

Yrkesofficerarnas pensionsålder

Slutrapport



2024-08-13

Sammanfattning

Vid förbundsmötet 2020 beslutades att ”pensionsfrågan med de utmaningar och möjligheter vi står inför på kort och lång sikt ska grundligt utredas”.

Förbundsstyrelsen gav kansliet i uppdrag att genomföra utredningen. Kansliet har haft stöd från OFR:s kansli.

Den allmänna pensionen är helt avgörande för den totala pensionens nivå. Historiskt sett har de flesta tjänstepensionsavtal haft som grund att den allmänna pensionen är 60 – 70 % av slutlönen livslångt från 65 års ålder. Utredningen har funnit att den allmänna pensionen efter de förändring som skett succesivt inte kommer bli 60 % av slutlönen, utan för stora grupper snarare enbart 40 – 50 %. Skälet till detta är framförallt regler som införts för att möta den ökade medellivslängden samt att pensionsavgiften i praktiken endast är 17,21 % istället för beslutade 18,5 %.

Tjänstepensionen är tänkt som en komplettering till den allmänna pensionen och från början tänkt att tillsammans med allmän pension ge individen en total pension om 70 – 80 % av slutlön. Tjänstepensionen skulle därvid ge minst 10 % livslångt från pensionsdagen.

Den allmänna pensionen förväntas dock succesivt bli lägre och yrkesofficerarna drabbas därmed av totalt sett sjunkande pensionsnivåer.

Utredningen anser att PA 16 genom sin avdelning 1 generellt sett är ett modernt pensionsavtal som främjar längre arbetsliv och omhändertar effekterna av den ökade medellivslängden. Yrkesofficerarnas pensionsålder anpassades också i och med PA 16 till utvecklingen i samhället. PA 16 är ett premiebaserat system som bygger på livsinkomst samt har en reglerad tidigaste uttagsålder som följer riktåldern i det allmänna pensionssystemet.

Utredningen visar dock att förändringarna i allmän pension i kombination med avdelning 1 respektive avdelning 2 i PA 16 kommer ge vissa personalrelaterade problem längre fram. I perioden 2049 – 2053 kommer det inte vara möjligt för yrkesofficerare att ta ut allmän pension och därmed inte heller att pensionera sig för att lämna sin plats till förmån för aspiranter ur senare årskullar.

Utredningen menar att det finns skäl att ifrågasätta om PA 16 avdelning 1 blev ett för stort steg avseende lämpligaste pensionsålder för yrkesofficerare. Trots trolig ökad arbetsförmåga efter 55 år för flygförare respektive 61 år för gemene yrkesofficer bedömer utredningen att pensionsåldern inte motsvarar Försvarmaktens behov av medarbetare i ”stridande förband”. En bedömning är att cirka 55 - 60 år (flygförare) respektive 61 - 65 år (gemene yrkesofficer) kan vara en rimlig kompromiss mellan samhällets behov, individens förmåga och behov samt FM behov.

Även om en andel av yrkesofficerarna fortsatt kommer vara kvar i PA 16 avdelning 2 menar utredningen att det är en rimlig övergångstid innan PA 16 avdelning 1 får genomslag.

Utredningen har funnit att PA 16 avdelning 2 behöver en handpåläggning i några delar. Födda - 84, 85, 86 och -87 kommer få problem med sin försörjning när de blir 65 år. Utifrån nuvarande prognoser kommer de inte kunna ta ut sin allmänna pension förrän de fyller 66 år och har därmed ett år (65 – 66 år) som de i mångt och mycket kommer bli utan tillräcklig pension att leva på.

Problematiken för födda – 84, 85, 86 och 87 kan omhändertas genom att möjligheten till frivillig förskjutning av uttagstid för officerspensionen blir en rättighet.

Nuvarande pensionsvillkor kommer påverka Försvarmaktens åldersstruktur. Från 2049 när nuvarande möjlighet att gå i pension vid 61 år upphör kommer andelen 45 år eller äldre snabbt öka.

Utredningen har funnit att det i övriga europeiska länder finns en acceptans för att yrkesofficerare bör ha en lägre pensionsålder än arbetstagare i allmänhet utifrån yrkets höga krav avseende fysisk och psykisk funktionsförmåga. Vidare att den tidigare pensionsåldern inte ska innebära en försämrade pensionsnivå jämfört med övriga arbetstagare.

Innehållsförteckning

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 2 |
| 1. Yrkesofficerens pensionsålder | 5 |
| 1.1. Äldres förutsättningar att arbeta längre | 5 |
| 1.2. Yrkesofficerarens förutsättningar att arbeta längre | 6 |
| 1.2.1. Vad är lämplig åldersstruktur för yrkesofficer | 7 |
| 1.2.2. Vad innebär "50 det nya 70" för yrkesofficeren | 9 |
| 1.2.3. Hur anpassa villkoren efter yrkesofficerens förutsättningar att arbeta längre | 9 |
| 1.3. Andra arbetsuppgifter..... | 10 |
| 1.4. Omställning annat yrke och/eller arbetsgivare | 10 |
| 1.5. Sammanfattning | 10 |
| 2. Försvarsmaktens kompetensförsörjning med yrkesofficerare | 11 |
| 2.1. Åldersstruktur | 11 |
| 2.1.1. 2022 – 2048..... | 11 |
| 2.1.2. 2049 – 2060..... | 12 |
| 2.2. Sammanfattning | 13 |
| 3. Andra länders pensionssystem för yrkesofficerare | 13 |
| 3.1. Yrkesspecifika pensionsvillkor i några europeiska länder | 13 |
| 3.2. Yrkesofficerarens pensionsvillkor i Norge, Danmark och Finland | 15 |
| 3.3. Sammanfattning | 16 |
| 4. Avslutning | 17 |

1. Yrkesofficerens pensionsålder

1.1. Äldres förutsättningar att arbeta längre

Delegationen för senior arbetskraft som tillsattes av regeringen 2018 lämnade sitt slutbetänkande 2020. Inom ramen för det arbetet togs ett antal delrapporter fram. I rapporten ”70 är det nya 50” gör Ingemar Skoog (professor i psykiatri vid Göteborgs universitet och centrumföreståndare för AgeCap – Centrum för åldrande och hälsa) följande sammanfattande slutsatser;

”För att kunna göra en bedömning om det finns förutsättningar att öka arbetskräftsdeltagandet bland äldre är det viktigt att veta hur åldrandet har förändrats över tid. H70-studierna har undersökt åldrandet ända sedan 1971, och har under flera decennier byggt upp en gedigen kunskapsbank om hur åldrandet har förändrats i Sverige under de senaste femtio åren. Sedan studierna började har det skett dramatiska förbättringar av äldres hälsa och förmågor inom en rad områden. Bland annat har kognitiv och fysisk funktion, lungfunktion, hörsel och välbefinnande förbättrats väsentligt. Förekomsten av sjukdomar som depression, demens, hjärt- och kärlsjukdomar har dessutom minskat. Motståndskraften mot sjukdomar hos äldre har förbättrats betydligt, vilket innebär att det visserligen är fler som har sjukdomar men att förekomst av sjukdomar påverkar de äldre mindre. Dagens 70-åringar är också betydligt mer aktiva än tidigare årskullar. Även en sådan faktor som personlighet har ändrats, där dagens 70- och 75-åringar är mindre neurotiska och mer tävlingsinriktade.

