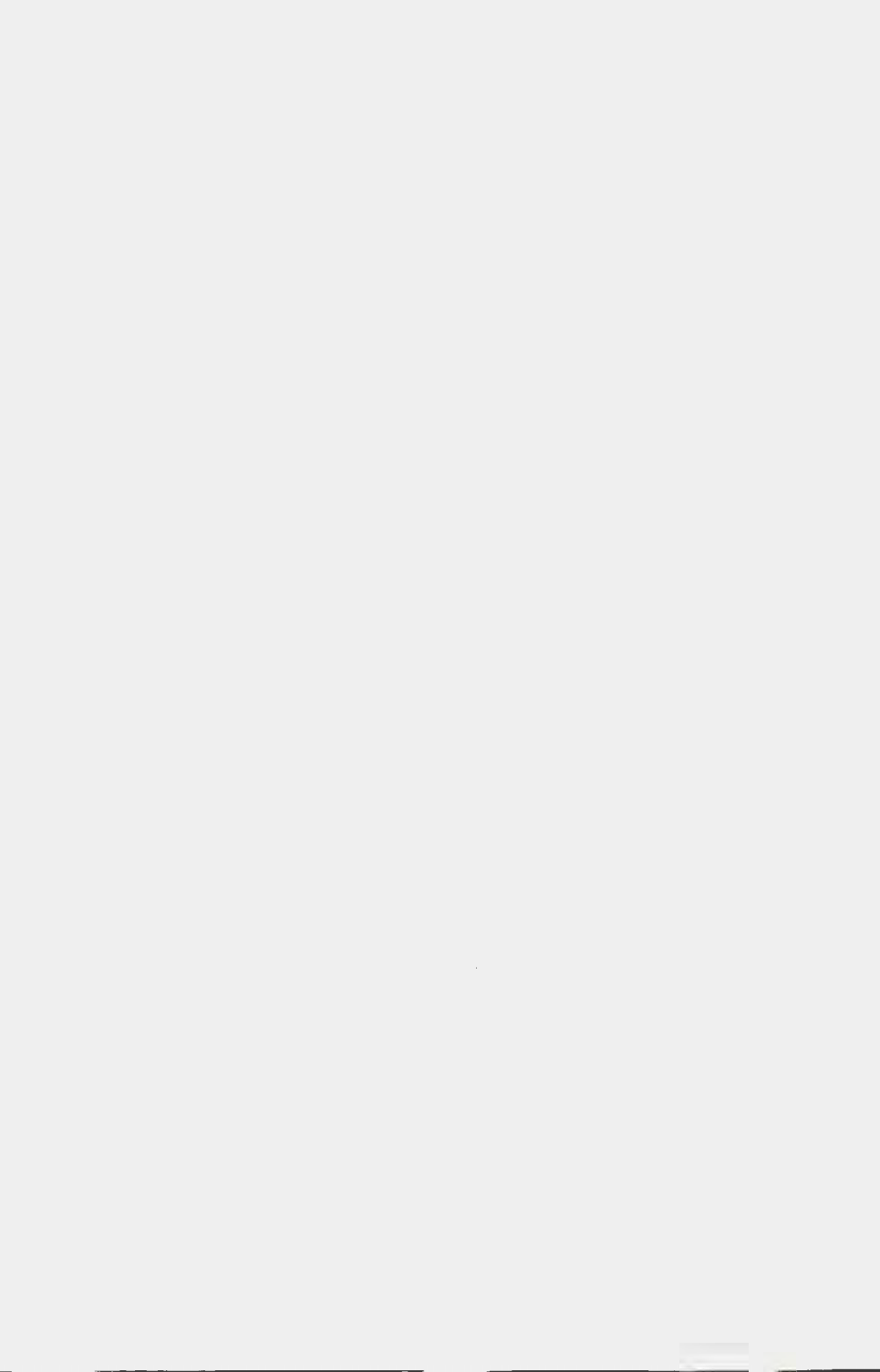
Ytterligare ett fall med brist på yrkesofficerare är när den faktiska åldersstrukturen bland yrkesofficerarna inte överensstämmer med den önskade åldersstrukturen. Om försvarsmakten väljer att lösa detta för fredsorganisationens del med hjälp av tidsbegränsade anställningar måste det finansieras inom anslagen, dvs. genom omfördelning exempelvis från materielinköp till lönemedel. Detta löser dock inte krigsorganisationens problem.

6.5.3 Tidsbegränsade anställningar som stadigvarande ersättare för yrkesofficerare

Om målet är att göra besparingar finns alternativet att omvandla befattningar för yrkesofficerare till stadigvarande tidsbegränsade anställningar med regelbunden nyrekrytering. Det innebär att en myndighet konstant har en eller flera befattningar avsedda för yrkesofficerare besatta av icke-yrkesofficerare. Härigenom minskar kostnaderna för utbildning av yrkesofficerare. Besparingen kommer att vara från 20 000 kr. och uppåt per år och befattning beroende på om förtida avgångar regelmässigt uppträder för anställda på den befattningen. Vidare är lönenivån förmodligen lägre för de tillfälligt anställda. Denna skillnad kan uppskattas till 50 000 kr. per år och anställning. Detta alternativ innebär möjligheter till kraftiga besparingar.

Nackdelen med alternativet är att det leder till minskad tillgång på yrkesofficerare i krigsorganisationen. För-

modligen leder det också till sämre resultat i den fredstida verksamheten eftersom mindre kvalificerad personal utför arbetsuppgifterna. Det är därför knappast en fråga om besparing utan snarare frågan om en ambitionssänkning.



7 SYSTEM MED LÄMPLIG PENSIONSÅLDER FÖR YRKESOFFICERARNA

7.1 Mitt uppdrag

Enligt mina direktiv skall jag mot bakgrund av en kartläggning av åldersstrukturen hos yrkesofficerarna belysa konsekvenserna och pröva lämpligheten av 65 års pensionsålder för denna grupp. Jag skall därvid beakta de särskilda krav på yrkesofficerarna som föranleds av deras uppgifter inom försvarsmakten. Med ledning av denna prövning skall jag - utom för flygförare, som omfattas av särskilda pensionsvillkor - redovisa system med lämplig pensionsålder för yrkesofficerarna. I anslutning härtill skall jag också överväga om det fortfarande kan finnas motiv för att anställa pensionerade yrkesofficerare som reservofficerare.

7.2 Mina utgångspunkter

I kap. 1-6 och bil. 2-3 redovisas det underlag som inhämtats för utredningen. Här redovisar jag de uppgifter som jag finner mest väsentliga för mina ställningstaganden. Jag drar också vissa slutsatser som enligt min mening är betydelsefulla i sammanhanget.

7.2.1 Tidigare utredningar och statsmakternas beslut

Tidigare utredningar och beslut om personalbehov, personalförsörjning och personalutveckling inom försvarsmakten är viktiga utgångspunkter för mina bedömningar.

När det gäller behov, rekrytering, utbildning och utveck-

ling av militärt befäl för försvarsmaktens krigs- och fredsorganisation har riksdagen och regeringen genom olika ställningstaganden till befälsordningen och befälsbehovsutredningens förslag lagt fast vissa principiella riktlinjer.

Jag anser att dessa riktlinjer inte utgör något avgörande hinder för att lösa de praktiska personalpolitiska frågor som jag har i uppdrag att belysa och föreslå lösningar på.

Mina utgångspunkter i dessa avseenden finns närmare beskrivna i kap. 1.

7.2.2 Pågående utredningar

Under utredningsarbetets gång skall jag enligt direktiven beakta statsmakternas ställningstaganden i de frågor som är av betydelse för uppdraget. Under mitt arbete beslutade riksdagen den 19 maj 1991 om verksamhet och anslag inom totalförsvaret för budgetåret 1991/92. Därvid behandlades bl.a. den civila personalens uppgifter och kompetens i försvarets krigs- och fredsorganisation. I övrigt har statsmakterna inte tagit ställning i några frågor som ändrar tidigare beslut och riktlinjer för personalpolitiken inom försvarsmakten.

Jag har haft överläggningar med vissa pågående utredningar som har uppdrag inom personalområdet eller områden som påverkar försvarsmaktens behov av personal. Ingen av utredningarna är dock i ett sådant arbetsläge att de kunnat ge mig några nya ingångsvärden. Från utredningen om översyn av totalförsvarets ledningsorganisation och myndighetsstrukturen inom försvarsdepartementets verksamhetsområde har jag emellertid kunnat inhämta information som pekar på minskad tillgång till arbetsuppgifter för militär personal vid centrala och regionala myndigheter.

7.2.3 Åldersstrukturen hos yrkesofficerarna

Jag har kartlagt yrkesofficerarnas åldersstruktur och funnit att det i försvarsmakten år 1990 fanns 16 800 yrkesofficerare. Med tillämpning av befälsbehovsutredningens åldersnormer för placering på olika befattningar i krigs- och fredsorganisationen har jag delat upp dem i två grupper, de som är högst 44 år och de som är äldre än 44 år. Jag finner då att 66 % är högst 44 år och 34 % är över 44 år. Denna åldersstruktur är en följd av myndigheternas rekrytering och personalens kompetensutveckling i enlighet med befälsordningens principer. Förtida avgångar och organisationsförändringar har också påverkat åldersstrukturen.

Under utredningsarbetets gång har de militära myndigheterna redovisat att det numera, främst mot bakgrund av krigsorganisationens krav, finns behov av en åldersstruktur hos yrkesofficerarna som innebär att 73 % bör vara högst 44 år och 27 % kan vara över 44 år. Detta behov finns år 1991 och bedöms vara detsamma under den närmaste femårsperioden.

Jag har med hjälp av den statistik över förtidsavgångar som redovisas i kap. 3 framskrivit åldersstrukturer hos yrkesofficerarna fram till år 2005 under förutsättning att det totala antalet yrkesofficerare hålls oförändrat.

Vid oförändrad pensionsålder 60 år framskriver jag åldersstrukturen hos yrkesofficerarna enligt följande.

År	högst 44 år	över 44 år
1990	66 %	34 %
1995	63 %	37 %
2000	63 %	37 %
2005	66 %	34 %

Vid höjd pensionsålder till 65 år och antagandet att hälften av berörda yrkesofficerare fr.o.m. år 1992 väljer 65 års pensionsålder framskriver jag åldersstrukturen hos yrkesofficerarna enligt följande.

År	högst 44 år	över 44 år
1990	66 %	34 %
1995	60 %	40 %
2000	60 %	40 %
2005	61 %	39 %

Vid en jämförelse av de två framskrivningarna finner jag att åldersstrukturens utveckling är beroende av personal-sammansättningen år 1990. En höjning av pensionsåldern till 65 år och tillämpningen av övergångsreglerna till statens pensionsavtal, PA-91, innebär med mitt antagande en viss förändring av åldersstrukturen så att antalet yngre yrkesofficerare minskar med fem procentenheter fram till år 2005.

7.2.4 Intern personalrörlighet, förtidsavgångar och perspektiv på officersrollens förändring

Yrkesofficerarnas rörlighet inom försvarsmakten följer de principer som befälsordningen anger. Systemet är uppbyggt så att yrkesofficerare växlar mellan olika arbetsuppgifter under hela yrkeslivet beroende på ålder och kompetens.

En yrkesofficer är i de flesta fall skyddad från extern

konkurrens om arbetsuppgifterna eftersom den utbildning som krävs för att lösa dessa, endast erbjuds inom försvarsmakten och all rekrytering sker bland befälsuttagna värnpliktiga.

Andelen yrkesofficerare som byter yrkesområde, de s.k. förtidsavgångarna, är relativt liten jämfört med andelen yrkesbytare hos arbetskraften i övrigt. Förtidsavgångarna följer dock samma mönster som hos resten av arbetskraften dvs. att byten från yrkesområden med tydlig yrkesstruktur är mindre vanliga än andra och att rörligheten avtar i takt med stigande ålder.

7.2.5 Arbetsmarknadens förutsättningar

Av kap. 4 framgår att det under 1990-talet kommer att ske betydande förskjutningar i åldersstrukturen inom arbetskraften innebärande att antalet personer i åldern 16-24 år väntas minska med 16% fram till sekelskiftet samtidigt som antalet personer i åldrarna 45-59 år ökar med ca 30%. Detta kommer att ställa höga krav på arbetsmarknadens anpassningsförmåga då utbudet av yngre arbetskraft förväntas vara mindre än efterfrågan och tillgången på äldre arbetskraft större än efterfrågan.

Den genomförda studien om arbetskraftens rörlighet mellan olika yrkesområden och arbetsorter visar att rörligheten avtar med stigande ålder.

Med hänsyn till den demografiska utvecklingen drar jag slutsatsen att arbetskraften kring sekelskiftet kan komma att uppvisa lägre rörlighet än vad som framkommit avseende åren 1970-1985. Min bedömning, vilket även framgår av resonemanget i kap. 4, är att det kommer att krävas insatser i form av kompetensutveckling av den medelålders arbetskraften för att klara av anpassningen till dessa nya förhållanden och för att skapa förutsättningar för en effektiv pro-

duktion.

Min sammanfattande slutsats blir därför att samhället i framtiden kommer att hävda arbetslinjen, dvs. att så många personer som möjligt skall ingå i arbetskraften och bidra till produktionen.

7.2.6 Pensionsåldrar och tidsbegränsade anställningar för militär personal i andra länder

Av kap. 5 framgår att samtliga länder jag har valt att studera har vidtagit åtgärder i syfte att forma en lämplig åldersstruktur för den militära personalen. Dessa åtgärder är bl.a. differentierade pensionsåldrar och tidsbegränsade anställningar.

Förutom Österrike har inte något av länderna högre pensionsålder än 60 år för militär personal. I Österrike är den officiella pensionsåldern 65 år men större delen av den militära personalen pensioneras vid 55 års ålder.

Flera länder tillämpar differentierad pensionsålder och principen är genomgående den att lägre grad ger lägre pensionsålder.

Finland och Polen har inte någon form för tidsbegränsad anställning av militär personal. I Polen finns dock långt framskridna planer på att införa denna anställningsform. I de övriga studerade länderna har jag funnit ett flertal olika system för tidsbegränsade anställningar. Systemen varierar i allt från längden på anställningsperioderna till olika former för "starthjälp", för att underlätta övergången till annat arbete efter avslutad anställning i försvarsmakten.

7.2.7 Personalekonomi

I kap. 6 har jag låtit göra vissa personalekonomiska bedömningar. Ur dessa drar jag följande slutsatser.

Utbildningskostnaderna för yrkesofficerarnas olika nivåhöjande steg har ringa ekonomisk betydelse för att bestämma pensionsåldern till 60 eller 65 år. De blir ekonomiskt betydelsefulla för försvarsmakten först när avgången sker i nära anslutning till genomgången nivåhöjande utbildning.

Tidig pensionering av yrkesofficerare som finansieras inom en given löneram kommer på sikt att leda till färre yrkesofficerare i försvarsmakten eftersom besparingen inte helt kan finansiera samma antal nyrekryteringar. Däremot kan ett system med stimulerade förtida avgångar troligen finansieras inom en given löneram utan att det totala antalet yrkesofficerare behöver reduceras. Detta är dock beroende på försvarsmaktens kostnader för ersättningar till de enskilda yrkesofficerarna i samband med den förtida avgången.

Erfarenheter från näringslivet tyder på att anställda över 50 år som friställs, har små möjligheter att få nytt arbete vid företagsnedläggningar och verksamhetsinskränkningar. För försvarsmaktens del innebär detta att ett system med stimulerade förtida avgångar för yrkesofficerare troligen måste inriktas mot de yngre om det skall få avsedd effekt på åldersstrukturen.

7.3 Mina bedömningar

I detta avsnitt behandlar jag vissa faktorer som är av betydelse för min prövning av vad som kan vara ett system med lämplig pensionsålder för yrkesofficerare.

7.3.1 Arbetskraftens åldersstruktur

Den svenska befolkningen mellan 16 och 64 år kommer i framtiden att ha en ålderssammansättning som innebär att det finns i stort sett lika många personer i varje åldersklass. Den totala arbetskraftstillgången är därmed given vad gäller ålderssammansättningen.

Antalet personer som är tillgängliga för arbete på arbetsmarknaden kommer dock att vara mindre än befolkningen i åldersintervallet 16-64 år. Detta beror på att många, främst de yngre kommer att delta i utbildning, andra främst i åldrarna 25-45 år kommer vara lediga för barnomsorg och slutligen kommer det alltid att finnas ett antal personer främst äldre som av skilda skäl inte kan delta i arbetslivet.

Dessa förutsättningar är givna i framtiden då företag, myndigheter och organisationer skall utforma sin arbetsorganisation, bemanna sin organisation och utveckla sin personal.

Min bedömning är att även försvarsmaktens myndigheter måste beakta dessa givna förutsättningar när de utformar personalpolitiken för militära och civila tjänstemän.

7.3.2 Samhällsekonomin

Den demografiska utvecklingen i Sverige gör att vid en oförändrad ålder för lagstadgad pension kommer antalet pensionärer att öka i förhållande till antalet yrkesverksamma. Min bedömning är att den nuvarande uppfattningen att den allmänna pensionen tillsammans med avtalspension skall ge pensionärerna en god standardtrygghet kommer att bestå också i framtiden.

Detta medför att de yrkesverksamma måste avstå från alltmer av sin eljest möjliga konsumtion.

Jag bedömer att i framtiden kommer de yrkesverksamma och därmed också samhället att ställa krav på att så många som möjligt med hänsyn till sin hälsa och sina kropps krafter är yrkesverksamma upp till 65 års ålder och kanske t.o.m däröver.

7.3.3 Statens ekonomi

Det är en allmän uppfattning att man i Sverige inte kan öka statens ekonomiska resurser genom ytterligare skatte- och avgiftshöjningar. Varje pensionsavgång med avtalspension före 65 års ålder inom statlig verksamhet och därmed också inom försvarsmakten innebär utgifter utan produktion. Dessa utgifter behöver, med nyss angiven ekonomisk restriktion för statens intäkter, kompenseras genom reduceringar på annat håll i verksamheten.

Min bedömning är att det i framtiden kommer att krävas starka skäl för att den enskilde skall få lämna yrkeslivet och därmed övergå till konsumtion utan produktion före den allmänna pensionsåldern.

7.3.4 Yrkesofficerarnas åldersstruktur

Vid mina bedömningar om vad som är en lämplig åldersstruktur för yrkesofficerarna utgår jag från de principer som riksdagen och regeringen lagt fast genom olika ställnings>taganden till befälsordningen och befälsbehovsutredningens förslag.

I september 1990 fanns det ca 16 800 yrkesofficerare anställda och avlönade inom försvarsmakten. Av dessa var ca 11 000 (66 %) 44 år och yngre. Ca 5 700 (34 %) var över 44 år.

Befälsbehovsutredningen har i betänkandet (Ds Fö 1985:3) Försvarsmaktens befälsbehov bl.a. beskrivit befälsordningens ungefärliga fördelning av officerare i kompetensnivåer och åldrar. Min tolkning av befälsbehovsutredningens beskrivning visar att yrkesofficersgruppen nu (år 1990) har en åldersstruktur som i stort överensstämmer med vad som förutsågs i riksdagens befälsordningsbeslut. Jag finner således att den rekrytering och kompetensutveckling av yrkesofficerarna som myndigheterna genomfört enligt de av riksdagen angivna principerna har lett till att yrkesofficersgruppen har förutsedd åldersstruktur.

Detta behöver dock inte betyda att yrkesofficersgruppen har en lämplig åldersstruktur. Yrkesofficerarna kan mycket väl ha en åldersstruktur som inte är den "bästa" med hänsyn till verksamhetens krav. Detta kan bero på att de organisatoriska förutsättningarna och kompetenskraven har förändrats i såväl krigs- som fredsorganisationen från den tid då befälsordningen utreddes och befälsbehovsutredningen genomfördes.

De militära myndigheterna har i olika sammanhang redovisat behov av att öka antalet yngre yrkesofficerare och därmed inom en given ekonomisk ram, minska antalet äldre. Detta har under utredningsarbetet angetts som ett behov av att 73 % av yrkesofficerarna bör vara högst 44 år medan endast 27 % kan vara äldre.

Den korta tid jag haft till förfogande för utredningsuppdraget jämte svårigheter att göra objektiva och sakliga bedömningar på detta område gör att det inte är möjligt för mig att ta ställning till dessa förändrade krav på åldersstrukturen hos yrkesofficerarna.

Jag har därför valt att utgå från den åldersstruktur som yrkesofficerarna har i nuläget. Därefter bedömer jag vilka förändringar i åldersstrukturen som orsakas av en höjning av pensionsåldern från 60 till 65 år och vilka konsekvenser

detta kan få för verksamheten inom försvarsmakten.

Man vet av erfarenhet från såväl yrkesofficersgruppen som från arbetsmarknaden i övrigt att benägenheten att lämna sitt arbete och söka sig till ett nytt arbete avtar med stigande ålder. Ställs krav på byte av yrke blir benägenheten till rörlighet ännu mindre. Jag antar att den med stigande ålder avtagande rörligheten inte bara beror på individernas attityder utan i minst lika hög grad på arbetsgivarnas intresse av att anställa äldre medarbetare. Arbetsgivarna har gott om äldre personal och vill främst fylla på med välutbildade ungdomar.

Utgående från nuvarande åldersstruktur hos yrkesofficerarna och med samma frekvens spontana förtidsavgångar som är kända från budgetåren 1983/84-1990/91 enligt den kartläggning som redovisas i kap. 3 kommer relationen mellan antalet äldre och yngre yrkesofficerare att vara i stort sett oförändrad år 2005. Om pensionsåldern höjs till 65 år för yrkesofficerarna fr.o.m. den 1 januari 1992 genom att det statliga pensionsavtalet, PA-91, tillämpas på dem, så kommer antalet äldre att öka och antalet yngre givetvis att minska inom en oförändrad totalram.

Denna förändring i åldersstrukturen hos yrkesofficerarna på grund av ändrad pensionsålder enligt PA-91, kommer dock att ske under en lång tidsperiod. Övergångsbestämmelserna till avtalet är sådana att övergången från 60 till 65 års pensionsålder inte får fullt genomslag på åldersstrukturen hos yrkesofficerarna förrän efter 37 år dvs. år 2029. Takten i förändringarna av åldersstrukturen blir beroende av hur många som enligt övergångsreglerna till PA-91 väljer att avgå med ålderspension vid 60 års ålder eller accepterar den nya pensionsåldern 65 år.

Min bedömning är att eftersom övergångsperioden är så lång har försvarsmakten goda möjligheter att anpassa sin personalpolitik till de nya förutsättningarna.

7.3.5 Försvarsmaktens förmåga att lösa sina uppgifter

Det sägs från de militära myndigheterna att försvarsmaktens förmåga att effektivt och framgångsrikt lösa sina uppgifter påverkas av åldersstrukturen hos yrkesofficerarna. När antalet äldre yrkesofficerare ökar och antalet yngre därmed minskar inom en given totalram nedgår försvarsmaktens förmåga. Detta anses gälla såväl i den fredstida verksamheten som då landet är i krig.

En annan konsekvens av förändringar i åldersstrukturen anses av samma myndigheter vara att den civila personalens utvecklingsmöjligheter minskar. Detta beror på att de äldre yrkesofficerarna i den fredstida verksamheten främst bör ha arbetsuppgifter av mindre fysiskt krävande natur inom administrationen och förvaltningen. Dessa arbetsuppgifter skulle eljest kunna utföras av civila tjänstemän och vara utvecklingsmöjligheter i arbetet för dem.

Min bedömning är att försvarsmaktens verksamhet i fredstid - bortsett från vissa verksamheter såsom flygtjänst - inte på ett så avgörande sätt skiljer sig från andra verksamheter inom näringslivet och den offentliga sektorn i övrigt att jag kan finna skäl för avvikande allmänna principer när det gäller att ta till vara och utveckla samhällets resurser i form av arbetskraft.

När det gäller försvarsmaktens förmåga i en situation då Sverige skulle befinna sig i krig blir min bedömning annorlunda. Då skall våra krigsförband mäta sin förmåga med en angripares invasionsförband. Om våra krigsförband i denna situation är underlägsna på grund av åldersstrukturen hos de yrkesofficerare som är krigsplacerade i dessa, är detta sannolikt till nackdel för Sveriges förmåga att avskräcka mot eller avvisa ett eventuellt väpnat angrepp. Även i fred är krigsförbandens bedömda förmåga av betydelse för omvärldens uppfattning av vår försvarsförmåga.

