

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.

Riksrevisionen

RiR 2022:19

ISBN 978-91-7086-636-4

ISSN 1652-6597

Omslagets originalfoto: Bezav Mahmod/Försvarmakten

Tryck: Riksdagens internttryckeri, Stockholm 2022

■
Beslutad: 2022-08-17
Diarienummer: 3.1.1-2020-1006
RiR 2022:19

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Expansion utan prioritet

– personalförsörjningen av kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän

Riksrevisionen har granskat Försvarmaktens arbete med att rekrytera och behålla kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Försvarmakten.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Fredrik Bonander har varit föredragande. Revisionsdirektör Helena Fröberg och enhetschef Jesper Antelius har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Fredrik Bonander

För kännedom

Regeringskansliet; Försvarsdepartementet
Försvarmakten

Riksrevisionen

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Inledning	7
1.1 Motiv till granskning	7
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	8
1.3 Bedömningsgrunder	8
1.4 Metod och genomförande	10
2 Värnplikten och anställda gruppbefäl, soldater och sjömän	12
2.1 Övergången från värnplikt till GSS/K och till dagens hybridsystem	12
2.2 Anställda gruppbefäl, soldater och sjömän	14
3 Försvarsmakten lyckas rekrytera men inte behålla GSS/K	15
3.1 Personlig kontakt viktigt vid rekrytering av GSS/K	15
3.2 Försvarsmakten har haft svårt att behålla GSS/K	21
3.3 Relevanta övningar viktigt för att behålla personal	25
3.4 Försvarsmakten har delvis svårt att tillgodose de anställdas drivkrafter	26
4 Försvarsmaktens styrning är delvis otydlig	31
4.1 Tilldelad budget har inte varit i balans med målen	31
4.2 Försvarsmakten har en delvis otydlig styrning	33
4.3 Försvarsmaktens åiterrapportering kan utvecklas	38
5 Slutsatser och rekommendationer	40
5.1 Rekryteringen säkerställer inte jämn bemanning under året	40
5.2 Utveckla arbetet med att behålla GSS/K	42
5.3 Försvarsmaktens interna styrning behöver bli tydligare	44
5.4 Rekommendationer	46
Referenslista	47
Bilaga 1 SEM – Faktorer till att GSS/K fortsätter sin anställning	51
Bilaga 2 Mål och antal anställda GSS/K	59
Bilaga 3 Svarsfrekvens per organisationsenhet på Riksrevisionens enkät	61

Sammanfattning

Vi har granskat om Försvarsmakten arbetar ändamålsenligt för att i större utsträckning nå sina personalmål avseende gruppbefäl, soldater och sjömän, GSS/K. Enligt Försvarsmaktens årsredovisningar har myndigheten haft ett kontinuerligt stort underskott av GSS/K. Att krigsförbanden är personellt uppfylla är viktigt för att Försvarsmakten ska nå de mål om förmåga och beredskap som riksdagen har satt upp i försvarsbeslutet.

Vår huvudsakliga slutsats är att Försvarsmakten inte fullt ut har ett ändamålsenligt arbetssätt för att nå personalmålen för antal anställda GSS/K. Några få av Försvarsmaktens organisationsenheter står för merparten av underskottet, även om de flesta av dem har underskott i någon utsträckning. Underskottet kommer sig av Försvarsmaktens prioriteringar, begränsad tillgång till materiel och infrastruktur, otydlig intern styrning samt av att GSS/K som slutar under året inte ersätts.

Granskningens resultat

Totalt sett ökar antalet anställda GSS/K över tid, och Försvarsmakten upplever inte problem att rekrytera. Däremot har Försvarsmakten haft svårt att behålla GSS/K så länge som vore önskvärt och har inte nämnvärt prioriterat arbetet med att få fler att stanna längre. Det riskerar att leda till att onödigt mycket resurser tas i anspråk för rekrytering och utbildning, men också till att det blir svårare att fylla förbanden. Svårigheterna att behålla personal kommer sig delvis av brist på materiel, infrastruktur och yrkesofficerare, som har försvårat för Försvarsmakten att tillhandahålla en god verksamhet för sina GSS/K, men också av att GSS/K efter ett tag känner sig färdiga med yrket. Regering och riksdag har uppmanat Försvarsmakten att se över incitament för att få GSS/K att stanna längre.

Försvarsmaktens rekryteringsarbete riktar sig i huvudsak mot värnpliktiga. De är också den huvudsakliga rekryteringsbasen för GSS/K. Det har lett till att rekrytering i stort sker en gång om året, i samband med uttryckning. Det skapar vakanser under året. När antalet GSS/K minskar blir det svårare för dem som är kvar att bedriva en god verksamhet; övningarna kräver ofta en viss numerär för att vara relevanta. Om en god verksamhet inte kan tillgodoses riskerar motivationen för GSS/K att minska och därmed få fler att sluta.

Tillväxten av GSS/K har enligt Riksrevisionen hämmats av Försvarsmaktens interna styrning och prioritering av medel. Försvarsmaktens interna planering resulterar både i en strategisk målsiffra och en ekonomiskt avvägd prognos och

tilldelning av medel. Dessa kan sammanfalla för vissa organisationsenheter, medan den ekonomiskt avvägda prognosen är lägre än den strategiska målsiffran för andra organisationsenheter. Organisationsenheterna som genomför rekryteringarna menar att den ekonomiskt avvägda prognosen är den styrande.

Organisationsenheterna som har stora underskott saknar förståelse för den strategiska målsiffran då den inte upplevs matcha deras behov. Styrningen har skapat otydligheter i hur många GSS/K enskilda organisationsenheter får anställa ett visst år och hur de ska se på tilldelningen av löne-medel. Antalet GSS/K har inte ökat i den takt Försvarsmakten har förutsett. När målet inte har nåtts vid givna tidpunkter har det flyttats fram i tid, och olika tidpunkter har gällt samtidigt. Det mål som skulle ha nåtts 2018 ska nu nås 2027.

Försvarsbeslutet 2016–2020 har varit underfinansierat. Detta trots att Försvarsmakten har fått ytterligare medel, bland annat för att öka antalet anställda och skaffa mer mängdmateriel. Det har skapat behov av prioriteringar inom Försvarsmakten som kan ha försvårat att nå personalmålet. Regeringen vidtog åtgärder för att säkerställa balans mellan mål och medel inför nuvarande försvarsbeslut som löper 2021–2025.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar Försvarsmakten att:

- Se över möjliga åtgärder för att få gruppbefäl, soldater och sjömän att stanna längre, särskilt på organisationsenheter med stora underskott eller hög personalomsättning. De kan inkludera en tydlig kommunikation avseende prioriteringar som görs av exempelvis tilldelning av materiel, infrastruktur och yrkesofficerare och vilka olika arbetsuppgifter GSS/K förväntas utföra, men också åtgärder för att kompetensutveckla mer erfaren personal och lättare kombinera yrket med privatlivet.
- Säkerställa att organisationsenheterna har en tillräcklig mängd gruppbefäl, soldater och sjömän i tjänst under hela året för att kontinuerligt kunna bedriva en god verksamhet.
- Förtydliga den interna styrningen för att säkerställa att den uppfattas likadant av organisationens olika delar. Det kan handla om att vara tydlig med vad olika begrepp innebär, vilka mål som gäller och att förankra målen som sätts.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Personal är en grundpelare för den militära förmågan, och en ändamålsenlig personalförsörjning är en förutsättning för en effektiv försvarsmakt. Med personalförsörjning avses att Försvarsmakten kan rekrytera tillräckligt mycket personal för sina behov, liksom att man lyckas behålla den personal man har.

Det militära försvaret bemannas av kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/K), yrkesofficerare, värnpliktiga och hemvärnet, liksom reservofficerare, tidvis tjänstgörande GSS (GSS/T) samt civilanställda (CVAT). GSS/K är viktiga för att de möjliggör stående förband. Stående förband består av anställd personal och har en högre tillgänglighet än kontrakterade förband. De medger hög beredskap utan beslut om mobilisering.¹ Förbanden behövs till exempel för att Sverige ska ha en styrka som kan sättas in snabbt och utan beslut om mobilisering vid ett överraskande anfall från främmande makt. Det tar normalt sett en viss tid att mobilisera förband och även under denna period behöver Sverige kunna försvaras. GSS/K utgör också en viktig rekryteringsbas till officersutbildningen och specialistofficersutbildningen.²

Enligt Försvarsmaktens årsredovisningar finns ett kontinuerligt underskott av GSS/K. Antalet personer som arbetade som gruppbefäl, soldater och sjömän³ år 2019 var 4 827 mot målet 6 850.⁴ Totalt saknades alltså 2 023 GSS/K eller cirka 30 procent av det antal Försvarsmakten satt som mål. Målet för 2020 ansågs vara detsamma, men antalet GSS/K ökade till 5 101.⁵ Det innebär att drygt 25 procent saknades jämfört med målet. En otillräcklig mängd GSS/K gör det svårare att nå målen i försvarsbeslutet och Sveriges säkerhet riskerar att försämrans. Det är därför angeläget att granska personalförsörjningen av GSS/K.

¹ Ds 2019:8, *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*, s. 226.

² Försvarsmaktens budgetunderlag för 2019, 2020, 2022.

³ Det kan finnas fler GSS/K anställda, men som har en annan befattning än GSS/K.

⁴ Försvarsmaktens årsredovisning 2019 bilaga 1 – Personalberättelse, s. 3.

⁵ Försvarsmaktens årsredovisning 2020 bilaga 1 – Personalberättelse, s. 3.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Granskningens övergripande revisionsfråga är: arbetar Försvarmakten ändamålsenligt för att i större utsträckning nå sitt måltal om antal kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän?

För att svara på frågan utgår vi från två delfrågor:

1. Lyckas Försvarmakten rekrytera och behålla GSS/K?
2. Klargör styrningen och återrapporteringen behov och möjligheter avseende tillväxt av GSS/K?

Styrningen omfattar främst Försvarmaktens interna styrning avseende tillväxt av GSS/K och prioritering av budget för det. I mindre utsträckning omfattar det regeringen och om Försvarmakten har tilldelats tillräckliga budgetnivåer för att kunna rekrytera enligt behoven för att uppfylla försvarsbeslutet. Återrapporteringen omfattar både Försvarmaktens återrapportering till regeringen och regeringens återrapportering till riksdagen.

Den period som granskas i rapporten är i huvudsak den som gäller för försvarsbeslutet för 2016–2020. Vi har utgått från de måltal Försvarmakten har satt, men inte granskat om de borde ha satts till någon annan nivå. Vi har inte heller granskat om relevansen av GSS/K ändrades med värnpliktens återinförande.

1.3 Bedömningsgrunder

Regeringen och riksdagen har betonat både att den anställda personalen inom försvaret är viktig och att krigsförbanden ska vara personellt och materiellt uppfyllda.⁶ Försvarmakten har mål avseende beredskap, och den anställda personalen är en del för att nå det målet.⁷ Grunden för vilken beredskap och förmåga Försvarmakten ska ha bestäms i femåriga försvarsbeslut som fattas av riksdagen. Enligt försvarsbeslutet för 2016–2020 var det enskilt viktigaste under perioden att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret.⁸ Under perioden fattar också regeringen beslut

⁶ Prop 2014/15:109 *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, s. 7 69, 71; bet. 2014/15:FöU11, s. 29, 40; Regeringsbeslut Fö nr 7 Fö2015/00953/MFI *Inriktning för Försvarmaktens verksamhet för åren 2016 till och med 2020*, s. 9; Regeringsbeslut Fö nr 7 Fö2017/01724/MFI *Inriktning för Försvarmakten verksamhet för åren 2018 till och med 2020*, s. 19; prop 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025*, s 111.

⁷ Se exempelvis budgetproposition 2019/20:1 UO 6, s. 21, 33f; Försvarmaktens budgetunderlag för 2019.

⁸ Prop 2014/15:109 *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*.

om ytterligare inriktningar. Regerings- och riksdagsbesluten innehåller däremot inte mål om personalnumerärer.⁹ Dessa sätts av Försvarsmakten utifrån regeringens och riksdagens mål.

Bedömningsgrunder delfråga 1

För att fylla förbanden enligt sina angivna behov måste Försvarsmakten anställa tillräckligt många GSS/K. Ett skäl att återinföra värnplikten var att Försvarsmakten inte lyckades trygga personalförsörjningen enbart genom frivillig rekrytering.¹⁰ Med obligatorisk mönstring och återinförd värnplikt skulle Försvarsmakten kunna fylla upp sina krigsförband. Regeringen har också uttryckt att antalet kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän skulle öka under den senaste inriktningsperioden och Försvarsmakten har fått tillskott av medel för detta.¹¹ Försvarsmakten bör därför enligt Riksrevisionen ha vidtagit åtgärder för att få tillräckligt många av de värnpliktiga att ansöka om tjänst som GSS/K. Det kan handla om att informera om vad anställningen innebär och att ta reda på vad som får lämpliga individer att vilja ta anställning.

För att fylla förbanden behöver Försvarsmakten också arbeta för att så många anställda som möjligt stannar hela sin kontraktstid. Varje anställningskontrakt avser en viss tid, men GSS/K kan också säga upp sig innan kontraktstiden har löpt ut. När GSS/K slutar sin anställning i förtid behöver resurser tas i anspråk för nyrekrytering och utbildning. Att GSS/K slutar i förtid har uppmärksamats och regeringen har uppmanat Försvarsmakten att se över incitament som kan motivera GSS/K att fullgöra sin anställning.¹² Riksrevisionen anser därför att Försvarsmakten ska arbeta för att motverka att GSS/K slutar i förtid. Det kan handla om att vara en god arbetsgivare, som att ge möjligheter till fort- eller vidareutbildning. Men också om att säkerställa en bra verksamhet för sina GSS/K, det vill säga att de får givande arbetsuppgifter. För att vidta rätt åtgärder behöver Försvarsmakten ha kunskap om vad som får GSS/K att sluta respektive fortsätta kontraktet ut.

⁹ Ett undantag var år 2020 då regeringen i Försvarsmaktens regleringsbrev sa att antalet GSS/K inte nämnvärt skulle överstiga 5 700 i väntan på det nya försvarsbeslutet. Siffran 5 700 togs enligt uppgift fram av Försvarsmakten och skulle spegla det antal som Försvarsmakten trodde sig bli under 2020. Intervju Regeringskansliet 2021-11-19.

¹⁰ Regeringsbeslut Fö2016/01252/MFI (delvis) *Uppdrag till Försvarsmakten och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet om mönstring och grundutbildning med värnplikt.*

¹¹ Regeringsbeslut För nr 7 Fö2017/01724/MFI *Inriktning för Försvarsmakten verksamhet för åren 2018 till och med 2020*, bilagan s. 7; prop 2017/18:1 UO 6; bet. 2017/18:FöU1, rskr. 2017/1.

¹² Regeringsbeslut Fö2016/01252/MFI (delvis). Riksdagen har i budgetpropositioner också ställt sig bakom den statliga arbetsgivarpolitiken som säger att staten ska vara en attraktiv och föredömlig arbetsgivare, se exempelvis prop. 2019/20:1 UO 2, s. 57.

Bedömningsgrunder delfråga 2

För att nå de personella målen måste Försvarmakten dels styra organisationen så att det blir tydligt vilka mål som ska nås, dels prioritera sin budget ändamålsenligt. Vad gäller den interna styrningen bör organisationsenheterna som anställer GSS/K få sådan styrning från högkvarteret att de vet vad som förväntas av dem avseende antal anställda GSS/K. Försvarmakten bör också justera måltalen vid behov och förankra dem hos mottagarna i organisationen. Vad gäller budget bör Försvarmakten ha prioriterat sina medel så att de både medger anställning mot de identifierade behoven och en god verksamhet för de anställda. Det kan handla om att säkerställa att GSS/K har tillgång till materiel, infrastruktur och yrkesofficerare i sådan omfattning att de på ett meningsfullt sätt kan vidmakthålla sin kompetens. Försvarmakten måste också ha tilldelats tillräckliga medel för att kunna nå de uppsatta målen.

Riksrevisionen menar också att Försvarmakten behöver återrapportera till regeringen så att det blir tydligt om personalbehoven fylls. Även regeringens rapportering till riksdagen bör tydliggöra Försvarmaktens behov och resultat.¹³

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Fredrik Bonander (projektledare) och Helena Fröberg. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Johan Österberg, Adjunkt och Filosofie doktor, Förvarshögskolan, och Örjan Dahlström, Lektor, Linköpings universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Förvarsdepartementet) och Försvarmakten har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

Riksrevisionen har tagit del av resultat från medarbetarundersökningar och data från den årliga enkäten till värnpliktiga som är i slutet av sin militära utbildning, GU-enkäten. Eftersom enkäten främst innehåller frågor som besvaras med ja eller nej innehåller svaren relativt lite variation och blir svårare att använda för analys. Riksrevisionen har med hjälp av Försvarmakten därför också genomfört en enkät bland GSS/K. Enkäten syftade till att få underlag för att undersöka drivkrafter hos GSS/K och benägenheten att fortsätta arbeta inom Försvarmakten. Data från

¹³ I budgetbetänkande 2016/17:FöU1 anförde utskottet att man förväntar sig att regeringen tydligt redogör för hur man utvecklar resultatredovisningen i såväl kvalitativa som kvantitativa termer. Utskottet hade tidigare understrukit att regeringens resultatredovisning med stöd av bedömningsgrunder och resultatindikatorer är ett viktigt steg i detta förbättringsarbete (bet. 2014/15:FöU3, bet. 2015/16:FöU1). Utskottet framhöll i budgetbetänkandena för 2015, 2016 och 2017 att resultatindikatorerna bör förbättras så att de i högre grad återspeglar faktiska resultat och inte omvärldsförändringar.

enkäten har kopplats ihop med data från SCB avseende exempelvis familjesituation, inkomster, födelseort och sysselsättning. Dessa samlade data har legat till grund för en strukturell ekvationsmodellering, SEM. Den analyserar vilka faktorer som påverkar GSS/K att sluta sin anställning.