Utifrån de omfattande H70-undersökningarna kan vi således dra slutsatsen att om pensionsåldern endast skulle baseras på hälsa och funktionsförmåga finns det en stor arbetskräftspotential bland de äldre, de flesta skulle kunna arbeta betydligt längre än de gör i dag. Både den kognitiva och fysiska förmågan har som sagt förbättrats betydligt och en 70-åring i dag är som en 50-åring för ungefär ett halvt sekel sedan.

För arbetsmarknaden innebär detta att det nu finns en stor mängd människor i pensionsåldern som är fysiskt och kognitivt vitala och som har förmåga att arbeta i högre åldrar. De besitter dessutom en lång erfarenhet som också bör tillvaratas i större utsträckning. Det är dock viktigt att påpeka att åldrandet inte är jämlikt. Personer med högre utbildning och högre socialgrupp har bättre hälsa och förmågor och visar större förbättringar över tid i olika funktioner. De arbetar i större utsträckning fortfarande vid 70 års ålder. Speciellt verkar förbättringar i åldrandet, manifesterat i till exempel andelen med långsam gånghastighet, inte ha skett i samma utsträckning bland kvinnor med låg utbildning jämfört med andra grupper. Det ska dock sägas att även om det finns skillnader mellan 70-åringar så har förbättringar skett i alla grupper jämfört med tidigare årskullar.

H70-studierna kan beskriva hur åldrandet förändrats sedan 1971. Då var medellivslängden betydligt lägre än i dag. Man kan därför anta att 70-åringar 1913 var betydligt mindre vitala än de som undersöktes vid den första H70-studien 1971–72. Personer som nu når 67 års ålder är alltså en helt annan grupp än den grupp som pensionerna infördes för i början av förra seklet.

Åldrandet påverkas till stor del av livsförloppet och den tid människor levit i. Vårt åldrande börjar påverkas redan i unga år av olika faktorer, som t.ex. tidig näringstillförsel, utbildningsnivå, arbets- och bostadsförhållanden och olika sjukdomar. Det har skett en rad viktiga förändringar under 1900-talet som påverkar förändringen av åldrandet.

Årskullarna som undersöktes i H70-studierna föddes under första halvan av 1900-talet, från 1901 till 1944. Livsförloppet för dessa årskullar har förändrats betydligt under 1900-talet, både när det gäller livsstil, samballets utveckling, medicinsk utveckling och historiska skeenden.

När den första årskullen i H70 föddes – 1901 – var Sverige fortfarande ett fattigt jordbruksland. Bostadssituationen och slummen i Stockholm och Göteborg var bland den värsta i Europa. Under första världskriget upplevde årskullen svår hungersnöd. Som en illustration av deras bostadsförhållanden senare i livet, vid undersökningen 1971–72, när de blivit 70 år, uppgav 10 procent att de saknade varmvatten, nära 80 procent att de saknade frysk och 10 procent att de hade sin toalett utanför bostaden.

Det har även skett stora förändringar av utbildningsnivån för de olika årskullarna i H70-studierna. Av 70-åringarna som var födda 1901–02 hade bara 13 procent av kvinnorna och 16 procent av männen mer än sex års grundskola. Resten hade gått ut i arbetslivet vid 13–14 års ålder, ofta till mycket dåliga och hårda arbetsförhållanden. Bland årskullen som var född 1930 hade 42 procent av männen och 36 procent av kvinnorna mer än sju års grundskola. I årskullen född 1944 hade 81 procent av männen och 86 procent av kvinnorna mer än nio års grundskola, och en tredjedel högskoleutbildning. Det sista är en effekt av utbyggnaden av högskolesystemet på 1960-talet. Utbildningsnivån i unga år har stor effekt på hälsan i högre ålder och H70-studierna har visat att den bland annat påverkar risken för demens hos 85-åringar och den kognitiva funktionen hos 97-åringar.

Arbetstid och arbetsförhållanden förändrades också mycket under 1900-talet. Den reglerade veckoarbetstiden var 57 timmar 1919, och blev 48 timmar 1920, 45 timmar 1960 och 40 timmar 1970. Åtta timmars arbetsdag infördes 1920, halva lördagen blev ledig på 1950-talet och hela lördagen blev ledig under 1960-talet. 1938 infördes 2 veckors semester, vilket ökade till 3 veckor 1951, 4 veckor 1963 och 5 veckor 1978. Under den här perioden reglerades också arbetsförhållandena, till exempel i förhållande till bullernivå, tunga lyft och exponering för skadliga ämnen. Detta har antagligen också påverkat resultaten i H70-studierna.

Därtill skedde stora förändringar i hälsa och sjukvård under H70- deltagarnas livstid. Förhållanden under graviditet och födelse var sämre för den första årskullen. Allmän mödra- och barnavård infördes t.ex. i mitten av 1920-talet i Göteborg. De första årskullarna levde en stor del av sina liv utan de medicinska framsteg som skedde under seklet. Penicillin började användas på 1940-talet. Det nedre (diastoliska) blodtrycket började behandlas på 1960-talet och det övre (systoliska) blodtrycket på 1990-talet.

Även beteenden som är viktiga för hälsan förändrades. Under en stor del av 1900-talet hade vi en rökningsepidemi som inte antog förrän i slutet av århundradet. Fler människor började motionera och äta nyttigare mat under senare delen av 1900-talet.

Alla de faktorer som nämnts ovan påverkar hur åldrandet blir. De som var födda i början av seklet var betydligt mer nedslitna och påverkade av olika negativa faktorer när de nådde pensionsåldern. Bland årskullen född 1901–02 överlevde bara 60 procent av kvinnorna och 52 procent av männen till 70 års ålder. För personer födda 1944 var motsvarande siffror 83 procent för kvinnorna och 76 procent för männen. Prognoserna säger att dessa personer kommer att leva betydligt längre efter 70 år jämfört med tidigare generationer äldre.

Detta kommer att påverka pensionerna, liksom framtida kostnader för vård av sköra äldre. H70-studierna visar att de flesta äldre i dag skulle kunna arbeta längre. Detta är också viktigt utifrån att samhället ska kunna utnyttja den erfarenhet som finns i den äldre befolkningen. Det är slutligen viktigt att påpeka att åldrandet inte är rättvist och att för en del grupper med tunga arbeten är möjligheten att jobba längre begränsad.”