Riksdagen har efter förslag från regeringen (prop. 1988/89:52, FÖU 10 s. 3, rskr. 99) bl.a. slagit fast att

"Allt yrkesbefäl skall ha kompetens att fullgöra uppgifter som chef, fackman och utbildare i krigs- och fredsorganisationen."

Vidare har riksdagen inte haft något att erinra mot den av regeringen deklarerade bedömningen av det långsiktiga behovet av anställd personal i fred (prop. 1986/87:95 s.70, FÖU 11, rskr. 310). Denna bedömning har formulerats på följande sätt.

"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."

De i detta avsnitt angivna synpunkterna rörande yrkesofficerarnas kompetens och krigsförbandens kvalitet bör tillmätas stor betydelse vid den slutliga sammanvägningen av olika synpunkter rörande val av lämplig pensionsålder och utformningen av olika personalpolitiska insatser i syfte att uppnå och bevara en önskvärd åldersstruktur inom yrkesofficerskåren.

7.4 Mina överväganden

Jag övergår nu till att överväga olika personalpolitiska åtgärder som skulle kunna gynna en lämplig åldersstruktur hos yrkesofficerarna.

Min allmänna inriktning är därvid att de personalpolitiska möjligheterna/instrumenten skall ligga inom ramen för vad som är tillämpligt med hänsyn till den svenska arbetsmarknadslagstiftningen. Vidare skall de personalpolitiska in-

strumenten vara möjliga att bruka med hänsyn till såväl försvarsmaktens som individens intressen och framtida förutsättningar på den svenska arbetsmarknaden.

En annan viktig förutsättning för mina överväganden är att yrkesofficerarna skall vara sysselsatta med verksamhet som både är meningsfull för individen och till nytta för samhället.

Min allmänna utgångspunkt är att det inte bara handlar om att fastställa en viss pensionsålder, t.ex. 60 eller 65 år, utan också om att finna system för tidigare avgång än pensionsavgång och system för tidsbegränsade anställningar av i första hand yngre befäl. Det är sålunda inte bara fråga om endast en åtgärd utan om en rad åtgärder för att uppnå en lämplig åldersstruktur. Mina delförslag i det följande bör sålunda sammantagna betraktas som en helhet.

7.4.1 Pensionsåldern

Min uppgift är att belysa konsekvenserna och pröva lämpligheten av 65 års pensionsålder för yrkesofficerarna. Jag skall därvid beakta de särskilda krav på yrkesofficerarna som föranleds av deras uppgifter inom försvarsmakten.

Utgångsläget är att en del av de högsta militära cheferna har 65 års pensionsålder medan huvuddelen av den militära personalen har 60 års pensionsålder. Yrkesofficer som är flygförare har enligt avtal möjlighet att frivilligt avgå med tjänstepension fr.o.m. 55 års levnadsålder om han då har minst 25 flygtjänstår inom försvarsmakten. Flygförarna omfattas dock ej av mitt uppdrag.

Jag vill först säga att det enligt min mening endast finns två pensionsåldrar att alternativt överväga, nämligen nuvarande gräns för yrkesofficerare, 60 år, eller samma gräns som nu gäller inom den allmänna pensioneringen och som

fr.o.m. år 1992 gäller för nästan alla statsanställda, alltså 65 år. Det har i debatten framförts argument för lägre pensionsålder för yrkesofficerare, 55 år eller t.o.m. ännu lägre, men jag kan inte finna skäl för allmän pensionering av yrkesofficerare vid så "låga" åldrar. Jag har inte heller närmare övervägt exempelvis 62 år som pensionsålder.

I direktiven sägs att min uppgift är "att belysa konsekvenserna och pröva lämpligheten av 65 års pensionsålder". Min mening är att valet står mellan 60 eller 65 års pensionsålder.

Jag vill dock tillägga att jag också övervägt ett alternativ med rörlig pensionsålder, alltså en inom vissa gränser, t.ex. 60-65 år eller t.o.m. 55-65 år, valfri pensionsålder. Jag tänker härvid inte på det system med förtida respektive uppskjutet uttag som finns inom den allmänna pensioneringen, utan på en valfri tidpunkt för full pension. Det kan emellertid uppkomma en rad av problem vid hanteringen av ett sådant system. Likaså kan pensionskostnaderna komma att öka väsentligt. Jag anser därför att ett sådant system inte är användbart på detta område.

Konsekvenser av 65 års pensionsålder för yrkesofficerare

Jag belyser nu de åldersstrukturella, ekonomiska och säkerhetspolitiska konsekvenserna av 65 års pensionsålder för yrkesofficerarna. Om man inför 65 års pensionsålder för yrkesofficerare förutsätter jag i min konsekvensanalys, att de övergångsbestämmelser som enligt PA-91 gäller för de tjänstemän som omfattas av avtalet också skall gälla för yrkesofficerarna.

Åldersstrukturella konsekvenser

Åldersstrukturen hos yrkesofficerarna förändras successivt under perioden fram till år 2029 så att antalet äldre ökar och antalet yngre minskar inom ett oförändrat antal yrkesofficerare. Hur snabbt denna förändring sker beror på hur många yrkesofficerare som enligt övergångsreglerna skulle komma att välja 65 års pensionsålder.

Denna utveckling av åldersstrukturen medför minskad tillgång på yrkesofficerare som är lämpade att krigsplacera i befattningar där kravet enligt förutsatta åldersnormer är högst 44 års levnadsålder. En konsekvens härav kan, i vart fall enligt vad som sägs av försvarsmaktens myndigheter, bli en försvagning av den personella kvaliteten i de mest krävande krigsförbanden.

Denna konsekvens gäller dock inte om vissa unga yrkesofficerare kan ersättas i krigsförbanden av unga reserv- eller värnpliktsofficerare med likvärdig förmåga att leda förband i strid.

Ekonomiska konsekvenser

Om pensionsåldern höjs till 65 år kommer lönekostnaderna att öka. Detta beror på att löneläget är högre för äldre yrkesofficerare än för nyrekryterade.

Den ökade kostnaden kan uppskattas till i genomsnitt ca 50 000 kr. per yrkesofficer och år i de fall denne väljer 65 års pensionsålder. Om försvarsmakten samtidigt tillfälligt minskar nyrekryteringen för att ha oförändrat antal yrkesofficerare under dessa fem år, så skjuts de rörliga kostnaderna för utbildning av ett antal nya yrkesofficerare framåt i tiden. Eftersom försvarsmakten är anslagsfinansierad är det dock inte relevant att räkna med att denna förskjutning innebär en kostnadsminskning (räntevinst). Se

exempelvis FOA Rapport C 10290-1. 3 april 1987. Därför kan detta inte kan sägas vara en kostnadsminskning.

Samtidigt med att pensionsåldern höjs till 65 år kommer statens pensionskostnader att minska. Genomsnittligt blir kostnadsminskningen ca 160 000 kr. per yrkesofficer och år i de fall denne väljer 65 års pensionsålder.

Totalt kan man räkna med en besparing på drygt 100 000 kr. per år för varje yrkesofficer som pensioneras vid 65 år i stället för 60 år.

Säkerhetspolitiska konsekvenser

Försvarsmaktens förmåga att lösa ålagda uppgifter är en del av säkerhetspolitiken. Under utredningsarbetets gång har det framförts synpunkter som innebär att just en höjning av pensionsåldern för yrkesofficerarna skulle få säkerhetspolitiska konsekvenser.

Min bedömning är att andra faktorer - den samlade personalorganisationens storlek, åldersstruktur och utbildningsnivå, antalet krigsförband, krigsförbandens tekniska utrustning och beredskap - spelar en större roll än antalet yrkesofficerare i åldern 60-64 år. Också andra faktorer än försvarsmaktens storlek och struktur - såsom omvärldens bedömning av befolkningens försvarsvilja - torde spela en roll.

Lämpligheten av 65 års pensionsålder för yrkesofficerare

Jag prövar nu lämpligheten av 65 års pensionsålder för yrkesofficerarna genom att värdera några argument för respektive emot denna pensionsålder.

Vad talar för 65 års pensionsålder?

- o Det övergripande arbetsmarknadspolitiska intresset för att alla arbetsföra personer ingår i arbetskraften och därmed bidrar till produktionen i samhället.
- o En balanserad samhällsekonomi kommer i framtiden att behöva så många personer som möjligt i producerande roller för att balansera det på grund av befolkningsutvecklingen ökande antalet personer i enbart konsumerande roller.
- o Varje samhällssektor bör organisera sin verksamhet så att man tar till vara befintlig kompetens varvid levnadsåldern, i varje fall upp till 65 års ålder inte får vara ett hinder.
- o Försvarsmakten fredstida verksamhet i allmänhet är till sin natur inte så skild från andra verksamheter i samhället att det motiverar en avvikande pensionsålder.
- o Yrkesofficerarnas möjligheter att kunna utöva sitt yrke upp till vad som är en normal pensionsålder i samhället.
- o Yrkesofficerarnas del i finansieringen av de förbättrade pensionsnivåerna i PA-91.

Vad talar emot 65 års pensionsålder?

- o De militära myndigheternas bedömning att krigsorganisationens förmåga att lösa sina uppgifter är beroende av en större tillgång till yngre yrkesofficerare än äldre.
- o De begränsade möjligheterna att inom försvarsmakten ge äldre yrkesofficerare en för dem meningsfull och för samhället produktiv sysselsättning.

- o Minskade möjligheter att bereda den civila personalen inom försvarsmakten utveckling i sina yrkesroller.

Dessa förhållanden vilka talar emot 65 års pensionsålder för yrkesofficerare, kan leda till att vissa problem uppstår i försvarsmaktens organisation och verksamhet. De problem som jag ser är följande.

Ett problem är att åldersstrukturen hos yrkesofficerarna som redan nu utan ändring av pensionsåldern är sådan att den enligt de militära myndigheterna inte motsvarar verksamhetens krav, kommer att ytterligare försämrast.

Ett annat problem är att det skulle vara högst otillfredsställande om yrkesofficerarna skulle nödgas utöva sysselsättning inom försvarsmakten som inte ger dem arbetstillfredsställelse och inte tillför samhället nyttig produktion.

Ett tredje problem är att de civila tjänstemännens utvecklingsmöjligheter minskar om antalet äldre yrkesofficerare ökar.

Med hänsyn till nämnda problem bör olika personalpolitiska insatser göras om man väljer 65 års pensionsålder för yrkesofficerarna.

Mitt ställningstagande

Jag finner vid en sammanvägning av skilda synpunkter att 65 års pensionsålder för yrkesofficerarna är väl förenlig med mina arbetsmarknadspolitiska och samhällsekonomiska bedömningar och även försvarlig med hänsyn till försvarsmaktens förmåga att lösa sina uppgifter.

En övergång till 65 års pensionsålder bör emellertid ske under lång tid, såsom är fallet för andra yrkesgrupper

enligt PA-91. En förutsättning för mitt förslag om denna pensionsålder är också att system utformas för att underlätta tidigare avgång än pensionsavgång och att system för tidsbegränsade anställningar införs. Jag återkommer till detta längre fram.

Om parterna i pensionsavtalet, PA-91, tar in en särskild övergångsbestämmelse som innebär att äldre yrkesofficerare är skyldiga att avgå med ålderspension vid den tidigare pensionsåldern 60 år, kommer antalet äldre yrkesofficerare inte att öka på kort sikt som följd av den höjda pensionsåldern. Efter att ha studerat åldersstrukturen och dess framskrivning på 15 års sikt anser jag att gränsen bör sättas vid de som år 1991 har fyllt eller fyller 44 år. Övergångsbestämmelsen skulle kunna ha följande lydelse.

För innehavare av militär tjänst som var anställd den 1 april 1991 och som den 31 december 1991 fyllt 44 år och som i sin anställning (ej bottentjänst) enligt det tidigare pensionsavtalet hade pensionsåldern 60 år och fortsätter sådan anställning tillämpas denna pensionsålder.

Utöver denna åtgärd anser jag att myndigheterna bör få möjlighet att stimulera vissa yrkesofficerare till övergång från sysselsättning inom försvarsmakten till annan yrkesverksamhet i samhället. Övergången bör ske vid sådan ålder att yrkesofficeren har möjlighet att etablera sig och under rimlig tid arbeta i ett nytt yrke.

Mina förslag förutsätter således att myndigheterna bedriver ett aktivt personalpolitiskt arbete i syfte att uppnå och vidmakthålla en lämplig åldersstruktur bland yrkesofficerarna.

7.4.2 Tidigare avgång än pensionsavgång

Övervägandena i föregående avsnitt ledde fram till att den

för försvarsmakten mest lämpliga åldersstrukturen hos yrkesofficerarna borde åstadkommas och vidmakthållas genom att vissa av dem vid lämplig tidpunkt och ålder övergår till annan sysselsättning utanför försvarsmakten. Denna metod är väl förenlig med arbetsmarknadspolitiken och samhällsekonomin intressen, försvarsmaktens kompetenskrav på yrkesofficerarna och deras behov av lämplig och produktiv sysselsättning.

När skall då övergången ske?

Enligt min uppfattning gäller det att finna en tidpunkt som är lämplig för varje enskild yrkesofficer. Därför bör den långsiktiga inriktningen och de personalpolitiska instrumenten fastställas av regeringen, centrala myndigheter och centrala kollektivavtalsslutande parter. Tillämpningen bör ske i samspel mellan anställningsmyndigheterna, de enskilda yrkesofficerarna och deras lokala fackliga organisationer.

Vid val av tidpunkt skall det ske en för parterna - myndigheten och yrkesofficeren - jämbördig vägning av respektive parts intressen. Jag kan föreställa mig att det ligger i myndighetens intresse att övergången sker så lång tid efter en nivåhöjande utbildning att denna investering givit kalkylerad utdelning. Dock bör övergången ske innan yrkesofficeren på grund av sin levnadsålder inte längre uppfyller krigsorganisationens kompetenskrav. Yrkesofficerens intresse torde vara att övergången sker vid en ålder och tidpunkt då han finner att annan sysselsättning än som yrkesofficer är attraktiv och möjlig att uppnå.

Jag anger inte några fixerade åldersgränser för här aktuella insatser, men vill likväl nämna att det i första hand är yrkesofficerare i 35-40-årsåldern som jag tänker på.

Hur bör övergången regleras?

Jag förutsätter att övergången regleras i ett enskilt avtal mellan myndigheten och den enskilde yrkesofficeren. Avtalet bör tecknas med stöd av ett centralt avtal som anger vissa ramvillkor. Ingendera parten får befinna sig i ett tvångsläge eller något som liknar ett tvångsläge.

För att ge både myndigheten och den enskilde yrkesofficeren möjlighet att planera för övergången bör avtalet träffas ett antal år före denna.

Hur bör avtalet komma till?

Jag utgår i mina överväganden från befälsordningens principer om successivt urval och att yrkesofficerarna vid varje nivåhöjande utbildningssteg på krigshögskola eller militärhögskolan erhåller kompetens för att fullgöra uppgifter som chef, fackman och utbildare på en viss befattningsnivå i krigs- och fredsorganisationen.

För här aktuella yrkesofficerare finns det inom försvarsmakten väl inarbetade och utvecklade rutiner för uppföljning och dialog mellan myndigheten och den enskilde yrkesofficeren.

För mig syns det naturligt att det som så småningom blir ett övergångsavtal mellan myndigheten och yrkesofficeren växer fram i denna process.

Vilka yrkesofficerare bör träffa övergångsavtal?

Som jag tidigare deklarerat bör en jämbördig prövning ske av verksamhetens (myndighetens) och individens (yrkesofficerens) intressen. Jag kan tänka mig att uppföljningssamtalen med en kull yrkesofficerare från en gemensam nivå-

höjande utbildning kan leda fram till följande resultat.

Vissa önskar och bedöms lämpliga att genomgå nästa steg av nivåhöjande utbildning. De beordras till denna utbildning när det finns ett bedömt organisatoriskt behov av deras högre kompetens.

Andra önskar fortsätta som yrkesofficerare på innehavd kompetensnivå men med möjligheter att utveckla sig till specialister/mästare inom något fackområde. Deras kompetens i fackmannarollen utvecklas successivt genom olika kompetenshöjande och -bevarande insatser.

En tredje grupp önskar träffa avtal om övergång till systerförband utanför försvarsmakten. När parterna når enighet om detta träffas avtal om övergångstidpunkten. Den skall då väljas med ömsesidigt hänsynstagande till respektive parts behov och förutsättningar.

Jag ser det som nödvändigt att myndigheterna genom en aktiv och medveten personalpolitik skapar sådana förutsättningar att alla tre vägarna blir uppskattade och ger värdefullt utbyte för dem som väljer respektive väg.

Vilka villkor skall gälla för övergången?

Min uppfattning är att försvarsmaktens myndigheter skall svara för viss ekonomisk ersättning till yrkesofficeren under åren närmast efter övergången. Detta skall syfta till att ge honom en viss ekonomisk grundtrygghet under de första åren efter övergången då yrkesofficeren exempelvis genomgår oavlönad utbildning, skolar in sig i ett nytt yrke eller etablerar sig som egen företagare. Vissa ramar för denna övergångsersättning kan fastställas i centralt kollektivavtal medan enskildheter bör vara möjliga att reglera i det enskilda övergångsavtalet med hänsyn till de individuella förutsättningarna.

7.4.3 Anställning av pensionerade yrkesofficerare som reservofficerare

Tidigare var en yrkesofficer som avgick med ålderspension skyldig att ingå i reserven. Han var skyldig att kvarstå som reservofficer till 65 och i vissa fall 70 år. Denna bestämmelse togs bort den 1 januari 1988.

Mot bakgrund av det av myndigheterna redovisade behovet av företrädesvis yngre befäl i krigsorganisationen kan jag inte finna något skäl för att anställa pensionerade yrkesofficerare som reservofficerare.

7.5 Mina förslag

Mot bakgrund av mina överväganden i avsnitt 7.4 föreslår jag i sak följande.

- o Det statliga pensionsavtalet, PA-91, och därmed 65 års pensionsålder och övriga villkor tillämpas på yrkesofficerare fr.o.m. den 1 januari 1992.
- o Utöver de övergångsregler som finns i PA-91 införs en särskild övergångsregel, vilken innebär att för yrkesofficerare som den 31 december 1991 fyllt 44 år tillämpas 60 års pensionsålder enligt tidigare gällande pensionsavtal.
- o I avtal skapas förutsättningar för försvarsmaktens myndigheter att träffa avtal med enskilda yrkesofficerare om tidpunkt och övriga villkor för övergång från anställning inom försvarsmakten till annan sysselsättning utanför försvarsmakten.

7.6 Ekonomiska konsekvenser av mina förslag

Eftersom mitt förslag genom övergångsbestämmelserna i praktiken innebär oförändrad pensionsålder fram t.o.m. år 2007 kommer inte förslaget att förändra kostnaderna under denna tid. Bortom år 2007 kommer förslaget att innebära en besparing på drygt en halv miljon kronor för varje yrkesofficer som väljer att pensioneras vid 65 år i stället för 60 år, enligt de ekonomiska konsekvenser jag redovisat i avsnitt 7.4.

Kostnaderna för stimulerade förtida avgångar är avhängiga av om kostnaderna för de avtalade ekonomiska ersättningarna överstiger de besparingar som görs när äldre yrkesofficerare ersätts med yngre, dvs. genomsnittligt 25 000 kr. per år under 15 år (se p. 6.3.4).

Till detta kan läggas försvarsmaktens värdering av att föryngra yrkesofficerskåren i krigsorganisationen. Detta kan svåriligen värderas i monetära termer men kan inte desto mindre ha ett positivt värde för försvarsmakten.

När det gäller omfattningen av stimulerade förtida avgångar gör jag följande överslagsmässiga bedömningar för att försvarsmakten i framtiden skall uppnå det önskade målet som anger andelen yrkesofficerare som är 44 år eller yngre till 73 % av totalantalet.

Med 65 års pensionsålder får maximalt 4 500 yrkesofficerare vara 45 år eller äldre om totalantalet är oförändrat, 16 800. Den årskull som blir 45 år bör då inte vara större än 250 yrkesofficerare.

Under den närmaste 10-årsperioden är åldersklasserna som närmar sig 35-årsåldern ca 500 yrkesofficerare. De åldersklasser som närmar sig 45 års ålder är ca 430 yrkesofficerare. Det är ett av - eventuellt båda - dessa värden (500 alternativt 430) som skall reduceras till 250 under de när-

maste tio åren, beroende på hur snart försvarsmakten vill uppnå sin önskade åldersstruktur.

Förmodligen kommer det att finnas viss frivillig avgång även med ett system med övergångsvederlag. Det kommer även att finnas s.k. ofrivillig avgång (sjukpension och dödsfall, i dag totalt ca 60 per år). Det är därför troligt att det under de närmaste tio åren är aktuellt att stimulera förtida övergångar i en volym av mellan 150 och 350 yrkesofficerare per år bland de yrkesofficerare som är yngre än 45 år beroende på vid vilken tidpunkt försvarsmakten vill uppnå sin önskade åldersstruktur.

Bortom år 2002 finns det eventuellt en risk att denna volym ökar. Med en rekrytering på 800 fänrikar kan man uppskatta de frivilliga förtidsavgångarna till 100 personer ur denna grupp innan dessa är i närheten av att erhålla ett övergångsvederlag. Utöver detta finns de ofrivilliga förtidsavgångarna på 50 personer i dessa åldrar. Om målet är 250 st. 45-åringar skulle det då krävas 400 stimulerade övergångar. Detta kan nog anses vara en, vid oförändrad totalram, maximal volym per år i framtiden.

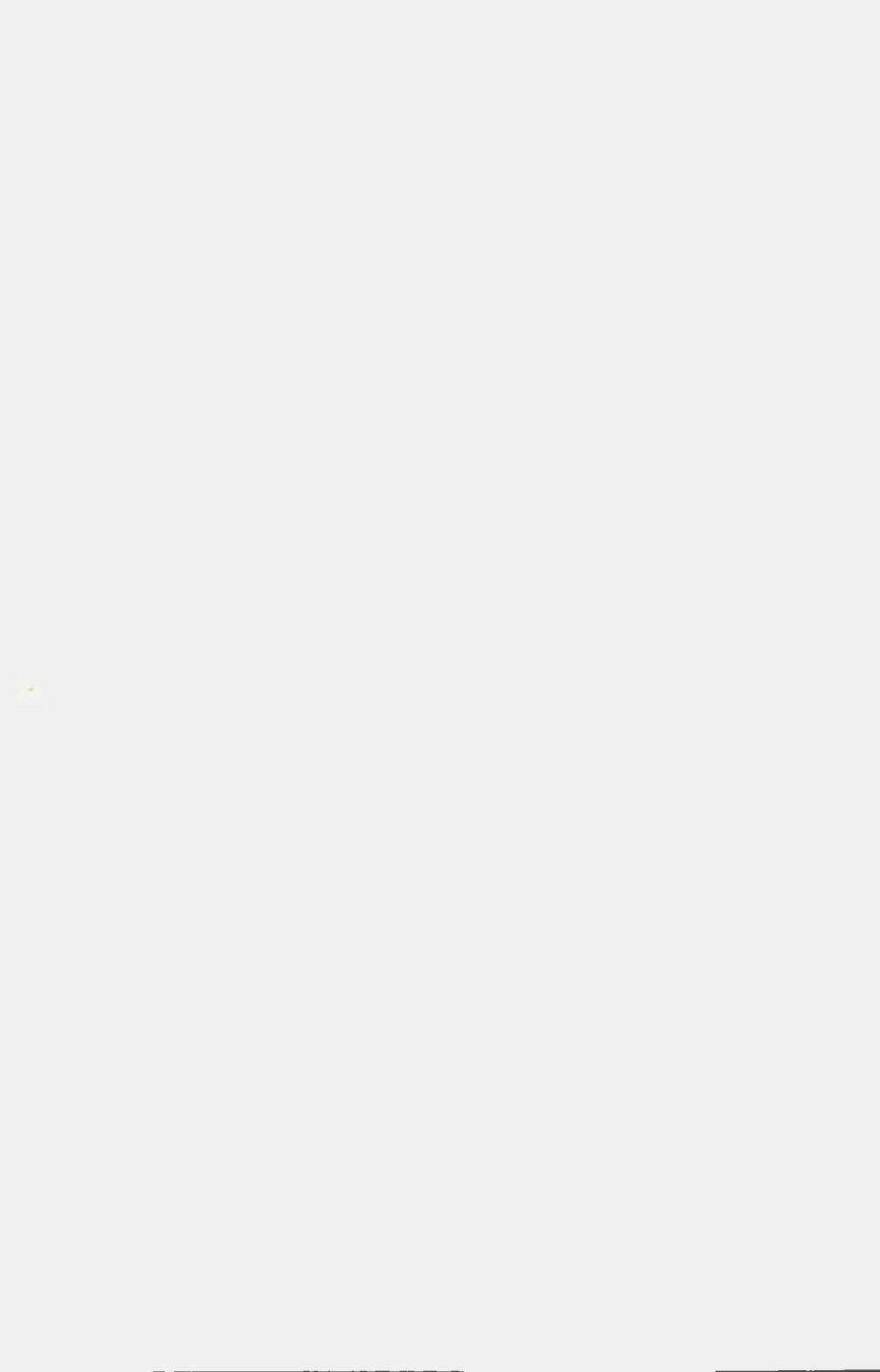
7.7 Konsekvenser för andra personalgrupper

I kap.1 har jag konstaterat att personalpolitiska förändringar för yrkesofficerarna får konsekvenser för andra personalgruppers arbetssituation och tjänstgöringsförhållanden inom försvarsmakten. Detta gäller främst reservofficerare, värnpliktsofficerare och civila tjänstemän. I direktiven anges att jag särskilt skall beakta konsekvenserna för de civila tjänstemännen.