För att undersöka resultaten i enkäterna och vår modell närmre har vi genomfört semistrukturerade intervjuer vid fem organisationsenheter: Artilleriregementet A 9 i Boden¹⁴, Norrbottens regemente I 19 i Boden, Ledningsregementet (LedR) i Enköping, Trängregementet (TrängR) i Skövde, och Livregementets husarer K 3 i Karlsborg. Dessa har valts ut då de, med undantag för K 3, står för en stor del av underskottet av GSS/K sett till vilken mängd anställda Försvarsmakten har uttryckt att de har behov av. K 3 har å sin sida ett litet överskott av GSS/K. Intervjuerna har syftat till att undersöka vad som kan förklara undersökningens resultat liksom de uppkomna underskotten och hur de hanteras, men också till att klargöra vilken styrning och stöd organisationsenheterna får från arméstaben och högkvarteret, HKV. Vid varje organisationsenhet har tre olika gruppintervjuer genomförts med ledningen, gruppbefäl respektive soldater. Exakt vilka funktioner som har ingått i ledningsintervjuerna har varierat något, men regements-, förbands- och bataljonsledning samt ekonomi- och personalfunktioner har ofta deltagit. Intervjuerna har genomförts under 2021. Eftersom det är vanligt att yrkesofficerare byter arbetsuppgifter finns risk för att intervjuerna delvis återspeglar nutida förhållanden i stället för perioden 2016–2020 som granskningen huvudsakligen avser. Vi har hanterat risken genom triangulering mot andra källor.

Intervjuer har också genomförts med de delar av HKV och arméstaben som ansvarar för planering och budgetering av personal samt med Försvarsdepartementet för att få en komplett bild av försörjningen av GSS/K. Intervjuerna har också berört planeringsprocesser, återrapportering och prioriteringar som görs av de tillgängliga budgetmedlen. Regeringens styrning har studerats genom regleringsbrev, budgetpropositioner och inriktningsbeslut för perioden 2016–2022. Försvarsmaktens planering, styrning och återrapportering har även studerats genom processbeskrivningar, interna styrdokument såsom verksamhetsuppdrag och myndighetens öppna återrapportering genom årsredovisning och budgetunderlag för åren 2016–2022. Vi har också gått igenom rapporter, utredningar och undersökningar som berör Försvarsmaktens planeringsarbete eller personalförsörjning.

¹⁴ Artilleriregementet A 9 i Boden kallas sedan 1 januari 2022 A 8. Det nyetablerade artilleriregementet i Kristinehamn, Bergslagens artilleriregemente, har numera beteckningen A 9. Vi har använt beteckningen A 9 för regementet i Boden eftersom det hade den beteckningen under den granskade perioden.

2 Värnplikten och anställda gruppbefäl, soldater och sjömän

Detta kapitel ger en kort tillbakablick och bakgrundsinformation om hur försvaret har bemannats och den roll som anställda gruppbefäl, soldater och sjömän har i dagens försvar.

2.1 Övergången från värnplikt till GSS/K och till dagens hybridsystem

Under hela 1900-talet försörjde Sverige i huvudsak sitt försvar med personal genom militär utbildning och värnplikt. Systemet byggde på att alla män blev utbildade i någon militär funktion och därefter kunde kallas in genom mobilisering. Under slutet av 1900-talet och början av 2000-talet förbättrades Sveriges säkerhetssituation. Därmed minskade Försvarmaktens behov av personal. Färre och färre behövde därför genomföra sin värnplikt. Fokus för Försvarmakten ändrades från att försvara Sveriges territorium till internationella insatser.

2010 föreslog regeringen att värnplikten skulle lämnas vilande. I stället för att försörja Försvarmakten med soldater och sjömän via värnplikten beslutades att personalförsörjningen skulle genomföras genom att frivilliga anställdes. Skälet till förändringen var att det ställdes högre krav på insatsorganisationens tillgänglighet, användbarhet och flexibilitet.¹⁵ Under åren som följde försämrades säkerhetsläget för Sverige. Samtidigt visade det sig att det svenska försvaret hade svårt att rekrytera tillräckligt med anställda soldater och sjömän.

För att nå målen om förbands- och personaluppfyllnad beslutade regeringen 2017 att återuppta den vilande värnplikten.¹⁶ Beslutet följde efter en statlig offentlig utredning som konstaterade att frivilligheten hade lett till att Försvarmakten inte kunde rekrytera tillräckligt med soldater och sjömän för att fylla sitt behov av personal. För få frivilliga hade sökt sig till Försvarmakten. För att garantera Försvarmakten en tillräcklig personalförsörjning rekommenderade utredningen att regeringen återaktiverade värnplikten. Detta innebar dock inte en återgång till det tidigare systemet; utredningen föreslog inte att anställda soldater och sjömän skulle avskaffas. I stället betonades vikten av anställda soldater och sjömän eftersom de kan användas i närområdet oavsett om Sverige har valt att höja

¹⁵ Prop. 2009/10:160 *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar*, s. 71.

¹⁶ Regeringsbeslut Fö2016/01252/MFI (delvis).

beredskapen och utan beslut om mobilisering.¹⁷ Regeringen betonade i sitt beslut också att personalförsörjningen ska bygga på både frivillighet och totalförsvarsplikt.¹⁸

I nuläget kan individer antingen söka frivilligt till att göra militär grundutbildning med värnplikt eller kallas in med plikt. Plikt- och prövningsverket gör uttagningen till grundutbildningen, både för de som söker frivilligt och för dem som kallas med plikt. I en årskull får alla fylla i ett mönstringsunderlag med frågor av relevans för Försvarsmakten. Utifrån detta underlag har cirka 15 000 kallats till mönstring varje år de senaste åren. De som anmäler sig frivilligt kallas också. Mönstringen består av en serie fysiska och psykiska tester som sedan utgör underlag för placering vid någon militär grundutbildning och slutligen i en krigsplacering. Till skillnad från de som kallas in med plikt behöver de frivilliga inte acceptera den placering de eventuellt ges. Men om en frivillig accepterar en placering genomför den sedan utbildningen under plikt som alla andra.¹⁹

Både Försvarsmakten och Plikt- och prövningsverket tillfördes medel i samband med värnpliktens återinförande. Medlen till Försvarsmakten var inte uttalat till att hantera större värnpliktsvolym, men att utöka både antalet värnpliktiga och antalet GSS/K angavs som delmotiv.²⁰ Försvarsmakten menade vid återinförandet att myndigheten kunde hantera en volym på 4 000 värnpliktiga per år inom givna ramar, men att en större volym skulle kräva att mer medel tillfördes. Utan ytterligare medel vid en utökad volym skulle försvaret få svårt att upprätthålla de anställdas kompetens och att nå målen om krigsduglighet.²¹ Regeringen har däremot styrt mot att volymen bör vara 5 000 utbildade värnpliktiga per år fram till 2020, med målet 8 000 värnpliktiga senast år 2025.²²

¹⁷ SOU 2016:63 *En robust personalförsörjning av det militära försvaret* s. 69–73.

¹⁸ Regeringsbeslut Fö2016/01252/MFI (delvis).

¹⁹ Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt; telefonsamtal med Plikt- och prövningsverket, 2020-06-11

²⁰ Se regeringsbeslut Fö nr 7 Fö2017/01724/MFI s. 6–8; budgetproposition 2017/18:1 UO 6, s. 43, 52f; Riksrevisionen *Att bygga nationell försvarsförmåga – statens arbete med att stärka arméstridskrafterna* RiR 2021:23, s. 27.

²¹ Försvarsmaktens budgetunderlag 2018, bilaga 1 s. 17. Försvarsmakten bedömde att ytterligare 630 miljoner kronor skulle behövas för att man skulle kunna hantera 5 000 värnpliktiga per år.

²² Regleringsbrev avseende Försvarsmakten för åren 2017, 2018 och 2021.

2.2 Anställda gruppbefäl, soldater och sjömän

Gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS) är militär personal som inte har officersutbildning. GSS kan vara antingen kontinuerligt tjänstgörande (GSS/K) eller tidvis tjänstgörande (GSS/T). De senare har även civil sysselsättning och arbetar bara inom försvaret under särskilda insatser och övningar. GSS/K tjänstgör framför allt på de stående krigsförbanden och är viktiga för att säkerställa tillgänglighet och beredskap.²³ Uppgifterna som de utför på förbanden kan variera. I de flesta fall handlar det om att öva och upprätthålla den kompetens som behövs för en stridande soldat på det specifika förbandet. Det förekommer också att GSS/K utför andra arbetsuppgifter som innebär att de är med och utbildar på grundutbildningen eller stöttar staberna med olika uppgifter såsom personalfrågor, kommunikation, representation med mera. GSS/K deltar också i internationella insatser liksom i högvakten.²⁴

För att jobba som GSS ska man ha genomgått en militär grundutbildning alternativt tidigare värnplikt. Enligt lagen (2012:332) om vissa försvarsmaktsanställningar får man tjänstgöra som GSS/K i högst tolv år. Varje enskilt anställningsavtal för GSS/K ska enligt lagen som huvudregel omfatta 6–8 år. Även andra anställningsperioder kan förekomma.

GSS/K utgör knappt en fjärdedel av de kontinuerligt försvarsanställda. Den största personalgruppen bland de kontinuerligt tjänstgörande är civilanställda, följt av yrkesofficerare, GSS/K och specialistofficerare.²⁵ Armén har den största andelen GSS/K av försvarsgrenarna; cirka 30 procent av försvarets GSS/K finns inom armén, 18 procent inom flygvapnet och 16 procent inom marinen.²⁶ Armén är också den största försvarsgrenen. Regeringen har tidigare styrt mot att arméns förband i huvudsak ska bestå av tidvis anställd eller totalförsvarspliktig personal, medan flyget och marinen har större behov av stående förband med kontinuerligt anställd personal.²⁷ Detta finns inte kvar i det senaste försvarsbeslutet.²⁸

²³ Försvarsmaktens budgetunderlag 2020.

²⁴ Intervjuer med soldater och gruppbefäl.

²⁵ Försvarsmaktens årsredovisning 2020 bilaga 1 – Personalberättelse, s. 6.

²⁶ Försvarsmaktens årsredovisning 2016, s. 46. Övriga GSS/K finns på förband som inte tillhör de här tre försvarsgrenarna, liksom på staber och militärregionerna.

²⁷ Prop 2014/15:109 *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, s. 69; Regeringsbeslut Fö nr 7 Fö2015/00953/MFI *Inriktning för Försvarsmaktens verksamhet för åren 2016 till och med 2020*, s. 11; Regeringsbeslut Fö nr 7 Fö2017/01724/MFI *Inriktning för Försvarsmakten verksamhet för åren 2018 till och med 2020*, s. 15.

²⁸ Se Prop 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025*; bet. 2021:FöU4, rskr. 2020/21:135 och rskr. 2020/21:136.

3 Försvarsmakten lyckas rekrytera men inte behålla GSS/K

I detta kapitel undersöker vi om Försvarsmakten lyckas rekrytera och behålla tillräckligt många GSS/K. Våra övergripande iakttagelser är följande:

- Försvarsmakten har inte vid något tillfälle under den granskade perioden fyllt sina behov av GSS/K. Huvuddelen av underskottet finns på några få organisationsenheter.
- Antalet individer som tar anställning har inte ökat nämnvärt med den återinförda värnplikten. Försvarsmakten menar att det på totalen ändå inte är brist på sökande till tjänsterna som GSS/K. Försvarsmakten lyckas rekrytera fler GSS/K än vad som slutar.
- Försvarsmakten fokuserar sitt rekryteringsarbete mot rekryterna under grundutbildning, och anställer därför generellt GSS/K en gång per år. Det leder till att antalet anställda fluktuerar under året, vilket riskerar påverka möjligheterna till en god verksamhet för de anställda i negativ riktning.
- Försvarsmakten har genom olika undersökningar försökt skaffa sig en bild av vad som huvudsakligen motiverar GSS/K. Den studie som kommer längst i detta är incitamentsstudien från 2017.
- GSS/K stannar inte på sin tjänst så lång tid som systemet dimensionerades för. Försvarsmakten har höjt grundlönen för GSS/K, men har från centralt håll inte arbetat med andra incitament för att få de anställda att stanna längre.

3.1 Personlig kontakt viktigt vid rekrytering av GSS/K

Försvarsmakten riktar i huvudsak sitt rekryteringsarbete mot dem som genomför värnplikten. Det har lett till att organisationsenheterna,²⁹ främst rekryterar en gång om året, i samband med uttryckning från grundutbildningen, och främst dem som ett befäl tycker har utmärkt sig under grundutbildningen. Det är däremot mindre vanligt att de rekryterar löpande under året för att fylla luckor som uppstår om GSS/K slutar. Den återinförda värnplikten har vidgat basen med personer att krigsplacera, vilket har minskat behovet av tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän. Behovet av kontinuerligt tjänstgörande har däremot inte påverkats.

²⁹ OrgE utgörs av högkvarteret samt förband (regementen och flottiljer), skolor och centrum med egen heraldisk sköld.

Även om rekryteringsbasen för GSS/K har blivit större sedan värnplikten återinfördes är det inte nämnvärt fler som tar anställning efter avslutad grundutbildning.

3.1.1 Värnplikten har ökat rekryteringsbasen men inte antalet som tar anställning

Rekryteringsbasen för GSS/K har ökat sedan värnplikten återinfördes. Militär grundutbildning är ett krav för att anställas som GSS/K. Under åren med frivillig grundutbildning hade Försvarsmakten problem att fylla alla GSS-befattningar. Det gällde framför allt GSS/T, som skulle utgöra massan i förbanden, men GSS/K-befattningarna fylldes inte heller.³⁰ Den återinförda värnplikten vidgade rekryteringsbasen och antalet personer som kan krigsplaceras. Antalet personer som genomgår grundutbildningen har ökat successivt sedan värnplikten återinfördes 2017, från 2 065 uttryckande 2018 till 3 989 år 2020 och beräknas fortsätta öka.³¹ Enligt Plikt- och prövningsverket kommer cirka 5 500 personer rycka in årligen framöver, varav cirka 5 000 beräknas avsluta utbildningen.³² Regeringen har styrt mot att antalet värnpliktiga ska öka för att nå målet att 8 000 personer ska rycka in årligen senast 2025.³³ Denna styrning kan påverka Försvarsmakten att prioritera värnplikten över GSS/K. Exempelvis är tillgången till materiel och yrkesofficerare begränsad. För att nå regeringens mål avseende värnpliktsvolymen kan Försvarsmakten då behöva prioritera övning av värnpliktiga över övning av GSS/K.

Antalet individer som efter genomgången grundutbildning tar anställning inom försvaret har däremot inte ökat på samma sätt. Andelen rekryter som efter genomgången grundutbildning tar anställning som inom försvaret har därför sjunkit, från cirka 80 procent när utbildningen var helt frivillig till cirka 40 procent bland dem som avslutade utbildningen 2019.³⁴ Det innebär att under åren utan värnplikt var det generellt 1 500–1 600 personer som tog anställning efter avslutad

³⁰ Intervju Regeringskansliet 2021-11-19; Försvarsmaktens årsredovisningar för 2016–2020, bilaga 1 – Personalberättelse.

³¹ Försvarsmaktens årsredovisning 2020 bilaga 1 – Personalberättelse, s. 13. Under de sista åren med frivillighet slutförde runt 2 000 personer per år grundutbildningen (siffrorna för 2016 och 2017 är betydligt lägre eftersom utbildningen gjordes om, varför en del av kullen blev klar 2016 och en del 2017. Sammantaget slutförde drygt 1 800 personer utbildningen de åren.)

³² Telefonsamtal med Plikt- och prövningsverket, 2020-06-11.

³³ Regleringsbrev för Försvarsmakten för 2021.

³⁴ Försvarsmakten, *Försvarsmakten som arbetsgivare och utbildare – en nulägesbild*, 2000, s. 13; FOI, *Hur många av de värnpliktiga som ryckte in 2018 fortsatte i Försvarsmakten? Läget den 30 december 2019*. 2019.

utbildning.³⁵ Sedan värnplikten återinfördes har 1 500 – 1 700 personer årligen tagit anställning efter avslutad grundutbildning.³⁶ Det är vanligare att de som sökt frivilligt till grundutbildningen fortsätter inom Försvarmakten, och då i huvudsak som GSS/K.³⁷

Vissa organisationsenheter menar att de inte har tillräckligt med sökande för att fylla alla platser, medan andra menar att de har fler sökande än vad de kan anställa. Vi har ställt frågor om huruvida organisationsenhetens geografiska placering spelar in. Avstånd till familj tycks vara något som gör det svårare för vissa att vara kvar i yrket en längre tid, men geografin tycks inte påverka rekryteringsmöjligheterna nämnvärt. Enligt högkvarteret är det på totalen inom Försvarmakten inte för få som är intresserade av att bli GSS/K. Däremot kan det vara svårt att hitta intresserade inom vissa kategorier.³⁸ Under den granskade perioden råder kontinuerligt brist på militär personal, medan man överskrider behoven av civilanställda. 2019 tilldelades organisationsenheterna också extra medel under året för att anställa fler civila.³⁹ Det kan indikera att rekrytering av militär personal, som GSS/K, inte har prioriterats tillräckligt. Men det skulle också kunna tyda på att Försvarmakten har svårare att anställa militär personal än civil. Försvarmakten har inte någon gång under perioden nått målen om antalet anställda GSS/K, men antalet anställda växer kontinuerligt. Det växte särskilt mycket mellan 2019 och 2020. Enligt Försvarmakten beror det dels på att ett rekryteringsbasen har blivit större, dels på att de osäkerheter som corona-pandemin skapade på arbetsmarknaden har ökat intresset för att arbeta inom Försvarmakten.⁴⁰

³⁵ Både högre och lägre siffror har dock förekommit, som lägst tog cirka 1 100 anställning ett visst år och som högst cirka 2 300. Riksrevisionens beräkningar utifrån uppgifter om antal uttryckande och andel som tar anställning i Försvarmakten årsredovisningar för 2016–2018, bilaga 1 - Personalberättelse.