I en annan delrapport skriven av Eva Vingård (professor emeritus i arbets- och miljömedicin vid Uppsala universitet) skrivs;

”När det gäller ålder och arbete finns inget som säger att en äldre person har sämre arbetsförmåga och färdigheter än en yngre, men uppenbart är arbetsförmågan relativ. I ett fysiskt tungt arbete saknar många seniora personer en fullgod arbetsförmåga och samma sak gäller för många kvinnor även i yngre åldrar beroende på lägre generell fysisk kapacitet. De individuella variationerna är dock mycket stora, och helt andra förhållanden kan råda för en viss individ som skiljer sig från gruppens medelvärden. Den mentala arbetsförmågan är relativt opåverkad på gruppnivå fram till åtminstone 70 års ålder.”

1.2. Yrkesofficersares förutsättningar att arbeta längre

Utifrån samhällsutvecklingen avseende människans ökade prestationsförmåga senare i livet, demografi och ökad levnadsålder måste även yrkesofficerens förutsättningar att arbeta längre värderas.

1.2.1. Vad är lämplig åldersstruktur för yrkesofficer

Frågan om behovet av yrkesofficerare diskuteras kontinuerligt. Diskussionen handlar om antal, fördelning mellan grader, antal äldre och yngre, ålderssammansättning och operativ förmåga, ålderssammansättning och andra länders värdering av Försvarsmaktens operativa förmåga, olika krav på ålder mellan försvarsgrenar, olika krav på ålder mellan funktioner, lämplig pensionsålder, tidsbegränsade anställningar, stimulerad yrkesväxling samt till och från andra argument.

Den senaste större genomlysningen av yrkesofficerarnas pensionsålder gjordes 1991 (SOU 1991:87 Betänkande av militära pensionsåldersutredningen). Trots att det är lång tid sedan utredningen gjordes känns den i huvudsak modern. Utredaren blickade framåt mot 2005. Beskrivningarna som görs känns i mångt och mycket igen i dagens läge för Sverige, svensk arbetsmarknad, utmaningar avseende pensionssystem, kraven på yrkesofficeren, synen på arbetslivet, synen på ålderns betydelse för möjlighet att byta yrke m.m. Det utredaren möjligen inte förutsåg var att medellivslängden ändrats i den takt som vi ser nu. Därmed berördes inte heller att dåvarande norm för pensionsålder, 65 år, skulle ändras till dagens 67 – 69 år. Sammantaget finner vi det ändå intressant att närmare redogöra för utredningens förslag. Men också att diskutera vad som är relevant och inte relevant.

Försvarsmakten lämnade underlag till utredningen och anförde där att en hög andel äldre i krigsorganisationen skulle kunna påverka hur motståndaren värderar vår försvarsförmåga. Kravet på yrkesofficeren var då (som nu, vår kommentar) att kunna lösa uppgifter i både freds- och krigsorganisationen. Försvarsmakten menade att gränsen mellan den äldre och yngre gruppen yrkesofficerare borde gå vid 40 år. Det var 5 år lägre än den 6 år tidigare genomförda befälsbehovsutredningen. Försvarsmaktens skäl för att behöva ändra från 45 år till 40 år var i huvudsak ökad belastning på chefer i stridande förband och ålderspåverkan på fysisk och psykisk förmåga. Utifrån det borde 73 % av yrkesofficerarna vara högst 44 år och 27 % över 44 år. Försvarsmakten konstaterade också att visserligen kan äldre yrkesofficerare lösa administrativa uppgifter samt mindre krävande krigsuppgifter men att det kommer påverka antalet civila och deras möjligheter att utvecklas i sina anställningar.

Utredaren valde att inte ifrågasätta Försvarsmaktens behov av fördelningen mellan yngre och äldre. Däremot delade han inte uppfattning avseende konsekvenser för säkerhetspolitiken.

”Försvarsmaktens förmåga att lösa ålagda uppgifter är en del av säkerhetspolitiken. Under utredningsarbetets gång har det framförts synpunkter som innebär att just en höjning av pensionsåldern för yrkesofficerare skulle få säkerhetspolitiska konsekvenser. Min bedömning är att andra faktorer – den samlade personalorganisationens storlek, åldersstruktur och utbildningsnivå, antalet krigsförband, krigsförbandens tekniska utveckling och beredskap – spelar en större roll än antalet yrkesofficerare i åldern 60 – 64 år. Också andra faktorer än försvarsmaktens storlek och struktur – såsom omvärldens bedömning av befolkningens försvarsvilja – torde spela en roll. (SOU 1991:87)”

Vi är beredd att hålla med om detta om man ser till förmågan att avskräcka en motståndare från en fullskalig invasion. Men mot det menar vi ska ställas förmåga att avskräcka motståndaren att angripa Sverige utifrån andra syften eller med lägre ambitionsnivå. Här delar vi FM uppfattning att det krävs en större mängd förband med hög beredskap och högt stridsvärde för att möta dessa syften och undvika allmän mobilisering.

Utredaren menade att följande talar för 65 års pensionsålder;

- *Det övergripande arbetsmarknadspolitiska intresset för att alla arbetsföra personer ingår i arbetskraften och därmed bidrar till produktionen i samhället.*
- *En balanserad samhällsekonomi kommer i framtiden att behöva så många personer som möjligt i producerande roller för att balansera det på grund av befolkningsutvecklingen ökande antalet personer i enbart konsumerande roller.*

- *Varje samhällssektor bör organisera sin verksamhet så att man tar till vara befintlig kompetens varvid levnadsålder, i varje fall upp till 65 års ålder inte får vara ett hinder.*
- *Försvarens fredstida verksamhet i allmänhet är till sin natur inte så skild från andra verksamheter i samhället att det motiverar en avvikande pensionsålder.*
- *Yrkesofficerarnas möjligheter att kunna utöva sitt yrke upp till vad som är normal pensionsålder i samhället.*
- *Yrkesofficerarnas del i finansieringen av de förbättrade pensionsnivåerna i PA-91.*

Utredaren menar vidare att följande talar mot 65 års pensionsålder;

- *De militära myndigheternas bedömning att krigsorganisationens förmåga att lösa sina uppgifter är beroende av en större tillgång till yngre yrkesofficerare än äldre.*
- *De begränsade möjligheterna att inom Försvarens makt ge äldre yrkesofficerare en för dem meningsfull och för samhället produktiv sysselsättning.*
- *Minskade möjligheter att bereda den civila personalen inom Försvarens makt utveckling i sina yrkesroller.*

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

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

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

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

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

Utifrån sin analys blev hans förslag att pensionsåldern ska vara 65 år. Frågan om flygförarnas pensionsålder berördes inte alls av utredningen. Övergången skulle ske stegvis genom att de yrkesofficerare som fyllt 44 år (år 1991 och därmed födda 1947) behåller 60 år som pensionsålder. Vidare att Försvarens makt får möjlighet att stimulera vissa yrkesofficerare till övergång till annan yrkesverksamhet i samhället. Den senare åtgärden skulle möjliggöra att den för Försvarens makt mest lämpliga åldersstrukturen kan vidmakthållas genom att vissa lämnar vid lämplig tidpunkt och ålder. De utredaren i första hand tänker på är yrkesofficerare i 35 – 40 årsåldern. Han vidareutvecklade sitt resonemang och bedömde att cirka 50 % av en årskull behöver stimuleras till yrkesväxling genom dialog (medarbetar-/planeringssamtal) och ekonomiskt stöd. Av resterande bedömdes knappt 20 % lämnat innan 35 – 45 års ålder.