Om mina förslag genomförs kommer antalet äldre yrkesofficerare successivt att minska. Därmed ökar de civila tjänstemännens möjligheter till utveckling i sina yrkesroller inom försvarsmakten. Detta beror på att befattningar och arbets-

uppgifter i försvarsmaktens krigs- och fredsorganisation som eljest skulle utföras av äldre yrkesofficerare i framtiden kan bli utvecklingsmöjligheter för civila tjänstemän.

Om mina förslag genomförs innebär det också att unga reservofficerare och värnpliktsbefäl i framtiden kan ges mer kvalificerade och därmed för dem mer stimulerande befattningar och arbetsuppgifter i försvarsmaktens krigs- och fredsorganisation.



8 OLIKA FORMER AV TIDSBEGRÄNSADE ANSTÄLLNINGAR

8.1 Mitt uppdrag

Enligt direktiven bör jag pröva möjligheten att för vissa befattningar tillämpa olika former av tidsbegränsade förordnanden, företrädesvis för att tillgodose behovet av yngre befäl. Lämpliga sådana former kan även vara annan visstidsanställning, exempelvis av andra personalkategorier än yrkesofficerare inom ramen för s.k. frivillig tjänstgöring.

Vid fullgörande av uppdraget skall jag utgå från att yrkesofficerarna rekryteras och utbildas enligt den nu gällande befälsordningen.

8.2 Mina utgångspunkter

I detta avsnitt redovisar jag utgångspunkterna för mina överväganden och bedömningar avseende olika former av tidsbegränsade anställningar.

8.2.1 Försvarsgrenarnas behov av visstidsanställd militär personal

På min begäran har var och en av försvarsgrenarna lämnat en redogörelse för sitt behov av visstidsanställd militär personal. Av dessa redogörelser framgår i huvudsak följande.

Arméns behov av visstidsanställd militär personal

Armén har i dag en åldersstruktur och en vakanssituation som kräver ett ökat antal unga officerare. Det råder obalans mellan såväl krigs- som fredsorganisationens behov och tillgången på yrkesofficerare i olika åldersgrupper.

Den krigsorganisatoriska osäkerheten gör det svårt att under lång tid bestämma behovet av personal för utbildning och beredskap. Endast i mycket begränsad omfattning kan behoven täckas genom frivilliganställning av personal, eftersom denna grupps kompetens är otillräcklig i de krigsbefattningar som bemannas med yrkesofficerare. För närvarande är behovet av visstidsanställd militär personal större än det kan förväntas bli i framtiden. Vakanserna bedöms minska i antal efter hand som krigs- och fredsorganisationens storlek nedgår.

För att i närtid kunna uppnå en bättre balans krävs såväl avveckling som nyrekrytering av officerare. Avvecklingen är nödvändig, dels därför att det totala antalet är för stort i förhållande till framtida behov, dels därför att det finns ett betydande antal officerare som av åldersskäl inte längre anses uppfylla de krav som en krigsplacering ställer. Behovet av nyrekrytering är särskilt påtagligt inom arméns fältförband eftersom stridsmiljön där bedöms vara så intensiv och ansträngande att god fysik och relativ ungdom är viktiga egenskaper hos förbandens chefer. Fältförbandens komplicerade ledningsförhållanden, kvalificerade materiel samt svåra och avgörande stridsuppgifter ställer dessutom krav på yrkesofficerskompetens i många chefsbefattningar. Den kompetensen kan svåriligen ersättas med personal med lägre kompetens. I fredsorganisationen föreligger vidare ett stort behov av befälspersonal i lägre åldrar för att utbilda fältförband och om än i mindre omfattning för att bestrida beredskapsuppgifter.

Sammantaget innebär detta att det i ett normalläge med en balanserad personal- och åldersstruktur på befälssidan inte finns behov av visstidsanställd militär personal inom armén. I den vakanssituation bland unga officerare som nu finns och med den åldersstruktur som officerskåren nu uppvisar finns det dock ett behov av fler yngre officerare i fredsorganisationen. Detta behov varierar över tiden från någon månads varaktighet till flera år, men är i många fall inte av den längden att det motiverar tillsvidareanställningar. Behovet bedöms inte överstiga 500.

Fredsorganisationens ökade behov av anställd personal med mer eller mindre omfattande utbildning bör åtminstone delvis kunna tillgodoses med visstidsanställd

personal. Fördelarna med ett sådant system är uppenbara. Genom visstidsanställning tillgodoses ett övertiden varierande befälsbehov allteftersom det uppkommer, utan krav att sysselsätta individen när behovet väl är tillgodosett. Jämfört med dagens tillsvidareanställningar bör stora besparingar kunna uppnås. Rekryteringen kan inriktas mot individer i rätt åldersnivå och med adekvat utbildning och kompetens i förhållande till aktuella arbetsuppgifter. Härigenom är det möjligt att uppnå en bredare bas av yngre befäl med uppgift att bl.a. utbilda fältförband vilket kräver personal med god fysisk status. Arbetsuppgifterna under hela anställningstiden blir också meningsfulla vilket bör minska oplanerade förtidsavgångar. Slutligen kan den utbildning som redan genomförts för personal i krigsorganisationen användas i fredsorganisationen. Även med hänsyn till den civila personalens utvecklingsmöjligheter bör ett system med visstidsanställningar vara att föredra i förhållande till tillsvidareanställda officerare genom att konkurrensen mellan äldre militär personal och civil personal om attraktiva befattningar minskar.

Eventuell visstidsanställd personal kommer att ställas inför huvudsakligen samma arbetsuppgifter som dagens yngre yrkesofficerare. Grovt räknat utgörs arbetsuppgifterna för dessa av krigsförberedelser och värnpliktsutbildning samt vakt och beredskap.

Till följd av att den visstidsanställda personalen fyller yrkesofficersvakanser utgör den en väsentlig del av krigsorganisationen och kraven på krigsförberedelsearbete bör ställas lika högt på de visstidsanställda som på dagens yrkesofficerare. Omfattningen är mindre för den yngsta personalen (krigsplutoncheferna) men ökar snabbt med stigande kompetens (krigskompanichefsnivå). För att uppnå en lämplig arbetsfördelning mellan yrkesofficerare och visstidsanställd personal bör även den senare kategorin tjänså göra som t.ex. chef för beredskapstropp, vakthavande befäl, kasernvaktschef och som chef för högvaktsstyrka samt i incidentverksamhet osv. Beroende på formell kompetens och anställningstid kommer befattningsnivån att variera från instruktörsnivån över plutonchefsnivån till, i ett fåtal fall, högre nivåer.

För att på ett effektivt sätt kunna tillgodose organisationens behov av främst ungt befäl genom visstidsanställningar är det viktigt att myndighetscheferna får stor frihet att själva fatta beslut avseende lämpliga befattningar och arbetsuppgifter för dessa.

Generella kompetenskrav för den visstidsanställda personalen bör minimeras. Även i detta fall är det väsentligt att lokal myndighet får största möjliga handlingsfrihet att utifrån de egna behoven avgöra nödvändig kompetens för enskilda befattningar. San-

nolikt kommer huvuddelen av den visstidsanställda personalen att ha motsvarande reservofficersutbildning men detta får inte hindra att en lokal myndighet anställer t.ex. en värnpliktig med kvalificerad utbildning för att därigenom tillgodose tillfälliga eller långvariga bemannings- och/eller kompetensbehov.

I flera fall krävs dock centralt formulerade kompetenskrav. Armén har upplevt några svåra olyckor där befälets bristande kunskaper och i något fall bristande säkerhetsmedvetande varit starkt bidragande orsaker. För att risknivån inte skall höjas är det därför viktigt att centrala krav ställs på den utbildning som krävs för att visstidsanställda skall tillåtas medverka i grundutbildningsarbetet.

Reservofficerarna utgör en särskilt intressant grupp för visstidsanställning. Som kollektiv betraktat har de en hög allmänkompetens, intresse för försvarsmakten och en förhållandevis god utbildning. Gruppens intresse för att, åtminstone under kortare perioder, tjänstgöra i fredsorganisationen bedöms öka om repetitionsutbildningsfrekvensen minskar. Särskilt intresserade av visstidsanställning bedöms reservofficerarna vara under de år då det egna krigsförbandet utbildas.

Visstidsanställningarnas omfattning bestäms av lokala utbildningsförutsättningar, vakansläge och produktionsuppdrag. Så länge den enskilde arbetstagaren utför ett fullvärdigt arbete och behov finns, bör anställningen kunna fortgå. I de flesta fall torde dock fyra år vara en tillräckligt lång tid. Den fysiska belastning som värnpliktsutbildning och därmed förenat fältliv innebär medför dock att en anställning efter 35 års ålder endast kan komma i fråga i rena undantagsfall.

För att inte goda krafter skall gå förlorade är det viktigt att särskilt lämpade personer med tidsbegränsad anställning ges möjligheter till yrkesofficersutbildning.

Marinens behov av visstidsanställd militär personal

Marinen utbildar för närvarande för många värnpliktiga jämfört med krigsorganisationens behov. Detta är nödvändigt för att fredsorganisationen skall fungera i den beredskapssituation som marina förband verkar i. Även i en framtida krympande organisation är detta ofrånkomligt. Exempel på detta är personal vid sjöbevaknings- och sambandscentraler, helikopterförband, vissa värnpliktskategorier i fartyg och båtar, fordonsförare etc. Att ersätta hela denna "överproduktion" med anställd personal är inte möjligt. Däremot

bör det ligga inom möjligheternas ram att ersätta viss del av dessa genom visstidsanställning av värnpliktiga som avslutat sin grundutbildning. Merkostnaderna kan bara kompenseras till mycket ringa del genom ett minskat utbildningsbehov. Vissa värnpliktiga uppnår en acceptabel utbildningsnivå först vid grundutbildningens slut. En sådan kategori är hydrofonoperatörer i beredskapstjänst vid fasta ubåtskompanier och i hydrofonbojgrupper. En avsevärt högre systemeffekt skulle uppnås om ett antal av dessa kunde anställas efter grundutbildningens slut. Utbildningsbehovet av värnpliktig personal skulle då minska.

På marinens fartyg och båtar finns ett stort antal befattningar där värnpliktiga efter genomförd grundutbildning kan visstidsanställas och användas i stället för reservofficerare eller yrkesofficerare. På så sätt kan ett antal yrkesofficerare frigöras för andra uppgifter.

Även reservofficerare i flottan överproduceras för beredskapsuppgifter. Möjlighet att anställa reservofficerare under längre perioder än frivilligavtalet nu medger torde leda till ett minskat behov av reservofficerare.

Kompetenskraven för de visstidsanställningar som kan bli aktuella motsvarar den utbildning som erhållits under grundutbildningen respektive reservofficersutbildningen. I undantagsfall kan det komma att krävas viss kompletterande specialutbildning. Det bör även framhållas att värnpliktiga och reservofficerare som anställs för tjänstgöring i sin krigsbefattning härigenom får en större förmåga att lösa sina krigsuppgifter.

Det exakta behovet av visstidsanställda med värnpliktsbakgrund respektive reservofficerare inom marinen kan inte anges. Viss ledning kan emellertid hämtas ur det förhållande att antalet överproducerade värnpliktiga uppgår till mer än 1 500 och att antalet hydrofonoperatörer i beredskapstjänst vid fasta ubåtskryddsförband uppgår till ca 100 samt att det finns ett 60-tal befattningar i kustflottan som är lämpade för visstidsanställning. Det totala antalet visstidsanställningar torde dock inte överstiga 100.

Anställningstiden bör uppgå till högst fyra år och anställningen förläggas i direkt anslutning till grund- respektive reservofficersutbildningen.

Flygvapnets behov av visstidsanställd militär personal

Flygvapnet har normalt inte behov av visstidsanställd

militär personal. Sådan anställning kan dock vara ett sätt att minska personalförsörjningsproblem orsakade av stora pensions- och förtidsavgångar samt variationer i den normala rekryteringen av yrkesofficerare. Verksamhetsområden där ett mer flexibelt personalförsörjningssystem skulle vara till fördel är främst värnpliktsutbildning, flygtidsproduktion och incidentberedskap inom stridslednings- och luftbevakningssystemet. De befattningar som kan komma i fråga avser huvudsakligen instruktörstjänst inom den allmänmilitära utbildningen av värnpliktiga, rutinmässig linjetjänst inom flygtidsproduktionen resp. PPI-tjänst/passtjänst inom stridslednings- och luftbevakningssystemet. Undantagsvis kan andra mer kvalificerade befattningar komma i fråga. Detta gäller särskilt om reservofficerare visstidsanställs. Frånsett möjligheterna att med enstaka speciellt dugliga reservofficerare lösa uppgifter på högre nivåer är det i princip befattningar avsedda för yngre personal på fänriks- och löjtnantsnivån som närmast kan bli föremål för visstidsanställning.

I kompetenshänseende gäller för varje visstidsanställning att individens militära utbildning skall vara högre än nivån hos de värnpliktiga som skall utbildas. Detta innebär krav på militär utbildning motsvarande minst plutonsbefälsutbildning. Som befattningsutbildning skall delar av för befattningen lämpligt fackutbildningsskede vid officershögskolan genomgå. Stora delar av befattningsutbildningen torde kunna genomföras lokalt.

Behovet av visstidsanställd militär personal kommer att variera kraftigt över tiden men torde inte överstiga 100.

Visstidsanställningens längd bedöms ligga inom intervallet ett till fyra år. Något mera uttalat behov att visstidsanställa under längre perioder än fyra år finns för närvarande inte inom flygvapnet. Om möjligheten fanns skulle den förmodligen utnyttjas endast i mycket begränsad omfattning.

8.2.2 Försvarsgrenarnas behov av visstidsanställda yrkesofficerare

Armén har i sitt underlag till utredningen framhållit att man förordar ett system där alla officerare, dvs. även yrkesofficerare, anställs på tidsbegränsade förordnanden. Genom att varje ny officer anställs för viss tid kan en balanserad yrkesofficerskår skapas på lång sikt. Med flexibla anställningsformer skulle möjligheten till växling mellan anställning inom armén och samhället i övrigt underlättas, vilket sannolikt är gynnsamt för såväl arbetsgivarens möjligheter att sidorekrytera kompetent personal med militära

kunskaper som för den enskildes utvecklingsmöjligheter. Med hänsyn till den enskildes trygghet måste anställningen kombineras med rimliga avgångsförmåner. I annat fall skulle rekryteringen kunna komma att påverkas i negativ riktning.

Marinen har på samma grunder förordnat ett system med tidsbegränsade förordnanden även för yrkesofficerare.

Flygvapnet har i sitt underlag i denna del endast uppehållit sig vid frågan om visstidsanställning av annan personal än yrkesofficerare.

8.2.3 Arbetsrättsliga förutsättningar för olika former av anställningsavtal

Här beskriver jag förutsättningar för olika former av anställningsavtal.

Olika former av anställningsavtal

Anställningsskyddslagen skiljer mellan tidsbegränsade anställningar och tillsvidareanställningar.

Den vanligaste formen av anställningsavtal är avtal om tillsvidareanställning. Detta är också huvudregeln i svensk rätt (4 § lagen 1982:80 om anställningsskydd, LAS). Regeln gäller såväl privat som offentlig anställning.

Under vissa förutsättningar får ett anställningsavtal ingås för bestämd tid, antingen så att en fixerad tidsrymd anges eller så att en viss dag för anställningens upphörande fastställs. Anställning kan också bestämmas att avse en viss säsong eller utförande av ett visst arbete.

Tillsvidareanställningar

Till tillsvidareanställningarna har knutits ett mer utvecklat anställningsskydd än som gäller för de tidsbegränsade anställningarna. Enligt LAS kan en sådan anställning sägas

upp av både arbetsgivaren och arbetstagaren för att upphöra efter en viss uppsägningstid (4 §). Uppsägning från arbetsgivarens sida skall vara sakligt grundad. Saklig grund föreligger inte om det är skäligt att kräva att arbetsgivaren bereder arbetstagaren annat arbete hos sig (7 §). Under uppsägningstiden är arbetstagaren garanterad full lön (12 §).

Lagen skiljer mellan uppsägning på grund av arbetsbrist och uppsägning som har sin grund i arbetstagarens personliga förhållanden. Arbetsbrist utgör saklig grund för uppsägning. Det är i princip arbetsgivaren själv som avgör om det råder arbetsbrist och det därmed finns saklig grund för uppsägning (prop. 1973:129 s. 123, prop. 1981/82:71 s. 65 samt arbetsdomstolen, AD, 1983 nr. 42 och 127). Medelsbrist utgör arbetsbrist i anställningsskyddslagens mening. Uppstår medelsbrist är det arbetsgivaren själv som avgör vilken del av verksamheten som skall inskränkas (AD 1980 nr. 133). Självfallet måste dock arbetsgivaren vara beredd att redovisa de bedömningar han gör och underlaget för dessa på ett tillfredsställande sätt (AD 1976 nr. 111).

Twist huruvida saklig grund föreligger kan prövas av domstol, varvid anställningen består under den tid tvisten pågår (34 §). Är orsaken arbetsbrist måste arbetstagaren iaktta viss turordning vid uppsägning av arbetstagarna (22-23 §§).

En arbetstagare som sagts upp på grund av arbetsbrist har under vissa förutsättningar företrädesrätt till återanställning hos arbetsgivaren inom ett år från anställningens upphörande (25-27 §§).

Tidsbegränsade anställningar

Utmärkande för de tidsbegränsade anställningarna, bortsett från provanställningen, är att de upphör utan föregående

uppsägning vid den avtalade tidens utgång, säsongens slut eller när arbetet blivit slutfört om inte annat har avtalats och utan att arbetsgivaren behöver anföra några motiv för detta. I anställningsskyddslagen har dock vissa skyddsregler givits även för de tidsbegränsade anställningarna. Efter längre anställning - i normalfallet mer än tolv månader under de senaste två åren - är arbetsgivaren skyldig att ge arbetstagaren besked minst en månad i förväg om att fortsatt anställning inte kommer att erbjudas. Om anledningen är arbetsbrist har arbetstagaren under ett år företrädesrätt till återanställning inom den tidigare verksamheten. En tidsbegränsad anställning kan inte heller sägas upp vare sig av arbetsgivaren eller av arbetstagaren. Däremot kan arbetstagaren under vissa förutsättningar avskedas från sin tjänst om han är uppenbart olämplig att inneha sin anställning.

Även om lagstiftaren knutit vissa skyddsregler till de tidsbegränsade anställningarna medför sådan anställning i normalfallet ett klart sämre anställningsskydd än tillsvidareanställningar. Tidsbegränsade anställningar omfattas således inte av reglerna om saklig grund vid uppsägning eller iakttagande av uppsägningstid. Inte heller omfattas de av turordningsreglerna vid uppsägning på grund av arbetsbrist. Å andra sidan kan en tidsbegränsad anställning enligt huvudregeln inte avbrytas i förtid. Den gäller under den avtalade tiden, varken kortare eller längre. Detta kan ses som en fördel, en särskild trygghet för arbetstagaren. Inom statsförvaltningen är det emellertid vanligt förekommande att en arbetstagar förordnas "tills vidare dock längst t.o.m. viss tidpunkt". En sådan anställning kan sägas upp före förordnandetidens utgång.

För att förhindra att en arbetsgivare kringgår de regler om t.ex. saklig grund som gäller för tillsvidareanställningar har lagstiftaren funnit det nödvändigt att begränsa den tillåtna användningen av tidsbegränsade anställningsformer. Sådana anställningsavtal får träffas endast om det finns

uttryckligt stöd för detta i författning eller kollektivavtal som slutits på förbunds nivå. Allmänt kan sägas att lagstiftaren hittills intagit en mycket restriktiv hållning till möjligheterna att tidsbegränsa anställningsavtal.

Om det i något fall träffas tidsbegränsade anställningsavtal utan stöd i författning eller kollektivavtal leder inte detta automatiskt till att anställningsavtalet blir ogiltigt eller ändrar karaktär. För att en otillåten tidsbegränsad anställning skall övergå i en tillsvidareanställning fordras, antingen att parterna har kommit överens om detta eller att domstol förordnar om den saken på talan av den anställda. Så länge detta inte sker, behåller anställningen sin ursprungligen avtalade karaktär. En domstol som finner att ett anställningsavtal felaktigt tidsbegränsats kan dessutom tillerkänna arbetstagaren såväl ekonomiskt som allmänt skadestånd. Länsarbetsnämnderna har också möjlighet att ingripa mot arbetsgivare som vid upprepade tillfällen bryter mot reglerna om tidsbegränsade anställningar (14 § lagen 1974:13 om vissa anställningsfrämjande åtgärder).

Grundläggande regler om tidsbegränsad anställning i allmänhet finns i LAS.

Det finns inget kollektivavtal med generell giltighet för hela arbetsmarknaden.

Det statligt lönerreglerade området

I 2 § LAS anges, att om det i annan lag eller i förordning som har meddelats med stöd av lag finns särskilda föreskrifter som avviker från LAS, gäller de föreskrifterna.

I fråga om statligt reglerade anställningar skall även föreskrifter i andra författningar än lagar tillämpas utan hinder av att de avviker från LAS (1 kap. 6 § lagen (1976:600) om offentlig anställning, LOA).

Inom det statligt lönereglerade området har föreskrifter om tidsbegränsade anställningar med generell tillämplighet för hela statsförvaltningen meddelats i anställningsförordningen (1965:601, omtryckt 1990:98), AF, och i KK (1974:1007) om tidsbegränsning av statligt lönereglerad anställning, m.m. TBK. Härutöver finns regler i ett flertal författningar som var och en reglerar speciella situationer inom statsförvaltningens olika verksamhetsområden.

Innan jag fortsätter min redogörelse för dessa bestämmelser vill jag peka på några begrepp som finns på det statliga området och som sammanhänger med det där tillämpade tjänstebegreppet.

En statlig tjänst inrättas som lönetjänst eller arvodes-tjänst.

Lönetjänst tillsätts med förordnande eller, där regeringen så bestämmer, med fullmakt. Arvodestjänst liksom vikariat tillsätts alltid med förordnande (4 kap. 6 § LOA). Fullmakter och förordnanden utfärdas av den myndighet som tillsätter tjänsten.

Fullmakt gäller utan tidsbegränsning och innehavaren av en fullmaktstjänst kan inte skiljas från denna genom uppsägning. En fullmaktshavare kan därför inte tvångsvis skiljas från sin anställning om det uppstår arbetsbrist. Han får däremot förflyttas till en annan statlig tjänst som tillsätts med fullmakt (7 kap. 8 § LOA).

Förordnande kan gälla tills vidare, för viss tid, viss säsong eller visst arbete. Ett förordnande kan även meddelas att gälla tills vidare längst till viss tidpunkt.

Särbestämmelser för försvarsmakten

I arbetsrättsligt hänseende intar försvarsmakten en särställning så till vida att flertalet yrkesofficerare är anställda med fullmakt, vilket ger dem en unik anställningstrygghet. Det finns dessutom ett stort antal tidsbegränsade s.k. r-tjänster inrättade på framför allt staber och skolor. Även dessa ger i vissa fall arbetstagaren skydd mot uppsägning under förordnandetiden.