³⁶ Riksrevisionens beräkningar utifrån uppgifter om antal uttryckande och andel som tar anställning i Försvarmakten årsredovisningar för 2018–2020, bilaga 1 - Personalberättelse.

³⁷ Kantar/Sifo, *GU-enkäten 2020. Slutrapport 2020*, 2000, s. 9, 38.

³⁸ Intervjuer HKV LEDS INRI och LEDS PLANEK 2021-11-23, HKV LEDS Pers 2021-10-07, ledning I 19 2021-10-13; ledning K 3 2021-10-06; ledning TrängR 2021-10-26.

³⁹ Intervju HKV PROD FPE GEN 2021-12-14. En Försvarmaktens faktagranskning kan den ökade rekryteringen av civila kan också ha påverkats av att det skedde en verksamhetsövergång från Försvarets materielverk till Försvarmakten. Måltalen för antal civilanställda var dock inte anpassade till övergången.

⁴⁰ Försvarmakten årsredovisningar för 2016–2020, bilaga 1 - Personalberättelse.

Tabell 1 Antal anställda respektive mål för GSS/K 2016–2020

2016		2017		2018		2019		2020	
Anställda	Mål	Anställda	Mål	Anställda	Mål	Anställda	Mål	Anställda	Mål
5 241	6 585	5 320	6 589	5 347	6 777	5 476	6 858	5 867	6 869

Källa: Försvarmakten Excelfil 210622_Riksrevisionen_ORG_ANTAL GSSK 2016 2020
Not: antal anställda avser anställda per den 31 december respektive år. Siffrorna avser totalt antal anställda GSS/K, inklusive tjänstlediga och GSS/K som innehar andra befattningar än GSS/K. Antalet tillgängliga GSS/K är alltså lägre än siffrorna i tabellen, normalt 500–1 000 lägre. Måltalen är de befattningsramar som anges i verksamhetsuppdragen.

Cirka hälften av organisationsenheterna har underskott av GSS/K. De flesta av dem har små underskott, men några har stora underskott och kan sakna uppåt 50 procent jämfört med det strategiska målet. Vissa av dessa har färre GSS/K år 2020 än år 2016. För dem förefaller det finnas ett samband med värnpliktens återinförande och försämrade rekrytering av GSS/K. Detta kan bero på flera olika faktorer: fler värnpliktiga kan leda till att organisationsenheterna inte har plats med GSS/K, fokus på värnpliktiga kan leda till materielbrist för GSS/K, fler värnpliktiga kan också komma att kräva mer yrkesofficerare vilka då inte kan leda GSS/K.

Överst i tabell 2 nedan återfinns de fyra organisationsenheter som har de största avvikelserna vad gäller antal i relation till målet. Störst avvikelse har TrängR som år 2020 hade ett underskott om 322 GSS/K. I 19 hade samma år ett underskott om 268 GSS/K. A 9 och LedR hade underskott om lite mer än 100 GSS/K under 2020. Totalt sett hade dessa fyra organisationsenheter ett underskott på 847 GSS/K. Eftersom underskottet var cirka 1000 GSS/K för hela Försvarmakten innebär detta att underskottet nästan hade varit uträdat om dessa fyra organisationsenheter hade varit uppfyllda. TrängR och förbanden i den tredje brigaden i Boden prioriterades i praktiken sent under försvarsbeslutet, då Försvarmakten valde att prioritera uppbyggnaden och utvecklingen av den andra brigaden.⁴¹ Detta kan vara en delförklaring till att A 9, I 19 och TrängR återfinns bland de som saknar mycket personal.

Organisationsenheterna med små eller inga underskott återfinns inom alla tre försvarsgrenarna. Men flygflottiljerna och marinens organisationsenheter är uppfyllda i större utsträckning än arméns organisationsenheter. Marinens organisationsenheter är de som i högst utsträckning uppfyller anställningsmålen

⁴¹ Riksrevisionen, *Att bygga nationell försvarsförmåga – statens arbete med att stärka armétridskrafterna* RiR 2021:23, s. 21.

om GSS/K. Marinen är också mer beroende av GSS/K eftersom fartygen i huvudsak bemannas med GSS/K, inte värnpliktiga. Även flygets incidentberedskap kräver bemanning av anställd personal.

Tabell 2 Måltal och antal anställda GSS/K per 31 december för ett urval OrgE 2016–2020

OrgE med störst underskott

	2016		2017		2018		2019		2020	
	Mål	Antal	Mål	Antal	Mål	Antal	Mål	Antal	Mål	Antal
TrängR	464	250	464	228	468	178	468	122	471	149
I 19	528	403	528	258	537	322	537	268	532	264
A 9	221	129	221	138	222	117	222	103	222	108
LedR	438	387	438	338	474	312	474	303	458	315

OrgE med små eller inga underskott

	2016		2017		2018		2019		2020	
	Mål	Antal	Mål	Antal	Mål	Antal	Mål	Antal	Mål	Antal
K 3	281	267	281	234	281	263	281	320	285	359
LG	698	575	698	594	733	598	733	645	724	695
AMF1	673	513	673	501	740	516	744	618	727	697

Källa: Försvarmakten Excelfil 210622_Riksrevisionen_ORG_ANTAL GSSK 2016-2020

Not: Måltalen är de befättningsramar som anges i verksamhetsuppdragen.

3.1.2 Försvarmakten håller informationstillfällen för att locka värnpliktiga att ta anställning

För att locka individer att ta anställning håller Försvarmakten informationstillfällen för rekryter på grundutbildningen. Vid dessa tillfällen råder obligatorisk närvaro för de värnpliktiga. Alla fem organisationsenheter vi besökte har denna typ av informationsträffar. Befälen kan också ha personliga samtal med lämpliga kandidater.⁴²

⁴² Intervjuer ledning A 9 2021-10-20 s. 5; ledning I 19 2021-10-13 s. 5; ledning K 3 2021-10-06 s. 2; ledning TrängR 2021-10-26 s. 3; ledning LedR 2021-11-17 s. 6f.

Vid informationstillfällena får rekryterna information om olika karriärvägar inom Försvarsmakten. Information ges om anställning som GSS/K och GSS/T, liksom om utbildning till yrkesofficer och specialistofficer. Även information om möjligt engagemang i hemvärnet förmedlas till de värnpliktiga. Det kan också förekomma att de värnpliktiga får möjlighet att ställa frågor till officerare i mindre grupper,⁴³ liksom att de får se utrustning som används av de stående förbanden.⁴⁴ Det varierar om GSS/K deltar vid informationsträffarna. Det har i våra intervjuer lyfts att det är en fördel om GSS/K, och inte enbart officerare, deltar vid tillfällena för att rekryterna ska få en så bra bild av yrket som möjligt.⁴⁵

Utöver informationstillfällena för rekryter försöker Försvarsmakten locka personer att ta anställning genom att annonsera ut alla lediga tjänster, genom att ge en bild av den militära verksamheten på sociala medier och genom reklamkampanjer.⁴⁶ Man har också genomfört studier över vad som kan locka gymnasielever att söka till grundutbildningen, liksom vad som kan locka personer som tidigare har varit anställda men slutat att ta anställning på nytt.⁴⁷

3.1.3 Det är vanligt med en anställningsomgång per år

Organisationsenheterna anställer i huvudsak en gång om året, i samband med uttryckningen från grundutbildningen.⁴⁸ Att bara genomföra en anställningsomgång per år innebär att antalet GSS/K i de stående förbanden minskar över året och blir som lägst på våren. Förbanden fylls sedan på till sommaren. Det varierar mellan förbanden hur stor andel av sina GSS/K de tappar under året; vissa tappar några få medan andra tappar uppåt en tredjedel vissa år. Försvarsmakten som helhet tappar generellt 8–11 procent av sina GSS/K från juli till april. Armén tappar en något större andel än marinen och flyget.⁴⁹ Sett som personalomsättning är det inte en anmärkningsvärd siffra. När rekrytering sker en gång om året och de som slutar alltså inte ersätts löpande kan det däremot göra det svårare för Försvarsmakten att bedriva en god verksamhet för sina anställda året om. Övningarna kräver ofta en viss mängd personer för att vara relevanta och givande.

⁴³ Intervju soldater A 9 23021-10-20 s. 3.

⁴⁴ Intervju ledning LedR 2021-11-17 s. 6f.

⁴⁵ Intervju soldater K 3 2021-10-06 s. 3; intervju soldater och gruppbefäl I 19 2021-10-13 s. 3.

⁴⁶ Intervjuer ledning A 9 2021-10-20; ledning I 19 2021-10-13; ledning K 3 2021-10-06; ledning TrängR 2021-10-26; ledning LedR 2021-11-17.

⁴⁷ Se exempelvis Försvarsmakten, *Försvarsmakten som utbildare och arbetsgivare – en nulägesbild*; Fors Brandebo, M, Lundell, E, *Därför lämnade de Försvarsmakten. En kvantitativ studie om tidigare anställda soldater och sjömäns motivstruktur*, 2018.

⁴⁸ Intervju ledning TrängR 2021-10-26 s. 3; ledning A 9 2021-10-20 s. 6.

⁴⁹ Försvarsmakten Excelfil Utl.RIR_GSSK_över_tid_2018–2020.

Tabell 3 Antal anställda GSS/K inom Försvarmakten och andel i procent jämfört med första mätpunkten

	2018–2019		2019–2020		2020–2021	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Anställda GSS/K 31 juli	5 789	100,0	5 769	100,0	6 239	100,0
Anställda GSS/K 31 december	5 350	92,4	5 476	94,9	5 867	94,0
Anställda GSS/K 30 april	5 129	88,6	5 322	92,3	5 689	91,2

Källa: Riksrevisionens beräkningar av Försvarmakten Excelfil

Utl.RIR_GSSK_över_tid_2018–2020.

Not: I stället för kalenderår har vi i tabellen tittat på förändringen som sker mellan varje huvudsaklig rekryteringsomgång, som är i början av sommaren. Baseline, som här anges som 100 procent, blir då 31 juli när man är som flest anställda under året.

Ibland genomför vissa organisationsenheter en extra anställningsomgång på hösten/vintern. Detta innebär att de kan motverka att deras stående förband, fyllda med GSS/K-personal, förlorar allt för mycket personal. Rekryteringsomgången på hösten/vintern möjliggörs dock i huvudsak genom rekrytering av GSS/K-personal från andra förband,⁵⁰ som då riskerar att få ett sämre personalläge.

Vid rekryteringsomgången är det vanligt att befälen väljer ut vilka som ska erbjudas anställning som GSS/K baserat på arbetsinsatsen under grundutbildningen. Det följs upp med personliga samtal och direkta erbjudanden till lämpliga kandidater för att locka dem att ta anställning. De anställs då ofta för att utföra de arbetsuppgifter som de tränades för under grundutbildningen. Ledningen på TrängR berättade att de erbjuder anställningsavtal till de som sökt och befanns lämpliga i samband med uttryckning. Man väljer hellre bort olämpliga än att fylla upp organisationen.⁵¹ Som exempel på hur det kan gå till berättade en intervjuad gruppchef på A 9 att den: ”egentligen sökt skola men blev uppringd av en chef med ett erbjudande om att vara kvar”.⁵²

3.2 Försvarmakten har haft svårt att behålla GSS/K

Att behålla GSS/K har varit ett återkommande problem för Försvarmakten. Riksdag och regering har uppmanat myndigheten att se över incitamenten för att få

⁵⁰ Intervju ledning K 3, 2021-10-06 s. 2

⁵¹ Intervju ledning TrängR, 2021-10-26 s. 3.

⁵² Intervju gruppbefäl A 9, 2021-10-29 s. 2.

personalen att stanna längre.⁵³ Myndigheten gjorde en incitamentsstudie 2017. Den visade på att de främsta förbättringsområdena för att få fler att stanna hela kontraktet var löneförmåner och upplevelsen av att göra skillnad för andra. Andra viktiga förbättringsområden är meritvärdet, informationen om möjligheterna att utvecklas inom Försvarsmakten och att befordras.⁵⁴ Försvarsmakten höjde 2019 lägstalönerna för gruppbefäl, soldater och sjömän.⁵⁵ Från centralt håll har man utöver det hittills inte sett något behov att vidta fler åtgärder vad gäller incitament att stanna längre.⁵⁶

På förband där de anställda får utbildning och erfarenhet som också efterfrågas i det civila arbetslivet kan det vara svårare att behålla personal. Sådana erfarenheter kan vara tekniker, lastbilschaufför, fordonsmekaniker eller bagare.⁵⁷ Dessa får ett högre meritvärde på den civila arbetsmarknaden. För andra GSS/K kan det vara svårare att byta jobb eftersom arbetslivserfarenheten som soldat inte innebär att man får erfarenheter som normalt sett inte är direkt tillämpliga i en civil kontext.⁵⁸ Som incitamentsstudien indikerar kan detta uppmuntra till en kortare tjänstgöringstid för att man inte ska lägga för mycket tid på något som inte upplevs ge användbara meriter.

När systemet med GSS/K utformades dimensionerades det för att GSS/K skulle stanna på sin tjänst åtminstone sex år för att få en rimlig balans i att anställa och lära upp nya och få kontinuitet i förbanden. En kortare tjänstgöringstid medför kostnader i form av återrekrytering, utbildning och förlorad kompetens. I snitt slutar GSS/K efter 4,5 år.⁵⁹ På vissa förband är omsättningen dock högre än så, t.ex. uppger TrängR, K 3 och A 9 att deras GSS/K i genomsnitt är kvar i 2–3 år.⁶⁰ De GSS/K som jobbar som instruktörer på A9 hävdar att man sällan stannar kvar mer än ett år i sin tjänst och att man heller inte uppmuntras att vara kvar längre utan då hellre bör läsa vidare till officer.⁶¹

⁵³ Försvarsmakten årsredovisningar 2016–2020, bilaga 1 – Personalberättelse; prop. 2014/15:109 *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, s. 91f.

⁵⁴ Försvarsmakten, Demoskop 2017, *Slutrapport incitamentsstudie 2017*.

⁵⁵ Försvarsmakten årsredovisning för 2019, bilaga 1 – Personalberättelse, s. 1.

⁵⁶ E-post Försvarsmakten, 2021-12-15.

⁵⁷ Intervju gruppbefäl TrängR 2021-10-26 s. 3; ledning LedR 2021-11-17 s. 2.

⁵⁸ Intervju gruppbefäl K 3 2021-10-06 s. 2.

⁵⁹ Prop. 2014/15:109 *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, s. 91f; intervju Försvarsmakten HKV LEDS Pers 2021-10-07.

⁶⁰ Intervjuer ledning TrängR 2021-10-26 s. 1; ledning A 9 2021-10-20; ledning K 3 2021-10-06.

⁶¹ Intervju gruppbefäl A 9 2021-10-29 s. 3.

Personalrörligheten är högre för GSS/K än för övriga personalkategorier inom Försvarsmakten. Myndigheten förklarar det med att de som arbetar som GSS/K är yngre och därför generellt har en större rörlighet, men också med att det är tidsbegränsade anställningar.⁶² Utvecklingen går däremot i positiv riktning. Andelen GSS/K som slutar på egen begäran innan den avtalade anställningstiden har gått ut har minskat kontinuerligt på senare år, från 15 procent 2016 till 10 procent 2020.

Tabell 4 Andel i procent och antal GSS/K som slutar på egen begäran per år 2016–2020

2016		2017		2018		2019		2020	
Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal
15	831	14	749	14	758	12	666	10	576

Källa: E-post Försvarsmakten 2022-01-14.

Även andelen som fullföljer kontrakten och slutar sin anställning därför att anställningskontraktet löper ut har ökat över tid. År 2016 var andelen 2,2 procent medan den var 6 procent 2020.

Tabell 5 Andel i procent och antal GSS/K som slutar på grund av att en tidsbegränsad anställning löper ut, per år 2016–2020

2016		2017		2018		2019		2020	
Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal
2,2	831	4,8	259	4,9	265	7,8	430	6,0	349

Källa: E-post Försvarsmakten 2022-01-14.

Sammanlagt ligger andelen som lämnar sin GSS/K-anställning på cirka 20 procent om året. Utöver avgångarna i tabellerna ovan, som tillsammans blir knappt 20 procent, lämnar en del GSS/K sin anställning utan registrerad avgångsorsak i Försvarsmaktens system, PRIO. Ofta byter dessa individer bara personalkategori inom Försvarsmakten. Vanligtvis har de genomfört yrkesofficersutbildning och därefter anställts som yrkesofficer.⁶³

⁶² Se Försvarsmaktens årsredovisningar för 2016–2020, bilaga 1 – Personalberättelse.

⁶³ E-post Försvarsmakten, 2022-01-14

En faktor som i våra intervjuer framhålls som central för att GSS/K slutar sin anställning är att de kommer hem från en utlandsmission. Det framhålls från flera ledningar för organisationsenheter att GSS/K som kommer hem blivit "mätta" på att arbeta som soldat och vill gå vidare i livet, man ser inte riktigt anledningen till att vara kvar. Den här känslan av att vara färdig med yrket kopplas dock inte alltid till utlandsmissioner.⁶⁴ Vi har i enkäten som ligger till grund för vår strukturella ekvationsmodell, se mer i avsnitt 3.3 nedan, inte ställt frågor specifikt om utlandsmissioner. Däremot visar modellen att den latent faktorn motivation starkt påverkar om GSS/K avser stanna kvar på sin tjänst ett ytterligare år. Den stödjer alltså resultaten från intervjuerna; om man inte längre är motiverad utan känner sig färdig med yrket så vill man heller inte vara kvar.