Utredaren förslög också att det skulle införas tidsbegränsade anställningar för militär personal förutom yrkesofficerare. Syftet var att tillgodose behovet av yngre befäl inom främst armén. En möjlighet som numera till del finns genom de anställda gruppbefälen kombinerat med reservofficerare (vår kommentar).

Sedan 1991 har det gjorts fler offentliga personalförsörjningsutredningar, utredningar och beslutsunderlag inom Försvarens makt, andra statliga organs utredningar m.m. Även här har personalens sammansättning diskuterats men grunderna för resonemangen avseende åldersstruktur synes inte ha förändrats sedan 1991. Inte heller har kraven på yrkesofficerens fysiska och psykiska förmåga i insatsförbanden förändrats.

1.2.2. Vad innebär "50 det nya 70" för yrkesofficeren

Det som talar för att även yrkesofficeren har kvar tillräcklig prestationsförmåga senare i livet är att de synes vara friskare än arbetstagarna i gemen. De är till och med friskare än många andra grupper på arbetsmarknaden. De tränar regelbundet, sjuktalen är markant låga, andelen som lämnar på grund av nedsatt arbetsförmåga är också markant låga. De har flera års eftergymnasial utbildning, stimulerande arbetsuppgifter, flexibel arbetstid, fler semesterdagar och kompensationsledighet. Arbetsmiljön har förändrats i takt med samhället i övrigt, både på gott och ont. Verktyg och metoder för att förbättra den fysiska arbetsmiljön har införts. Men nya risker har tillkommit avseende den psykiska arbetsmiljön till exempel slimmade organisationer, ökad administration, ökade krav på rapportering. Från undersökningen (Work Life Balance, Försvarshögskolan) av hur yrkesofficeren ser på balansen mellan arbetets krav och krav från sin sociala omgivning kan slutsatsen dras att de upplever en obalans. Redan idag förekommer utbrändhet och andra fysiska reaktioner och om inget görs är faran stor att detta ökar.

Däremot har inte arbetsmiljön nämnvärt förbättrats vid operationer i de olika beredskapsnivåerna eller vid övningar. Det är fortfarande ansträngande att vara till sjöss under långa perioder, flyga på gränsen av den fysiska förmågan, strida på marken och fatta beslut om liv och död. Det gäller både under övning och träning och det kommer gälla vid krig. Trots moderna system är till exempel det pågående kriget i Ukraina oerhört krävande. De förutsättningarna kan inte Försvarsmakten påverka. Kraven ställs i stället utifrån hur motståndaren förväntas uppträda eller uppträder. Efter ingåendet i försvarsalliansen Nato är det dessutom den organisationens samlade bedömning av kraven på Försvarsmaktens operativa förmåga och därmed yrkesofficeren som kommer vara styrande.

Trots de oförändrade yttre förutsättningarna i yrkesofficerens arbetsliv kan man inte bortse från påståendet "70 är det nya 50". Som en följd av det bör nuvarande antagande att 70 % ska vara yngre än 40 – 45 år ses över och kanske justeras till 50 – 55 år. Vidare kan det utifrån en sådan översyn samt den ökade arbetsförmågan finnas utrymme för att justera nuvarande 55 år respektive 61 års pensionsålder. Ett rimligt antagande kan vara att pensionsåldern är 60 respektive 65 år. Det ska dock påminnas om att en åldersfördelning 70/30 kräver någon form av styrd eller stimulerad avgång för 50 % av yrkesofficerarna innan de fyller 40 år (dagens norm för att vara attraktiv på arbetsmarknaden) eller snarare 50 år som kanske är den blivande normen för "attraktiv" på arbetsmarknaden. Ett system för detta behöver utvecklas på sikt. I nuläget är det inte akut eftersom FM ska tillväxa samt har stora pensionsavgångar. Men som tidigare belysts bör ett system vara på plats när effekterna av PA avdelning 1 ska omhändertas.

1.2.3. Hur anpassa villkoren efter yrkesofficerens förutsättningar att arbeta längre

Ett stort steg togs i och med PA 16 som är ett modernt pensionsavtal som främjar längre arbetsliv. Yrkesofficerarnas pensionsålder anpassades i och med det till utvecklingen i samhället. PA 16 är ett premiebaserat system som bygger på livsinkomst samt har en reglerad tidigaste uttagsålder som följer riktåldern i det allmänna pensionssystemet. Avsättningarna till pension är i nivå med arbetsmarknaden i övrigt.

Möjligen kan någon anmärka att det är en lång övergångsperiod innan alla arbetstagare tillhörande avdelning 2 har gått i pension, cirka 32 år. Fördelen för arbetsgivaren med den långa övergångsperioden är dock att införandet av de nya villkoren kunde ske utan att de behövde kompensera redan anställda arbetstagare. Officersförbundet menar att det ska bli en rättighet att förskjuta yrkesofficerspensionen i avdelning 2 vilket bedöms främja ett längre arbetsliv och därmed korta övergångsperioden. Fler och fler bedöms komma vilja, eller som framkommit ovan känna sig tvingade att använda möjligheten.

Vi menar dock att förändringen av den praktiskt möjliga pensionsålder i PA avdelning 1 blev för stor för yrkesofficerarna. Utifrån kravet på FM att ha operativ förmåga att försvara Sverige och därmed kraven på yrkesofficeren finns det goda skäl att se över villkoren i PA 16 avdelning 1 för yrkesofficerarna. En sammantaget rimlig förändring är att yrkesofficeren bör kunna ta ut pension X år före riktåldern med en total pensionsnivå om 70 % livslångt. Flygförare med 25 år i flygtjänst bör kunna ta ut pension X+5 år före riktåldern. En lösning är en yrkesofficerspension i avdelning 1 om 4 respektive 9 år med en förmån om 70 %. För att bibehålla nivån 70 % livslångt måste åren med yrkesofficerspensionen vara pensionsgrundande för allmän pension.

Eftersom en lägre pensionsålder är en följd av samhällets krav på operativ förmåga och yrkets krav ska det finansieras genom att FM betalar ”pensionskostnaden” för de extra åren. Men om FM ska finansiera detta själva kommer antalet anställda succesivt eller ambitionsnivåer avseende operativa förmågor minska varför en ökning av anslaget är enda rimliga lösningen.