Den som förordnas på en r-tjänst skall samtidigt inneha en bottentjänst vid samma eller annan myndighet. När förordnandet på r-tjänsten upphör återgår tjänstemannen till sin bottentjänst såvida han eller hon inte väljer att säga upp denna.

Den som har en fullmaktstjänst får utan särskilt beslut vara tjänstledig från denna för att ha en r-tjänst (29 § AF). Enligt 4 § bil. 2 till de inledande bestämmelserna i sektoravtalet för försvaret, SA-F, gäller detta även den som vill förena en tjänst som tillsätts med förordnande tills vidare med en tjänst som tillsätts med förordnande för bestämd tid eller förordnande tills vidare längst till en viss tidpunkt.

Enligt 7 kap. 8 § LOA får en arbetstagare hos staten, som är anställd med fullmakt, förflyttas till en annan statlig tjänst som tillsätts med fullmakt. Inom försvarsmakten får dessutom en arbetstagare som har militär r-tjänst och som är anställd med förordnande tills vidare, förflyttas till en annan militär fullmaktstjänst eller till en tjänst med beteckningen p eller r. 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 (7 kap. 8 § LOA och 34 § AF).

Sammanfattningsvis innebär detta att vid arbetsbrist kan en

arbetstagare som är förordnad på en r-tjänst med förordnande tills vidare sägas upp från sin anställning eller förflyttas till en annan tjänst. Vid en uppsägning återgår arbetstagaren till sin bottentjänst.

En arbetstagare som är anställd med fullmakt eller på ett rent tidsbegränsat förordnande kan däremot inte sägas upp.

Efter samråd med försvarsgrenscheferna har överbefälhavaren genomfört en beräkning av antalet fullmaktstjänster och tidsbegränsade r-tjänster inom försvarsmakten. Trots att en viss osäkerhet finns i det insamlade materialet bedöms resultatet vara rättvisande. Undersökningen visar att det finns högst 10 607 tjänster inrättade med fullmakt. Av dessa utövas 9 694. Antalet tidsbegränsade r-tjänster uppgår till 2 374. Av dessa utövas 2 207.

Det har träffats ett flertal tidsbegränsningsavtal inom försvarsmakten. Av dessa vill jag särskilt framhålla avtalet den 26 maj 1988 om anställningsvillkor m.m. för viss personal anställd för frivillig tjänstgöring vid försvarsmakten, frivilligavtalet.

Avtalet gäller sådan innehavare av arvodestjänst vid försvarsmakten som är anställd för att tillgodose tillfälligt behov av militär personal i fredsorganisationen på annat sätt än genom förordnande, kommendering eller placering av yrkesofficer (1 §).

Förordnande på frivilligtjänst får inte meddelas för längre tid än ett år om inte arbetsgivaren anser att synnerliga skäl föreligger (protokollsanteckning till 3 §). Enligt 5 § förhandlingsprotokollet till avtalet får ett förordnande förnyas tidigast sex månader efter det att tjänstgöringen enligt det tidigare förordnandet har upphört.

Detta gäller inte om såväl det tidigare som det nya förordnandet i sin helhet innebär tjänstgöring i isbrytar- eller

sjömätarverksamhet eller i övrigt om det tidigare förordnandet endast omfattat en anställningstid om högst tre månader. I detta fall får förordnandet förnyas endast en gång under en ettårsperiod.

8.2.4 Kollektivavtals- eller författningsreglering

Rätten att tidsbegränsa en anställning kräver stöd i författning eller kollektivavtal.

I och med tillkomsten av LOA upphävdes det sista författningsreglerade förbudet för statstjänstemännen att träffa avtal om sina anställnings- och arbetsvillkor. Härigenom har i princip införts samma avtalsfrihet som gäller på den privata arbetsmarknaden.

Den rättsliga regleringen av frågor om statliga arbetstagarers anställnings- och arbetsvillkor rymmer såväl offentlig- rättsliga som arbetsrättsliga inslag.

Även om huvudregeln numera är att statstjänstemännens anställnings- och arbetsvillkor skall regleras i kollektivavtal i den utsträckning detta är möjligt, är den offentligrättsliga regleringen på området alltså mycket omfattande. Grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning skall t.ex. meddelas i lag (11 kap. 10 § regeringsformen). För att undvika störningar i myndigheternas funktioner måste det allmänna i avvaktan på kollektivavtal kunna utfärda författningar i frågor även utanför det området. Den offentlige arbetsgivaren har därför tills vidare getts rätt att meddela föreskrifter om anställnings- och arbetsvillkor utan hinder av att villkoret kan bli föremål för avtal. En sådan föreskrift får dock inte strida mot kollektivavtal (punkt 6 övergångsbestämmelserna till LOA). Författningsföreskriften upphör att gälla i samma utsträckning som villkoret blir reglerat i kollektivavtal, såvida författningen inte har beslutats av eller med riks-

dagen (punkt 7 övergångsbestämmelserna till LOA). Allt eftersom anställnings- och förmånsområdet avtalsregleras minskar det författningsreglerade området i omfång.

Från statsmakternas sida har uttalats önskemål om att utjämna skillnaderna i anställnings- och arbetsvillkor mellan den statliga och privata arbetsmarknaden. För närvarande pågår ett intensivt arbete med att omsätta dessa intentioner i praktiken. Ett led i detta arbete är den nu pågående översynen av LOA som förväntas leda fram till en omfattande reducering av de särskilda bestämmelser i lagen och anslutande författningar som i dag reglerar de offentliganställdas anställningsförhållanden.

Även om den författningsrättsliga regleringen begränsas till grundläggande frågor måste den bli förhållandevis utförlig. I den utsträckning författningsreglering alltjämt måste finnas pågår en utveckling mot en utjämning av anställningsvillkoren för olika kategorier statsanställda. Ett exempel på detta är den tjänsteansvarsreform som genomfördes den 1 juli 1987 och som i disciplinärt hänseende likställer yrkesofficerare med civila arbetstagare.

8.3 Mina bedömningar och överväganden

Av den redogörelse för gällande rätt som tidigare lämnats framgår att rättsligt bindande avtal om tidsbegränsade anställningar får träffas endast om det finns uttryckligt stöd för detta i författning eller kollektivavtal. Jag har bedömt att det för närvarande varken finns författnings- eller kollektivavtalsstöd med generell räckvidd för att möta försvarsmaktens behov av visstidsanställningar. Det s.k. frivilligavtalet ger myndigheterna rätt att tidsbegränsa en anställning under högst ett år om inte synnerliga skäl föreligger. För försvarsmaktens del är detta klart otillräckligt. Jag anser därför att myndigheterna bör ges möjlighet att i ökad omfattning tidsbegränsa anställningar

för att därigenom möta de behov som för närvarande finns.

Myndigheternas behov av visstidsanställd personal kan sammanfattas så att det huvudsakliga behovet beräknas kunna täckas inom ramen för anställningar under högst fyra år. Endast i undantagsfall föreligger behov under längre tid och då under högst tio år. Detta gäller särskilt för arméns del.

Med beaktande av dessa behov har jag undersökt de rättsliga förutsättningarna och reella möjligheterna att tidsbegränsa anställningar i första hand under högst fyra år och i andra hand under en tid av högst tio år.

8.3.1 Tidsbegränsade anställningar under högst fyra år

Längre tidsbegränsade anställningar förekommer i mycket begränsad omfattning på den svenska arbetsmarknaden.

Enligt min uppfattning torde emellertid anställningar t.o.m. fyra år inte medföra några negativa sociala verkningar för berörda arbetstagare. Det rör sig huvudsakligen om ungdomar som nyligen fullgjort sin värnplikts-tjänstgöring och i vissa fall genomgått reservofficersutbildning eller delar av denna och som inte hunnit påbörja eller avsluta någon yrkesutbildning och inte heller hunnit bilda familj. De är dessutom medvetna om att anställningen upphör efter förordnandetidens utgång och förväntar sig inte en förlängning av denna. Genom anställningen får ungdomarna värdefull arbetslivserfarenhet, inte minst ledarskapsträning som är av betydelse i annan framtida verksamhet, samtidigt som de ges möjlighet att genom eget arbete finansiera framtida studier. Jag anser att dessa omständigheter bör tillmätas sådan vikt att något hinder mot visstidsanställning i här angiven omfattning inte bör föreligga.

Avsaknaden av den anställningstrygghet som ligger i en tillsvidareanställning kan kompenseras genom någon form av premie eller avgångsvederlag. För att uppnå en "morotseffekt" och samtidigt minska risken för förtidsavgångar anser jag att ett premiesystem är att föredra. Även från rekryteringssynpunkt kan det vara lämpligt att ge arbetstagaren en mindre premie. Av samma skäl bör denna delas upp i mindre poster som utbetalas efter exempelvis varje fullgjort anställningsår. Premien bör vara progressiv i förhållande till anställningstidens längd och börja utgå efter exempelvis två års anställning.

Det bör vara möjligt att förlänga en anställning en eller flera gånger. Den sammanlagda anställningstiden får dock inte överstiga fyra år. Vid avbrott i anställningen får arbetstagaren vid premiens beräkning tillgodoräkna sig även tidigare anställningstid.

Ännu en fråga som sammanhänger med tidsbegränsade anställningar är om avtalen skall konstrueras så att arbetstagaren inte har rätt att lämna anställningen innan förordnandetiden löpt ut.

Av det som tidigare redovisats om anställningar för bestämd tid framgår att varken arbetsgivare eller arbetstagare kan bryta avtalet i förtid. En arbetstagare som bryter mot avtalet i detta avseende kan av domstol åläggas att utge skadestånd till arbetsgivaren.

Om avtalet däremot konstrueras som en anställning som gäller "tills vidare, dock längst intill en viss tidpunkt" kan båda parter säga upp avtalet när som helst med iakttagande av den uppsägningstid som gäller för parten. Arbetsgivaren måste dock ha saklig grund för uppsägning från sin sida.

Från arbetsgivarsynpunkt är det naturligtvis en fördel att arbetstagaren inte slutar sin anställning i förtid. Oförutsedda avhopp inverkar störande på arbetsgivarens verksam-

hetsplanering och är många gånger svåra att komma till rätta med. Detta talar för en avtalskonstruktion som hindrar arbetstagarna att sluta i förtid.

Mot en sådan konstruktion talar bl.a. följande omständigheter. Arbetstagarna befinner sig normalt i ett åldersläge när de skall inleda högskolestudier eller skaffa sig annan yrkesutbildning. Konkurrensen om vissa utbildningsplatser är många gånger så stor att eleverna inte själva kan välja vare sig utbildningslinje eller studiestart. Om en arbetstagare binds upp av ett anställningsavtal under exempelvis fyra år skulle detta kunna resultera i att han eller hon går miste om en attraktiv utbildning. Man måste även starkt ifrågasätta en arbetstagares motivation att nå ett fullgott arbetsresultat om han eller hon mot sin vilja måste fullgöra ett kontrakt. Även från rekryteringssynpunkt är en sådan konstruktion hämmande.

Av bl.a. dessa skäl anser jag att avtalen bör konstrueras som en anställning som gäller "tills vidare, dock längst intill viss tidpunkt (högst fyra år)". Det föreslagna premiesystemet bör vara tillräckligt attraktivt för att förhindra förtida avhopp.

Ytterligare en fråga bör tas upp i detta sammanhang, nämligen hur det förhåller sig med den visstidsanställda arbetstagarens rätt att återgå till en anställning som påbörjats och fortfarande innehas hos en annan arbetsgivare. Olika regler gäller beroende på om denna anställning är privat eller statligt reglerad.

Enligt lagen (1939:727) om förbud mot uppsägning eller avskedande av arbetstagare med anledning av värnplikstjänstgöring m.m., vilken gäller alla anställda, får inte någon sägas upp eller avskedas på grund av bl.a. tjänstgöring som åligger honom enligt värnpliktslagen eller som han annars enligt lag är skyldig att utföra åt det allmänna.

Som lagen är utformad ger den inget skydd mot uppsägning eller avskedande av den som ingår en sådan visstidsanställning som behandlas i denna utredning. Mot denna bakgrund kan det övervägas om lagen bör ändras så att den omfattar även denna kategori.

Enligt min uppfattning talar övervägande skäl mot en sådan ändring. Visserligen skulle rekryteringen av det fåtal personer som redan har en anställning underlättas. Det kan emellertid inte uteslutas att arbetsgivarna generellt sett skulle bli betydligt mera tveksamma till att tillsvidareanställa ungdomar som inte fullgjort sin värnpliktsutbildning. En arbetsgivare vet ju inte om den person som han avser att anställa kommer att ingå en flerårig visstidsanställning inom försvaret efter fullgjord värnpliktsutbildning. På arbetstagarens begäran skulle han i så fall bli tvungen att bevilja denne erforderlig tjänstledighet under den tid anställningen varar. Detta skulle avsevärt försvåra arbetsgivarens personalhantering.

Ett sätt för arbetsgivarna att kringgå lagen vore dessutom att i ökad utsträckning utnyttja sig av den möjlighet som redan finns att med stöd av 5 § punkt 4 LAS tidsbegränsa anställningen för tiden till dess arbetstagaren skall börja sin värnpliktstjänstgöring. Detta är möjligt om tjänstgöringen skall pågå mer än tre månader. Sammanfattningsvis skulle detta kunna leda till att ett utökat skydd för ett fåtal personer skulle ske på bekostnad av ett sämre anställningsskydd för ett flertal.

För arbetstagare med statligt reglerad anställning finns särskilda bestämmelser om förening av tjänster.

Enligt 7 kap. 13 § LOA upphör en statligt reglerad anställning utan särskild åtgärd om arbetstagaren erhåller någon annan statligt reglerad anställning, såvida inte annat följer av föreskrifter om förening av tjänster.

Bestämmelser om förening av en fullmaktstjänst med en annan tjänst finns intagna i 29, 30 och 31 a §§ AF samt för övriga tjänster i sektoravtalen. För att undvika att en reservofficer skall behöva begära tjänstledighet från sin reservofficerstjänst om han anställs för frivillig tjänstgöring på tidsbegränsat förordnande bör den "frivilliga" tjänsten - i likhet med vad som nu gäller enligt frivilligavtalet - inrättas som arvodestjänst.

För den som inte innehar en statlig anställning är rätten till tjänstledighet beroende på om det finns kollektivavtalsstöd för detta. Enligt vad jag erfarit saknas sådant stöd.

8.3.2 Tidsbegränsade anställningar under högst tio år

Samtliga försvarsgrenar har uppgett att de i huvudsak har behov av visstidsanställt befäl under högst fyra år. Undantagsvis, och då främst inom armén, förekommer det behov av visstidsanställd militär personal under längre tid. Jag har därför undersökt möjligheterna att konstruera även sådana längre tidsbegränsade anställningsavtal.

När det gäller möjligheten att tidsbegränsa anställningsavtal för längre tid än fyra år kommer saken i ett annat läge. Arbetstagarnas krav på det anställningsskydd som ligger i en tillsvidareanställning växer sig här allt starkare. Vid anställningsperioder upp emot tio år har arbetstagarna i många fall hunnit bilda familj och är för sin försörjning i högre grad än den föregående kategorin beroende av en fast inkomst. Det kan dessutom många gånger vara svårt för en person i 30-35-årsåldern att utan adekvat arbetslivserfarenhet vinna inträde på arbetsmarknaden. Inte minst gäller detta vid lågkonjunkturer. Bristen på anställningstrygghet kan inte heller helt kompenseras med hjälp av ekonomiska förmåner. Därför måste en avvägning ske mellan å

ena sidan berörda arbetstagares behov av anställningstrygghet och å andra sidan försvarsmaktens behov av anställningsformer som möjliggör ett rationellt utnyttjande av resurserna samtidigt som de är kostnadseffektiva. Vid en sådan avvägning är det nödvändigt att försvarsmakten, såsom en integrerad del av samhället, väger in även andra faktorer än sådana som har direkt betydelse för försvarsmakten, exempelvis individens krav på ekonomisk och social trygghet. Av betydelse är också att försvarsmaktens behov av visstidsanställningar som överstiger fyra år är mycket begränsat.

Även om längre tidsbegränsade anställningar inte är någon ny företeelse inom försvarsmakten har jag starka betänkligheter mot att konstruera ett system som medför att människor efter en längre anställning kan komma att ställas utan både arbete och utbildning. Dessa sociala olägenheter måste emellertid vägas mot det förhållandet att försvarsmakten i dag befinner sig i en mycket svår ekonomisk situation med en besvärande obalans i åldersstrukturen för officerare. Även om dessa problem kan komma att kräva extraordinära lösningar måste det dock krävas av en sådan avtalskonstruktion att den skapar reella förutsättningar för arbetstagarna att efter avslutad tjänstgöring erhålla utbildning eller arbete. Att införa ett nytt system med längre tidsbegränsade anställningar som endast undantagsvis beräknas komma till användning ter sig inte heller ändamålsenligt. Av de här redovisade skälen anser jag inte att behovet av visstidsanställningar i intervallet fyra till tio år är så stort att de för närvarande bör införas inom försvarsmakten. Jag vill dock framhålla att det kan finnas skäl att ompröva förslaget om behovet av sådana anställningar skulle öka i framtiden.

8.3.3 Tidsbegränsade anställningar för yrkesofficerare

Under utredningsarbetet har såväl armé- som marinstaben

särskilt betonat vikten av att ett system med tidsbegränsad anställning införs även för yrkesofficerare.

Som jag tidigare funnit är det angeläget att åtgärder vidtas vilka både på kort och lång sikt leder till en lämplig åldersstruktur hos yrkesofficerarna med hänsyn till deras uppgifter i försvarsmakten. Ett system med tidsbegränsad anställning av yrkesofficerare kan enligt min mening åtminstone på längre sikt, vara en viktig sådan åtgärd. En reformering i denna riktning kräver dock en mer omfattande genomlysning i fråga om den närmare utformningen av ett sådant system och om behovet av författningsändringar. Inte minst gäller detta mot bakgrund av att det kan bli fråga om förhållandevis långa anställningstider för att investering i en yrkesofficersutbildning skall vara lönsam. En sådan genomlysning har inte varit möjlig inom ramen för mitt uppdrag. Jag föreslår därför att denna fråga utreds i särskild ordning.

8.3.4 Val av rättsligt stöd för visstidsanställning

Jag är av den uppfattningen att rätten att tidsbegränsa anställningsavtal i första hand bör regleras i kollektivavtal. Om frågan inte kan lösas kollektivavtalsvägen utesluter jag emellertid inte att en författningsreglering kan bli nödvändig att genomföra för att tillgodose det allmänna intresset av en tillfredsställande personalförsörjning i försvarsmakten.

Jag vill understryka att de förslag som jag lägger fram måste ses mot bakgrund av att det vid en eventuell kollektivavtalsreglering är kollektivavtalsparterna själva som slutligen skall reglera avtalsfrågorna.

8.4 Mina förslag

För att tillgodose myndigheternas kortsiktiga befälsbehov föreslår jag i sak

- o att det i avtal skapas förutsättningar för försvarsmaktens myndigheter att anställa militär personal - utom yrkesofficerare - med tidsbegränsade förordnanden under högst fyra år, företrädesvis för att tillgodose behovet av yngre befäl.

Efter att ha tjänstgjort under två år erhåller arbetstagar- en en mindre premie. Efter varje därefter fullgjort helt anställningsår utbetalas en ny premie. Premien bör vara progressiv i förhållande till anställningstidens längd. Vid avbrott i anställningen samt vid förlängning av denna får arbetstagaren tillgodoräkna sig tidigare anställningstid. Den sammanlagda anställningstiden för en och samma arbets- tagare får dock inte överstiga fyra år.

Premiernas storlek fastställs efter överenskommelse mellan arbetsgivaren och arbetstagaren.

Bestämmelser om detta kan lämpligen tas in i det s.k. fri- villigavtalet.

Jag föreslår också

- o att regeringen i särskild ordning låter utreda om även yrkesofficerare bör anställas på tidsbegränsade för- ordnanden.

8.5 Ekonomiska konsekvenser av mina förslag

Jag förutsätter att den av mig föreslagna visstidsanställ- ningen av militär personal kommer i fråga endast för att

tillgodose behovet av militär personal i fredsorganisationen, om inte behovet kan tillgodoses genom förordnande, kommandering eller placering av yrkesofficerare.

Av utredningsdirektiven framgår att mina förslag inte får öka de offentliga utgifterna. Jag utgår därför ifrån att anställning i enlighet med förslaget endast sker inom ramen för tilldelade ekonomiska resurser.

UTREDNINGENS DIREKTIV

Översyn av pensionsåldern och åldersstrukturen hos yrkesofficerarna inom försvarsmakten

Dir. 1991:32

Beslut vid regeringssammanträde 1991-05-02.

Chefen för försvarsdepartementet, statsrådet R. Carlsson anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att belysa konsekvenserna och pröva lämpligheten av 65 års pensionsålder för yrkesofficerarna inom försvarsmakten. Utredaren skall också kartlägga åldersstrukturen hos yrkesofficerarna och belysa möjligheterna att för vissa befattningar anställa personal med tidsbegränsade förordnanden.

Behovet av en översyn

En yrkesofficer har i sin anställning vid någon av försvarsmaktens myndigheter regelmässigt befattningar med uppgifter i både krigs- och fredsorganisationen. Uppgifterna varierar under en stor del av den yrkesverksamma tiden och är betingade av dels den enskildes kompetens och förutsättningar i övrigt för uppgifterna, dels behovet av yrkesofficerare i olika befattningar.

Pensionsåldern för innehavare av statligt reglerade tjänster bestäms i avtal mellan arbetsmarknadens parter. Den avtalsreglerade pensionsåldern för yrkesofficerarna grundar sig på den militära tjänstgöringsåldersutredningens betänkande (SOU 1969:33) Militära tjänstgöringsåldrar. Utredningen resulterade i betydande höjningar av den militära yrkespersonalens pensionsålder. Enligt nu gällande avtal inträder pensionsåldern för yrkesofficerarna vid som regel 60 års ålder. Flygförare inom försvarsmakten kan dock ha rätt att frivilligt avgå med tjänstepension vid 55 år.

På det statliga området har parterna nyligen slutfört förhandlingar och träffat avtal som innebär att pensionsåldern höjts till 65 år för alla anställda inom statsförvaltningen som förut har haft lägre pensionsålder utom för flygledare.

Yrkesofficerarna har dock undantagits från avtalet. För dem som omfattas av avtalet har den höjda pensionsåldern möjliggjort en höjning av pensionsförmånerna.

Behovet av militär yrkespersonal inom försvarsmakten har granskats av befälsbehovsutredningen och redovisats i betänkandet (Ds Fö 1985:3) Försvarsmaktens befälsbehov. Utredningen lämnade förslag till en balanserad befälsstruktur och slog fast att antalet yrkesofficerare måste bestämmas med principiell utgångspunkt i krigsbehoven. Vidare redovisade utredaren förslag till grunder för beräkningen av behov och tillgångar av personal för olika befälskategorier. Vissa särskilda faktorer med avseende på krigsförbandens uppgifter och materiel ansågs enligt utredaren tala för en större andel yrkesofficerare i förbandens personalstyrka än vad som annars behövdes. Beträffande ålderskraven på befattningshavare i krigsorganisationen föreslog utredaren en fördelning enligt en ny förenklad åldersmodell. Tidigare gällande system för nivågruppering i krigs- och fredsorganisationen skulle dock behållas i princip oförändrade.

Flera av arbetsmarknadens parter på det statliga området har framhållit vikten av att en utredning om pensionsåldern för yrkesofficerarna kommer till stånd. Behovet av en sådan utredning har också aktualiserats i motionen (1990/91:Fö 410) till riksdagen.

Mot bakgrund av vad jag här har anfört anser jag att det behövs en översyn av pensionsåldern och en kartläggning av åldersstrukturen hos yrkesofficerarna inom försvarsmakten. Möjligheten att anställa personal i vissa befattningar med tidsbegränsade förordnanden bör också belysas. Översynen bör göras av en särskild utredare. Även företrädare för arbetsmarknadens parter bör delta i utredningsarbetet.

Uppdraget

Som närmare redovisats i befälsbehovsutredningens betänkande bör det finnas ett bestämt antal yngre yrkesofficerare på den lägre kompetensnivån i fredsorganisationen. Detta antal skall vara grundat på krigsorganisationens behov och skall också räkna till som rekryteringsunderlag för de högre nivåerna. Till största delen är de yngre yrkesofficerarna sysselsatta i fredsförbandens trupputbildande verksamhet. Inom armén är tillgången på yngre befäl för närvarande god. Däremot råder det brist på något äldre yrkesbefäl med trupputbildande uppgifter. Det finns också vissa svårigheter att täcka behovet av befäl för beredskapsuppgifter. Detta förhållande är främst märkbart inom marinen och flygvapnet.