En annan faktor som främst intervjuade GSS/K framhåller som viktig för beslutet att sluta sin anställning är om familjeförhållandena ändras. Att få barn innebär ofta att man får andra prioriteringar vilket inte alltid passar väl med kraven från arbetet som GSS/K som kan innebära att man är borta från familjen i längre perioder. Exempelvis berättar gruppbefäl att: "För ett tag sedan skulle vi övat i Boden under en månads tid, folk har ju familj och barn, så då var det en del som slutade av den anledningen."⁶⁵ I Riksrevisionens strukturella ekvationsmodell framstår dock inte faktorerna antal barn eller om man har barn som signifikanta för om GSS/K planerar att sluta inom det närmaste året. Möjligen för att beslutet att sluta inte fattas omedelbart när man får barn, utan kanske växer fram. Det fångas i så fall inte i modellen. Bland de GSS/K som fick möjlighet att svara på enkäten hade cirka hälften barn.⁶⁶ Detta är alltså en stor grupp. Att underlätta familjeliv kan alltså vara relevant för Försvarsmakten att ta hänsyn till i sin planering av verksamheten.

⁶⁴ Intervjuer ledning K 3 2021-10-06 s. 5; ledning I 19 2021-10-20 s. 6; ledning TrängR 2021-10-26 s. 2.

⁶⁵ Intervju gruppbefäl TrängR, 2021-10-26 s. 1.

⁶⁶ Mätt i antal hade 2 388 av 4 692 barn.

3.3 Relevanta övningar viktigt för att behålla personal

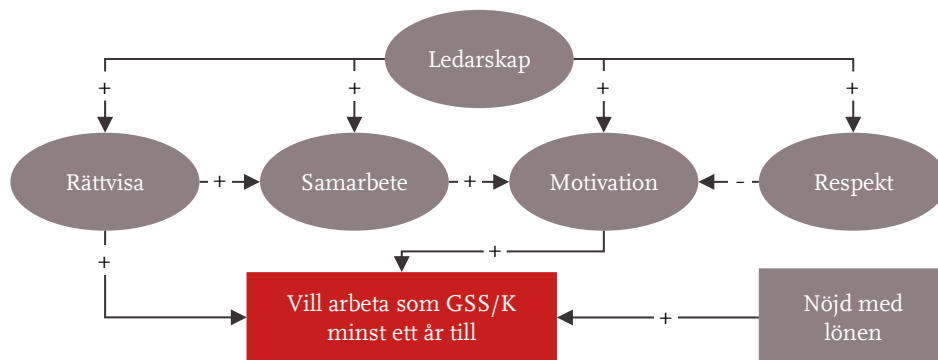
Försvarsmakten har undersökt vad som lockar olika individer att vilja ta anställning som GSS/K, avsluta en sådan anställning liksom vad som påverkar deras vilja att fortsätta arbeta inom Försvarsmakten.⁶⁷ De gör också regelbundna medarbetarundersökningar och undersökningar bland de som går den militära grundutbildningen för att bland annat kartlägga faktorer som påverkar nöjdhet och missnöje.⁶⁸ Dessa undersökningar pekar i stort mot att personlig utveckling och gemenskap är viktigt för GSS/K, liksom att många tar anställning och motiveras att fortsätta kontraktet ut för att det är ett spännande och roligt jobb. Det senare kom främst fram i Försvarsmaktens incitamentsstudie från 2017.

Liknande resultat framkommer i Riksrevisionens strukturella ekvationsmodell, se vidare bilaga 1 och figur 1 nedan. Enligt modellen är det främst upplevelsen av motivation och rättvisa som påverkar beslutet att fortsätta som GSS/K. Vi har inte kunnat se signifikanta skillnader mellan olika förband och mellan försvarsgrenar. Motivation har störst påverkan på benägenheten att stanna kvar som GSS/K. De mätbara faktorer som påverkar motivationen är: "är dina arbetsuppgifter motiverande?"; "tycker du om arbetsinnehållet i din tjänst?"; "upplever du att ditt arbete är meningsfullt?". Rättvisa inkluderar å sin sida att befordringar utgår från förtjänst och skicklighet, att ledningen kräver att alla GSS/K bidrar på förbandet, och att skillnader i individuell prestation synliggörs. Samarbetet med kollegorna har däremot bara en indirekt påverkan genom att påverka motivationen. Både tidigare studier och våra intervjuer visar på utbrett missnöje med lönen. Enligt vår modell påverkar lönen också beslutet, men har bara en svag påverkan.

⁶⁷ Exempelvis gjordes en incitamentsstudie bland GSS/K och GSS/T 2017, liksom en studie av Försvarsmakten som arbetsgivare och utbildare och drivkrafter för unga 2020. Försvarshögskolan har på uppdrag av Försvarsmakten tagit fram en studie av varför soldater och sjömän slutar sin anställning (Fors Brandebo, M, Lundell, E, *Därför lämnade de Försvarsmakten. En kvantitativ studie om tidigare anställda soldater och sjömäns motivstruktur*, 2018.) Göteborgs universitet gör på beställning av Försvarsmakten en studie om faktorer som påverkar möjligheten att rekrytera och behålla GSS/K och specialistofficerare (en delrapport publicerades 2020: Gillberg, G, Holmer, J, Kadefors, R, Östebo, A, *Rekrytera och behålla. Faktorer som påverkar karriärval för soldater/sjömän och specialistofficerare*, 2020.) Även Försvarets forskningsinstitut, FOI, har studerat personalförsörjning inom försvaret, se exempelvis FOI, *Strukturella utmaningar inom det militära försvarets materiel- och personalförsörjning*, 2018, FOI-R-4593-SE.

⁶⁸ Se Försvarsmaktens medarbetarundersökning FM VIND och den årliga GU-enkäten som genomförs bland rekryterna i slutet av grundutbildningen. FM VIND har visat på ökande nöjdhet.

Figur 1 SEM över faktorer som påverkar GSS/K att stanna i yrket



Våra intervjuer stödjer slutsatsen att motivation är viktigt. De visar på att man är kvar för att det är roliga arbetsuppgifter, trots att man uppfattar sig ha dålig lön och att det är ett slitigt jobb. GSS/K uttrycker att deras huvudsakliga arbetsuppgift är att träna med sitt förband. Enligt Försvarmakten är det tänkt att de anställda ska följa en cykel där arbetet varierar i sexmånadersperioder. Det kan innebära att man gör en insats i sex månader, följt av vila/beredskap hemma/materielvård i sex månader, övning/utbildning i sex månader och sedan förberedelse för ny insats.⁶⁹ Även om GSS/K alltså inte enbart ska öva hela tiden, så är det en huvudkälla till motivation och en drivkraft att fortsätta arbeta som GSS/K. Det är därför viktigt att GSS/K kan genomföra relevanta övningar under de perioder de ska öva. Gemenskapen och att träna med duktiga kollegor är också något som lyfts som skäl att ta anställning från första början.⁷⁰ Att inte få öva tillräckligt eller ha för få arbetsuppgifter är däremot inte särskilt motiverande. Att få andra arbetsuppgifter än de man tog anställning för kan också göra individerna mindre motiverade.⁷¹

3.4 Försvarmakten har delvis svårt att tillgodose de anställdas drivkrafter

Soldater och gruppbefäl har i våra intervjuer lyft missnöjen som pekar på att Försvarmakten inte till fullo lyckas motsvara deras förväntningar och behov av en god verksamhet där de kan utvecklas i sina kärnuppgifter. De missnöjen som lyfts och som kan vara rimliga att jobba med handlar främst om brister på materiel, för få yrkesofficerare samt begränsade möjligheter att gå utbildningar och få

⁶⁹ Försvarmakten, *GSS presentation Riksrevisionen*, 2020.

⁷⁰ Intervjuer gruppbefäl TrängR 2021-10-26 s. 3; soldater K 3 2021-10-06 s. 1; soldater och gruppbefäl I 19 2021-10-13 s. 1; soldater LedR 2021-11-17 s. 6.

⁷¹ Intervjuer gruppbefäl A 9 2021-10-29; soldater A 9 2021-10-20.

kompetensutveckling. Dessa missnöjen har lyfts på alla organisationsenheter vi har pratat med, men utesluter inte att även andra saker kan påverka. Bristerna leder till att det blir svårare att genomföra relevanta övningar. Eftersom GSS/K, som nämnts, upplever att det är deras främsta arbetsuppgift, riskerar missnöjena påverka motivationen negativt och därmed bidra till att GSS/K slutar.

3.4.1 Missnöje med brister i materielen

Det finns ett missnöje med den personliga materielen, såsom uniformer och skyddsutrustning, på vissa förband. GSS/K menar dels att det inte finns tillräckligt med materiel för GSS/K och värnpliktiga, dels att den materiel de får är gammal och utdaterad. Även i tillgången till annan materiel och infrastruktur, t.ex. lastbilar och skjutbanor, kan det spåras ett missnöje.⁷² Försvarens egna undersökningar visar också på missnöje med gammal materiel,⁷³ men visar inte lika tydligt på bristen på tillgången till materiel. Ledningen på TrängR menar exempelvis att: "Situationen är dålig. Vi kan inte utrusta alla inryckande med rätt personlig utrustning. Det blir lite chock för de inryckande ibland när de ska hantera de gamla fordonen. Det görs massor av åtgärder för att vi ska få in ny materiel, vilket är bra, men vi har inte sett effekten av det ännu. Sen satsas det i första hand på båtar och flyg och blir det något över sen så kan armén få det. [...] Det är ett problem som drabbar oss och våra K-soldater."⁷⁴ Riksrevisionen konstaterade i en tidigare granskning att medel har blivit låsta i stora materielutvecklingsprojekt och därför har trängt undan andra materielprojekt.⁷⁵

Ledningarna för organisationsenheterna som vi har pratat med motiverar materielbristerna för GSS/K dels med att värnplikten behöver prioriteras och därför får större tillgång till materielen, dels med att GSS/K redan är utbildade och därför kan hantera äldre materiel på ett annat sätt än värnpliktiga och då också behöver mindre övning än värnpliktiga.⁷⁶ GSS/K som vi har pratat med menar att upplevelsen att inte få det man blivit lovad eller att bli lägre prioriterad jämfört med värnplikten leder till att folk slutar.⁷⁷

⁷² Intervjuer soldater TrängR 2021-10-26 s. 2; soldater I 19 2021-10-13 s. 1; gruppbefäl TrängR 2021-10-26 s. 1; gruppbefäl K 3 2021-10-06, s. 3f.

⁷³ Se exempelvis Försvarensmakten, Demoskop 2017, Slutrapport incitamentsstudie 2017; Gillberg, G, Holmer, J, Kadefors, R, Östebo, A 2020, Rekrytera och behålla. Faktorer som påverkar karriärval för soldater/sjömän och specialistofficerare. Halvårsrapport juni 2020.

⁷⁴ Intervju ledning TrängR, 2021-10-26 s. 6.

⁷⁵ Riksrevisionen 2021, *Att bygga nationell försvarsförmåga – statens arbete med att stärka arméstridskrafterna* RiR 2021:23, s. 6.

⁷⁶ Intervjuer ledning TrängR 2021-10-26; arméstaben 2021-11-04; ledning A 9 2021-10-20.

⁷⁷ Intervjuer soldater TrängR 2021-10-26 s. 2; gruppbefäl LedR 2021-11-17 s. 3.

3.4.2 Missnöje med för få officerare och GSS/K

Det finns ett missnöje med bristen på officerare. Denna brist ger sig till uttryck i att det kan vara svårt att få öva i tillräcklig utsträckning. GSS/K menar också att för få GSS/K gör det svårt att bedriva en god verksamhet.

Gruppbefälen på K 3 menar att: "Vad gäller arbetsbelastningen kommer det kanske främst av att det är tunt på officerssidan. Officerarna kanske inte alltid hinner med allt, vilket både kan göra att saker faller mellan stolarna och att det inte finns tillräckligt att göra eftersom officerarna inte har planerat verksamheten."⁷⁸

Gruppbefälen på TrängR har uppfattningen att: " När vi får fler befäl skickas de direkt till grundutbildningen. Det händer att vi går flera veckor utan att få ordentlig träning. Visst kan även gruppbefäl hålla i lösskjutningar men då måste något befäl komma och lämna ut vapen. Dessutom har inte gruppbefälen den utbildning som behövs."⁷⁹

Ledningen på A 9 påpekar att återinförandet av värnplikten lett till en konkurrenssituation mellan att utföra utbildning till värnpliktiga och att låta GSS/K öva. När officersresurserna inte räcker till alla har man valt att utbilda värnpliktiga.⁸⁰ Saknad av officerare märks också i att vissa utbildningar ställs in eller försenas.⁸¹ Detta kan leda till frustration bland GSS/K som uppfattar att de inte får det som utlovats när de tog anställning.

En annan problematik är att tjänstlediga GSS/K som går utbildning till officer eller specialistofficer inte ersätts eftersom de kan komma tillbaka till sin tjänst. Det kan också vara ekonomiskt svårt att ersätta de som studerar till specialistofficer. GSS/K kan efter en viss tids tjänstgöring gå den utbildningen och samtidigt behålla sin lön, med ett avdrag.⁸² Om många är tjänstlediga utan att ersättas blir förbandet kort på anställda, vilket menligt påverkar vilka övningar de övriga kan genomföra. Detta särskilt om det saknas personal till att börja med.

⁷⁸ Intervju gruppbefäl K 3 2021-10-06 s. 1f.

⁷⁹ Intervju gruppbefäl TrängR 2021-10-26 s. 2.

⁸⁰ Intervju ledning A9 2021-10-20 s. 1.

⁸¹ Intervju soldater LedR 2021-11-17 s. 2.

⁸² Intervjuer soldater TrängR 2021-10-26 s. 2; ledning K 3 2021-10-06 s. 4.

Tabell 6 Andel saknade GSS/K i procent jämfört med det strategiska målet och andel tjänstlediga i procent, per den 31 december 2018–2020

	2018		2019		2020	
	Andel saknade	Andel tjänstlediga	Andel saknade	Andel tjänstlediga	Andel saknade	Andel tjänstlediga
Försvarsmakten	34	16	40	18	31	19
Armén	40	16	42	18	37	18
Marinen	34	20	30	21	27	25
Flygvapnet	36	18	34	17	28	18

Källa: Riksrevisionens beräkningar av Försvarsmakten Excelfil Utl.RIR_GSSK_över_tid_2018–2020.

Not: Andel saknade är här tagits fram genom att räkna bort antal tjänstlediga från antal anställda och jämför den siffran med det strategiska målet. Andel tjänstlediga anger andelen tjänstlediga av antalet anställda.

Försvarsmakten saknar 30–40 procent av de GSS/K man säger sig ha behov av om man räknar bort både de som saknas för att man inte har anställt upp till behovet enligt det strategiska målet och de som är tjänstlediga. Normalt sett är 16–19 procent av GSS/K tjänstlediga. Det motsvarar 800 till drygt 1 000 personer. Majoriteten är tjänstlediga för officersstudier. Marinen har en något större andel tjänstlediga än flyget och armén.

Att inte ersätta tjänstlediga GSS/K kan säkert vara ett effektivt sätt för Försvarsmakten att undvika ekonomiska underskott. Däremot riskerar det att försvåra för Försvarsmakten att tillhandahålla en god verksamhet för GSS/K. Vi har inte undersökt hur avsaknaden av GSS/K påverkar Försvarsmaktens förmåga och beredskap. Regeringen har dock konstaterat att Försvarsmaktens förmåga inte har utvecklats i den takt som försvarsbeslutet 2016–2020 förutsåg. Det sägs bland annat bero på personella och materiella brister i krigsförbanden.⁸³

3.4.3 Missnöje med möjligheterna till utbildning

På vissa organisationsenheter finns det ett missnöje med möjligheterna att gå utbildningar. Denna brist ger sig till uttryck i att det stundtals kan vara svårt att få anmäla sig till utbildning. Ofta beror det på att utbildningen krockar med annat och att antalet GSS/K är så få att ingen kan avvaras.⁸⁴ Så här förklarar soldater från

⁸³ Prop 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025*, s. 99.

⁸⁴ Intervju soldater TrängR 2021-10-26, s. 2; soldater K 3 2021-10-06 s. 3; gruppbefäl TrängR 2021-10-26 s. 2; soldater LedR 2021-11-17 s. 2.

TrängR problematiken: ”En avgörande brist för många är att det inte finns tillräckligt med GSS/K för att möjliggöra vidareutveckling av de GSS/K som finns här. De ordinarie uppgifterna kräver ett visst antal soldater. När vi bara är så få GSS/K kan ingen vara ledig för att gå utbildningarna. Ta till exempel spaningsutbildningar, mörkerutbildningar eller vapenutbildningar. Vi går för få av dessa utbildningar i dag. Om vissa ändå får gå utbildning blir de som återstår på plats ofta för få för att kunna genomföra meningsfull verksamhet.”⁸⁵

3.4.4 Lätt att lyfta missnöjen men svårt att få gehör

Den genomgående upplevelsen på de organisationsenheter vi besökt är att missnöjen går att lyfta till cheferna. GSS/K upplever i de flesta fall att de kan gå direkt till plutonchefen och diskutera missförhållanden. Cheferna lyssnar och soldaterna har förtroende för att klagomålen förs vidare.⁸⁶ Dock upplever GSS/K som vi har pratat med att klagomålen för det mesta inte ger någon effekt. De förklarar detta med att de befinner sig långt nere i militärhierarkin.⁸⁷

⁸⁵ Intervju soldater TrängR 2021-10-26 s. 2.