1.3. Andra arbetsuppgifter

Precis som konstaterades i SOU 1991:87 Betänkande av militära pensionsåldersutredningen är det rimligt att arbetslivet känns meningsfullt och stimulerande. Vidare att de andra arbetsuppgifter som genomförs i Försvarsmakten idag utförs av civilt anställda. Situationen bedöms vara liknande idag varför en generell modell som grund för att hantera högre pensionsålder inte är någon attraktiv lösning.

1.4. Omställning annat yrke och/eller arbetsgivare

Även inom detta område uttalade sig utredaren i SOU 1991:87, se 8.2.1. Förutsättningarna är liknande idag. Idag är det fortfarande svårt att få nytt jobb för äldre än 50 år. Det innebär att stimulerad avgång bör ske mellan 40 och 50 år. Möjligen kan tillgången på arbetskraft i åldrarna upp till 65 år göra det enklare att växla yrke efter 50 år. Det har nyligen också införts visst stöd genom den Statliga trygghetsöverenskommelsen för att stimulera yrkesväxling.

Det ökade fokuset på totalförsvaret ger behov av kompetens inom militär planeringsmetod, säkertjänst, logistik m.m. vid andra myndigheter och även inom företagen. Här spelar fysisk arbetsförmåga mindre roll. Det öppnar för att det kan finnas en arbetsmarknad att söka sig till.

Men just nu och i ett antal år framöver kommer det vara brist på yrkesofficerare vilket omöjliggör att överföra dem till andra uppgifter utan att det blir brist i GRO och KRO.

Det kan också konstateras att yrkesofficeren är som mest attraktiv för Försvarsmakten vid samma tid som det skulle vara som mest lämpligt att yrkesofficeren växlar över till annat yrke. Det gäller särskilt för specialistofficerarna.

Ett personalförsörjningssystem som bygger på yrkesväxling bedöms därmed inte vara det verktyg som möjliggör att yrkesofficerens pensionsålder som yrkesofficer kan vara upp mot 69 år.

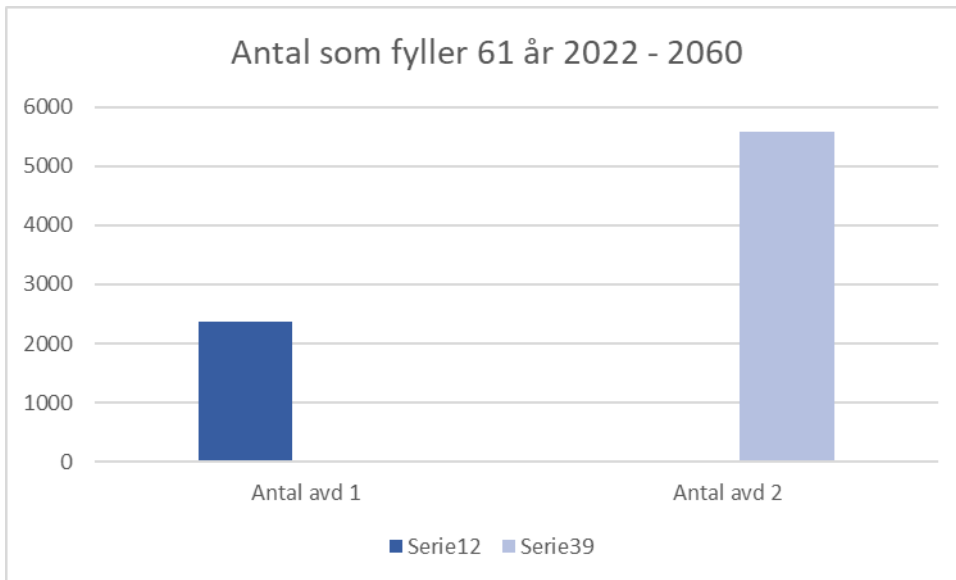
1.5. Sammanfattning

Vi menar att förändringen av den praktiskt möjliga pensionsålder i PA avdelning 1 blev för stor för yrkesofficerarna. Utifrån kravet på FM att ha operativ förmåga att försvara Sverige och därmed kraven på yrkesofficeren finns det goda skäl att se över villkoren i PA 16 avdelning 1 för yrkesofficerarna. En sammantaget rimlig förändring är att yrkesofficeren bör kunna ta ut pension X år före riktåldern med en total pensionsnivå om 70 % livslångt. Flygförare med 25 år i flygtjänst bör kunna ta ut pension X+5 år före riktåldern.

2. Försvarsmaktens kompetensförsörjning med yrkesofficerare

2.1. Åldersstruktur

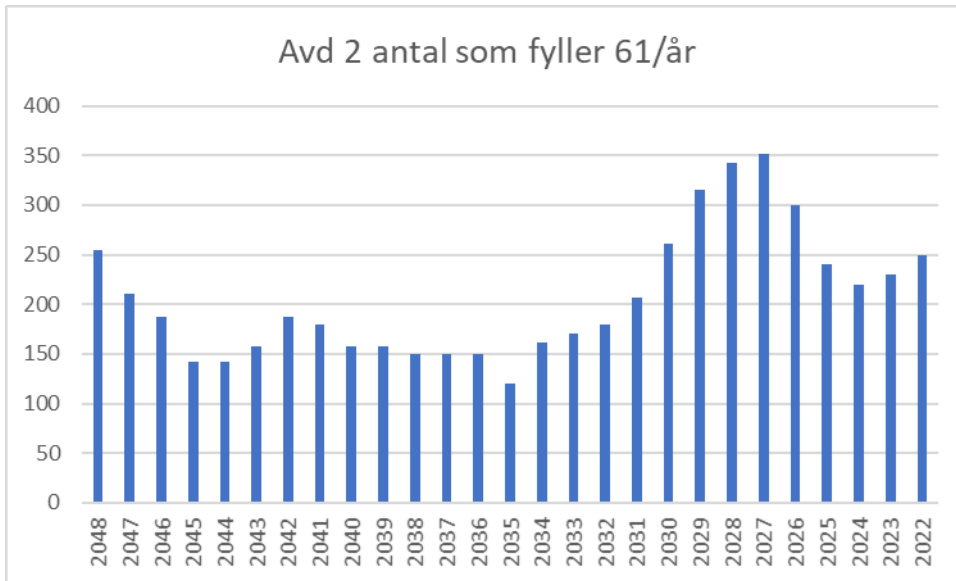
Utifrån FM ÅR 2020 har antalet yrkesofficerare som uppnår 61 år fram till och med 2060 beräknats. Antagande har gjorts om hur många som rekryteras in samt hur många som avslutar sin anställning före 61 år. Det är inga exakta siffror men nedanstående diagram ger en bild av storleksordningen +/- 50 i varje åldersklass.



2.1.1. 2022 – 2048

Under dessa år är det individer som tillhör avdelning 2 som uppnår 61 år som kan gå i pension. En del undantag kan finnas som har bytt till avdelning 1 och som då kan gå i pension från den för var tid gällande tidigaste uttagsålder 62 till bedömt 65 år.