De äldre yrkesofficerarna fullgör sina uppgifter i företrädesvis teknisk och administrativ verksamhet. Redan nu är det många gånger svårt att finna meningsfulla fredstida uppgifter för äldre yrkesofficerare. Befattningar för dessa

med ett lämpligt arbetsinnehåll finns endast i begränsad omfattning.

Utredaren skall kartlägga och redovisa åldersstrukturen hos yrkesofficerarna som grupp med avseende på officerarnas befattningar i såväl krigs- som fredsorganisationen. Redovisningen bör inte bara innehålla uppgifter om åldersstrukturen inom försvarsmakten som helhet, utan också översiktligt för varje försvarsgren och militärområde.

Mot bakgrund av denna kartläggning skall utredaren belysa konsekvenserna och pröva lämpligheten av 65 års pensionsålder för yrkesofficerarna. Utredaren skall därvid beakta de särskilda krav på yrkesofficerarna som föranleds av deras uppgifter inom försvarsmakten. Med ledning av denna prövning skall utredaren - utom för flygförare, som omfattas av särskilda pensionsvillkor - redovisa system med lämplig pensionsålder för yrkesofficerarna. I anslutning här till skall utredaren också överväga om det fortfarande kan finnas motiv att anställa pensionerade yrkesofficerare som reservofficerare.

Utredaren bör också pröva möjligheten att för vissa befattningar tillämpa olika former av tidsbegränsade förordnanden, företrädesvis för att tillgodose behovet av yngre befäl. Lämpliga sådana former kan även vara annan visstidsanställning, exempelvis av andra personalkategorier än yrkesofficerare inom ramen för s.k. frivillig tjänstgöring.

De frågor som utredaren har att pröva kan i flera avseenden komma att ytterligare inskränka de redan begränsade utvecklingsmöjligheterna för den civila personalen inom försvarsmakten och därmed försvåra möjligheterna att förse försvaret med erforderlig civil kompetens.

Vid sina överväganden skall utredaren ägna särskild uppmärksamhet åt frågan om hur åtgärderna inverkar på rekryteringen till civila tjänster och på utvecklingsmöjligheterna för den civila personalen.

Mot bakgrund av sina ställningstaganden skall utredaren ange behovet av ändringar i gällande författningar och behovet av övergångsbestämmelser samt lämna förslag till en översiktlig tidsplan för genomförandet av föreslagna åtgärder.

Arbetets bedrivande

Utredaren skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 31 oktober 1991.

Vid fullgörande av uppdraget skall utredaren utgå från att yrkesofficerarna rekryteras och utbildas enligt den nu gällande befälsordningen. Under utredningsarbetets gång skall dock utredaren beakta statsmakternas ställningstaganden i de frågor som är av betydelse för uppdraget.

Utredaren skall vidare beakta vad som har anförts i direktiven (Dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning.

Hemställan

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

att tillkalla en särskild utredare - omfattad av kommittéförordningen (1976:119) - med uppdrag att göra en översyn av pensionsåldern och åldersstrukturen hos yrkesofficerarna,
att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta fjärde huvudtitelns anslag
A 2. Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Försvarsdepartementet)

FÖRSVARSMAKTENS BEHOV OCH TILLGÅNG PÅ YRKESOFFICERARE

I denna bilaga redovisas delar av ett underlag som på mitt uppdrag utarbetats av experten Gunnar Nyberg avseende försvarsmaktens behov av yrkesofficerare, hur personalförsörjningen sker, försvarsmaktens tillgång på yrkesofficerare samt en jämförelse av behov och tillgång.

Försvarsmaktens behov av yrkesofficerare

Försvarsmaktens personalbehov bestäms av krigsorganisationen och vilka avvägda krav den ställer på kvalitet och kvantitet. Antalet yrkesofficerare grundas i första hand på behovet på tio års sikt. Vidare måste tillgången, i rätt ålderssammansättning, vara så tilltagen att beredskapskraven kan tillgodoses och kvaliteten i utbildningsarbetet säkerställas. Det ställer därmed ökade krav på att den kaderorganiserade försvarsmakten innehåller tillräckligt antal yrkesofficerare med en lämplig åldersfördelning. En eventuell framtida organisationsminskning ställer därutöver ytterligare krav på personaltätheten för att möjliggöra en snabb återuppbyggnad.

Krigsorganisationens behov av yrkesofficerare

I följande avsnitt beskrivs i princip nuvarande krigsorganisations behov av yrkesofficerare. Beskrivningen görs utifrån inhämtat underlag från främst försvarsgrenscheferna och värnpliktsverket, VPV.

Beträffande åldersnormer för krigsorganisationens befattningar har, enligt direktiven, underlaget utarbetats enligt den förenklade åldersmodell som befälsbehovsutredningen föreslog i slutbetänkandet (Ds Fö 1985:3 s. 119) Försvarsmaktens befälsbehov. Förslaget innebär att en åldersgräns vid 45 år lagts mellan den yngre och den äldre gruppen av yrkesofficerare.

Överbefälhavaren har under budgetåret 1988/89 genomfört en

utredning om Framtida personalstrukturer och personalförsörjning, Pers 10-Struktur. Utredningen visar på behovet av en grov åldersfördelning men där dock ålderskravet skärpts så att gränsen mellan den äldre och yngre gruppen går vid 40 år. Grunden för det skärpta ålderskravet är i huvudsak,

o ökad belastning på chefer i stridande förband och
o ålderspåverkan på fysisk och psykisk förmåga.

Sammantaget innebär detta mot bakgrund av bl.a. ändrat krigsorganisatoriskt innehåll, personalförsörjningens utveckling och krigsförbandens ålderssammansättning att förutsättningarna för att tillämpa befälsbehovsutredningens åldersmodell väsentligt förändrats. Detta gäller inte minst arméns fältförband där genomsnittsåldern bland krigskompani- och krigsbataljonschefer blir orealistiskt hög med dessa åldersnormer.

I det fortsatta arbetet har, oaktat detta, befälsbehovsutredningens åldersgräns om 45 år tillämpats dvs. omsatts på krigsorganisationens befattningar.

Krigsorganisationens behov av yrkesofficerare åskådliggörs i tabell 1.

Tabell 1 Krigsorganisationens behov av yrkesofficerare, antal personer

Huvudprogram	Högst 44 år	Över 44 år	Summa
Armén	7166	1328	8494
Marinen	1848	1188	3036
Flygvapnet	3171	1254	4425
Hpg 4 och 5		760	760
Totalt	12185	4530	16715

I huvudprogrammen 4 och 5 är behovet i huvudsak personal som är äldre än 44 år. Viss yngre personal måste dock systematiskt beredas tjänstgöring i högre staber och vissa verk i utvecklingssyfte. Det sker inom ramen för nödvändig personalrörlighet för att säkerställa kompetensutvecklingen av försvarsmaktens högre chefer. Andelen i det totala perspektivet är dock liten och kan bortses ifrån då försvarsmaktens behov i sin helhet betraktas.

Fredsorganisationens behov av yrkesofficerare

Tidigare har redovisats att krigsorganisationen är styrande för försvarsmaktens behov av yrkesofficerare. Även befälsbehovsutredningen konstaterar detta när den balanserade befälsstrukturen definieras.

"En balanserad befälsstruktur föreligger när tillgången inom varje nivå och i varje åldersläge överensstämmer med behoven både i fred och krig. Det bör föreligga en balans mellan behov av respektive tillgång till befäl inom varje befälsgrupp, nivå och åldersgrupp.

Jag anser en balanserad befälsstruktur föreligga när fredsorganisationens tillgångar på olika typer av personal svarar mot de krigsorganisatoriska behoven av samma personalkategori."

Vad avser ålderskravet gäller tillika krigsorganisationens krav oavsett att uppgiften i fred kan lösas av yrkesofficerare i högre åldrar. Därmed kan fredsorganisationens behov av yrkesofficerare likställas med det krigsorganisatoriska enligt tabell 1.

Vissa mindre justeringar måste dock göras för marinen och flygvapnet. Antalsmässigt finns ett merbehov av befäl för att tillgodose kraven på en fungerande ledning under och direkt efter en mobilisering samt med hänsynstagande till beredskapskraven i fred. De yrkesofficerare som kan härledas till detta merbehov tillförs också krigsorganisationen genom en krigsplacering på en lämplig befälsbefattning.

Inom marinen är beredskapsuppgifterna prioriterade och dominerar för främst kustflottans fartyg samt ständigt bemannade ubåtsskyddsförband inom kustartilleriet. Dessa förband bemannas huvudsakligen av yngre yrkesofficerare och vad avser kustflottans fartyg även ett stort antal reservofficerare. Dessa uppgifter medför behov av fler yrkesofficerare än vad krigsorganisationen kräver. Omfattningen av merbehovet är dock relativt litet i förhållande till totalantalet.

Även för flygvapnet är beredskapsuppgifterna prioriterade och ger tillsammans med de fredstida produktionskraven för främst flygdivisionerna ett behov av ett större antal yrkesofficerare i fredsorganisationen än i krigsorganisationen. Även grundutbildning av värnpliktiga ställer krav på ett merbehov. Omfattningen av merbehovet är dock relativt litet.

Personalförsörjningen i krigsorganisationen

Krigsorganisationens befälsbehov tillgodoses genom att militära myndigheter beslutar om krigsplacering av varje enskild person. Tre olika kategorier av befäl utbildas och krigsplaceras dvs. yrkesofficerare, reservofficerare och värnpliktigt befäl (värnpliktiga officerare och övriga värnpliktiga befäl).

Yrkesofficerare utbildas, anställs och ges fortsatt kompetensutveckling med hänsyn till de krav som uppgifterna i

krigs- och fredsorganisationen ställer. Krigsplacering sker med stöd av yrkesofficerens skyldigheter enligt det enskilda anställningsavtalet.

Personalförsörjningen i fredsorganisationen

Yrkesofficerare rekryteras, utbildas och ges fortsatt kompetensutveckling och arbetsuppgifter enligt principerna i den av riksdagen år 1978 beslutade befälsordningen för det militära försvaret (prop. 1977/78:24, FÖU 10, rskr. 179). Befälsordningen utvärderades år 1988 av en arbetsgrupp inom försvarsdepartementet. Gruppen redovisade sin utvärdering av befälsordningen genom en rapport (Ds 1988:47).

Riksdagen behandlade utvärderingen av befälsordningen år 1989 (prop. 1988/89:52, FÖU 10, rskr. 99). Den uppfattning som försvarsministern redovisade i propositionen om att utvärderingen av ett antal års tillämpning av befälsordningen gett vid handen att det inte fanns behov av att ändra dess bärande principer biträdades av riksdagen. De ändringar i befälsordningen som med denna utgångspunkt kan komma att aktualiseras gäller endast anpassning, utveckling och andra förbättringar inom ramen för de principiella riktlinjerna.

Fortsatta studier som överbefälhavaren genomfört visar på ett behov av att kunna vidareutveckla försvarsmaktens personalförsörjning inkl. nuvarande befälsordning. Förslag till en inriktning för en sådan utveckling har årligen redovisats i programplaner för det militära försvaret (motsvarande), senast i överbefälhavarens programplan för perioden 1992/93-1996/97, ÖB 92. Områden som kräver förändringar i närtid är t.ex. en effektiviserad personalstruktur, en flexiblare personalförsörjning och en utvecklad kompetensuppbyggnad.

Krigsorganisationens tillgång på yrkesofficerare

Tillgången på yrkesofficerare år 1991, åldersfördelat och per huvudprogram, framgår av tabell 2. För att säkerställa en jämförbar redovisning har antalet personer (anställda yrkesofficerare) valts.

Tabell 2 Krigsorganisationens tillgång på yrkesofficerare, antal anställda

Huvudprogram	Högst 44 år	Över 44 år	Summa
Armén	5693	2893	8586
Marinen	2464	763	3227
Flygvapnet	2501	1470	3971
Hpg 4 och 5		760	760
Totalt	10658	5886	16544

Kommentarer till uppgifterna i tabell 2

- o Tillgängligt antal yrkesofficerare i arméns fredsfredsorganisation täcker även krigsorganisationens behov (inkl. Hpg 4 och 5) antalsmässigt men med en felaktig ålders- och kompetensfördelning.
- o Tillgängligt antal yrkesofficerare i marinens fredsfredsorganisation täcker i dag krigsorganisationens behov. I nivå C enligt överbefälhavarens programplan, ÖB 92, kommer dels krigsorganisationen att reduceras och dels antalet yrkesofficerare av ekonomiska skäl att minskas så att det framtida behovet ej täcks. Mot denna bakgrund genomförs en översyn av krigsorganisationens behov av befäl.
- o Tillgängligt antal yrkesofficerare i flygvapnets fredsfredsorganisation täcker i dag inte behovet i krigsorganisationen, där bristen på personal under 45 år är ca 700. I nivå C minskar krigsorganisationen så att antalet yrkesofficerare i fredsfredsorganisationen antalsmässigt täcker det krigsorganisatoriska behovet, dock med åldersmässig obalans.

Fredsfredsorganisationens tillgång på yrkesofficerare

Den tillgång på yrkesofficerare som redovisats i tabell 2 är i princip samma tillgång för fredsfredsorganisationens behov. Skillnader i det statistiska materialet kan i huvudsak härledas till tjänstlediga personer. De räknas i detta sammanhang in i tillgången för det krigsorganisatoriska behovet.

Detta innebär sammantaget att tidigare redovisad tillgång för krigsorganisationen kan tillika utgöra försvarsmaktens tillgång av yrkesofficerare för fredsfredsorganisationens behov.

Kända och tänkbara förändringar som får konsekvenser för tillgången på yrkesofficerare under kommande år

Samhällets utveckling kommer att påverka försvarets personalförsörjning och i många fall ge nya eller ändrade förutsättningar. Dessa behandlas i fortsättningen ej i detta avsnitt.

Inom armén minskas rekryteringen för att inte totalantalet yrkesofficerare skall bli för stort. Åtgärden innebär att chefen för armén redan tvingats till att öka obalansen för yngre åldersgrupper. Vidare tillämpas en mycket restriktiv syn på återanställning av förtidsavgångna yrkesofficerare.

Inom marinen måste reduceringar av antalet yrkesofficerare i första hand påverka antalet äldre yrkesofficerare. Chefen för marinen har gett direktiv om att inte återanställa förtidsavgångna yrkesofficerare eller sidorekrytera från armén

eller flygvapnet. Tillsammans med aktiva avvecklingsåtgärder avses denna inriktning ge en snabb minskning av det totala antalet yrkesofficerare i marinen. Utöver detta måste en begränsning av rekryteringen göras.

Inom flygvapnet tillämpas på motsvarande sätt en restriktiv syn på återanställning av förtidsavgångna yrkesofficerare.

Jämförelse av behov och tillgång på yrkesofficerare

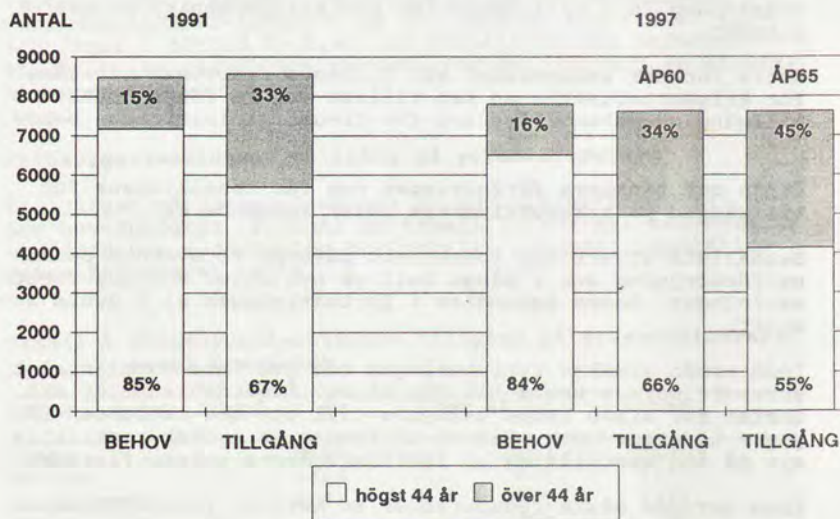
Följande diagram 1-4 visar resultat av det nuvarande personalförsörjningssystemet grundat på,

- o krigsorganisationens behov,
- o tilldelad personalram,
- o avgångar och
- o pensionsålder 60 år.

Armén

En jämförelse mellan behov av respektive tillgång på yrkesofficerare med utgångspunkt i ålderskraven åskådliggörs i diagram 1.

Diagram 1 Jämförelse av behov och tillgång på yrkesofficerare inom armén, antal personer



Följande slutsatser och konsekvenser kan noteras.

För år 1991 med nuvarande personaltillgång

Det föreligger en obalans mellan behov och tillgång på yrkesofficerare såväl yngre som äldre.

- o Det innebär att krigsorganisationen saknar ca 1 600 chefer och specialister under 45 år vilket motsvarar närmare 30% av behovet. Dessa vakanser påverkar i betydande omfattning fältförbandens krigsduglighet.
- o Det innebär även att ca 1 450 yrkesofficerare är anställda utöver krigsorganisationens behov. Armén har således mer än 50% fler officerare i det högre åldersfältet än vad krigsorganisationen kräver. Detta förhållande leder till betydande problem i fredsorganisationens verksamhet. Det är redan i dag svårt att finna lämpliga befattningar för de officerare som av åldersskäl ej kan tjänstgöra i den fysiskt krävande värnpliktsutbildningen.
- o En annan konsekvens av detta åldreförhållande är att den civila personalens uppgifter och utveckling begränsas. Därigenom kan arbetsbrist uppstå för civil personal med utveckling som följd. Sammantaget försämras förutsättningarna för en effektiv produktion och kostnader kan komma att öka.

För år 1997 med 60 års pensionsålder

Även med bibehållen 60 års pensionsålder består den dubbla obalansen.

- o Det innebär att bristen på yngre officerare i krigsorganisationen bedöms uppgå till ca 1 050 (25%) och överskottet på äldre till ca 1 300 dvs. 70% utöver krigsorganisationens behov.
- o En sådan utveckling innebär att krigsorganisationens brist på unga officerare permanentas med avgörande påverkan på fältförbandens förmåga.
- o Vidare tilltar problematiken i ökad grad att ge den äldre officersgruppen meningsfulla arbetsuppgifter. En fortsatt reducering av administrationen måste förutsättas genom förändringar i främst lednings- och underhållsorganisationen. Fortsatt konkurrens om arbetsuppgifterna för civil personal är trolig, varvid främst de civilanställda med kvalificerade arbetsuppgifter drabbas.

För år 1997 med 65 års pensionsålder

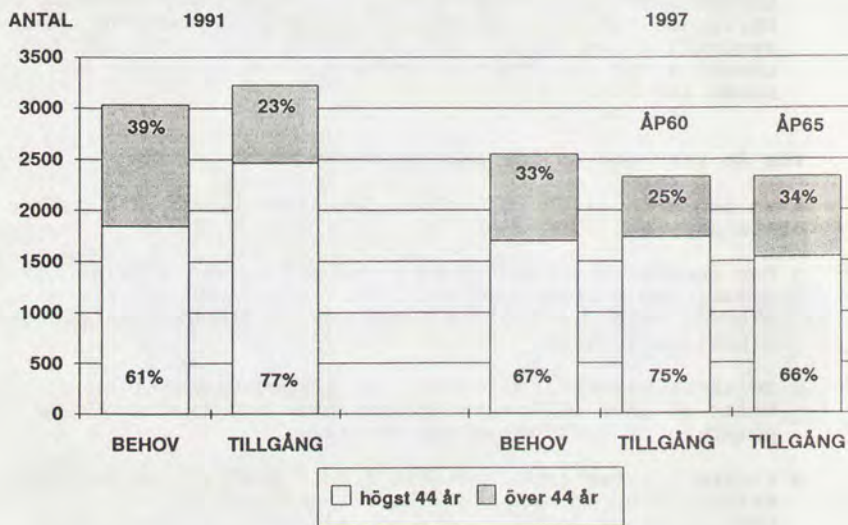
Som framgår av diagram 1 förvärras obalansen för båda åldersgrupperna.

- o Antalet äldre yrkesofficerare ökar drastiskt till mer än dubbelt så många (ca 110%) än vad krigsorganisationen kräver.
- o Totalantalet yrkesofficerare bedöms öka till 8 350 vilket är ca 550 mer än krigsorganisationen kräver. För att då uppnå balans i totalantalet av ekonomiska skäl kommer en minskning av rekrytering att behöva göras. Detta medför i sin tur en närmast orimlig åldersstruktur i krigsförbanden.

Marinen

En jämförelse mellan behov av respektive tillgång på yrkesofficerare med utgångspunkt i ålderskraven åskådliggörs i diagram 2.

Diagram 2 Jämförelse av behov och tillgång på yrkesofficerare inom marinen, antal personer



Följande slutsatser och konsekvenser kan noteras.

För år 1991 med nuvarande personaltillgång

Vid en jämförelse med 45-årsgränsen som grund synes nuvarande läge i stort vara i balans. I den yngre åldersgruppen (20-45 år) är den schabloniserade bilden dock fel. Inter-

vallet är så stort att bristerna på de allra yngsta döljs av den större tillgången i 40-årsåldern. Kraven på beredskap innebär med hänsyn till rustningsvolym, ständigt bemannade ubåtsskyddsanläggningar m.m. att de ca 250 yngre yrkesofficerare som ständigt genomgår krigs- och militärhögskola måste ersättas på förbanden. Detta görs till del med yrkesofficerare men också med en viss överproduktion av flottans reservofficerare.

För år 1997 med 65 års pensionsålder

Det förändrade organisatoriska innehållet medför en drastisk förändring även med 45-årsgränsen. Obalans uppstår för såväl den äldre som för den yngre åldersgruppen.

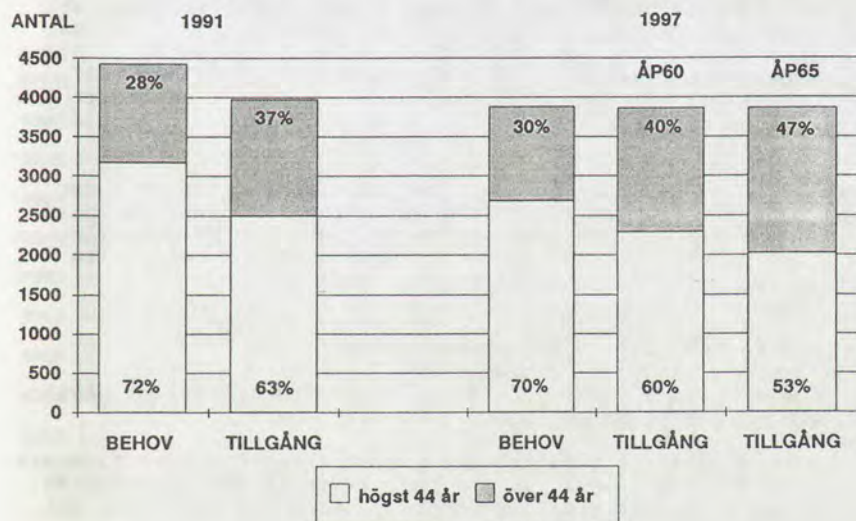
Konsekvenserna kan i allt väsentligt beskrivas som de som gäller för armén.

Med pensionsåldern 65 år och oförändrat antal yrkesofficerare kan marinen inte tillfredsställande lösa ålagda beredskapsuppgifter.

Flygvapnet

En jämförelse mellan behov av respektive tillgång på yrkesofficerare med utgångspunkt i ålderskraven åskådliggörs i diagram 3.

Diagram 3 Jämförelse av behov och tillgång på yrkesofficerare inom flygvapnet, antal personer



Följande slutsatser och konsekvenser kan noteras.

För år 1991 med nuvarande personaltillgång

Det föreligger en obalans mellan behov av och tillgång på såväl yngre som äldre yrkesofficerare.