⁸⁶ Intervjuer gruppbefäl A 9 2021-10-29 s. 2; gruppbefäl I 19 2021-10-20 s. 2; gruppbefäl K 3 2021-10-06 s. 2; gruppbefäl TrängR 2021-10-26 s. 2; gruppbefäl LedR 2021-11-17 s. 5.

⁸⁷ Intervjuer gruppbefäl A 9 2021-10-29 s.2; gruppbefäl K 3 2021-10-06 s.2: gruppbefäl TrängR 2021-10-26 s.1; gruppbefäl LedR 2021-11-17 s. 5

4 Försvarsmaktens styrning är delvis otydlig

I detta kapitel undersöker vi om styrningen och återrapporteringen klargör behov och möjligheter avseende tillväxten GSS/K. Våra övergripande iakttagelser är:

- Att försvarsbeslutet 2016–2020 inte var fullt ut finansierat har inneburit svårigheter för Försvarsmakten både att planera och att erbjuda en god verksamhet för sina kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän.
- Det råder delade meningar om huruvida de ekonomiska ramarna medgett ökad rekrytering eller inte, men i stort uppfattas de inte ha medgett det.
- Försvarsmaktens interna styrning öppnar för olika tolkning avseende vilken målsiffra som gäller och när den ska nås.
- Försvarsmaktens återrapportering till regeringen kan förtydligas.

4.1 Tilldelad budget har inte varit i balans med målen

Riksrevisionen och Försvarsmakten har tidigare konstaterat att försvarsbeslutet 2016–2020 var underfinansierat.⁸⁸ Det har lett till en mer komplicerad planering för Försvarsmakten. Försvarsmakten kan till stor del själv prioritera hur medlen ska användas. Myndigheten har inom sin budget inte fullt ut lyckats både anställa mot de strategiska målen, upprätthålla en god verksamhet för de anställda och öka värnpliktsvolymerna.

För att Försvarsmakten ska kunna nå de mål som sätts i försvarsbeslutet och inriktningsbesluten krävs bland annat att budgeten medger rekrytering, materielanskaffning, övning och utbildning i tillräcklig utsträckning. Enligt uppgift har den snäva budgeten för försvarsbeslutet 2016–2020 lett till ett ännu mer komplicerat planeringsarbete eftersom planeringen har behövt justeras upprepade gånger för att få en budget som är mer i balans. Det ledde till mindre resurser för att faktiskt genomföra beslutet.⁸⁹ Försvarsmakten har i sina budgetunderlag poängterat att budgeten inte är tillräcklig för att nå målen i försvarsbeslutet,⁹⁰ och regeringen har vid flera tillfällen tillfört medel och konstaterat att bristen på

⁸⁸ Se Riksrevisionen *Att bygga nationell försvarsförmåga – statens arbete med att stärka armétridskrafterna* RiR 2021:23; Försvarsmakten budgetunderlag för 2016, 2018, 2019 och 2020.

⁸⁹ Intervju arméstaben 2021-11-04.

⁹⁰ Se exempelvis Försvarsmakten budgetunderlag för 2016, 2018, 2019 och 2020.

materiel begränsar krigsförbanden.⁹¹ Trots det tycks problemen finnas kvar. Som Riksrevisionen tidigare har konstaterat beror underfinansieringen inte bara på att regering och riksdag har tilldelat för lite pengar, utan också på att Försvarsmakten inte kunde ange sitt behov.⁹² Enligt Förvarsdepartementet ändrades arbetsprocessen inför försvarsbeslutet 2021–2025. Departementet menar att kontakterna mellan departementet och Försvarsmakten var tätare och att mer gjordes för att säkerställa att mål och budget är i balans för det beslutet. Försvarsmakten har också fått bekräfta att regeringens mål är avvägda mot tilldelade medel.⁹³

Det råder olika uppfattningar inom Försvarsmakten om huruvida det har varit ekonomiskt möjligt att rekrytera enligt det strategiska målet, se även 4.2.2 nedan. Delar av HKV menar att det har varit möjligt, medan andra delar av HKV och organisationsenheterna menar att det inte har varit möjligt. Försvarsmakten kan delvis själv prioritera hur deras medel ska fördelas mellan exempelvis löner, utbildning, övningsverksamhet och viss materiel. En stor del av medlen för materiel är dock bundna i redan ingångna kontrakt eller utvecklingsprojekt, som då fortsätter att prioriteras.⁹⁴ Inom sin största anslagspost får myndigheten själv prioritera medlen. Den innehåller alltså inte en del som är specifikt avsatt för exempelvis löner. Däremot är en del av kostnaderna som den ska täcka relativt fasta eller trögrörliga, exempelvis kostnader för infrastruktur eller lönekostnader. Sett till budget är det alltså delvis en prioriteringsfråga huruvida myndigheten kan växa i önskad takt eller inte.

När tilldelad budget inte matchar de av riksdag och regering uppsatta målen blir det däremot svårare att genomföra allt som behövs. För att rekrytera mot behovet som uttrycks i de strategiska målen hade myndigheten behövt dra ner på någonting annat. I sina avvägningar tycks myndigheten inte ha prioriterat medlen för att rekrytera GSS/K mot de strategiska målen på bekostnad av andra delar av verksamheten. Den snäva budgeten har, tillsammans med styrning mot ökad värnplikt, också bidragit till svårigheter att skapa en god verksamhet för de kontinuerligt tjänstgörande gruppbefälen, soldaterna och sjömännen. Framför allt handlar det om svårigheter att upprätthålla deras kompetens som en följd av att

⁹¹ Riksrevisionen *Att bygga nationell försvarsförmåga – statens arbete med att stärka arméstridskrafterna* RiR 2021:23, s. 27; budgetproposition 2015/16:1 UO 6, s. 39; budgetproposition 2016/17:1 UO 6, s. 35; budgetproposition 2017/18:1 UO 6, s. 28.

⁹² Riksrevisionen *Att bygga nationell försvarsförmåga – statens arbete med att stärka arméstridskrafterna* RiR 2021:23.

⁹³ Intervju Förvarsdepartementet 2021-11-19; Regeringens skrivelse 2021/22:63, s. 6–8.

⁹⁴ Intervju ledning TrängR 2021-10-26; Riksrevisionen *Att bygga nationell försvarsförmåga – statens arbete med att stärka arméstridskrafterna* RiR 2021:23.

materiel, officerare samt infrastruktur som skjutbanor inte räcker till både den anställda personalen och de värnpliktiga. I det läget har Försvarmakten valt att prioritera grundutbildningen. Regeringen har i sin styrning lyft behovet att införskaffa mer mängdmateriel.⁹⁵ Det lyftes också i en utredning från 2018 som föreslog en omprioritering av medel från inköp av vissa dyrare vapensystem till mer mängdmateriel.⁹⁶

4.2 Försvarmakten har en delvis otydlig styrning

Många enheter och nivåer i organisationen är inblandade i planeringen och styrningen av Försvarmaktens verksamhet. Den övergripande styrningen utgår dels från försvarsbeslutet och regeringens inriktningsbeslut, dels från den tilldelade budgeten. Försvarmaktens behov och strategiska mål utifrån försvarsbeslutet är inte nödvändigtvis direkt ekonomiskt realiserbara. De tar heller inte alltid organisationsenheternas behov och möjligheter i beaktande fullt ut. I den mer konkreta styrningen ner till organisationsenheterna ses budgeten som en starkare styrning än de strategiska målen. De många stegen i planeringsprocessen och att flera olika siffror för personalnumerären tas fram tycks skapa otydlighet i och oförståelse för planeringen när den går neråt i organisationen.

4.2.1 Många enheter är inblandade i planeringen

På högkvarteret (HKV) är det främst inriktningsavdelningen (LEDS INRI) och planerings- och ekonomiavdelningen (LEDS PLANEK) på ledningsstaben samt planeringsavdelningen (PROD PLAN) och förbandsproduktionsenheten på genomförandeavdelningen (PROD FPE GEN) på produktionsledningen som är inblandade i den övergripande planeringen. Ledningsstaben står för den mer strategiska planeringen, och produktionsledningen för den mer operativa. Planeringen görs delvis i dialog med försvarsgrensstaberna⁹⁷ och organisationsenheterna.⁹⁸

⁹⁵ Prop 2014/15:109 *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, s. 74; Regeringsbeslut Fö nr 7 Fö2015/00953/MFI *Inriktning för Försvarmaktens verksamhet för åren 2016 till och med 2020*, s. 3; Regeringsbeslut Fö nr 7 Fö2017/01724/MFI *Inriktning för Försvarmakten verksamhet för åren 2018 till och med 2020*, s. 6–8. Mängdmateriel kan exempelvis vara ammunition, uniformer eller drivmedel.

⁹⁶ SOU 2018:7 *Försvarmaktens långsiktiga materielbehov*, s. 12.

⁹⁷ Det finns tre försvarsgrensstabar, en för marinen, en för flygvapnet och en för armén. De inrättades 2019. Innan dess sköttes det som de nu hanterar i planeringen av produktionsledningen, PROD.

⁹⁸ Intervju HKV LEDS PLANEK och PROD 2021-10-14; Statskontoret 2018, *När planeringen möter verkligheten – Försvarmaktens interna ledning, styrning och uppföljning 2018:27*, s.41ff.

En förenklad bild av planeringsprocessen och produkterna som tas fram finns i figur 2 nedan

Figur 2 Försvarmaktens planeringsprocess och interna styrning



Källa: Försvarmakten 2021, Processhandbok. Processbeskrivning centrala planerings- och uppföljningsprocessen (CPU) FM2021-15468:1; Försvarmakten 2020, Processbeskrivning för Produktionsplanerings- och uppföljningsprocessen (PPU); intervju HKV LEDS PLANEK och PROD, 2021-10-14; Statskontoret 2018, När planeringen möter verkligheten – Försvarmaktens interna ledning, styrning och uppföljning 2018:27, s. 44–52.

De olika stegen i figuren går delvis i varandra. Exempelvis kan HKV PROD lämna synpunkter under arbetet med ÖB:s avvägningsbeslut och Försvarmaktens verksamhetsplan och justeringar kan också göras i de dokumenten efter att HKV PROD har tagit fram förslag till verksamhetsuppdrag. Den fördelning av medel som HKV PROD tar fram stäms också av med HKV PLANEK innan den beslutas. Både försvarsgrensstaberna och organisationsenheterna är också delaktiga i diskussionerna kring verksamhetsuppdragen.

4.2.2 Styrningen öppnar för olika tolkningar

På flera punkter är den styrning som går ut i organisationen inte enhetlig. Det har varit otydligt när de personella målen skulle vara uppfyllda och det råder delade meningar om huruvida det har varit möjligt att nå dem. Olika delar av organisationen har också olika åsikter avseende om det har funnits tillräckliga löne-medel och hur de ska hanteras.

Otydligt vilket mål som gäller för antal GSS/K och när det ska nås

Resultatet av planeringsprocessen är att det finns en strategisk målsiffra och en ekonomiskt avvägd prognosticerad siffra över antal anställda som organisationen ska förhålla sig till. Den strategiska målsiffran är inte nödvändigtvis direkt realiserbar medan den ekonomiskt avvägda prognosen bättre matchar vad som har bedömts vara realiserbart på kortare sikt. Den realiserbara siffran kan dock sammanfalla med den strategiska för en given organisationsenhet.

Den strategiska målsiffran om 6 850 GSS/K⁹⁹ togs först fram i Försvarmaktens perspektivstudie¹⁰⁰ 2007 och blev ett formellt mål i försvarmaktorganisationen kopplad till försvarsbeslutet 2016–2020, FM Org 16. Det har funnits motstridiga signaler om när man skulle nå målet, och därmed också vilken tillväxttakt som behövs för att nå dit. Det finns beslut om att FM Org 16 skulle vara genomförd den 31 december 2018.¹⁰¹ Samtidigt menade Försvarmakten i budgetunderlaget för 2016 att målet skulle nås först 2020.¹⁰² När målet upprepade gånger inte har nåtts vid satta datum har det skjutits fram och ska nu nås senast 2027.¹⁰³ Men enligt Försvarmakten kommer det fram till 2030 finnas ”avvikelser avseende kompetens”, det vill säga att man inte har rätt typ av personal på rätt plats, exempelvis att pliktpersonal fyller befattningar som är avsedda för anställd personal.¹⁰⁴

⁹⁹ Siffran har varierat något över åren, mellan 6 500 och 6 850, beroende på hur Försvarmakten har räknat personal, t.ex. om HKV:s behov har räknats in eller inte. Den strategiska målsiffran 6 850 har uttryckts i Försvarmaktens verksamhetsplan, men totalsiffran i verksamhetsuppdragen kan skilja sig från den strategiska målsiffran.

¹⁰⁰ Perspektivstudier är Försvarmaktens mest långsiktiga dokument. De ska spänna över fyra inriktningsperioder och utgör underlag för försvarsbeslutet.

¹⁰¹ Försvarmakten 2015, *FM förändringsledares direktiv nr 1 – Införandeplanering av Ny FM Org från 2016* FM2015-8115:1, s. 3, 5.

¹⁰² Försvarmakten budgetunderlag för 2016.

¹⁰³ Intervju HKV LEDS INRI och LEDS PLANEK 2021-11-23; Försvarmakten kompletterande budgetunderlag för 2021.

¹⁰⁴ Försvarmakten budgetunderlag för 2022.

De ekonomiska ramarna förstås på olika sätt

Företrädare för LEDS PLANEK menar att det hade varit möjligt att nå målsiffran redan 2018 med en högre rekryteringstakt. De menar att det har funnits och finns ekonomiska medel för ökade rekryteringar eftersom Försvarmakten själv avgör hur medlen inom anlaget 1:1 ska fördelas mellan exempelvis personal, utbildning och övning. Enligt dem bör organisationsenheterna anställa så många de kan upp mot det strategiska målet. Om det strategiska målet överstiger det tilldelade ekonomiska utrymmet och de har möjlighet att anställa fler ska de äska ytterligare medel internt för anställning. Den brist på medel som myndigheten har lyft i budgetunderlag hänger snarare ihop med materielanskaffning. De menar också att löne-medlen är centrala medel och alltså inte tillhör enskilda organisationsenheterna, utan de får löne-medel för just det antalet anställda de har.¹⁰⁵

PROD FPE GEN, som fördelar medel till försvarsgrenarna, hanterar däremot inte medlen som centrala medel och organisationsenheterna uppfattar inte löne-medlen så. PROD delar ut samtliga medel i verksamhetsuppdragen, VU.¹⁰⁶ Uppdragen har innehållit en tabell med personalnumerärer per organisationsenhet som i stort stämmer med den strategiska målsiffran. VU har angett att rekrytering ska ske mot givna måltal i den takt ekonomin tillåter.¹⁰⁷ Varje organisationsenhet har i VU fått en post för lön. Den ekonomiska fördelningen specificerar inte hur posten ska fördelas mellan personalkategorier såsom soldater, officerare eller civila, utan det avgör organisationsenheten. Löne-posten har inte kunnat användas till annat än lön, och andra poster har inte kunnat användas för att anställa fler.¹⁰⁸ Sedan 2021 anger PROD personalnumerärer för försvarsgrenarna men inte enskilda organisationsenheter. Försvarsgrensstaberna har sedan fördelat medel genom verksamhetsuppdrag till sina respektive organisationsenheter. 2021 angav PROD den ekonomiskt avvägda personalnumerären i stället för den strategiska målsiffran.¹⁰⁹ Från 2021 har försvarsgrenarna också möjlighet att använda verksamhetsmedel för att anställa personal.¹¹⁰

¹⁰⁵ Intervju HKV LEDS INRI och LEDS PLANEK, 2021-11-23, e-post HKV LEDS PLANEK, 2021-11-24.

¹⁰⁶ Intervju HKV PROD FPE GEN, 2021-12-14.

¹⁰⁷ Målsiffran som anges är numerären i den senast beslutade insatsorganisationen.

¹⁰⁸ Försvarmakten Excelfil Utl.RIR_GSSK_över_tid_2018–2020; e-post Försvarmakten, 2022-01-11.

¹⁰⁹ Intervju HKV LEDS PLANEK och PROD, 2021-10-14; Försvarmakten 2020, *Processbeskrivning för Produktionsplanerings- och uppföljningsprocessen (PPU)*; se Försvarmakten HKV PROD VU för 2018–2020.

¹¹⁰ E-post Försvarmakten, 2022-01-11.

Ledningarna för de organisationsenheter som vi har intervjuat menar att det är tydligt i styrningen vad budgeten medger avseende personal, och att det är vad budgeten medger som är rekryteringsmålet. De delar således inte LEDS PLANEKs uppfattning att man ska försöka anställa fler och äska medel för det om man ser möjlighet till det. Att nå målsiffran tidigare har enligt dem inte varit möjligt eftersom medel inte har funnits.¹¹¹

4.2.3 Det strategiska målet är svagt förankrat i organisationen

Vissa av de intervjuade organisationsenheterna ställer sig frågande till de målsiffror som förekommer i den strategiska planeringen. Det kan handla om att de inte vet var siffrorna kommer från, att de inte känner till siffrorna eller att de inte förstår varför deras organisationsenhet har tilldelats en specifik numerär. Vad gäller det senare uppger de antingen att numerären är otillräcklig eller att den är för stor för deras behov, liksom att den inte är realistisk sett till budget, fysiskt utrymme eller tillgången till materiel. Vissa organisationsenheter upplever att de kan påverka sin personella tilldelning, medan andra upplever att deras möjligheter till påverkan är begränsade då det styrs av Försvarmaktens totala behov och målbild.¹¹² Enligt uppgift har målsiffran setts över,¹¹³ men det tycks inte ha gjorts några större justeringar utifrån organisationsenheternas upplevda behov. Siffran har justerats med några enstaka anställda från år till år.¹¹⁴ Detta trots att inriktningen för försvaret har ändrats sedan siffran först togs fram, från ett fokus på internationella insatser till att försvara Sveriges territorium.