Observera dock det som framgått ovan. Födda – 84, - 85, -86 och -87 kommer inte få ta ut någon allmän pension när de blir 65 år 2049, 2050, 2051 respektive 2052. På grund av systemet med riktålder får de tidigast ta ut allmän pension från 66 år. Det kan innebära att de känner sig tvingade att arbeta kvar till 66 år och därmed inte heller kan ta ut den temporära pensionen mellan 61 och 65 år.

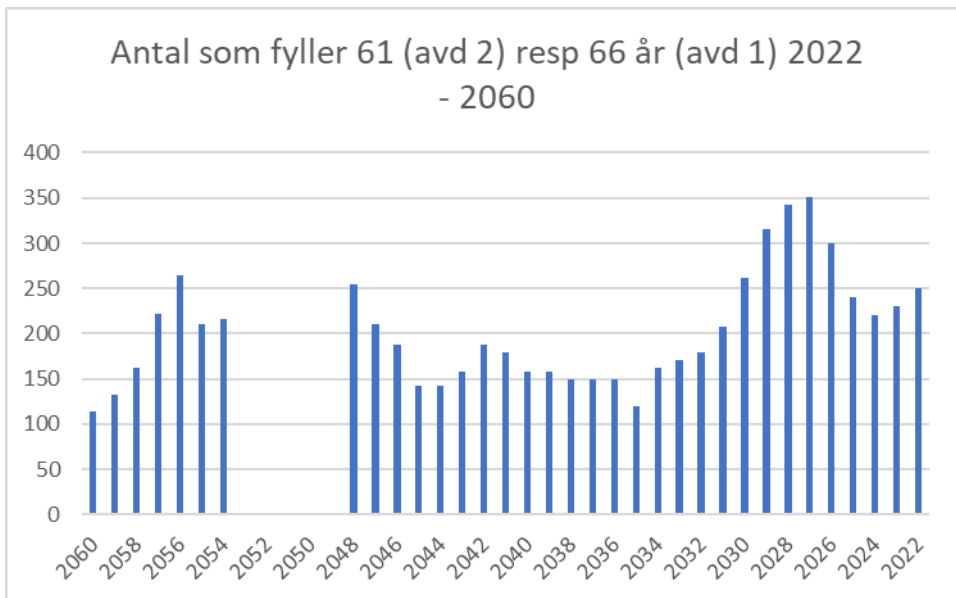


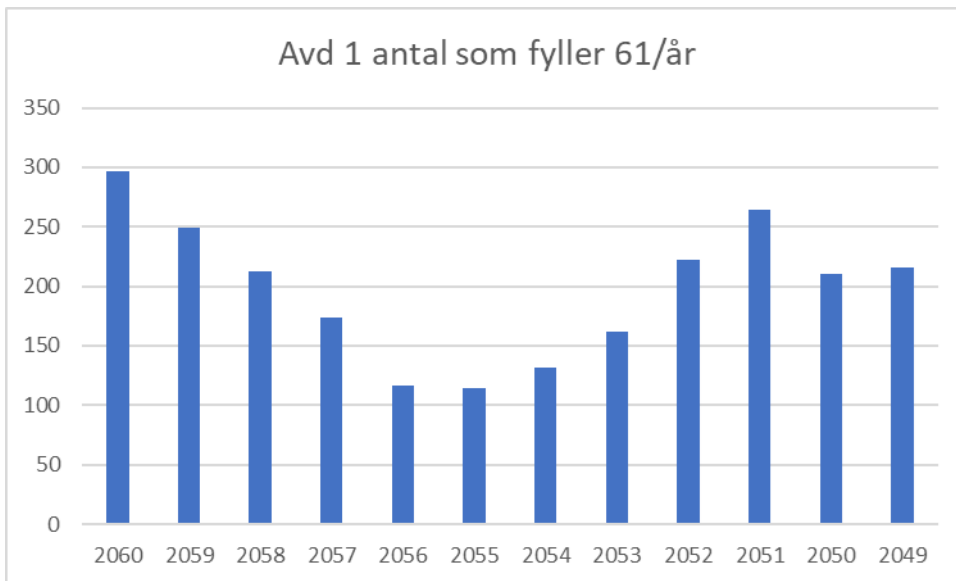
2.1.2. 2049 – 2060

Från 2049 finns det ingen yrkesofficer kvar i avdelning 2, förutom de som eventuellt arbetar kvar ett eller flera år efter 61 år. Som framgått ovan kan det vara så att födda -84 till -87 varit tvungna att arbeta kvar till 66 år (2049, 2050, 2051 respektive 2052).

Tidigaste uttagsålder 2049 är enligt prognosen 66 år. Eftersom de första som omfattas av avdelning 1 endast är 61 år 2049 får de inte ta ut någon pension. Först 2054 blir de 66 år och får möjligheten att ta ut tjänstepension och allmän pension.

Följden av riktålderssystemet blir att det under åren 2049 till 2053 kommer vara näst intill omöjligt för någon yrkesofficer att börja ta ut pension. Undantagen utgörs av de från avdelning 2 som arbetat kvar efter 61 år.





Försvarsmakten hade 2020 en åldersstruktur där cirka 55 % är högst 44 år och 45 % är 45 år eller äldre. Utifrån antagande om förtida avgångar, pensioneringar och nyrekrytering fram till 2032 är cirka 70 % högst 44 år och cirka 30 % 45 år eller äldre. Från 2049 när nuvarande möjlighet att gå i pension vid 61 år upphör kommer andelen 45 år eller äldre snabbt öka.

2.2. Sammanfattning

Nuvarande pensionsvillkor kommer påverka Försvarsmaktens åldersstruktur. Från 2049 när nuvarande möjlighet att gå i pension vid 61 år upphör kommer andelen 45 år eller äldre snabbt öka.

3. Andra länders pensionssystem för yrkesofficerare

3.1. Yrkesspecifika pensionsvillkor i några europeiska länder

För att få ytterligare en generell utblick i hur andra länder diskuterar frågan om yrkesspecifika pensionsåldrar har utredningen tagit del av en rapport från Inspektionen för socialförsäkringen, Rapport 2021:7 ”Möjligheter till tidig pensionering. En analys av internationella erfarenheter”.

I rapportens 7:e kapitel Möjlighet till tidig pensionering för personer i vissa yrken eller med vissa arbetsuppgifter förs det ett sammanfattande resonemang, enligt nedan.

” En lösning med lägre pensionsåldrar för de som arbetar i vissa yrken innebär att de som har arbetat minst ett visst antal år i yrket får pension vid en lägre ålder än den som gäller för andra. Det är vanligt med lagar eller antal som ger de som arbetar i vissa yrken en lägre pensionsålder än vad andra har. Det kan finnas flera skäl till det:

- att det är fråga om speciellt slitsamma yrken*
- att äldre inte kan prestera på toppnivå i yrket*
- att det kan medföra risker för andra att äldre arbetar i yrket.*

Den lägre pensionsåldern kan variera mellan yrkena. De som är i dessa yrken måste ha arbetat en viss tid i yrket för att få en pension när de slutar arbeta vid en lägre ålder än den normala pensionsåldern. Den vanligaste motiveringen till den här lösningen är att det är fråga om särskilt slitsamma yrken, men det finns också en del med de andra båda motiveringarna. Vi beskriver här några sådana yrken.