- o Det innebär att krigsorganisationen saknar ca 700 chefer och specialister under 45 år, motsvarande ca 20% av behovet. Dessa brister påverkar krigsdugligheten främst inom basorganisationen, men även övriga delar av krigsorganisationen påverkas negativt.
- o Det innebär även att ca 230 yrkesofficerare över 44 år är anställda utöver krigsorganisationens behov. Den stora överensstämmelsen mellan flygvapnets krigs- och fredsoorganisation medför svårigheter att ge dessa yrkesofficerare lämpliga arbetsuppgifter i fred, vilket leder till ökad konkurrens med den civilanställda personalen. Den civila personalens arbetsinnehåll och utvecklingsmöjligheter påverkas negativt till men för den fredstida verksamheten.

För år 1997 med 60 års pensionsålder

Obalansen består även med 60 års pensionsålder.

- o Bristen på yngre yrkesofficerare bedöms uppgå till ca 400 (15%), medan överskottet av äldre yrkesofficerare uppgår till 375.

Den minskade bristen på yngre officerare sammanhänger med de gångna årens forcerade rekrytering, kombinerat med att de krigsorganisationsförändringar som sker främst minskar behovet av yngre personal. Ökningen av överskottet av äldre yrkesofficerare beror på att perioden fram till år 1997 innehåller relativt sett få pensionsavgångar, samtidigt som åldersstrukturen i dag har en kraftig puckel i åldersläget 43-47 år.

- o Bristen på yngre yrkesofficerare minskar således under perioden, om än i förhållandevis långsam takt. Ökningen av andelen äldre yrkesofficerare påverkar krigsdugligheten negativt och kommer att slå hårt mot den civila personalen och dess utvecklingsmöjligheter.

För år 1997 med 65 års pensionsålder

Som diagram 3 visar, förvärras obalansen allvarligt såväl vad gäller yngre som äldre yrkesofficerare.

- o Av ekonomiska skäl kan det totala antalet yrkesofficerare inte tillåtas öka, varför rekryteringen måste reduceras. Detta minskar drastiskt möjligheterna att återfylla det

krigsorganisatoriska behovet av personal under 45 år samtidigt som antalet yrkesofficerare över 45 år automatiskt ökar. Bristen på yngre personal uppgår till drygt 650. Samma antal äldre yrkesofficerare kommer att finnas anställda utöver krigsorganisationens behov.

Denna obalans kommer att permanentas med allvarliga konsekvenser för krigsorganisationen som följd. Behovet av yngre personal måste troligen lösas genom vidgade anställningsformer, samtidigt som en omprövning av den civila personalens plats och funktion i organisationen torde bli nödvändig. Ett systematiskt överförande av kvalificerade civila befattningar till äldre militär personal kan förutses.

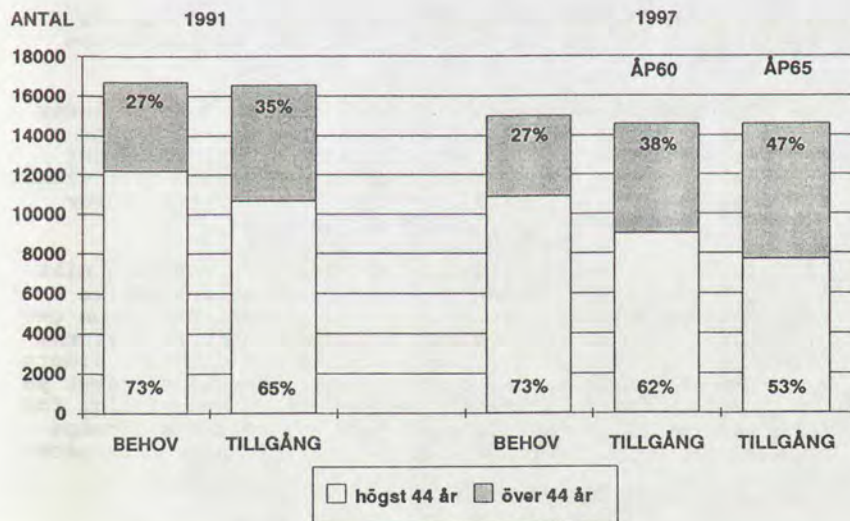
Huvudprogram 4 och 5

Myndigheterna i dessa huvudprogram rekryterar yrkesofficerare från övriga huvudprogram. Tillgången för att tillgodosätta behovet av dessa grupper med hänsyn till befattningarnas nivå respektive åsatta ålderskrav (över 44 år) är god på både lång och kort sikt.

Försvarsmakten totalt

En jämförelse mellan behov av respektive tillgång på yrkesofficerare med utgångspunkt i ålderskraven åskådliggörs av diagram 4 och i tabell 3.

Diagram 4 Jämförelse av behov och tillgång på yrkesofficerare inom försvarsmakten, antal personer



Tabell 3 Försvarsmaktens behov och tillgång på yrkesofficerare, antal personer

Ålders- grupp	Behov		Tillgång		
	1991	1997	1991	1997 ÅP 60	1997 ÅP 65
Över 44 år	4530	4101	5886	5556	6860
Högst 44 år	12185	10887	10658	9019	7715
Summa	16715	14988	16544	14575	14575

Det måste dock uppmärksammas att summeringar av denna omfattning endast kan visa på problemförhållanden i stort för försvarsmaktens yrkesofficerare. För varje huvudprogram, krigsförband och/eller yrkesgrupp kan problematiken variera till storlek och innehåll beroende på skilda förutsättning-
ar.

I huvudsak kan dock sammanställningen visa på att obalansen mellan behov och tillgång av äldre och yngre yrkesofficerare som grupp finns redan i dag. Den ökar kraftigt med en organisatorisk utveckling enligt överbefälhavarens struktur C, med avgörande negativ påverkan på krigsduglighet, beredskap och utbildning. Äldreproblematiken ökar successivt genom svårigheten att ge de äldre yrkesofficerarna meningsfulla arbetsuppgifter. De organisatoriska förutsättningarna till befattningar för denna grupp genom strukturförändringar som bl.a. i betydande grad minskar lednings- och underhållsorganisationen. Civil personals uppgifter och möjligheter till utveckling kommer att minska. En konsekvens kan bli arbetsbrist för den civila personalen och därmed personalavveckling.

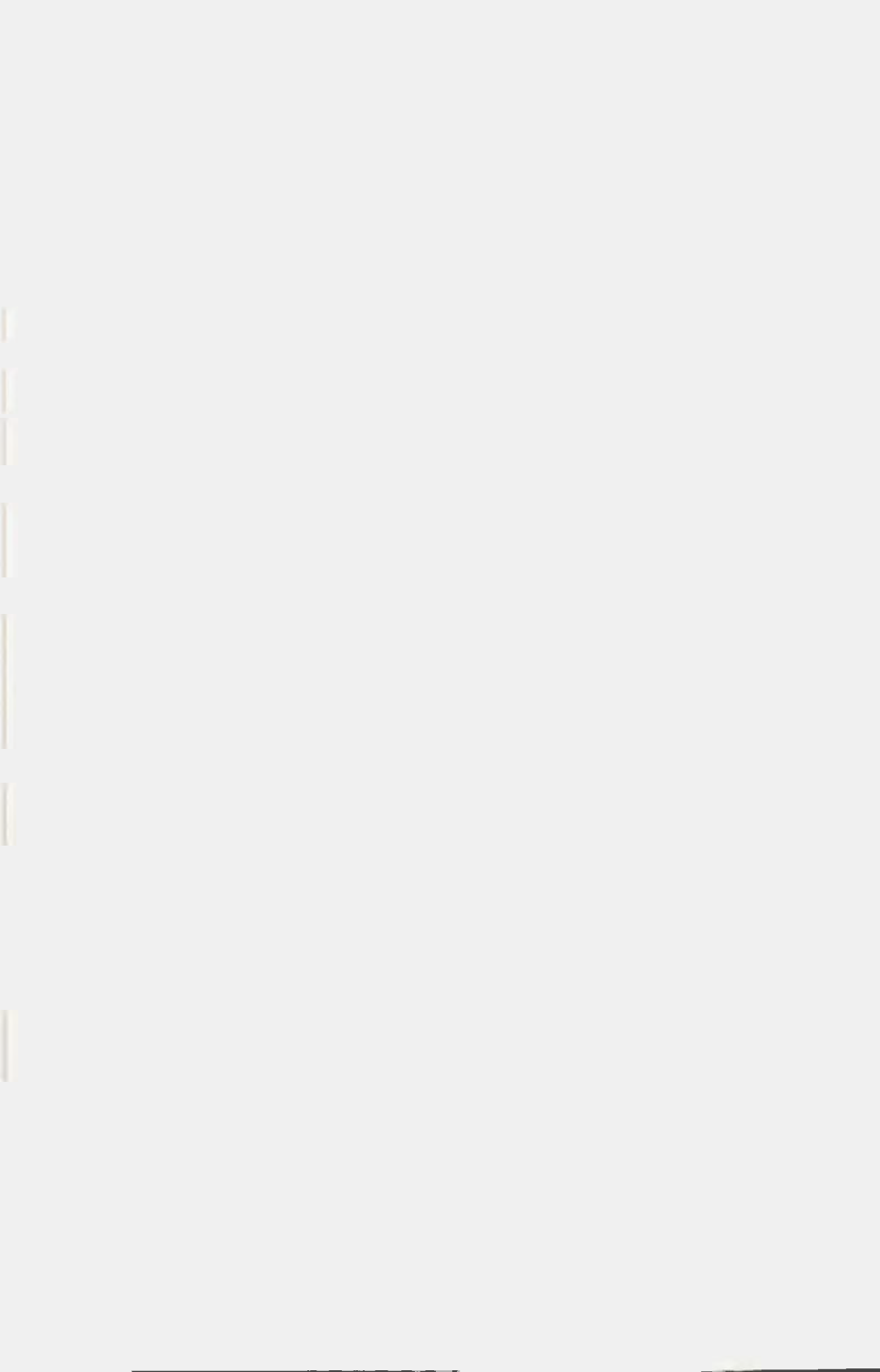
Förutsättningarna för en effektiv produktion försämrats fortlöpande och försvarsmaktens kostnader kan därigenom öka.

En ytterligare höjning av pensionsåldern till 65 år leder till en sådan obalans att krigsorganisationens förmåga allvarligt kan ifrågasättas. För flera krigsförband ger ålderssammansättningen närmast orimliga konsekvenser vilket ytterst leder till en kvalitetsförsämring. Detta medför behov av att ompröva deras mål och innehåll.

Åtgärder är således nödvändiga på både kort och lång sikt för att återställa balansen mellan behov av respektive tillgång på yrkesofficerare i lämplig ålder. Därigenom ges möjlighet att, enligt statsmakternas intentioner, utforma en krigsorganisation med hög personell kvalitet där ålders- och kompetenskrav tillgodoses. I detta inbegrips kravet på kvalitet för vårt värnpliktsförsvar. Det är nödvändigt för att säkerställa trovärdigheten i försvarsmaktens förmåga och därmed kunna utgöra en viktig del i landets säkerhets-

politik.

Dagens personalförsörjningssystem bedöms inte medge att en eftersträvad åldersmässig balans av yrkesofficerare kan åstadkommas. Flera åtgärder krävs för att komma till rätta med åldersstrukturen. En åtgärd kan vara att förändra nuvarande system med 60 års pensionsålder på ett sådant sätt att ett flexibelt system utformas till gagn för såväl den enskilde som för försvarsmakten.



PERSPEKTIV PÅ OFFICERSROLLENS FÖRÄNDRING

I denna bilaga redovisas i sin helhet en promemoria som på mitt uppdrag skrivits av avdelningsdirektör Alise Weibull, försvarets forskningsanstalt, FOA, och professor Torsten Björkman, Kungliga Tekniska Högskolan, KTH.

Inledning

Nu i 1990-talets början innehåller massmedia åtskilligt med stoff på temat att ingenting längre är som förut. Att gamla regler och referenser har förlorat sin giltighet läser och hör vi rätt ofta. Den accelererande internationaliseringen anges som en av huvudförklaringarna. Vi får lära oss att "Sverige förvandlats från insjö till havsvik". Inför den förestående EG-integrationen och med Östeuropa i omvälvning måste även vi i det trygga Sverige bereda oss på kanske smärtsamma omprövningar. Om inte annat så kommer den internationella konkurrensen att tvinga oss till förändringar. Det brukar räcka med en antydning om ökande närvaro av japan-ska företag. Vill vi behålla ett visst mått av handelsfrihet så är det viktigt att vi förändrar oss i tid. Vi måste visa prov på förutseende eller förvandlas till offer för utvecklingen.

Även i bokfloden från senare delen av 1980-talet och framåt har det funnits gott om arbeten som drivit en principiellt likartad argumentation. Inom ramen för beteckningar som det postindustriella samhället, datasamhället, informations-samhället, kunskapssamhället osv. betonas att förändringsbenägenhet är av yttersta vikt för oss som individer och har utvecklats till en överlevnadsfråga för hart när alla organisationer.

På officiell politisk nivå i regering och riksdag förs en motsvarande debatt. Vad kan Sverige göra i moderniserande riktning, i synnerhet för att få fart på produktivitets-tillväxten? Vad kräver internationaliseringen och EG-anpassningen? De officiella ståndpunkterna skall underbyggas

med utredningar. Industridepartementet inväntar besked från den stora Produktivitetsdelegationen. En första expertrapport om "Arbetsorganisation och produktivitet" utkom sommaren 1991, resten av utredningsresultaten har aviserats till hösten. Bland övriga ansatser kan nämnas att arbetsmarknadsdepartementet ansvarar för kompetensutredningen. Även den utredningen har en första rapport klar, dock än så länge enbart i manusform.

Till de förändringar som anges som nödvändigast hör inte helt överraskande en kraftigt förstärkt kompetensutveckling. Vare sig lång skolutbildning eller lång yrkeserfarenhet synes längre räcka som meriter i en värld som kräver att man "trimmar" och marknadsanpassar sin arbetsorganisation. Det arbetsgivare, fack, konsulter och forskare tycks vara eniga om är att det krävs kompetensutveckling på praktiskt taget alla befattningsnivåer. Enigheten på ett konkretare plan är betydligt mindre. Vilken kompetens i sak handlar det om? Hur skall kompetensutvecklingen bedrivas? Vilka grupper och områden skall prioriteras?

Behoven är så stora, konstaterar man, att de endast kan tillgodoses om arbetsplatserna blir bättre pedagogiska miljöer. Man talar gärna om "lärande organisationer" men talar då också lätt förbi varandra. Somliga menar organisationer som lär av sina försök och misslyckanden. Andra syftar på arbetsplatser vars arbetsplatspedagogik och "on the job training" är väl utformad. Organisationer som därmed möjliggör för sina anställda att lära mycket och utvecklas i yrket såväl som i samarbetet med kamrater och kollegor.

Inom försvaret har de framtida förutsättningarna för verksamheten debatterats mycket på senare år. Visserligen är försvaret pionjär för framtidsstudier och verkligt långsiktig planering inom den offentliga sektorn, men utvecklingen på senare år har kännetecknats av sällan skådad osäkerhet. Även för professionella framtidsbedömare har det blivit lite väl många okända i ekvationen. Försvarsutredningens öde är symptomatiskt i sammanhanget. Men om vi går från de hotbilder som innehåller "fi" till de som handlar om oss själva, på personalstruktur, utbildning och kompetensförsörjning är vi på säkrare mark. De senare personalfrågorna i vid mening har rönt stor uppmärksamhet. Bara under de senaste fyra åren har överbefälhavaren och berörda departement publicerat minst fyra utredningar, omfattande över tusen sidor text, där man presenterat sin syn på nödvändiga förändringar inför framtiden (8,9,16,17). Här i avspeglar de politiska och organisatoriska nivåernas visioner av bl.a. officerarnas framtida arbete, visioner som givetvis starkt påverkar officersgruppernas egna förväntningar.

Därmed inte sagt att förväntningarna å ömse håll alltid går i samma riktning, eller att de bedömningar som ligger till grund för de övergripande officiella förslagen återspeglar officerarnas egen bild av vad som är giltigt, önskvärt eller sannolikt. Detta är måhända inte heller att förvänta.

Förslag, vars grund väsentligen är långsiktig rationalisering och effektivisering inom ramen för en snäv ekonomi, ligger ofta inte i linje med personalens mer vardagsnära erfarenheter och önskemål. Även vi saknar ibland den empiriska grunden för vissa uttalanden och bedömningar. Vår bild utifrån försvarets forskningsanstalts, FOAs, många studier av arbetsförhållandena för olika personalgrupper inom försvaret är sammanfattningsvis mindre glättad än den som framtonar i de försvarsinterna utredningarna.

Till bilden hör också att de strukturförändringar som nu pågår gör att både våra och andras utsagor åldras snabbt. Upplevelser av arbetet och förväntningar inför framtiden är konjunkturkänsliga. När arbetslösheten ökar, försvarsbudgeten skärs ner och förband försvinner tystnar inte minst de kritiska rösterna. Man ser om sitt hus, har lättare att anpassa sig till det bestående och gläds i den mån man inte omedelbart drabbats. Andra orosmoln av mera diffust slag återstår dock. Utvecklingen i Europa, ifrågasättandet av neutralitet, förespeglningar om ändrad säkerhetspolitik, europeisk försvarsallians, förändringen av den allmänna värnplikten, yrkesarméexemplen osv. är nya omvälvande inslag och påverkar självfallet enskildas förväntningar inför framtiden. En vanlig konsekvens i orostider är också att reformivern mattas. Vår tro är exempelvis att det är tveksamt om alla de kompetenshöjande satsningar på personalen, som olika utredningar föreslagit, verkligen kommer till stånd.

Att spegla vad i denna turbulenta bakgrund som har betydelse för den militära pensionsutredningens frågeställningar har vi upplevt som en stor utmaning. Om man ser till utredningsdirektiven, där främst kvantitativt underlag efterfrågas, har vi knappast hållit oss till ämnet. Det vi eftersträvat är att spegla utvecklingslinjer på individ-, organisations- och samhällsnivå som problematiserar försvarets framtida personalförsörjning och främst då i kvalitativt avseende. Utgångspunkten är arbetslivsforskarens. Betoningen ligger på individuella och mänskliga aspekter respektive på försvaret som en i första hand social organisation. Tillvägagångssättet är att söka fånga motiv för och emot en ändring av tjänstgöringstidens längd. Som kommer att framgå är det därvid inte förlängning/förkortning i sig som vi primärt intresserar oss för. Det vi vill belysa är snarare vad sådana beslut symboliserar för både samhälle och försvar, för både ungdomar och äldre arbetskraft. Självklart tar vi inte ställning i själva sakfrågan.

Underlag

Underlaget för våra bedömningar hämtas väsentligen från tre olika kunskapsområden. Från forskning om samhällsutveckling och arbetsliv hämtar vi några konflikterande synsätt som gör satsningar på "äldre" arbetskraft både önskvärd, möjlig och problematisk. (1,2,3,4,5,13,22)

Ett annat kunskapsområde är de många empiriska studier av officerares arbetssituation som FOA genomfört under 1980-talet. I dessa har officerarnas upplevelser av organisatoriska strukturer, som vitsords-, karriär- och beföringssystem m.m. belysts liksom mer individuella förhållanden som trivsel, yrkesidentitet, engagemang, avgångsbekymmer m.m. (6,14,15,18,19,20,21). I denna framställning exemplifieras främst hur avgångsbekymmer och förväntningar på framtiden i yrket framtonar i dessa studier.

Exemplen från flygvapnet överväger något i vår framställning. Flygvapnet är den försvarsgren som vi känner bäst och är också den försvarsgren där, enligt internationell försvarsforskning, förändringar i synen på officersyrket märks tidigast.

Från internationell försvarsforskning hämtar vi också underlaget till den diskussion vi här för om den militära professionens utveckling. En förändring av så djupgående slag att den jämföras med ett paradigmskifte och vars yttringar redan nu är många och påtagliga (7,12). Sammantaget har vi sökt lägga tyngdpunkten i framställningen på sådant som är nytt och som inte alls eller ofullständigt belysts i de tidigare utredningarna från överbefälhavaren och departementen. Lärdomar av mer generell art som t.ex. återfinns i den föregående pensionsutredningen från år 1969 (11) ser vi således ingen anledning till att upprepa här.

DET INDIVIDUELLA PERSPEKTIVET

En viktig trend i dagens syn på åldrande är senareläggningen av medelåldern. Även om kronologin är ungefär densamma från generation till generation så talar såväl medicinska som sociala och kulturella skäl för att medelåldern börjar allt senare. Dagens medelålders människor lever sundare än gårdagens, är aktivare, mår bättre och förväntar sig mer av livet. Ungdomskulturen har gått så långt att många värjer sig för att ens kallas för medelålders. Att vara "mogen" och medelålders är inte längre samma hederstitel som ännu på 1950-talet. Många vill vara "lovande" så länge som möjligt.

Just mognaden är ett problem även ur kompetensperspektiv. Förre kunde man i många yrken få ut mer av att man var erfaren. Man visste att "så här brukar vi göra på det här stället" och så skulle man fortsätta. Följaktligen kunde man mästra "ungdomen" och rätta dem när de inte utförde sysslorna på det traditionella sättet. I dag värjer man sig mer öppet för de stelnade attityder som också lätt följer av en lång och trogen tjänst.

Många kände att som erfaren och mogen kunde man själv spänna av. Det var man förtjänt av efter allt tidigare slit.

Man hade ett övertag som medelålders som var rätt bekvämt. Nu är det värre. Ungdomen är inom flera områden mer kompetent än den medelålders generationen. En aspekt av detta är att man har längre skolutbildning. Den del av den vuxna befolkningen som har mindre än nio års utbildning har exempelvis minskat från 65 % till 23 % under åren 1960 och 1986. År 2010 förväntas motsvarande siffra vara 4 %. (1)

Utbildningssatsningarna har förstärkt tendensen att ungdomar i vissa avseenden är mer "mogna" än de äldre. Inte minst har de ofta en i dag eftertraktad egenskap nämligen "data-mognad". Den bredare grundutbildningen, i kombination med att de är beresta, har i flera fall gjort dem mer språkkunniga än den medelålders generationen, i varje fall i engelska. Ofta är de också vana vid andra samarbetsformer, uppväxta som de är med projektarbete och nätverkstänkande. Konkurrens och prestationsinriktning ses närmast regelmässigt som önskvärda utmaningar medan rutinmässighet, tradition och byråkratiska arbetsformer skrämmar. En förlängd utbildningstid bidrar också till att familjebildningen senareläggs och speciellt välutbildade kvinnor tenderar att förskjuta kulmen för den egna karriären upp mot eller förbi medelåldern.

Inte minst av nödtvång har en del av förändringarna i synen på medelåldern positiva förtecken. Eftersom arbetslivet inte skulle fungera utan ett stort antal vitala och flexibla medelålders personer så uppvärderas mycket riktigt deras lärande. Föreställningarna om att man inte behöver, och heller inte kan, lära i medelåldern är på väg att överges. Den "befintliga", mogna personalen måste ta ett ökat ansvar för förnyelsen. De har ännu inte "gjort sitt". Det är ännu inte dags att "trappa ner". Medelåldern kan tvärtom innebära den mest aktiva yrkesperioden i en människas liv, då både tid och energi finns för vidareutbildning och karriärsatsningar.

Sammanfattningsvis har vi fått en ny definition av mognad. Förr förutsattes mer eller mindre automatiskt att förmågan att hantera ett arbets krav ökade med ålder och erfarenhet. Som långvarigt anställd på en arbetsplats förvaltrade man ett arv av kunskaper och förhållningssätt som antogs viktiga både att utöva och föra vidare. Med de stora förändringar som arbetslivet genomgått under kort tid (teknisk utveckling, internationalisering, ökad konkurrens osv.) så sammanfaller inte lika lätt lärdomarna från ett långt yrkesliv med vad anpassningen till det nya kräver.

Officerare en positivt selekterad grupp

Som grupp betraktad torde militär personal vara vitalare än de flesta. Den omfattande utbildning/fortbildning som försvaret ger sina anställda inom ramen för en bunden utbildnings- och befördringsgång, befattningsutbildning, uppammande av expertkunskaper osv. bedöms ha få, om ens några, civila motsvarigheter. En uppföljning vi gjort kring detta

inom flygvapnet visade, att en överstelöjtnant och "långvägare" med 21 års anställningstid, hade tillbringat ca 7 år av dessa på skolbänken. Om man till detta lägger 2-3 års praktisk fackutbildning närmar sig utbildningstiden hälften av den totala tjänstgöringstiden. Att utbildningsomfånget blivit nästan galopperande visar ett annat exempel. Utbudet av kurser i teknisk tjänst inom flygvapnet var år 1986 mer än 300 stycken. (8)

Den betoning som försvaret ger fysisk trim behöver knappast ordas om, då detta alltid varit starkt kopplat till den militära yrkesidentiteten, krigets krav osv. Av våra många intervjuer med officerare framgår också att många dragits till försvaret på grund av dess unika kombination av såväl kontinuerlig teoretisk fortbildning som fysiskt högt ställda krav.