HKV har vidtagit åtgärder för att styra mot ökad tillväxt av GSS/K. De har gjort det möjligt för enskilda organisationsenheterna att överskrida sitt mål avseende personalnumerärer såvida försvarsgrenens totala mål inte överskrids. Eftersom samtliga organisationsenheter inom en försvarsgren sällan är helt uppfyllda samtidigt ger det möjligheter för försvarsgrenschefen att medge fler anställda än ram på vissa organisationsenheter. Vill man anställa fler än målet för försvarsgrenen behöver frågan i stället lyftas till chefen för PROD för beslut om omfördelning av medel mellan försvarsgrenarna eller till ÖB för beslut om

¹¹¹ Intervjuer ledning A 9 2021-10-20; ledning LedR 2021-11-17; ledning K 3 2021-10-06, ledning I 19 2021-10-13, ledning TrängR 2021-10-26.

¹¹² Intervjuer ledning A 9 2021-10-20; ledning LedR 2021-11-17; ledning K 3 2021-10-06, ledning I 19 2021-10-13, ledning TrängR 2021-10-26; arméstaben 2021-11-04.

¹¹³ Intervjuer HKV LEDS INRI och LEDS PLANEK 2021-11-23; arméstaben 2021-11-04.

¹¹⁴ Se data från Försvarmakten Excelfil 210622_Riksrevisionen_ORG_ANTAL GSSK 2016-2020.

tilldelning av extra medel.¹¹⁵ I den senaste verksamhetsplanen har man också utöver ramsiffrorna angett en minimisiffra och en maximisiffra. Rekryteringen får överstiga målsiffran upp till max-siffran utan att det behöver lyftas uppåt. Man har också tydligare lyft ut de GSS/K som är tjänstlediga för att studera till officer så att organisationsenheterna inte ska se det som att en sådan tjänstledig ”tar upp en plats” och omöjliggör nyrekrytering av GSS/K.¹¹⁶ I VU för 2021 medgav PROD också rekrytering över prognosen för året, upp till målet för 2025.¹¹⁷

4.3 Försvarsmaktens åiterrapportering kan utvecklas

Försvarsmaktens åiterrapportering till regeringen följer de anvisningar som regeringen har gett. Däremot skulle årsredovisningen kunna vara tydligare avseende när de angivna målen för antal GSS/K ska nås. Det är nu otydligt om målen ska nås det aktuella året eller om de är mer långsiktiga. Årsredovisningen kan också vara tydligare avseende hur personalnumerären förhåller sig till prognosen för det aktuella året.

Försvarsmakten lämnar årligen en personalberättelse till regeringen som en bilaga till sin årsredovisning där det aktuella personalläget per personalkategori redovisas. I personalberättelsen jämför Försvarsmakten antal anställda vid årets slut med det strategiska mål myndigheten satt upp för att klara av att uppfylla försvarsbeslutet.¹¹⁸ Det ger en bild av ett relativt stort årligt underskott av GSS/K. Det är i årsredovisningen inte alltid tydligt om målsiffran avser det aktuella året eller om det är ett mer långsiktigt mål. Myndigheten lämnar också uppgifter om framtida prognoser avseende personal genom sitt årliga budgetunderlag. Prognoserna är lägre än det strategiska målet. Jämför man antalet anställda med prognoserna i stället för det strategiska målet ser underskottet därför ut att vara mindre än vad årsredovisningarna ger bild av. Uppdelningen i vilka siffror som redovisas var följer de anvisningar regeringen har gett i regleringsbrev.

¹¹⁵ Försvarsmakten 2017, *Införande av ny FM Org 16 Förändringsledaren direktiv nr 6*, FM2015-8115:23, Försvarsmakten 2021, *VU21 Bilaga 61 FM2020-2698:57*, s. 6; intervju HKV LEDS INRI och LEDS PLANEK 2021-11-23, e-post HKV LEDS PLANEK 2021-11-24. Det är däremot inte säkert att det går att omfördela medel. PROD kan göra det om man ser att en annan försvarsgren inte kommer använda alla sina medel. ÖB har en mindre pott att fördela ut, men den har inte använts för rekrytering av GSS/K.

¹¹⁶ Intervju HKV LEDS INRI och LEDS PLANEK 2021-11-23, e-post HKV LED PLANEK, 2021-11-24. Försvarsmakten FMVP 21 s. 26–29.

¹¹⁷ Försvarsmakten 2021, *VU21 Bilaga 61 FM2020-2698:57*.

¹¹⁸ Se Försvarsmakten årsredovisningar 2016–2021, bilaga 1 - Personalberättelse.

4.3.1 Regeringens återrapportering har blivit mindre informativ

Regeringens återrapportering till riksdagen genom budgetpropositionerna ger en bild av att tillväxten av GSS/K går enligt plan. I början av perioden redovisade regeringen siffror över antal anställda jämfört med prognos för året och målet för 2020. Jämfört med den prognos som regeringen redovisar går rekryteringen av GSS/K också i stort enligt plan. Däremot nåddes inte det mål för 2020 som regeringen redovisade. Det nämns inte i regeringens återrapportering. I budgetpropositionen för 2019 angavs bara antal anställda, utan jämförelse med prognos och 2020 upphörde redovisningen av numerärer för GSS/K helt. I stället fokuserar redovisningen på värnpliktsvolym och försörjning av officerare.¹¹⁹ Enligt Förvarsdepartementet är det inte en följd av ett skifte i fokus i styrning eller uppföljning, utan snarare en formuleringsfråga.¹²⁰ Enligt oss kan en fortsatt redovisning av personalnumerären underlätta för riksdagen att få en tydlig bild av aktuellt läge och behov.

¹¹⁹ Se budgetpropositioner för åren 2016–2021, UO 6.

¹²⁰ Intervju Förvarsdepartementet, 2021-11-19.

5 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har undersökt om Försvarmakten arbetar ändamålsenligt för att i större utsträckning nå det strategiska målet om antal kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän, GSS/K. På totalen ökar antalet anställda kontinuerligt. Men många organisationsenheter har fortsatt underskott av GSS/K. Några få organisationsenheterna står för merparten av underskotten.

Vår huvudsakliga slutsats är att Försvarmakten inte fullt ut har ett ändamålsenligt arbetssätt för att nå personalmålen för antal anställda GSS/K. Tillväxten av antalet anställda har enligt Riksrevisionen hämmats av Försvarmaktens interna styrning och prioritering av medel. Styrningen har skapat otydligheter i hur många GSS/K enskilda organisationsenheter får anställa ett visst år och hur de ska se på tilldelningen av lönedel. Även den begränsade mängden materiel, infrastruktur och yrkesofficerare har hämmat tillväxten, då det inte har funnits i tillräcklig mängd för både anställda och värnpliktiga.

Försvarmakten upplever inte problem att rekrytera GSS/K. Däremot har Försvarmakten haft svårt att behålla GSS/K så länge som vore önskvärt och har inte nämnvärt prioriterat arbetet med att få fler att stanna längre. Det riskerar att leda till att onödigt mycket resurser tas i anspråk för rekrytering och utbildning, men också till att det blir svårare att fylla förbanden. Svårigheterna att behålla personal kommer sig delvis av brist på materiel, infrastruktur och yrkesofficerare, som har försvårat för Försvarmakten att tillhandahålla en god verksamhet för sina GSS/K, men också av att GSS/K efter ett tag känner sig färdiga med yrket.

Försvarsbeslutet 2016–2020 har varit underfinansierat. Detta trots att Försvarmakten har fått ytterligare medel, bland annat för att öka antalet anställda och skaffa mer mängdmateriel.

5.1 Rekryteringen säkerställer inte jämn bemanning under året

När värnplikten var vilande hade Försvarmakten svårt att fylla förbanden. Ett motiv för att återinföra värnplikten var att alla krigsförband skulle kunna vara personellt uppfyllda. Försvarmakten upplever nu inte problem att rekrytera GSS/K. Även om man nu har en större rekryteringsbas och inte upplever problem att rekrytera, har Försvarmakten inte nått personalmålen. Förbanden är således inte uppfyllda enligt de behov som Försvarmakten har identifierat. Regeringens mål med återinförd värnplikt, att ha personellt uppfyllda krigsförband, har alltså

inte nåtts fullt ut. Vissa organisationsenheter skulle sannolikt uppleva större problem att rekrytera om de förväntades nå det strategiska målet i stället för den ekonomiskt avvägda prognosen. De organisationsenheter som har stora underskott sett till det strategiska målet menar i stort att de rekryterar alla som är intresserade och lämpade. Det är också i stort det antal som budgeten medger. Det tycks vara svårare för dem att rekrytera många fler än vad de gör. Men eftersom de uppfattar lönebidragen som styrande och rekryterar i enlighet med dem uppfattar de inte rekrytering som ett problem.

De insatser som Försvarsmakten gör för att locka fler till yrket riktas främst mot värnpliktiga under utbildning. Upplägget av grundutbildningen och det stora fokuset på att rekrytera från grundutbildningen kan dock hämma möjligheterna att tillhandahålla en god verksamhet om GSS/K befattningar lämnas tomma fram till att nästa omgång rekryter avslutar grundutbildningen. För att minska problemen med tomma platser och de självförstärkande effekter som uppstår när många GSS/K sagt upp sig rekryterar vissa organisationsenheter två gånger om året, en gång om våren och en gång om hösten. Dessa får därmed mer stadga. Ett problem med detta är dock att de GSS/K som rekryteras under hösten i princip alltid rekryteras från andra organisationsenheter eftersom värnpliktiga inte rycker ut då. Konsekvensen blir därmed att rekryteringen bygger på en slags "kannibalism" där mer attraktiva organisationsenheter rekryterar från mindre attraktiva. Om rekrytering två gånger om året skulle kunna genomföras utan att detta drabbar andra så vore det förmodligen en bra lösning för alla organisationsenheter. Tidigare studier har visat på en potential att återanställa personer som har slutat. Man kan också tänka sig att återkomma till personer som har sökt men inte kunnat erbjudas anställning tidigare. Ett annat sätt att underlätta halvårsvis rekrytering vore om värnpliktiga ryckte ut två gånger om året. Detta är inte nödvändigtvis lätt att ordna praktiskt, men skulle kunna vara något att överväga när antalet värnpliktiga expanderar till 8 000. Försvarsmakten kan också se över möjligheter att införa olika incitament för att få personer att stanna hela verksamhetsår för att minska fluktuationerna under året.

Vissa organisationsenheter har lättare att rekrytera och behålla personal än andra. Ett ökat utbyte mellan enheter som inte kan erbjuda rekryteringsbehov skulle sannolikt vara bra för Försvarsmaktens personalförsörjning av GSS/K. Det kan däremot sannolikt kräva vissa insatser för att locka individer till ett förband där de inte har gjort sin utbildning och därför heller inte har någon utvecklad gemenskap. Eventuellt skulle lämpliga kandidater kunna ges möjlighet att besöka potentiella nya förband under sin grundutbildning

5.2 Utveckla arbetet med att behålla GSS/K

När Försvarsmakten gick över till att ha kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän menade man att de behövde stanna i sex år på tjänsten för att få rimlig balans i att rekrytera och utbilda nya och ha kontinuitet i förbanden. I praktiken slutar GSS/K dock i snitt efter 4,5 år. Den återinförda värnplikten och behovet att öka antalet yrkesofficerare kan däremot numera motivera kortare genomströmningstider för GSS/K än sex år. Även om målet inte fortsatt ska vara att GSS/K ska vara kvar i sex år kan Försvarsmakten behöva jobba mer med hur man behåller personal. De prioriteringar som nu görs mellan anställda och värnpliktiga kan leda till ökat missnöje, problem att tillhandahålla en god verksamhet och på sikt färre GSS/K. Om de anställda inte stannar önskvärd tid kan det leda till att onödigt mycket resurser behöver tas i anspråk för att rekrytera och utbilda nya. Det kan också leda till att det blir svårare att fylla förbanden. Försvarsmakten bör då arbeta med att stärka motivation och rättvisa för GSS/K för att dessa i ökad utsträckning ska fortsätta vara anställda, se mer nedan.

Det som blivit tydligt i denna granskning är att drivkrafterna beror av varandra. Exempelvis påverkar materiel samt tillgång till infrastruktur och yrkesofficerare kanske inte direkt beslutet att fortsätta som GSS/K. Däremot är det en förutsättning för att kunna öva och därmed ha roliga, engagerande och meningsfulla arbetsuppgifter. Försvarsmakten är medveten om att det finns problem, men tycks inte alltid uppfatta deras indirekta påverkan på GSS/K:s motivation. Antingen menar man att GSS/K är professionella och därmed kan stå ut med att prioriteras ned eller så menar man att det viktiga är att GSS/K finns tillgängliga och att de redan har fått öva. Det kan leda till att Försvarsmakten får svårt att vidta adekvata åtgärder för att tillgodose deras behov och drivkrafter.

5.2.1 Anpassade incitament kan höja motivationen

GSS/K verkar tycka att arbetsuppgifterna är särskilt intressanta och fungerar som främsta motivation för att fortsätta arbeta. För de som framför allt har olika former av strid som huvudsaklig uppgift är det svårt att hitta liknande anställningar på den civila arbetsmarknaden. Det blir då viktigt att Försvarsmakten säkerställer att arbetet i sig kan få dem att stanna. Tillgången till materiel och infrastruktur är då särskilt viktig eftersom det inte går att öva utan detta och övningsverksamheten i hög grad är själva arbetsuppgifterna. För andra soldater, som mekaniker, kommunikationstekniker och kockar, finns en större alternativ arbetsmarknad utanför Försvarsmakten. Insatserna för att behålla personal kan därför behöva se olika ut för de här olika grupperna. Givet att vissa organisationsenheter står för en

stor del av underskottet kan insatserna också behöva anpassas efter olika organisationsenheter.

En till synes viktig anledning till att sluta som GSS/K är att individen känner sig färdig med yrket. Om Försvarsmakten önskar behålla personalen längre kan det vara relevant att se över om det finns sätt att motivera dessa individer att stanna längre, exempelvis kompetensutveckling inom yrket eller utökat eller ändrat ansvar. En annan faktor för att sluta kan vara familjesituationen. Försvarsmakten kan här se över om det går att underlätta att kombinera familjeliv med yrket som GSS/K, exempelvis genom schemaläggning som kan ge större möjligheter till veckopendling eller mer tid med familjen.

Olika premier som individen kan ta del efter en viss tids tjänstgöring kan också tänkas motivera till längre tjänstgöring. Det kan handla om att den anställde efter en viss tids tjänstgöring får ett civilt lastbilskörkort, helt eller delvis betalda civila studier, hjälp med boende på tjänstgöringsorten eller liknande. Studier på området har visat på att det viktiga för att belöningsystemet ska fungera är att personalen dels kan påverka det uppsatta målet, dels upplever belöningen som värd att kämpa för, den ska alltså inte upplevas som trivial eller oviktig.¹²¹

5.2.2 Tydlig kommunikation kan förbättra den upplevda rättvisan

En viktig del i att behålla personal är också att personalen känner sig uppskattad och meningsfull. GSS/K upplever sig ofta nedprioriterade relativt värnplikten och andra förband. Det handlar framför allt om att man inte får tillgång till det man anser sig behöva för att utföra sina arbetsuppgifter eller att man får äldre materiel. Den återinförda värnplikten har ökat rekryteringsbasen för GSS/K och gett fler som går att krigsplacera. Däremot skapar den också en konkurrens gentemot de anställda soldaterna som riskerar sluta i förtid om de känner sig nedprioriterade.

I första hand bör Försvarsmakten välja att både förse värnpliktiga och GSS/K med resurser så att verksamhet av hög kvalitet kan hållas för båda sorternas förband. Om det inte går på kort sikt kan Försvarsmakten behöva prioritera. För att minska riskerna med upplevd orättvisa bör Försvarsmakten tydligt kommunicera med sina anställda varför olika prioriteringar görs och vad de innebär för den egna gruppen och förbandet. Det är viktigt att skapa förståelse för prioriteringarna för att öka acceptansen för dem. Varje enskild soldat kan inte förväntas ha en överblick över prioriteringarna som behöver göras på totalen, vilket riskerar leda till en upplevd

¹²¹ Se exempelvis Merchant, Kenneth A, Van der Stede, Wim A 2007, *Management control systems: performance measurement, evaluation and incentives*, New York, Financial Times Prentice Hall.

orättvisa och missnöje. En tydlig kommunikation blir inte minst viktig om de anställdas behov och syn på vad en god verksamhet innebär inte överensstämmer med Försvarsmaktens behov. Försvarsmakten måste alltså vara tydlig med vad som förväntas av och vad som är möjligt för GSS/K.

5.2.3 Om förband inte kan behålla GSS/K kan de hamna i en nedåtgående spiral

När GSS/K säger upp sitt anställningskontrakt kan det leda till att fler GSS/K säger upp sina respektive kontrakt om det påverkar verksamheten negativt för de som är kvar. När det blir färre kvar blir arbetet, när det väl genomförs, tyngre. Men det innebär också att mindre arbete kan genomföras eftersom det behövs en viss mängd personal för att övningarna ska vara meningsfulla. I vissa fall får inte kvarvarande GSS/K gå utbildningar eftersom de är så få att frånvaro av enskilda GSS/K leder till att övningar inte kan genomföras. Men när man förvägrar GSS/K utbildning stannar deras utveckling av. Då ökar risken ytterligare för att de ska säga upp sin anställning. Uppsägningarna riskerar på så sätt att leda till att arbetet blir tråkigt för de som är kvar, vilket minskar deras motivation att vara kvar. Därmed ökar risken för ytterligare uppsägningar.