Till gruppen som presterar sämre när de blir äldre räknas i Norge exempelvis de som är balettdansare och de som är operasångare. Det kan också gälla de som är militärt anställda. När Sverige fick de första avtalspensionerna redan på 1700-talet, var det just för officerare med motiveringen att det var svårt att prestera på hög nivå för äldre inom armén. När det gäller risker för andra kan nämnas piloter, men också förare av tåg eller spårvagnar i vissa länder.

Vilka yrken som anses vara särskilt slitsamma skiljer sig markant mellan länder. Ett yrke som har låg pensionsålder i ett land behöver inte ha det i ett annat land. Det finns också skillnader när det gäller hur många yrken som omfattas, och dessa skillnader är stora. Numera finns sådana regler bara för få yrken i Sverige, medan ett stort antal yrken omfattas av denna typ av regler om lägre pensionsålder i Norge och Österrike. I Frankrike finns ungefär 400 yrken med lägre pensionsålder. I till exempel i Finland och Österrike behöver flera andra krav förutom ett slitsamt arbete vara uppfyllda för att bli beviljad tidigare pension. I den österrikiska modellen krävs ett visst antal pensionsgrundande år och det finns en lista med yrkeskategorier som uppfyller kraven för att räknas som "tungt arbete" (Schwerarbeit). I Finland bedöms varje fall individuellt om det handlar om ett arbetsår med tungt arbete eller inte. En lösning med en individuell bedömning som i Finland kan förväntas kräva mycket administrativt arbete. I den österrikiska modellen är systemet utformat så att arbetsgivaren har en skyldighet att anmäla "Schwerarbeit" under anställningstiden. Därför kan den modellen antas kräva mindre arbete vid pensionsbeslutet. Samtidigt krävs ett helt system för löpande bedömning av arbeten, ett system som liknar systemet i Frankrike.

I både Österrike och Finland syftar förmånen till att personer med vissa yrken kan gå i pension tidigare (vid 63 i Finland och vid 60 i Österrike) under ett förmånsbestämt system. I Sverige har alla möjlighet att gå i pension vid 62 år¹, men problemet är att pensionen då blir låg. De lösningar som finns i Österrike och Finland erbjuder därmed inte någon lösning som Sverige kan använda för dessa grupper.

En möjlig lösning skulle kunna vara att personer som uppfyller kraven för många år i tungt arbete – på vilket sätt man nu vill definiera och pröva det – får ett tillägg som höjer deras pensioner. Alternativt kan det finnas kollektivavtalslösningar som ger högre avsättningar till pensionen för vissa yrkesgrupper.

Länder som Grekland har en högre arbetsgivaravgift och en högre pensionsavgift (skatt) för vissa yrken för att finansiera en högre och tidigare pension. Det skulle gå att göra liknande lösningar i Sverige där vissa yrken får betala en högre pensionsavgift för att få en högre pension. En sådan lösning skulle kunna kompensera för ett kortare arbetsliv och en tidigare pension.

En annan möjlighet skulle vara att personer som uppfyller kraven på ett långt arbetsliv med tungt arbete och som kommer att få garantipension skulle kunna ha möjlighet att ta ut garantipensionen tidigare. I det nuvarande förslaget om ett undantag om höjda åldersgränser i pensionsystemet ska enbart personer med ett mycket långt arbetsliv (det vill säga 44 år med minst två inkomstbasbelopp) fortfarande ha möjlighet att ta ut garantipension vid 65 år. Detta undantag skulle kunna utvidgas till personer med slitsamma arbeten som har arbetat med tunga arbetsuppgifter under en längre period som modellen i Österrike och Finland (38 år i Finland; 10 år under de senaste 20 åren och med 45 års försäkringstid i Österrike). Denna möjlighet skulle då enbart finnas för personer i slitsamma arbeten som hamnar på garantinivån. Problematiken med bedömningen och dokumentationen av tunga arbeten återstår. Den finska modellen med arbetslivspensionen omfattar väldigt få personer än så länge vilket kan tyda på att förmånen ställer alltför höga krav. Den österrikiska modellen har däremot kritiserats för att vara både dyr och oförutsägbar.

Nackdelar och negativa drivkrafter med en särreglering för vissa yrkesgrupper

¹ 62 år gällde för uttag av allmän pension i Sverige när aktuell rapport skrevs. Från 2023 är tidigaste uttagsålder istället 63 år.

Det finns både fördelar och nackdelar med de system för särreglering för vissa yrkesgrupper som vi presenterar här. Fördelen är framför allt att de kan göra det lättare för de som är utslitna att tidigare lämna arbetsmarknaden och att möjliggöra tidigt utträde i förebyggande syfte för olika yrkesgrupper innan de blir utslitna och möjligen har rätt till sjukersättning. Men det finns också nackdelar som gör att det finns en tendens i flera länder att gå ifrån denna typ av särreglering av olika yrken. Vi går igenom några av dessa nackdelar.

För det första kan en sådan särregel leda till att pressen på arbetsgivare att förbättra arbetsmiljön i yrket inte blir lika stor som den annars skulle ha varit. För det andra kan det göra att personer väljer att vara kvar i yrket även om de skulle kunna få ett annat yrke, om de vet att de inom ett fåtal år skulle kunna få en tidig pension som de inte skulle kunna få om de lämnade yrket. Det kan minska rörligheten på arbetsmarknaden. För det tredje kan det vara svårt att ändra regler i riktning mot en högre pensionsålder för ett yrke, även om yrket skulle ha ändrat karaktär så att det har blivit mindre slitsamt. De som är i yrket skulle i ett sådant fall förlora en rättighet som kan ha varit en bidragande faktor till att de valt att arbeta och fortsätta att arbeta inom yrket. För det fjärde är det svårare att avgöra om det är den psykosociala arbetsmiljön än om det är den fysiska arbetsmiljön som är påfrestande. För det femte kan ett och samma yrke vara olika påfrestande för olika personer. Det kan göra att vissa inte får någon möjlighet att gå i tidig pension när de behöver det och andra kan få göra det även om de inte behöver det, beroende på hur yrkena är klassificerade.

Fördelar och positiva drivkrafter med en särreglering för vissa yrkesgrupper

Möjligheten att underlätta tidig pensionering för personer med många år med tungt arbete skulle nå en begränsad grupp. Denna möjlighet skulle därmed inte leda till att majoriteten får möjlighet att gå i pension tidigt. En utformning som den i Österrike och Finland kräver många år i arbetet för att denna möjlighet inte ska motverka målet om ett långt arbetsliv för gruppen som omfattas.