Speciellt förr, innan det civila samhällets utbildningssystem blivit så utbyggt som i dag, var just utbildnings chanserna ett av försvarets viktigaste konkurrensmedel. Även i dag finns denna attraktionskraft kvar. Ingen annan profession ger sina medlemmar systematisk utbildning och träning i så många betydelsefulla sociala funktioner (ledarskap, teknik, samverkan, sjukvård, fysisk träning osv.), kunskaper som också är mycket eftertraktade på den civila arbetsmarknaden.

Ett växande problem sägs också vara att ungdomar nu väljer försvaret av "taktiska" skäl dvs. man vill ha en kostnadsfri gedigen utbildning men omsätta kunskaperna någon annanstans. Försvarets svar på detta är de nyligen framförda förslagen om utökad kontraktsanställning, pay-off system m.m. där man via tid eller pengar betalar tillbaka vad som kostats på en.

Även om generellt sett, den militära personalen bedöms vitalare än flertalet andra yrkesgrupper, innebär detta inte att alla officerare kommer i åtnjutande av samma stimulans. Urval till vidareutbildning och fortsatt befordran sätter käppar i hjulet för många. Vårt intryck från flygvapnet är också att framgångsdyrkan, elittänkande, vördnaden för fysisk styrka, virilitet osv. gör att man "åldras" tidigt i organisationens ögon. Intellectuell stimulans är inte heller ensidigt att hänföra till utbildningsmängd, antal kurser osv. utan kanske än mer till innehållet i förelagda arbetsuppgifter. I det sistnämnda hänseendet har vi mött många som upplevt ett mentalt stillestånd redan efter få tjänstgöringsår.

Försvaret har både "arbetare" och "karriärister"

Officersyrket tas ofta som exempel på ett typiskt karriäryrke. I realiteten är det likväl så att endast cirka hälften av officerarna och inom vissa personalgrupper långt färre, som kommer i åtanke för en karriär i sedvanlig bemärkelse.

Dessa olika villkor leder naturligt nog till klart skilda förväntningar på det nutida och framtida arbetet inom officersskåren. Sociologer som intresserar sig för hur arbetet påverkar människors sätt att leva och tänka, brukar tala om att olika arbetsvillkor skapar olika livsformer i ett samhälle (10). Ett par av dessa - arbetarlivsformen och karriärlivsformen - bedömer vi vara av intresse att belysa något utförligare.

Inom "arbetarlivsformen" är arbete lika med lönearbete. Det är något som man gör för att försörja sig och det vilar en hel del tvång över det. Det man säljer är sin tid och priset för ens insats sätts genom kollektiva avtal. Uppgifterna tilldelas av arbetsgivaren och den anställda har en underordnad ställning i organisationens hierarki. Inom ramen för denna livsform blir livet uppdelat i två sfärer - å ena sidan arbetet, å andra sidan fritiden.

I "karriärlivsformen" säljer man i första hand sin kunskap. Det man konkurrerar med är specifik kompetens, och lönesättningen är relaterad till hur väl man lyckas. Vanligen finns också en struktur med en mer eller mindre färdig karriärstege att klättra i och man förväntas successivt bevisa att man är värdig uppgifter på nästa nivå. Inom ramen för denna livsform är gränserna mellan arbete och fritid mera flytande. Det är mer eller mindre underförstått att vill man komma någonstans så måste man också göra avkall på andra intressen.

För denna utrednings frågeställning menar vi att den som ensidigt upplever sig sälja sin tid, och i vår terminologi identifierar sig med arbetarlivsformen, vill sannolikt komma ifrån arbetet med en tryggad försörjning så snart som möjligt. Den som däremot lever i karriärens livsform och vars kunskaper fortsatt efterfrågas och förstärks, kan i större utsträckning tänka sig fortsatt tjänst. De mångfacetterade selektionsmekanismer som försvaret använder sig av gör officersgruppen mycket heterogen vad gäller såväl förväntningar som faktiska möjligheter för framtiden. Även om de livsformer vi refererat till här inte framträder i renodlad form, bedömer vi ändå livsformsperspektivet vara värdefullt, då man söker förklaringar till spridningen i personalens syn på lämplig pensionsålder. De som inte kan komma vidare förväntar sig ofta, något förenklat "mer av samma sak" medan de som satsas på i karriärhänseende ofta tänker sig alltmer varierade och ansvarsfulla uppgifter framöver. Även de som prövat en karriärpost är dock ofta besvikna, vilket vi berör något utförligare här närmast.

Några empiriska resultat

Hur officerare ser på sitt arbete har, som tidigare nämnts, belysts av FOA i ett flertal studier under 1980-talet. Inom det ännu pågående "Armémiljöprojektet" (14) speglas arméofficerares syn på arbetskrav, tillfredsställelse och

hälsa. En annan studie, initierad av försvarsdepartementet, har fokuserat på avgångsproblematiken inom armén (6). För flygvapnets del har dessa m.fl. frågeställningar belysts i studier av arbetssituationen för flygförare, flygtekniker och stridsledningspersonal. (18,19,20)

Resultaten från dessa studier uppvisar många likheter. Kompetensutveckling och motivation att kvarstanna i yrket är samtliga kritiska frågor. Både i armén och flygvapnet säger sig omkring hälften av officerarna allvarligt fundera på att byta arbete, och avgångsbenägenheten är ungefär densamma oavsett kategori och grad. Även om denna typ av data är konjunkturkänsliga och att faktiska avgångar föregås av långt fler avvägningar, bedömer vi likväl att en avgångsbenägenhet av denna storleksordning och utbredning måste ses som ett varningstecken för framtiden.

Enskildas vilja att stanna inom försvaret beror i hög grad av den tilltro man har till att fortsättningsvis bli väl omhändertagen, i vid mening. Vår studie av flygförarna visar att många förare saknade denna tilltro. Så t.ex. instämde en majoritet av förarna (67%) i påståendet, att organisationen utnyttjar förarna under deras bästa år och överger dem sedan. Resultatet har många bottenar, men det viktigaste påpekanget här är att det måste finnas lockande övergångar från den operativa nivån (t.ex. divisionstjänsten) till den tekniskt/administrativa nivån (t.ex. stabsbefattningar). Ytterligare belägg för att så inte var fallet för förarnas del, var deras uttalade krav (enligt deras intresseförening, FPI, enkät 1989) att absolut få en bibehållen och allra helst en sänkt pensionsålder för framtiden. Avgångsstudien inom armén, som även riktade sig till avgångna officerare, visade att orsakerna till avgången var något annorlunda för yngre respektive äldre officerare. De äldre (majorer och överstelöjtnanter) angav i första hand missnöje med karriär- och vitsordssystem som huvudorsaker, medan de yngre officerarna betonade glappet mellan egen kompetens och kraven i det dagliga arbetet som den viktigaste orsaken.

I detta sammanhang kan nämnas att det danska socialforskningsinstitutet nyligen publicerat en undersökning (22) som berör olika åldersgruppers syn på lämplig pensionsålder. Undersökningen visade i stora drag att den yngsta åldersgruppen (30-42 år) i högre grad än de två äldre (43-66 år) önskade en tidig pensionsålder (under 60 år). Motiven för detta var främst hänsyn till familj, vänner, yngre arbetsökande osv., liksom att man såg större möjligheter till självförverkligande för egen del efter pensioneringen. Det man kan fråga sig är naturligtvis om dessa resultat är uttryck för reella generationsskillnader och om den yngre gruppen således bibehåller sin inställning i pensionsfrågan även över tid.

Sammanfattningsvis menar vi att de erfarenheter personalen har av organisationens personalhantering, framtida erbjudanden osv. kommer att vara mycket avgörande för hur perso-

nalen ser på en eventuell ytterligare förlängning av tjänstgöringstiden. Tidigare studier tyder på att om försvaret verkligen vill tillvarata den resursstarka grupp, som många äldre officerare utgör, måste detta ske på ett mer målinriktat och "säljande" sätt än hittills. Detta inte minst som yngre arbetskraft, om man får tro de danska resultaten, av flera skäl önskar en tidigareläggning av pensioneringen jämfört med nuvarande åldersgränser.

DET ORGANISATORISKA PERSPEKTIVET

Personalsynen i tidigare utredningar

I de utredningar om totalförsvarets framtid som vi tidigare refererat till (s. 3) är synen på den äldre arbetskraften mycket olika. Å ena sidan föreslås stora satsningar på "befintlig personal" genom ökning och omfördelning av fortbildningsresurser, bättre utbildning för chefer inom personalområdet, en satsning på såväl specialister som generalister m.m. (8,16). Utöver att detta är försvarets svar på den allmänna trenden i samhället att satsa på kompetensutveckling, "det goda arbetet" osv. torde hotet från de minskande ungdomskullarna efter sekelskiftet vara starkt pådrivande. År 2003 sägs antalet 20-åringar minska med närmare en tredjedel (1) och oron för den krympande rekryteringsbasen delas av de flesta arbetsgivare, inte minst av industrin.

Överbefälhavarens utredning (9) från år 1989 är dock mera återhållsam vad gäller personalens användbarhet. Åter synes 1960-talets arbetsanpassningsideologi ha hamnat i högsätet dvs. att det är människorna som skall anpassas till arbetet, inte tvärtom. En modell som återkommande refereras till är den som beskriver olikheter i individuella "arbetsmönster". Genom att tidigt utröna vilken typ av arbetsuppgifter som passar en viss individ, tänker man sig bättre kunna para samman arbetskrav och individuella förutsättningar och kunna avråda personer, som t.ex. inte är visionära nog, från att söka sig till högre chefsposter. Det problematiska med denna modell som vi ser det, och som för övrigt också diskuteras i utredningen, är att de individuella förutsättningarna visavi arbetet förutsätts givna, och att användningen av modellen därför bortser från mänsklig flexibilitet, utvecklingspotential, socialisationseffekter m.m. Ett annat förslag går ut på att helt avhända sig personal över 40 år i mera fältnära befattningar. Att det inte bara är fysiska skäl till det senare framgår av att man tydligt säger att det generellt sett är svårt att hitta meningsfulla uppgifter för många i åldrarna däröver.

Som tidigare framgått instämmer vi i att många problem i dag finns vad gäller att erbjuda ett stimulerande arbetsinnehåll som skapar välmotiverad personal. Vi menar dock att detta är ett mångfacetterat problem, som man inte av-

händer sig genom att åsidosätta den äldre personalen. Denna grupp inrymmer ju också, enligt vår erfarenhet, de lojalaste medarbetarna och de som ofta anser att de har "fått" så mycket av försvaret, att de inte kan tänka sig att lämna organisationen i förtid.

I detta sammanhang vill vi gärna peka på ett nyligen startat svenskt forskningsprogram rörande äldre arbetskraft. Arbetsmiljöinstitutet startade år 1990 ett brett upplagt forskningsprogram kallat "Arbetsmiljö för äldre", och motiven bakom detta har nyligen publicerats i institutets skriftserie "Arbete och hälsa" (2). Man menar att trots att äldre utgör en växande del av alla yrkesarbetande, så vet man för lite om de problem de möter i arbetslivet och hur dessa problem skall bemästras. Med stöd av forskning under de senaste tio åren visas också att den negativa bild som ofta målas upp beträffande äldres prestationsförmåga inte är sann. Psykisk prestation eller kapacitet förändras t.ex. inte nämnvärt under vuxenperioden utan kan t.o.m utvecklas på ett positivt sätt. Med stöd av tidigare forskning sägs också arbetsprestationer vara mindre beroende av ålder än av yttre omständigheter, fördomar eller personlighetsfaktorer.

Krigaren som måttstock och värdemätare

De äldres framtoning i organisationen hör samman med vilken image och värdebas som organisationen vill betona. Den vikt som försvaret under 1980-talet tillmätt krigets krav, gör med nödvändighet att den äldre personalens kompetens ifrågasätts. Som grupp betraktat har de otvivelaktigt tillkortakommanden vad gäller fysisk prestationsförmåga, benägenheten för risktagning, snabba beslut osv. Trots att, som vi ovan argumenterat, försvarets personal måste ses som "friskare" än genomsnittsbefolkningen förefaller inte ens officerare i den yngre medelåldern ha tillräckliga kvalifikationer för att ingå i stridande förband. Vi känner inte alla argument som ligger bakom denna typ av bedömningar, men vi kan gissa att vissa hänför sig till medicinska bedömningar och tillkortakommanden vad gäller fysisk prestationsförmåga. Andra argument är sannolikt att hänföra till mer schablonartad argumentation, som används lite olika beroende på vems intressen den tjänar. En sådan bemöttes redan i den föregående utredningen om pensionsavgångarna år 1969, nämligen den att militär personal skulle tidigt vara en "utbränd" grupp. Antalet arbetsskador är enligt den utredningen inte högre här än i andra yrken, och en uppföljning av de redan pensionerade visade att en majoritet fortsatte i ett annat civilt yrke.

Allmänt menar vi att försvaret inte är att jämföra med en idrottsrörelse där den som inte ligger i topp i fysiskt hänseende skall slås ut och där prestationer som grundas på styrka, snabbhet osv. blir normgivande för värderingen av enskildas insatser. Den moderna striden förs heller inte uteslutande av elitförband. Uppföljningar inom länder med

krigserfarenhet visar att den andel av ett lands försvarsstyrka som alls befinner sig i direkt strid är liten och minskande sett över tid. De stora personalgrupperna återfinns bland dem som understödjer detta relativa fåtal via underhåll, sjukvård, transporter, kommunikation, utfodring, utbildning, anställning, avskedanden av personal osv. (7)

Uppgifter i fredsorganisationen

Med ovanstående har vi sökt visa att uppgifterna även i krig är så mångfacetterade att även något äldre personal kan ge ett viktigt bidrag. I ännu större utsträckning gäller detta naturligtvis i fredsorganisationen. Vår erfarenhet från studierna inom flygvapnet är att ökade kompetenskrav som följd av t.ex. den tekniska utvecklingen, inte hittills har varit särskilt omvälvande för gemene man. Mycket är de facto ålderdomlig teknik, som inte kräver just mer än vad de lite mer erfarna sen länge behärskar. Snarare klagar flera av dessa på att förändringar går för långsamt, att utbildningsmål och precisionskrav förflackas och att fördjupade kunskaper om olika system inte längre ingår i utbildningen av yngre kollegor.

Kraven på snabb beslutsfattning upplever vi inte heller särskilt utbredd i vardagsarbetet. Mycket av rutininslag finns inbyggt i försvarets arbeten, då mycket bygger på likriktning, regler och instruktioner. Handlingsutrymme finns men blir inom ramen för verksamhetsorder, och många beslutsnivåer vare sig särskilt stort eller svårt att utnyttja. Om kraven på oväntade och svåra beslut skulle tas som utgångspunkt för att visa på uppgifter där äldre officerare kan komma till korta, förefaller detta inte vara något utbredd problem, i varje fall inte i fredsorganisationen.

Tillgång till kvalificerade uppgifter

Vår bedömning är att förutsättningarna för ett meningsfullt och kvalificerat arbetsinnehåll inom försvaret är stora. Vi grundar detta på att försvaret är en stor och relativt sett, resursstark organisation med ett ständigt krav på förnyelse av teknik, taktik och strategi.

Detta är avgörande förutsättningar inför speciellt morgondagens konkurrens om arbetskraften. En av de vanligaste förväntningarna på arbetet är nämligen att det skall vara "kvalificerat". Kvalificerade arbeten förknippas ofta med intressanta, fria, värlönlade arbeten med hög status. De har också drag som tillfredsställer människors grundläggande behov av att utforska och lära sig nya saker. Genom sin kunskap kan man ge viktiga bidrag till verksamheten, är ofta svårersättningsvärd och kan ofta uppnå en viss maktposition på arbetsplatsen.

Men vad är då ett kvalificerat arbete? Om detta finns ingen samstämmig eller entydig uppfattning. En aspekt är att kva-

lificerat arbete ställer höga krav på kunskaper och förmåga att lösa problem. Utbildningsbakgrund och upplärningstid ger en viss uppfattning om dessa krav. En annan aspekt är att kvalificerat arbete är liktydigt med ett kvalificerande arbete dvs. ett arbete som innebär successivt lärande och som kräver planering och eftertanke inför nya problemställningar. (3,5)

Kompetensutveckling handlar dock inte om att blint lära sig nya saker eller avverka ett visst antal kurser. Kompetens har man om man själv lyckats aktivt tillgodogöra sig insikter och färdigheter så att det ger självkänsla och lust till ytterligare fördjupning. En användbar indelningsgrund kan vara att definiera kompetens såsom bestående av två delar - kärnkompetens och randkompetenser (4). En lärares kärnkompetens består t.ex. både av faktakunskaper i ämnet och pedagogisk förmåga. Randkompetenser kan vara t.ex. administrativ talang eller konstnärlig läggning. Många anser att chefskap skall få en betoning som kärnkompetens, luttade av vad rekrytering utifrån enbart specialistkunnande eller senioritet kan ställa till med.

Fler uppgifter finns än de som tas om hand

Försvaret erbjuder inte bara många möjligheter till ett kvalificerat arbetsinnehåll. Vår erfarenhet från studierna i flygvapnet är också att många viktiga och kvalificerade uppgifter blir "över". Man arbetar mycket ur hand i mun och för en djupgående planering och uppföljning av verksamheten finns ofta inte tid. Man talar gärna om dessa uppgifters stora betydelse, men de ges i praktiken mycket lite utrymme i den ofta rutiniserade och uppstressade vardagen. Här menar vi att äldre officerares erfarenheter skulle komma väl till pass. Deras långa erfarenhet av försvaret och dess uppgifter, den skolning till lojalitet och kvalitetsansvar som de fått under lång tid, deras bedömt starka motivation att syssla med något rejält och meningsfullt, bedömer vi vara viktiga förutsättningar i allehanda internt utredningsarbete. Resultatet skulle vara ett viktigt tillskott i organisationen samtidigt som satsningar av detta slag skapade en ny nisch för den lite äldre arbetskraften.

En annan trend som borde gynna den äldre personalen är utvecklingen mot "den komprimerade organisationen". Inom denna arbetar man mer i självständiga arbetslag, antalet chefsnivåer minimeras och gränserna mellan arbetare och tjänstemän suddas ut, liksom den mellan pappersarbete och manuellt arbete.

Även om vi således bedömer att det finns fler möjligheter, än de som i dag utnyttjas, att skapa meningsfulla arbeten åt de anställda, tror vi knappast att en förlängning av tjänstgöringstiden kommer att vinna stöd hos berörda officerare. De förväntningar man har på framtiden, på kommande förändringar m.m. beror till syvende och sist på den upplevda kvalitén i arbetet under tidigare år. Vi vet då

att många är starkt kritiska beträffande t.ex. bristen på variation, utvecklingsmöjligheter, erkännande osv.

FÖRSVARET I ETT SAMHÄLLSPERSPEKTIV

Från en annan utgångspunkt synes det oss också alltför begränsat att ensidigt hänföra personalproblem inom försvaret till individuella och inomorganisatoriska förhållanden. Mycket av vad som i dag framtonar som önskvärt, problematiskt, nytt och oväntat hör samman med att relationen samhälle och försvar förändras. Inom internationell försvarsforskning har mycket resurser lagts på att söka kartlägga denna förändrings art och att predicera dess konsekvenser. Två av dessa utvecklingslinjer anser vi så betydelsefulla att de bör has i åtanke, inte bara här, utan i alla utredningar som berör försvarets personal. Den ena utvecklingslinjen kretsar kring frågeställningen "Hur unikt är försvaret?" och den naturliga följdfrågan är "Hur unikt bör försvaret vara?". Den andra utvecklingslinjen berör en i dag i huvudsak bekräftad tes, nämligen att försvaret rör sig från en institutionell identitet till en marknadsorienterad identitet.

Hur "unikt" bör försvaret vara?

En litteraturgenomgång, som nyligen utförts av fransmannen Bernard Boëne (7) och som speglar olika amerikanska och europeiska försvarsforskarens syn på försvarets unikheter, beskriver förekomsten av tre konflikterande synsätt som kortfattat återges här nedan.

Synsätt 1. Försvaret är unikt i samhället

En grupp forskare och militärstrateger (t.ex. Samuel P. Huntington som skrivit boken "The Soldier and the State") hävdar att det föreligger en evig skillnad mellan militära och civila aktiviteter och att tekniska, sociopolitiska och ekonomiska förändringar endast har en marginell inverkan på detta. Kärnvapen t.ex. tillför bara en ny dimension, men ändrar inte väsentligen försvarets roll. Aggressivitet och politisk spänning kan ta sig andra uttrycksformer men försvinner för den skull inte. Nationella motiv kan blekna men religiösa, etniska osv. kommer i dess ställe och möjligheterna att bli inblandad i krig kvarstår.

En officer är därför ingen vanlig statstjänsteman. Denne måste svara upp mot ett kall, som innebär ett aktivt intresse för militära ting, ett starkt engagemang i att tjäna det allmänna, ett accepterande av risken att förlora liv och lem och att leva upp till de speciella skyldigheter som ankommer en militär professionell. Allting kretsar kring stridens nödvändigheter (organisation, disciplin, etik,

uniform, engagemang och livsstil). Hit hör också en "politisk unikhed", innebärande en formell konservatism som strävar efter att bevara intern och politisk status quo och som också syftar till försvar av den egna självbilden dvs. att försvaret är en garant för nationens säkerhet och existens.

Det åligger dock samhället att utöva vederbörlig kontroll av försvaret så att ovanstående beskrivning, som ofta refereras till som "ideal military mind", inte leder till militarism och en militär apparat som utvecklas helt utifrån sina egna normer.

Synsätt 2. Den militära institutionen tillhör det förgångna

Detta synsätt företräds bl.a. av två namnkunniga amerikanska försvarsdebattörer, Albert Biderman och Charles Moskos. Bland argumenten återfinns t.ex. att användningen av kärnvapen blivit så avskräckande att hela syftet med försvarsmakten förändrats. Vem kan gärna hävda att "man skall förbereda sig för strid" med sådana krafter i omlopp, och som vid ett eventuellt angrepp gör det helt oväsentligt om man tjänar sitt land i uniform eller i underkläder.

Ett annat uttryck för att försvaret på intet sätt är unikt, är att många militärer kan övergå direkt till civila anställningar eller upprätthåller sådana vid sidan om tjänsten. Övergången underlättas av att försvaret rör sig mot det civila samhället via teknologi, ökad komplexitet, likvärdig organisation m.m.

Rollen som "krigare" sägs också vara minskande jämfört med t.ex. numerären för understöd (den s.k. teeth-to-tail kvoten). Den gamla skillnaden mellan kombattanter och icke-kombattanter har blivit orelevant liksom många av de gängse militära spelreglerna. Ett uttryck för detta är att försäkringsbolagen i USA inte längre har särskilda villkor för militär personal. Om man ser till vilka som löper de största riskerna i strid så är detta de vanliga soldaterna, de som knappast alls hunnit socialiseras in i ett militärt tänkande.

Det dessa forskare menar är att det är tveksamt om det moderna samhället skall ha en institution för vilken organiserat våld är det centrala och upphöjda målet. Funktionerna måste breddas, och aktiviteter som är till hjälp för det civila samhället måste få en likvärdig status inom det militära försvaret. Därmed bedömer man också att man skulle råda bot på den leda som det innebär att verka för något som med stor sannolikhet aldrig inträffar.

Synsätt 3. En dialektisk spänning mellan samhälle och försvar

Mitt emellan föregående ståndpunkter finns forskare (t.ex.

amerikanen Morris Janowitz) som undviker polariserande resonemang enligt ovan och som ser en ökad integrering samhälle/försvaret som en positiv och naturlig företeelse. Förändringar i den militära professionen återspeglar enligt dessa endast samhälleliga förändringar. Den heroiske ledaren som betonar formell auktoritet, personligt mod, uppoffring osv. ersätts mer av en "manager" som sysslar mer med praktiska resultat och politisk opportunist.

Det förhållandet att försvaret blir mer "civiliserat" innebär dock inte, menar Janowitz, att detta kan få fullt genomslag. Den organiserade användningen av legitimt våld är en mänsklig aktivitet olik alla andra. Inte ens det stora tekniska inflytandet kan någonsin göra försvarsuppgiften till ett "ingenjörjobb". Likaså anses behovet av den heroiske ledaren kvarstå. Om försvaret inte kan bibehålla en institutionell värdebasis så kommer man heller inte, inom ramen för en marknadsekonomi, att kunna behålla sina mest kreativa talanger.