I de fall en organisationsenhet misslyckas med att anställa värnpliktiga som GSS/K upp till den nivå som finns angiven i verksamhetsuppdraget börjar man sommaren med ett underskott. Då finns ytterligare mindre spelrum att förlora soldater eller sjömän än annars skulle varit fallet och då slår de självförstärkande effekterna in tidigare. Förband som generellt tappar många under året kan därför behöva en kraftig överrekrytering i samband med värnpliktigas utryckning.

5.3 Försvarsmaktens interna styrning behöver bli tydligare

Försvarsmaktens interna styrning och planering är omfattande och komplex. Det är flera olika behov och mål som ska balanseras mot varandra. Det är dessutom flera hierarkiska steg som ska passeras innan styrningen når organisationsenheterna. Det är viktigt att styrningen är både samstämmig och tydlig hela vägen ner i organisationen. I nuläget finns vissa otydligheter och inkonsekvenser i styrningen och implementeringen är delvis svag.

Det har funnits otydligheter i styrningen avseende vad den strategiska målsiffran innebär. Ett förtydligande av relationen mellan de olika måltal som har satts och hur organisationsenheterna ska förhålla sig till dem borde underlätta. Det har också varit otydligt när den strategiska målsiffran ska nås. Till exempel har olika

tidpunkter för när målsiffran ska vara nådd gällt samtidigt. När målet inte har nåtts vid givna tidpunkter har de flyttats fram i tid. Det mål som skulle ha nåtts 2018 ska nu nås 2027. Att prognosen justeras efter vad som har uppnåtts påverkar sannolikt också upplevelsen av att man inte har problem att rekrytera. När prognosen för ett givet år skrivs ner för att slutmålet skjuts fram upplevs personalnumerären som uppfylld.

En möjlig anledning till att strategiska måltal och ekonomiskt avvägda volymer skiljer sig är att förmågor enligt försvarsbeslutet och ekonomiskt utrymme inte matchar. Ett skäl till detta kan vara att inriktningen för försvaret och de ekonomiska ramarna fattas i olika beslut i olika processer. När högkvarteret, HKV, sedan ska styra verksamheten är det naturligt att de utgår från antingen försvarsbeslutet eller de tilldelade medlen. Därmed kan olika delar av HKV styra antingen mer mot ekonomi eller mer mot behoven som behövs för att uppfylla försvarsbeslutet. Det kan skapa otydligheter i vad organisationen ska förhålla sig till. Riksrevisionen bedömer att detta ger problem med styrningens enhetlighet. Delar av HKV menar att organisationsenheterna bör arbeta för att anställa så många som möjligt och vid behov äska medel för att anställa över den ekonomiskt avvägda prognosen. Detta är däremot inte en styrning som delas av andra delar av HKV och som når organisationsenheterna. Försvarsmakten borde säkerställa intern samsyn om organisationsenheternas uppdrag.

Styrningen har heller inte varit konsekvent vad gäller hur man ska räkna antal GSS/K, framför allt om tjänstlediga ska räknas in eller inte. Detta har hämmat tillväxten genom att organisationsenheterna inte har uppfattat sig ha möjlighet att ersätta tjänstlediga för att fylla behoven. Även tidigare erfarenheter av neddragningar inom försvaret kan ha hämmat tillväxten. I början av 2000-talet var fokus på att dra ner och lägga ner förband och medlen har varit begränsade. Det gäller då att Försvarsmaktens ledning och försvarsgrensstaberna är tydliga mot organisationsenheterna om att man nu ska växa mot det strategiska målet.

Försvarsmakten kan också behöva se över hur de prioriterar sina resurser. Flera som vi har intervjuat menar att tillgången på materiel och infrastruktur hämmar tillväxten och gör det svårt att bedriva en god verksamhet för de anställda. Med begränsade resurser går det däremot inte att prioritera allt. Detta särskilt sedan värnplikten återinfördes. Värnplikten har då ofta prioriterats. Det kan både bero på regeringens styrning mot att antalet värnpliktiga ska öka, och på att värnpliktiga har en annan ställning än anställda då de inte nödvändigtvis är frivilliga. Om det även fortsatt finns en diskrepans mellan medelstilldelningen och målen i försvarsbeslutet kan Försvarsmakten behöva se över tidshorizonten för den

strategiska målsiffran. Om det är svårt att upprätthålla en god verksamhet för både anställda och värnpliktiga kanske tillväxttakten för GSS/K tillfälligt behöver minskas ytterligare för att lägga mer fokus på tillväxt av yrkesofficerare som kan sysselsätta GSS/K. Även om de strategiska numerärerna enligt uppgift ses över regelbundet, justeras de inte i någon större omfattning utan bara med enstaka anställda per organisationsenhet. Justeringarna tycks inte ta hänsyn till att vissa organisationsenheter inte tycker att siffran stämmer överens med deras behov och möjligheter. Det riskerar att leda till att de uppfattar målet som orealistiskt och inte något som är avsett att nås.

Försvarmaktens återrapportering av personalmålen i årsredovisningarna kan förtydligas avseende vilka år de måltal som anges gäller för. Även regeringens återrapportering i budgetpropositionerna kan förtydligas genom att ange personalnumerärer kopplat till mål och behov.

5.4 Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar Försvarmakten att:

- Se över möjliga åtgärder för att få GSS/K att stanna längre, särskilt på organisationsenheter med stora underskott eller hög personalomsättning. De kan inkludera en tydlig kommunikation avseende prioriteringar som görs av exempelvis tilldelning av materiel, infrastruktur och yrkesofficerare och vilka olika arbetsuppgifter GSS/K förväntas utföra, men också åtgärder för att kompetensutveckla mer erfaren personal och lättare kombinera yrket med privatlivet.
- Säkerställa att organisationsenheterna har en tillräcklig mängd GSS/K i tjänst under hela året för att kontinuerligt kunna bedriva en god verksamhet.
- Förtydliga den interna styrningen för att säkerställa att den uppfattas likadant av organisationens olika delar. Det kan handla om att vara tydlig med vad olika begrepp innebär, vilka mål som gäller och att förankra målen som sätts.

Referenslista

Litteratur

- Acock A. 2013, *Discovering Structural Equation Modeling Using Stata*, Stata Press.
- Allison P. 2020, *Missing Data*, Sage university paper.
- Bet. 2014/15:FöU11.
- Budgetproposition 2015/16:1 utgiftsområde 6.
- Budgetproposition 2016/17:1 utgiftsområde 6.
- Budgetproposition 2017/18:1 utgiftsområde 6.
- Budgetproposition 2019/20:1 utgiftsområde 6 och 2.
- Byrne B., *Structural Equation Modeling with Amos*, Routledge, 2016.
- Ds 2019:8 *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*.
- Enders 2001, *The Performance of the Full Information Maximum Likelihood Estimator in Multiple Regression Models with Missing Data*.
- FOI 2018, *Strukturella utmaningar inom det militära försvarets materiel- och personalförsörjning*, FOI-R-4593-SE.
- FOI 2019, *Hur många av de värnpliktiga som ryckte in 2018 fortsatte i Försvarsmakten? Läget den 30 december 2019*.
- Fors Brandebo, M, Lundell, E 2018, *Därför lämnade de Försvarsmakten. En kvantitativ studie om tidigare anställda soldater och sjömäns motivstruktur*. Försvarshögskolan.
- Försvarsmakten 2015, *FM förändringsledares direktiv nr 1 – Införandeplanering av Ny FM Org från 2016* FM2015-8115:1.
- Försvarsmakten 2017, *Införande av ny FM Org 16 Förändringsledaren direktiv nr 6*, FM2015-8115:23.
- Försvarsmakten 2020, *Försvarsmakten som arbetsgivare och utbildare – en nulägesbild*.
- Försvarsmakten 2020, *GSS presentation Riksrevisionen*.
- Försvarsmakten 2020, *Processbeskrivning för Produktionsplanerings- och uppföljningsprocessen (PPU)*.

Försvarsmakten 2021, *Processhandbok. Processbeskrivning centrala planerings- och uppföljningsprocessen (CPU)* FM2021-15468:1.

Försvarsmakten 2021, *VU21 Bilaga 61* FM2020-2698:57.

Försvarsmakten, Demoskop 2017, *Slutrapport incitamentsstudie 2017*.

Försvarsmakten Excelfil 210622_Riksrevisionen_ORG_ANTAL GSSK 2016-2020.

Försvarsmakten Excelfil Utl.RIR_GSSK_över_tid_2018–2020.

Försvarsmakten FMVP 21.

Försvarsmaktens budgetunderlag för 2016–2022.

Försvarsmakten HKV PROD VU för 2018–2020.

Försvarsmaktens personalundersökning FM VIND.

Försvarsmaktens årsredovisning för 2016–2020.

Gillberg, G, Holmer, J, Kadefors, R, Östebo, A 2020, *Rekrytera och behålla. Faktorer som påverkar karriärval för soldater/sjömän och specialistofficerare. Halvårsrapport juni 2020*.

Kantar/Sifo 2020, *GU-enkäten 2020. Slutrapport 2020*.

Kline R. 2016, *Principles and Practice of Structural Equation Modeling*, The Guilford Press.

Merchant, Kenneth A, Van der Stede, Wim A 2007, *Management control systems: performance measurement, evaluation and incentives*, New York, Financial Times Prentice Hall.

Pearl J. 2009, *Causality*, Cambridge University Press.

Prop 2014/15:109 *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*.

Prop. 2009/10:160 *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar*.

Prop 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025*.

Regeringens skrivelse 2021/22:63 *Riksrevisionens rapport om att bygga nationella försvarsförmåga – statens arbete med att stärka armétridskrafterna*.

Regeringsbeslut Fö nr 7 Fö2015/00953/MFI *Inriktning för Försvarsmaktens verksamhet för åren 2016 till och med 2020*.

Regeringsbeslut Fö2016/01252/MFI (delvis) *Uppdrag till Försvarsmakten och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet om mönstring och grundutbildning med värnplik*.

Regeringsbeslut Fö nr 7 Fö2017/01724/MFI *Inriktning för Försvarmakten verksamhet för åren 2018 till och med 2020.*

Regleringsbrev för Försvarmakten 2016–2021.

Riksrevisionen 2021, *Att bygga nationell försvarsförmåga – statens arbete med att stärka arméstridskrafterna* RiR 2021:23.

SOU 2016:63 *En robust personalförsörjning av det militära försvaret.*

SOU 2018:7 *Försvarmaktens långsiktiga materielbehov.*

Statskontoret 2018, *När planeringen möter verkligheten – Försvarmaktens interna ledning, styrning och uppföljning* 2018:27.

Intervjuer, e-post etc.

E-post Försvarmakten, 2021-12-15.

E-post Försvarmakten, 2022-01-11.

E-post Försvarmakten, 2022-01-14.

E-post HKV LEDS PLANEK, 2021-11-24.

Intervju arméstaben, 2021-11-04.

Intervju HKV LEDS INRI och LEDS PLANEK, 2021-11-23.

Intervju HKV LEDS Pers, 2021-10-07.

Intervju HKV LEDS PLANEK och PROD, 2021-10-14.

Intervju HKV PROD FPE GEN, 2021-12-14.

Intervju ledning I 19, 2021-10-13.

Intervju ledning K 3, 2021-10-06.

Intervju ledning LedR, 2021-11-17.

Intervju ledning TrängR, 2021-10-26.

Intervju gruppbefäl A 9, 2021-10-29.

Intervju gruppbefäl K 3, 2021-10-06.

Intervju gruppbefäl LedR, 2021-11-17.

Intervju gruppbefäl TrängR, 2021-10-26.

Intervju Regeringskansliet, 2021-11-19.

Intervju soldater A 9, 2021-10-20.

Intervju soldater I 19, 2021-10-13.

Intervju soldater K 3, 2021-10-06.

Intervju soldater LedR, 2021-11-17.

Intervju soldater och gruppbefäl I 19, 2021-10-13.

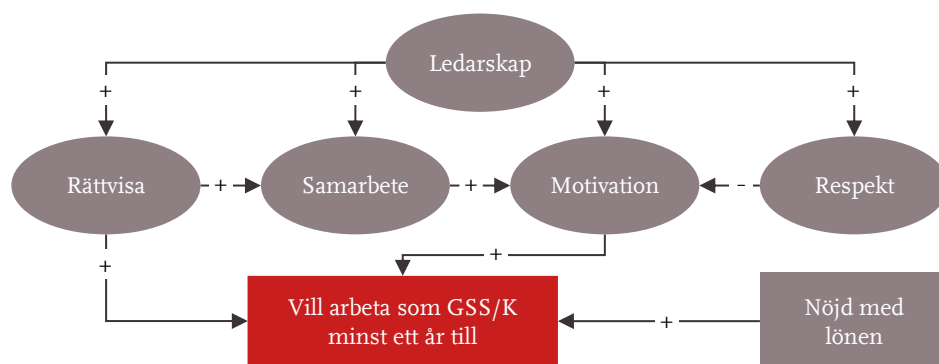
Intervju soldater TrängR, 2021-10-26.

Telefonsamtal med Plikt- och prövningsverket, 2020-06-11.

Bilaga 1 SEM – Faktorer till att GSS/K fortsätter sin anställning

I syfte att kartlägga drivkrafter för GSS/K att stanna kvar i sin anställning har Riksrevisionen genomfört en enkät som gått ut till alla GSS/K. Därefter har svaren på enkäten analyserats med strukturella ekvationsmodeller (SEM). Målet har varit att ta fram en modell som kan ge information om vilka faktorer som påverkar GSS/K:s vilja att vara kvar på sin tjänst. Följande modell blev resultatet:

Figur 3 Modell över viljan att arbeta som GSS/K minst ett år till



Svarsfrekvensen på enkäten var 35 %. När enkäten skickades ut fanns 4 692 anställda GSS/K. Av dessa valde 1 640 GSS/K att svara. Bortfallet blev därför 65 %. Det finns också ett mindre bortfall på enskilda frågor. Antalet svarande som fyllt i alla enkätfrågor som används i modellen var 1 072. Partiellt bortfall var därför 35 %.

Det visar sig att bortfallet av GSS/K som inte svarat alls på enkäten samvarierar med deras anställningstid. GSS/K med lång anställningstid i Försvarmakten tenderade att svara i högre utsträckning än de med kort anställningstid. Inga andra variabler som Riksrevisionen undersökt, t.ex. kön eller ålder, har visat sig påverka svarsfrekvensen.

För att hantera det partiella bortfallet har Riksrevisionen valt att använda en estimeringsmetod som kompenserar genom en slags statistisk justering.¹²² Metoden bygger på att frånvaron av ett svar i enkäten orsakas av andra i modellen befintliga oberoende variabler. Om frånvaron av ett svar i enkäten beror av en

¹²² Metoden är en specialvariant av maximum likelihood estimering och kallas för Full Information Maximum Likelihood (FIML). Se Enders 2001, *The Performance of the Full Information Maximum Likelihood Estimator in Multiple Regression Models with Missing Data*.

beroende variabel behövs en annan modell.¹²³ Det kanske vanligaste alternativet är dock att man stryker alla rader som innehåller något som helst saknat värde. Detta alternativ är undermåligt om inte vissa ovanliga förutsättningar gäller.¹²⁴ Att falla tillbaka på detta alternativ är alltså inte rimligt.

En strukturell ekvationsmodell konstrueras idealt deduktivt, vilket innebär att den testas av en befintlig teori. I praktiken används oftast modellen för att pröva ut en modell som kan anses lämplig utifrån teori (deduktivt) och utifrån vad data visar (induktivt). Detta kräver att man har god kännedom om de förhållanden som gäller för de individer som svarat på enkäten. Ett skäl till att en SEM bör konstrueras deduktivt är att en utgångspunkt i data ofta kan resultera i flera olika modeller utifrån de data som föreligger. En utgångspunkt i teorin ger däremot pekpinna för t.ex. latent variabler eller åt vilket håll beroendeförhållanden går.¹²⁵

Modellen har utarbetats utifrån en grundmodell som utgick ifrån rimliga latent variabler och deras beroendeförhållanden. När den första modellen inte passade tillräckligt bra med insamlade data har modellspecifika analyser om eventuell förbättringspotential lett arbetet med att revidera modellen. Den slutliga modellen passar väl med data och bör även teoretiskt kunna ses som rimlig. De latent variabler som ingår har namnsatts baserat på Riksrevisionens tolkning av de enkätfrågor som ingår i konstruktionen av den latent variabeln.

De latent variablerna byggs upp genom faktoranalyser av så kallade mätvariabler. Mätvariablerna i det fallet utgörs av svaren på frågorna i enkäten till GSS/K. Det är vanligt att rekommendationen är att minst tre mätvariabler är lämpligt per latent variabel. Dock är det den sammanlagda mängden variabler som avgör om det finns frihetsgrader nog att få ut ett resultat på modellen.

¹²³ En sådan modell behöver specificeras för varje undersökning. För detta krävs: 1) att de kausala mekanismerna för bortfallet är kända och 2) att det finns data för att korrigera för de kausala mekanismerna. I detta fall finns inte kunskap om alla kausala mekanismer för bortfallet.

¹²⁴ De data som saknas behöver saknas fullständigt slumpmässigt, vilket i princip aldrig kan antas vara fallet. Se Allison 2002, *Missing Data*.