Däremot kan det vara positivt för hälsan för personer i slitsamma arbeten att sluta arbeta tidigare. Tidigare forskning pekar på att det bara finns ett samband mellan sen pensionering och sämre hälsa för lågutbildade personer. En annan studie visar ett samband mellan lågkvalificerade, tunga arbeten och en lägre förväntad livslängd. Vissa yrkesgrupper har en lägre förväntad livslängd med upp till 3,5 år. En del kan relateras till sämre hälsa bland dessa grupper, men det finns kvar en skillnad även när man jämför de med andra personer som hade lika bra hälsa under arbetslivet. Ett sätt att hantera detta skulle kunna vara att utöver någon form av sjukersättning även erbjuda yrkesspecifika särregleringar. Ett regelverk som gör det lättare att gå i tidig pension för vissa yrkesgrupper skulle bidra med att utjämna den ojämlika tiden som pensionär mellan dessa grupper och resten av befolkningen.”

3.2. Yrkesofficiäres pensionsvillkor i Norge, Danmark och Finland

Här ges en översiktlig bild av villkoren i de nordiska länderna utifrån underlag från fackliga organisationer i Norge, Danmark och Finland samt information på webb-sidor. Det främsta syftet är att se om det finns bra exempel att ta efter. Fokus ligger på hur systemen förväntas se ut från nu och i överblickbar framtid. Gemensamt förefaller vara att förändringar skett under senare år. Precis som vi i Sverige har två olika avdelningar (PA 16 avdelning 1 och 2) finns det i de nordiska länderna ett system för de äldre och ett annat för yngre och blivande anställda. För de äldre verkar strävan vara att de genom övergångsbestämmelser ska gå ganska oskadda ur förändringarna. Av det skälet ligger tyngdpunkten i det som följer på de ”nya” villkoren.

Finland

I Finland regleras pensioner för yrkesofficerare (all militär personal) i författning. Yrkesofficerarna har en lägre pensionsålder än statstjänstemän i övrigt. Den är kopplad till den obligatoriska avgångsåldern från anställningen. Om det finns tungt vägande skäl och individen

samtycker kan individen anställas som civil efter uppnådd avgångsålder. Att det är obligatoriskt att avgå från anställningen ökar naturligtvis arbetsgivarens ansvar att tillse att det finns en pension efter anställningen.

Avgångsålder för yrkesofficer är i nuläget 57 år för de som är födda 1970 – 72. För flygförare är avgångsåldern 47 år för födda 1980 – 82. För de med grad överste eller högre är avgångsåldern 62 år respektive 57 år. För både yrkesofficerare och flygförare gäller lägre avgångsålder (trappa) för de som är födda tidigare än nyss nämnda årtal. I Finland finns det generellt för alla pensioner en modell där pensionsåldern höjs utifrån årskullens beräknade levnadsålder. För tillfället tillämpas den inte på yrkesofficerare.

Pensionen, den totala pensionen vilken i Finland är lika med den militära pensionen får maximalt uppgå till 60 % av den genomsnittliga lönen de 10 sista åren. Tidigare var nivån 61 – 66 %. Pensionen tjänas in från 17 år med 2 % av årsinkomsten per år, flygförare 3 %.

Det finns en viss möjlighet att lämna avställningen vid 48 år och få ut den intjänande pensionen vid 57 år.

Norge

I Norge regleras pensioner för yrkesofficerare i förordning och kollektivavtal. Landet har ett system med särskilda pensionsåldrar för yrken som medför ovanlig fysisk eller psykisk belastning eller ställer speciella krav på fysiska eller psykiska egenskaper. Yrkesofficer har utifrån dessa bestämmelser 60 år som pensionsålder. I likhet med Finland är man skyldig att avgå vid uppnådd pensionsålder. Det pågår dock en debatt i Norge om att ta bort avgångsskyldigheten. De norska organisationerna är dock kritiska mot detta eftersom de befärrar att de särskilda pensionsvillkoren därmed försvinner. Pensionsnivån är cirka 66 %

Danmark

I Danmark regleras pensionen för yrkesofficerare i kollektivavtal för anställda efter september 2014. Ett tidigare system med lagreglerad tjänstemansanställning (jmf. Fullmaktsanställning) är i huvudsak avvecklat avseende nyanställning av officerare. Pensionsvillkoren för de yngre är ett premiesystem utan avtalad pensionsålder. Enligt uppgift från Hovedorganisationen för officerare bedöms båda grupperna uppnå en total (allmän pension och tjänstepension) pensionsnivå på 70 – 80 % av lönen de hade innan pensioneringen. Nivån bedöms nås vid cirka 65 – 70 år.

3.3. Sammanfattning

I ett antal av de europeiska länderna finns en acceptans för att yrkesofficerare ska ha yrkesspecifik pensionsålder. Det förs dock kontinuerligt diskussioner om förändringar med tanke på ökad medellivslängd, brist på arbetskraft och svårigheter att finansiera lägre pensionsåldrar.

Den lägre pensionsåldern är i många fall kopplad till någon form av avgångsskyldighet. I huvudsak är pensionsåldern styrd av förordningar men i länder med förhandlingsrätt för militär personal finns kompletterande kollektivavtal.

Pensionsnivån i de europeiska länderna motsvarar oftast övriga statligt anställda.

Det som kan tas med från jämförelsen är acceptansen för att yrkesofficerare bör ha en lägre pensionsålder än arbetstagare i allmänhet utifrån yrkets höga krav avseende fysisk och psykisk funktionsförmåga. Vidare att den tidigare pensionsåldern inte ska innebära en försämrad pensionsnivå jämfört med övriga arbetstagare.

4. Avslutning

Nuvarande pensionsvillkor kommer påverka Försvarmaktens åldersstruktur. Från 2049 när nuvarande möjlighet att gå i pension vid 61 år upphör kommer andelen 45 år eller äldre snabbt öka.

Utredningen menar att det finns skäl att ifrågasätta om PA 16 avdelning 1 blev ett för stort steg avseende lämpligaste pensionsålder för yrkesofficerare. Trots trolig ökad arbetsförmåga efter 55 år för flygförare respektive 61 år för gemene yrkesofficer bedömer utredningen att pensionsåldern inte motsvarar Försvarmaktens behov av medarbetare i ”stridande förband”. En bedömning är att cirka 55 - 60 år (flygförare) respektive 61 - 65 år (gemene yrkesofficer) kan vara en rimlig kompromiss mellan samhällets behov, individens förmåga och behov samt FM behov.

En sammantaget rimlig förändring är att yrkesofficeren bör kunna ta ut pension X år före riktåldern med en total pensionsnivå om 70 % livslångt. Flygförare med 25 år i flygtjänst bör kunna ta ut pension X+5 år före riktåldern. En lösning är en yrkesofficerspension i avdelning 1 om 4 respektive 9 år med en förmån om 70 %. För att bibehålla nivån 70 % livslångt måste åren med yrkesofficerspensionen vara pensionsgrundande för allmän pension.