Från ett institutionellt förhållningssätt till marknadsanpassning

En vanlig karakteristik av försvaret i internationell forskning är att försvaret i vissa avseenden bibehåller sin autonomi och i vissa avseenden dras till samhälleliga trender. Detta innebär att försvaret har både institutionella, värdebaserade drag och rent yrkesmässiga (marknadsanpassade). Ett övergripande antagande, som för övrigt lanserats av Charles Moskos, som vi tidigare refererat till under punkt 2 ovan, är att försvaret rör sig alltmer från ett institutionellt förhållningssätt till ett marknadsanpassat och att denna förändring är mycket stor. När han först lanserade sin modell (institutional/occupational) år 1977, såg han den mer som en varningsklocka än som en profetia. Hans tro var att en smygande övergång till större och större marknadsorientering skulle få negativa konsekvenser för försvaret inom områden som prestation, motivation och professionellt ansvar.

Den uppmärksamhet som hans resonemang har fått, i kombination med många empiriska resultat som stöder hans modell, har inneburit att man inom USA:s försvar numera ökat betoningen av de institutionella värdena.

Många av de utvecklingslinjer som Moskos varnade för tycker vi oss återfinna även inom det svenska försvaret. De ekonomiska analyser och kortsiktiga produktionsanpassningar som präglar debatten om försvarets framtid bortser närmast helt från betydelsen att bibehålla en institutionell värdebasis inom försvaret. På individnivå medför införandet av korttidsanställning, kontraktsanställning, selektivt urval osv. en ändrad syn på individens roll i försvaret. Vissa individer kommer endast att se till karriärmöjligheterna, för andra blir det militära en "språngbräda", ytterligare andra ser till dess karaktär av "krävande elit". Ytter-

ligare andra kommer uppleva sig som "överskott" och bli till dels missanpassade individer. På **organisationsnivån** innebär en ökad marknadsorientering att man får en ökad skillnad mellan det stridsinriktade (operativa) subsystemet och det omgivningsinriktade (tekniskt/administrativa) subsystemet. Mellan dessa föreligger inte bara en ytlig strukturell åtskillnad, utan de representerar två konflikterande logiker och relationen mellan dem är mer eller mindre späningsfylld i alla försvarssystem.

Vi menar att synen på äldre personal förändras i takt med att försvaret blir mer marknadsorienterat. Om man överordnar det operativa systemet, som nu tydligt görs av en mängd olika skäl, kommer de äldre officerarna som grupp att definieras ut mer och mer (jfr överbefälhavarens förslag att "utbilda-ut" många redan i den yngre medelåldern). Samtidigt är det de äldre officerarna, som mer än andra är bärare av de institutionella värden, som nu många internationella försvarsforskare anser bör ges en renässans.

SUMMERING AV SKIFTANDE VÄRDERINGAR KRING ÄLDRE ARBETSKRAFT INOM FÖRSVARET

Inriktning 1. Höjd pensionsålder

Med en senarelagd pensionering kan samhället dra fördel av att medelåldern har föryngrats, att många är vitala ännu i intervallet 65-75 år. Medicinskt talar man rent av om att åldrandet förskjutits med ca 10 år under efterkrigstiden. Dagens 65-75-åringar skulle med andra ord motsvara gårdagens 55-65-åringar.

Inom försvaret skulle en höjd pensionsålder, från 60 till 65 år, underlätta officersyrkets normalisering och "marknadsanpassning". Om försvaret skulle ha samma pensionsålder som det civila arbetslivet, nämligen 65 år, så skulle det onekligen rimma med de tendenser som nu finns att det militära livet är på väg att förlora sin egenart.

Att höja pensionsåldern ligger i linje med de långsiktiga trenderna i arbetslivet och på arbetsmarknaden. Kortsiktigt är det en slutsats som är svårare att acceptera. Nu i lågkonjunktur ökar arbetslösheten och det verkar inte så angeläget att spä på utbudet ytterligare. Men redan under den kommande högkonjunkturen visar det sig troligen att arbetskraftsreserverna är underdimensionerade. Om ekonomi och tillväxt skjuter fart så är ungdomskullarna inte tillräckligt stora. Arbetskraftsbrist blir ånyo det dominerande problemet.

Många bedömare ser det som en lyckad kombination att arbetskraftsbristen kan täckas av en äldre arbetskraft som redan finns på plats och som har ett livs erfarenhet att bygga vidare på. Det är ett arbetskraftstillskott som är

"netto" på ett helt annat sätt än de yngre åldrarna. De äldre har redan bostad. De behöver inte ta ut föräldraledighet eller jaga dagisplatser. Arbetsmoralen är i allmänhet prima och följaktligen närvaron hög.

En höjning av pensionsåldern skulle minska rekryteringsbehovet till officersyrket. Personalfunktionen skulle kunna förbilligas. Å andra sidan innebär detta att försvaret skjuter problemen framför sig. En bit in på nästa sekel uppstår mycket stora vakanser i takt med de omfattande pensionsavgångarna.

Om neddragningen av försvarets volym blir kraftig under 1990-talet, och vilket väl är ett rätt sannolikt scenario, så minskar en höjning av pensionsåldern antalet vakanser och rekryteringsplatser för yngre officerare. Den höjda pensionsåldern kommer i så fall bokstavligen att leda till en "förgubbning" av officerskåren, om än övergångsbestämmelser o.d. kan mildra den trenden.

Inriktning 2. Sänkt pensionsålder

Det är svårt att hitta motiv för en sänkt pensionsålder, under 60 år, om man ser till fredsorganisationens yrkeskrav. Om medelåldern genomsnittligt föryngras så talar det rimligen inte för några ökande behov av pensionering, tvärtom. Erfarenhet och mognad framstår som övervägande positiva egenskaper.

I krigsorganisationen är bilden en annan, för den går det att knyta an till krigföringens alltmer elitistiska karaktär med ökande krav på högteknologisk perfektionism. Man kan även med allmänna organisatoriska argument hävda att försvarets neddragning hotar föryngringen och förnyelsen av officerskåren, nota bene om inget görs åt pensionsåldern. Om det krympande försvaret inför anställningsstopp för att värna om de medelålders och äldre officerarnas anställningstrygghet så dröjer det inte länge förrän det blir glest med yngre officerare. Kraftiga volymminskningar av försvaret skulle leda till en allmänt sett för stor officerskår, som dessutom skulle blockera nyrekryteringen.

Om man skall sänka pensionsåldern är det viktigt att göra den förändringen attraktiv. En liten sänkning kan upplevas som en förmån, en berättigad förlängning av pensionen men möjliggör knappast en ny karriär. Alternativet är en rejäl sänkning, som inte ses som inledningen till livet som pensionär utan som en chans till ett nytt yrke efter officerstiden. Internationellt är det som bekant ett vanligt mönster. Det är exempelvis grundregeln i USA. Meningsskiljaktigheterna i denna typ av debatt om radikalt sänkt pensionsålder brukar handla om vilken åldersgräns som inspirerar till en ny karriär. För att kunna betala av investeringar i omskolning, introduktion, förankring i en ny yrkesmiljö etc. brukar ungefärligen 15 år anges som mini-

mum. Det skulle tala för att pensionering vid 50 år, i motsats till låt oss säga 58 år, skulle inspirera till ny yrkesverksamhet. Det är kanske onödigt att påpeka men de radikala sänkningarna av pensionsåldern är kostsamma. USA anser sig ha råd med ett sådant system, men har vi det?

Var den magiska gränsen går mellan pension och ny karriär måste kanske undersökas särskilt. Ett resultat i vår studie av flygförarna visade t.ex. att speciellt yngre förare bedömde det svårt att påbörja ett nytt arbete efter 40 år, medan de som hade kortare väg dit var mer hoppfulla. Hur man ser på detta är naturligtvis också mycket föränderligt, och beror t.ex. av hur vanligt det är totalt sett att göra en andra karriär, vilket anseende försvaret har i samhället, individuella skillnader, tillgången på arbeten, vilken förberedelse man får m.m.

Att det sannolikt dock inte är helt problemfritt visar en del tidigare erfarenheter. T.o.m. i Israel, där officerare traditionellt har en mycket hög status i samhället, och där betydelsefulla poster varit närmast viktiga för denna kategori, finns antydningar till att deras bakgrund inte "passar" det civila samhället lika självklart längre. Generellt gäller att tendensen till professionalisering av allt fler yrken, också innebär en stängning för dem som inte är "rätt" i alla avseenden. Ett annat problem kan vara statusskillnader. Inom t.ex. Luftwaffe sades, i varje fall för några år sedan, korttidsanställda förare uppleva sig ha en sämre ställning i organisationen än de långtidsanställda. Erfarenheterna från vårt tidigare "fältflygarsystem" är ju inte heller odelat positiva, genom att t.ex. civilanställningsutbildningen kom av sig i många fall. I vår studie av förarna pekar vi också på att de fältflygare som valde att stanna i flygvapnet efter kontraktstidens slut, i viss mån allt framgent kommit att särbehandlas av organisationen.

Inriktning 3. Selektiv pensionsålder

De allmänna argumenten handlar förstas om våra olikheter. Alla dör inte vid samma ålder, vi åldras inte heller helt synkroniserat. Varför skall då alla pensioneras vid exakt samma ålder? Skillnaderna i medicinsk status, vitalitet och mental förmåga kan vara dramatiska. Vid rekrytering är sådana faktorer utslagsgivande, varför skall de lämnas utan avseende vid pensionering?

De mer organisationsspecifika argumenten utgår ifrån att olika yrkesroller har varierande innebörd ur åldersperspektiv. I vissa operativa och fältmässiga uppgifter betyder fysisk kondition och spänst mycket. Reaktionsförmågan måste vara snabbast möjliga, flexibiliteten ypperlig. Det är egenskaper som är känsliga för åldrande. I andra, i allmänhet överordnade och planerande befattningar, är de teoretiska kompetenskraven mer utslagsgivande. Det är poängfullt att den som ansvarar för dessa uppgifter är mycket erfaren och väl förtrogen med organisationen. Omdöme och auktoritet

måste vara på topp. I synnerhet auktoriteten är avgörande för att organisationen skall fungera.

De högre cheferna måste också vara "ledare". I krig kan auktoritet byggas upp rätt snabbt genom framgångar i fält (tänk på den nyligen pensionerade Schwartzkopf), än snabbare kan den förloras. I fred är det svårare att skapa en stark och allmänt respekterad chefsroll i organisationen. En förändring av den militära professionen mot en ökad "civilisering" av det militära försvaret kan dock tänkas förändra synen även på den framtida chefsrollen. Preferenserna för yngre alternativt äldre chefer kommer i så fall att följa modeväxlingarna inom näringslivet. Just nu är där trenden att uppvärdera äldre och erfarna chefer. I finansbolagskrisernas spår har intresset svalnat för yngre "förmågor".

En annan fråga är om selektiviteten skall åstadkommas på frivillighetens eller tvångets grund. Om den selektiva pensionsåldern blir valfri löper försvaret risken att de "bästa" lämnar och de "sämsta" stannar. Vilka kriterierna för bäst och sämst nu än är. De bästa har även den bästa alternativa arbetsmarknaden och har följaktligen lättast att genomföra en andra civil karriär. Frivillig, selektiv, pensionsålder är ett vågspel ur försvarets perspektiv. Risken för fel avgångar ur officerskåren är betydande. En knäckfråga för utredningen bör följaktligen vara hur selektiviteten blir den av överbefälhavaren önskade. Att koppla de olika pensionsåldrarna till grad skulle kunna vara en möjlighet. För den som vid en viss ålder fortfarande är kapten skulle exempelvis en tidigare pensionsålder gälla. De som uppnår majors grad vid en förhållandevis tidig ålder skulle komma i "åtnjutande" av den högre pensionsåldern. Än mer drastiskt skulle vara om vi, som i Tyskland, lät pensionsåldrarna variera med varje grad, enligt mönstret ju lägre grad desto tidigare pensionsålder.

Inriktning 4. Status quo; bevarade pensionsgränser

Ett bevarande av det bestående behöver inga argument. Alla vet hur smärtsamt det är att åstadkomma förändringar. Även om de flesta som nu är i tjänst inte berörs, beroende på övergångsbestämmelser, finns säkert många yngre officerare som vill åberopa att de planerat för den nu gällande pensionsåldern. Finns det verkligen fördelar som uppväger alla konsekvenser av en ändrad pensionsålder? Visst har väl försvaret även fortsättningsvis unika drag som motiverar en viss särställning för officerare? Den erfarna läsaren kan säkert göra listan av status quo argument längre, mycket längre.

REFERENSER

1. Abrahamsson K (red). Det stora kunskapslyftet. Svensk vuxenutbildning inför 2010. Utbildningsförlaget, Stockholm 1988.
2. Arbetsmiljö för äldre. Skriftserien Arbete och hälsa. Arbetsmiljöinstitutet 1991:13.
3. Björkman T, Lundqvist K. Från MAX till PIA. Reformstrategier inom arbetsmiljöområdet. Arkiv 1981.
4. Björkman T, Lundqvist K: Yrkeskunnande och datorisering, Stockholm 1986.
5. Björkman T, Lundqvist K. Styra eller styras. Om deltagande i utvecklingsarbete. AB Småland, Jönköping 1989.
6. Blomgren E, Carlstedt L, Ståhlberg Carlstedt B. Avgång som symptom på organisatoriska problem i armén. PM 55:127, FOA 55, Karlstad 1987.
7. Boëne, B. How "unique" should the military be? European Journal of Sociology XXXI, 1990.
8. Civil personal i försvaret. Betänkande av försvarets personalutvecklingsutredning. SOU 1988:12.
9. Försvarsmaktens framtida personalstruktur, personalförsörjning. Försvarsstabens personalavdelning 1989.
10. Jakobsen L, Karlsson J Ch (red). Folk eller få? Läsebok om befolkningsfrågor i kris och krig, FOA 55, Karlstad 1991.
11. Militära tjänstgöringsåldrar, SOU 1969:33.
12. Moskos Ch, Wood F. The military more than just a job? Pergamon-Brassey's Virginia, 1988.
13. 90-talets industriarbete i Sverige. En antologi av 11 svenska arbetslivsforskare, Carlssons bokförlag, Stockholm 1991.
14. Nystedt, L. Armémiljöprojektet: Psykosocial arbetsmiljö och hälsa. En preliminär översikt. Psykologiska institutionen, Stockholm universitet, 1989.
15. Nystedt, L. Yrkesofficerares arbetsmiljö i armén. Resultat från delstudie 1 om arbetsmiljö, förtidsavgångar och hälsa. Manuskript, 1990.
16. Personalarbetet i framtiden inom försvaret, Ds Fö 1987:2.

17. Personalutbildning inom totalförsvaret, SOU 1990:57.
18. Weibull A. Yrkesofficerare i teknisk tjänst. Beskrivning av arbetsförhållanden samt förslag till åtgärder. FOA 55, Karlstad 1985.
19. Weibull A. Yrkesofficerare i flygtjänst. Arbetsvillkor och upplevelser av arbetet vid flygvapnets divisioner. FOA 55, Karlstad 1988.
20. Weibull A. Yrkesofficer i striltjänst. Arbetsvillkor och upplevelser av arbetet vid flygvapnets stridslednings- och luftbevakningsförband. FOA 55, Karlstad 1990.
21. Weibull A. Arbete och mänsklig utveckling. I Knog och Kneg, en arbetsbok om och för försvaret. FOA 55, Karlstad 1987.
22. Zenner L, Nønegaard C. Fremtidens ældre ønsker tidligere arbejdsophør. Social forskningsinstituttet 91:1, Köpenhamn 1991.

Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

1. Flykting- och immigrationspolitiken. A.
2. Finansiell tillsyn. Fi.
3. Statens roll vid främjande av export. UD.
4. Miljölagstiftningen i framtiden. M.
5. Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel. Sekretariats kartläggning och analys. M.
6. Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. S.
7. Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppporten. Fi.
8. Beskattning av kraftföretag. Fi.
9. Lokala sjukförsäkringsregister. S.
10. Affärstiderna. C.
11. Affärstiderna. Bilagedel. C.
12. Ungdom och makt. C.
13. Spelreglerna på arbetsmarknaden. A.
14. Den regionala bil- och körkortadministrationen. K.
15. Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. S.
16. Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. S.
17. Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitets- säkring och Spris utvecklingsprojekt. S.
18. Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. S.
19. Storstadens trafiksystem. Överenskomelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. K.
20. Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. Fö.
21. Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. Ju.
22. Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. I.
23. Ett nytt BFR - Byggforskningen på 90-talet. Bo.
24. Visst går det an! Del 1, 2 och 3. C.
25. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. C.
26. Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. C.
27. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Tre expertrapporter. Fi.
28. Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. C.
29. Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. C.
30. Särskolan - en primärkommunal skola. U.
31. Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. U.
32. Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. M.
33. Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. Fö.
34. HIV-smittade - ersättning för ideell skada. Ju.
35. Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. S.
36. Ny kunskap och förnyelse. C.
37. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Fi.
38. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Bilagedel. Fi.
39. Säkrare förare. K.
40. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. C.
41. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. Bilagedel. C.
42. Aborterade foster, m.m. S.
43. Den framtida länsbostadsnämnden. Bo.
44. Examination som kvalitetskontroll i högskolan. U.
45. Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m. Ju.
46. Handikapp, Valfärd, Rättvisa. S.
47. På väg - exempel på förändringsarbeten inom verksamheter för psykiskt störda. S.
48. Bistånd genom internationella organisationer. UD.
49. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 1. Det multilaterala biståndets organisationer. UD.
50. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 2. Sverige och u-länderna i FN - en återblick. UD.
51. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 3. Särstudier. UD.
52. Alkoholbeskattningen. Fi.
53. Forskning och teknik för flyget. Fö.
54. Skola - skolbarnsomsorg - en helhet. U.
55. Sveriges nationalrapport till FNs konferens om miljö och utveckling - UNCED 1992. M.
56. Kompetensutveckling - en utmaning. A.
57. Arbetslöshetsförsäkringen - finansierings-systemet. A.
58. Ett nytt turistråd. I.
59. Konkurrens för ökad välfärd. Del 1. Konkurrens för ökad välfärd. Del 2. Konkurrens för ökad välfärd. Bilagor. C.
60. Olika men ändå lika. Om invandrardomar i det mångkulturella Sverige. C.
61. Statens bostadskreditnämnd - organisation och dimensionering. Bo.
62. Vissa särskilda frågor beträffande integritets-skyddet på ADB-området. Ju.

Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

- 63. Tillsynen över hälso- och sjukvården. S.
- 64. Att förvalta kulturmiljöer. U.
- 65. Ett samordnat vuxenstudiestöd. U.
- 66. Hemslöjd i samverkan. I.
- 67. Samhall i går, i dag, i morgon. A.
- 68. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m. C.
- 69. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m. Särskild bilaga. C.
- 70. Ombudsman för barn och ungdom. S.
- 71. Teaterns kostnadsutveckling 1975-1990 med särskilda studier av Operan, Dramaten och Riksteatern. U.
- 72. En kreativ studiemiljö - högskolebiblioteket som pedagogisk resurs. U.
- 73. Vänersjöfarten. K.
- 74. Krediter för utveckling. UD.
- 75. Organiserad rasism. A.
- 76. Miljön och förpackningarna. M.
- 77. Miljön och förpackningarna. Livscykelanalyser för förpackningsmaterial - beräkning av miljöbelastning. Bilaga. M.
- 78. Krav på förändring - synpunkter från psykiskt störda och anhöriga. S.
- 79. Det framtida trafiksäkerhetsarbetet. K.
- 80. Kommunalt partistöd. C.
- 81. Fastighetsleasing. Ju.
- 82. Drivkrafter för produktivitet och välbefinnande. I.
- 83. FoU för industriell utveckling. Svensk kollektivforskning 1991. I.
- 84. Smuggling och tullbedrägeri. Fi.
- 85. Historiska arrenden - förslag till friköpslag. Ju.
- 86. Ny hyreslag. Bo.
- 87. Yrkessofficerarnas pensionsålder och åldersstruktur. Fö.

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. [21]
HIV-smittade - ersättning för ideell skada. [34]
Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m. [45]
Vissa särskilda frågor beträffande integritetsskyddet på ADB-området. [62]
Fastighetsleasing. [81]
Historiska arrenden - förslag till friköpslag. [85]

Utrikesdepartementet

Statens roll vid främjande av export. [3]
Bistånd genom internationella organisationer. [48]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 1. Det multilaterala biståndets organisationer. [49]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 2. Sverige och u-länderna i FN - en återblick. [50]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 3. Särstudier. [51]
Krediter för utveckling. [74]

Försvarsdepartementet

Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. [20]
Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. [33]
Forskning och teknik för flyget. [53]
Yrkesofficerarnas pensionsålder och åldersstruktur. [87]

Socialdepartementet

Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. [6]
Lokala sjukförsäkringsregister [9]
Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. [15]
Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. [16]
Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitetssäkring och Spris utvecklingsprojekt. [17]
Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. [18]
Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. [35]
Aborterade foster, m.m. [42]
Handikapp, Valfärd, Rättvisa. [46]
På väg - exempel på förändringsarbeten inom verksamheter för psykiskt störda. [47]
Tillsynen över hälso- och sjukvården. [63]

Ombudsman för barn och ungdom. [70]
Krav på förändring - synpunkter från psykiskt störda och anhöriga. [78]

Kommunikationsdepartementet

Den regionala bil- och körkortskontrollen. [14]
Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmö-regionerna. [19]
Säkrare förare [39]
Vänersjöfarten [73]
Det framtida trafiksäkerhetsarbetet. [79]

Finansdepartementet

Finansiell tillsyn. [2]
Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppporten. [7]
Beskattning av kraftföretag. [8]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen.
Tre expertrapporter. [27]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljö-räkenskaper. [37]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljö-räkenskaper. Bilagedel. [38]
Alkoholbeskattningen. [52]
Smuggling och tullbedrägeri. [84]

Utbildningsdepartementet

Särskolan - en primärkommunal skola. [30]
Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. [31]
Examination som kvalitetskontroll i högskolan. [44]
Skola - skolbarnsomsorg - en helhet. [54]
Att förvalta kulturmiljöer. [64]
Ett samordnat vuxenstudiestöd. [65]
Teaterns kostnadsutveckling 1975-1990 med särskilda studier av Operan, Dramaten och Riksteatern. [71]
En kreativ studiemiljö - högskolebiblioteket som pedagogisk resurs. [72]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flyktning- och immigrationspolitiken. [1]
Spelreglerna på arbetsmarknaden. [13]
Kompetensutveckling - en utmaning. [56]
Arbetslöshetsförsäkringen - finansieringssystemet. [57]
Samhall i går, i dag, i morgon. [67]

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Organiserad rasism. [75]

Bostadsdepartementet

Ett nytt BFR - Byggforskningen på 90-talet. [23]
Den framtida länsbostadsnämnden. [43]
Statens bostadskreditnämnd - organisation och dimensionering. [61]
Ny hyreslag. [86]

Industridepartementet

Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. [22]
Ett nytt turistråd. [58]
Hemslöjd i samverkan [66]
Drivkrafter för produktivitet och välbefinnande. [82]
FoU för industriell utveckling. Svensk kollektivforskning 1991. [83]

Civildepartementet

Affärstiderna. [10]
Affärstiderna. Bilagedel. [11]
Ungdom och makt. [12]
Visst går det an! Del 1, 2 och 3. [24]
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. [25]
Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. [26]
Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. [28]
Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. [29]
Ny kunskap och förnyelse. [36]
Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. [40]
Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. Bilagedel. [41]
Konkurrens för ökad välfärd. Del 1.
Konkurrens för ökad välfärd. Del 2.
Konkurrens för ökad välfärd. Bilagor. [59]
Olika men ändå lika. Om invandrarungdomar i det mångkulturella Sverige. [60]
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m. [68]
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m. Särskild bilaga. [69]
Kommunalt partistöd. [80]

Miljödepartementet

Miljölagstiftningen i framtiden. [4]
Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel.
Sekretariatets kartläggning och analys. [5]
Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. [32]
Sveriges nationalrapport till FNs konferens om miljö och utveckling - UNCED 1992. [55]
Miljön och förpackningarna. [76]
Miljön och förpackningarna. Livscykelanalyser för förpackningsmaterial - beräkning av miljöbelastning. Bilaga. [77]







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.