¹²⁵ Kline 2016, *Principles and Practice of Structural Equation Modeling*, s.454ff

Tabell 8 Latenta variabler och deras mätvariabler eller enkätfrågor

Latent variabel	Enkätfråga
Ledarskap	Upplever du att din närmaste chef är intresserad av vad du kan och är duktig på?
	Har du förtroende för din närmaste chef?
	Upplever du att din närmaste chef kommer med konstruktiva förslag så att du ska kunna förbättra din arbetsprestation?
	Upplever du att din närmaste chef lyssnar på vad du har att säga?
Respekt	Upplever du att din närmaste chef är bra på att bemöta alla med respekt oavsett personlighet och bakgrund?
	Bemöter din närmaste chef dig med respekt?
Samarbete	Fungerar samarbetet på er arbetsenhet väl?
	Är det en god gemenskap i er arbetsenhet?
Motivation	Är dina arbetsuppgifter motiverande?
	Tycker du om arbetsinnehållet i din tjänst?
	Upplever du att ditt arbete är meningsfullt?
Rättvisa	Upplever du att befordringar utgår från förtjänst och skicklighet?
	Upplever du att ledningen kräver att alla GSS/K bidrar tillräckligt i arbetets genomförande?
	Upplever du att skillnader i individuell prestation synliggörs i ditt förband?

Hur väl en teoretisk modell, formulerad som en strukturell ekvationsmodell, stämmer överens med data kan testas med olika statistiska mått. Ett problem med alla statistiska mått är att de är känsliga för olika saker (modellens komplexitet, antal variabler, etc.). Inget befintligt test är tillräckligt bra i sig själv. Därmed behöver man använda flera olika mått på hur väl modellen passar med data och därmed få resultat som sammanvägt ger anledning att fästa tilltro till modellens resultat.¹²⁶

Riksrevisionen har genomfört Likelihood ratio test, CFI och RMSEA. Testet för Likelihood ratio misslyckas i och med att testvärdet hamnar ovanför

¹²⁶ Kline rekommenderar att man redovisar Likelihood ratio, CFI, RMSEA och SRMR. SRMR kan dock inte genomföras vid analys av data med FIML vilket används som metod här. Se vidare i Kline 2016, s. 269.

signifikansnivån.¹²⁷ Testet CFI klarar gränsvärdet med god marginal.¹²⁸ Likaså är testet RMSEA godkänt.¹²⁹ Att Likelihood ratio testet misslyckas är inte så särskilt uppseendeväckande eftersom det finns så många svarande på enkäten. Sammantaget förefaller modellen vara tillräckligt användbar för att den ska gå att använda i denna granskning.

Tabell 9 Test för modellens lämplighet

Test	Modellvärde	Gränsvärde
Likelihood ratio	0,000	>0,05
CFI	0,972	>0,95
RMSEA	0,024	<0,05

De latent variablerna är Ledarskap, Respekt, Samarbete, Motivation och Rättvisa. Ledarskap består av fyra mätvariabler, Respekt och Samarbete av två mätvariabler vardera medan Motivation och Rättvisa består av tre mätvariabler vardera. Faktorvärdena för alla mätvariabler är som lägst 0,89. De latent variablerna har alltså höga laddningar. Därmed bör de latent variablerna vara väl skickade att modellera med.

Den slutliga modellen har ett antal beroenden mellan de ingående latent variablerna och det slutliga utfallet. Den modell som prövades initialt hade fler beroenden men vissa beroenden fick efter hand avföras eftersom de inte var statistiskt signifikanta och att det efter noggrann prövning inte föreföll nödvändigt

¹²⁷ Likelihood ratio är ett test mot en "saturated" variant av modellen. En "saturated" variant innehåller all information som är möjlig given de data som finns. Det man önskar sig är att modellvärdet inte avviker signifikant från gränsvärdet vilket i så fall indikerar att modellen innehåller all relevant information. Problemet med Likelihood ratio-testet är att det är känsligt för stora mängder data. Med fler datapunkter ökar mängden information som behöver inrymmas i modellen och med en tillräckligt stor datamängd kommer testet att misslyckas oavsett hur bra modellen är. Särskilt allvarligt är det att testet har dessa egenskaper när SEM är en metod som kräver ett omfattande dataset. Det finns därför en slags självmotsägelse i testet. Se vidare Byrne (2016).

¹²⁸ Comparative Fit Index (CFI) jämför modellen med en basmodell där det antas att det inte finns någon relation mellan de ingående mätvariablerna.
 $CFI = 1 - \frac{\max(\text{vår-chi-squared-fg}, 0)}{\max(\text{vår-chi-squared-fg}, \text{Basmodell chi-squared-fg})}$, där fg är modellens frihetsgrader.
 Standardgränsvärde för CFI är 0,95. (Se vidare Acock 2013, s. 23).

¹²⁹ Root Square Mean Error of Approximation (RMSEA) är ett test som mäter hur mycket fel (error) som finns i modellen för varje frihetsgrad. Testet straffar din modell om den har onödigt komplexitet.
 $RMSEA = \sqrt{\frac{(T/(N-1))}{fg}}$, där $T = \max(\text{vår-chi-squared-fg}, 0)$ och fg är modellens frihetsgrader.
 Standardgränsvärde är 0,05. (Se vidare Acock 2013, s. 24).

att behålla dessa beroenden. Tex fanns det från början ett beroende mellan Ledarskap och Hur stor är chansen att du fortsätter din anställning som GSS/K minst ett år in i framtiden?. Detta berodde på att vi från början trodde att det skulle finnas både en direkt- såväl som ett indirekt beroendesamband. Dock visade det sig att det direkta beroendesambandet inte blev signifikant. Det man då fick göra var att överväga om modellen lika gärna kunde fungera även om detta beroendesamband togs bort ur modellen. Vi kom fram till att modellen även kunde fungera om Ledarskap påverkade enbart indirekt och därför prövades en ny modell utan detta beroendesamband. Flera sådana bedömningar gjordes i modellen vilket resulterade i en modell som konceptuellt förbättrats i jämförelse med den ursprungliga.

Det finns ett antal mätvariabler som har provats i modellen men som inte givit signifikanta resultat tex soldatens nöjdhet med övningarna och antal barn. Det förefaller som om missnöjet med lön är vida spritt bland GSS/K, men variabeln ger ändå ingen stor påverkan på utfallsvariabeln. Lönen verkar alltså inte vara en särskilt viktig faktor när soldaterna ska välja att stanna kvar i yrket.

Tabell 10 Faktorvärden för latent variabler

Latent variabel	Enkätfråga (Items)	Koefficient	P-värde
Ledarskap	Upplever du att din närmaste chef är intresserad av vad du kan och är duktig på?	1 (constrained)	<0,001
	Har du förtroende för din närmaste chef?	0,91	<0,001
	Upplever du att din närmaste chef kommer med konstruktiva förslag så att du ska kunna förbättra din arbetsprestation?	0,996	<0,001
	Upplever du att din närmaste chef lyssnar på vad du har att säga?	0,96	<0,001
Respekt	Upplever du att din närmaste chef är bra på att bemöta alla med respekt oavsett personlighet och bakgrund?	1 (constrained)	<0,001
	Bemöter din närmaste chef dig med respekt?	0,89	<0,001
Samarbete	Fungerar samarbetet på er arbetsenhet väl?	1 (constrained)	<0,001
	Är det en god gemenskap i er arbetsenhet?	0,93	<0,001

Latent variabel	Enkätfråga (Items)	Koefficient	P-värde
Motivation	Är dina arbetsuppgifter motiverande?	1 (constrained)	<0,001
	Tycker du om arbetsinnehållet i din tjänst?	0,92	<0,001
	Upplever du att ditt arbete är meningsfullt?	0,92	<0,001
Rättvisa	Upplever du att befordringar utgår från förtjänst och skicklighet?	1 (constrained)	<0,001
	Upplever du att ledningen kräver att alla GSS/K bidrar tillräckligt i arbetets genomförande?	0,99	<0,001
	Upplever du att skillnader i individuell prestation synliggörs i ditt förband?	0,93	<0,001

Den strukturella delen av modellen redovisades grafiskt ovan (figur 1 på sidan 25). I tabellen nedan redovisas koefficienter för påverkan mellan oberoende och beroende latent variabler och mellan oberoende latent variabler och mätvariabeln: "Hur stor är chansen att du fortsätter din anställning som GSS/K minst ett år in i framtiden?". Denna mätvariabel är den huvudsakliga utfallsvariabeln i modellen.

Mätvariabeln påverkas i modellen huvudsakligen av de latent variablerna Motivation och Rättvisa och mindre utsträckning av Hur nöjd är du med lönen. Koefficienten för Motivation är 0,57 och Rättvisa är 0,36. Frågan är då hur stor är effekten av dessa koefficienter? Till att börja med kan vi tydliggöra att de latent variablerna har en skala mellan 1–4, likaså gäller för mätvariablerna.¹³⁰ En poängs höjning av Motivation leder alltså till 0,57 poängs höjning i "Hur stor är chansen att du fortsätter din anställning som GSS/K minst ett år in i framtiden?". Hur nöjd är du med lönen påverkar endast med 0,10 poängs höjning.

¹³⁰ En latent variabel lånar sin skala från den första variabeln som innan variabel anges som constrained.

Tabell 11 Strukturell del av modellen

Oberoende variabel	Beroende variabel	Koefficient	P-värde
Ledarskap	Respekt	0,62	<0,001
Ledarskap	Motivation	0,45	<0,001
Ledarskap	Samarbete	0,30	<0,001
Ledarskap	Rättvisa	0,40	<0,001
Rättvisa	Samarbete	0,32	<0,001
Samarbete	Motivation	0,31	<0,001
Respekt	Motivation	-0,33 ¹³¹	<0,001
Motivation	Hur stor är chansen att du fortsätter din anställning som GSS/K minst ett år in i framtiden?	0,55	<0,001
Rättvisa	Hur stor är chansen att du fortsätter din anställning som GSS/K minst ett år in i framtiden?	0,31	0,001
Hur nöjd är du med lönen?	Hur stor är chansen att du fortsätter din anställning som GSS/K minst ett år in i framtiden?	0,10 ¹³²	0,001

För att kunna resonera lite mer fullödigt om detta behöver vi utveckla ett hypotetiskt exempel.¹³³ Låt säga att vi har en GSS/K med 1 i Motivation och Rättvisa samt 1 i "Hur stor är chansen att du fortsätter din anställning som GSS/K minst ett år in i framtiden?". Detta återspeglar då allvarlig brist på motivation och en i stora stycken dålig arbetsmiljö på förbandet. Soldaten avser också avsluta sin anställning i närtid. Låt oss då säga att vi kan ändra Motivationen till fyra, vilket skulle vara en ökning med tre steg. Då skulle mätvariabeln som konsekvens ändras 0,55 per steg till en slutsumma på 2,65. Detta skulle i så fall innebära att Försvarsmakten har högre chans att behålla soldaten än att denne lämnar sin anställning. Om vi i stället ändrar Rättvisa till fyra ändras mätvariabeln med 0,31 per steg till en slutsumma om 1,91. Detta skulle i så fall innebära att risken att soldaten slutar minskar rejält, men Försvarsmakten skulle fortfarande ha högre risk att förlora soldaten än chans att få behålla denne. Om vi i stället ändrar mätvariabeln "Hur nöjd är du med

¹³¹ Respekt ger en effekt på -0,33 på motivation. Detta är motsatt mot vad som förväntades initialt. Förklaringen kan eventuellt vara att låg respekt leder till revansch känslor hos den som utsätts.

¹³² Hur nöjd man är med lönen och den latent variabeln Rättvisa uppvisar en viss korrelation. I en modell utan Rättvisa skulle Hur nöjd är du med lönen? öka sitt förklaringsvärde.

¹³³ Detta sätt att resonera om kausala förändringar på basis av en modell följer av Pearl 2009.

lönen?” med tre steg ändras ”Hur stor är chansen att du fortsätter din anställning som GSS/K minst ett år in i framtiden?” med 0,1 per steg till en slutsumma om 1,3. Detta är i jämförelse med de latent variablerna en ganska liten effekt. Detta innebär att även om soldaten skulle få en sådan lön att denne blev fullständigt nöjd skulle det påverka benägenheten att sluta endast i liten utsträckning.

Vad modellen alltså visar är den stora vikten av att Försvarsmakten arbetar med Motivationshöjande och Rättviseskäpande åtgärder om de vill få sina GSS/K att stanna. Lönen verkar dock inte ha särskilt stor inverkan på GSS/Ks benägenhet att stanna i Försvarsmakten.

Det är dock värt att hålla i minnet att denna modell inte är fullständigt kausal utan mer deskriptiv till sin natur. Visserligen bedömer Riksrevisionen att modellen innehåller betydande kausala inslag och är användbar för att bilda sig en uppfattning om vad som kan få GSS/K att stanna kvar i Försvarsmakten. Till exempel ingår både Ledarskap och Samarbete som latent variabler och deras påverkan i modellen är klart rimlig. Dock saknas en del faktorer i modellen som intervjuerna visat spelar roll när GSS/K beslutar att stanna kvar eller avsluta sin anställning. Några sådana faktorer är tillgången till personlig materiel, tillgång till träningsmöjligheter och om soldaten kommit hem från utlandsmission. Det går inte att utesluta att resultatet kunnat påverkas om dessa variabler hade inkluderats i både enkäten och modellen. Här har Försvarsmakten möjligheter att framöver göra nya enkäter som innehåller dessa frågor och som skulle kunna resultera i en mer komplett modell.

Bilaga 2 Mål och antal anställda GSS/K

Tabell 12 Mål och antal anställda GSS/K, per organisationsenhet, 31/12 varje år

OrgE	2016		2017		2018		2019		2020	
	Mål	Antal	Mål	Antal	Mål	Antal	Mål	Antal	Mål	Antal
1.UBFLJ	97	95	101	95	97	112	97	105	100	120
3.SJÖSTRI FLJ	205	185	205	187	208	177	209	188	206	208
4.SJÖSTRI FLJ	179	210	179	210	182	207	182	200	186	207
A 9	221	129	221	138	222	117	222	103	222	108
AMF1	673	513	673	501	740	516	744	618	727	697
ASt	0	0	0	0	0		4	1	4	0
F 17	190	134	190	152	201	166	201	141	201	149
F 21	156	119	156	115	163	111	163	103	164	113
F 7	50	23	50	30	58	42	58	55	55	74
FMTIS	0	1	0	1	0		0		0	1
FMTS	142	87	142	77	123	64	123	62	144	56
FS		0					5	2	5	3
FömedC	85	91	85	89	85	142	85	116	82	112
HKPFLJ	162	107	162	105	174	114	174	121	174	134
HRC				1						
I 19	528	403	528	258	537	322	537	268	532	264
ING 2	304	230	304	232	295	231	295	216	291	225
K 3	281	267	281	234	281	263	281	320	285	359
LedR	438	387	438	338	474	312	474	303	458	315
LG	698	575	698	594	733	598	733	645	724	695
LOG				1			24			
LSS	211	189	211	178	222	198	222	232	228	251
LV 6	255	214	255	181	255	179	255	217	268	285
MarinB	281	183	281	195	270	204	270	201	268	207
MR M									15	21

OrgE	2016		2017		2018		2019		2020	
	Mål	Antal	Mål	Antal	Mål	Antal	Mål	Antal	Mål	Antal
MR N									10	12
MR S									14	22
MR V									14	16
MS							7	6	7	7
P 18					1		36	37	194	153
P 4	509	343	509	450	535	421	536	383	374	306
P 7	419	216	419	339	415	334	415	374	407	324
SKYDDC	25	28	25	26	26	24	26	26	27	36
SSS	12	29	12	31	12	24	12	27	12	25
SWEDEC		1						3		3
TrängR	464	250	464	228	468	178	468	122	471	149
US				318						
UNDSÄKC				1		1		1		1
HKV		232		15		290		280		209

Källa: Försvarmakten Excelfil 210622_Riksrevisionen_ORG_ANTAL GSSK 2016-2020.

Bilaga 3 Svarsfrekvens per organisationsenhet på Riksrevisionens enkät

OrgE	Antal GSS/K på OrgE	Antal svarande	Andel svarande
1.UBFLJ	81	25	31 %
3.SJÖSTRIFLJ	134	39	29 %
4.SJÖSTRIFLJ	118	44	37 %
A 9	106	26	25 %
AMF 1	594	175	29 %
F 17	125	59	47 %
F 21	93	37	40 %
F 7	57	32	56 %
FMTS	54	26	48 %
FömedC	105	27	26 %
HKPFLJ	135	60	44 %
I 19	212	83	39 %
ING 2	172	78	45 %
K 3	262	86	33 %
LG	613	170	28 %
LSS	230	90	39 %
LV 6	191	82	43 %
LedR	245	84	34 %
MR M	19	12	63 %
MR S	23	15	65 %
MR V	13	10	77 %
MarinB	192	53	28 %
P 18	129	40	31 %
P 4	244	90	37 %
P 7	302	89	29 %
SKYDDC	35	24	69 %
TrängR	145	49	34 %
Övriga	63	33	52 %

Personal är en grundpelare för den militära förmågan, och personalförsörjningen är en förutsättning för en effektiv försvarsmakt. Det militära försvaret bemannas bland annat av kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/K), vars funktion bland annat är att bemanna sådana förband som ska ha hög tillgänglighet. Under flera år har Försvarsmakten lidit underskott av GSS/K. En granskning av orsakerna till underskottet är därför angelägen.

I denna granskning har Riksrevisionen granskat Försvarsmaktens rekryteringsarbete, skälen till att GSS/K väljer att sluta och Försvarsmaktens mål samt budgetprocess i relation till antal anställda GSS/K.

Den huvudsakliga slutsatsen är att underskottet kommer sig av Försvarsmaktens prioriteringar, begränsad tillgång till materiel och infrastruktur, otydlig intern styrning samt av att GSS/K som slutar under året inte ersätts. Några få av Försvarsmaktens organisationsenheter står för merparten av underskottet, även om de flesta av dem har underskott i någon utsträckning.

Riksrevisionen

S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 40 00
www.riksrevisionen.se