



---

# FFI-RAPPORT

---

19/01074

## Samfunnsøkonomiske virkninger av heving av særaldersgrensen

— del 2 – ikke-prissatte virkninger

Petter Y. Lindgren  
Torbjørn Hanson



# **Samfunnsøkonomiske virkninger av heving av særaldersgrensen – del 2 – ikke-prissatte virkninger**

Petter Y. Lindgren  
Torbjørn Hanson

---

## **Emneord**

Samfunnsøkonomisk analyse

Aldersgrenser

Pensjon

Motivasjon

Økonomisk teori

## **FFI-rapport**

19/01074

## **Prosjektnummer**

1466

## **ISBN**

P: 978-82-464-3198-7

E- 978-82-464-3199-4

## **Godkjenner**

Sverre Kvalvik, *forskningsleder*

Jan Erik Voldhaug, *forskningsjef*

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskreven signatur.*

## **Opphavsrett**

© Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Publikasjonen kan siteres fritt med kildehenvisning.

---

---

## Sammendrag

For å imøtekomme de pågående demografiske endringene i det norske samfunnet, har blant annet særaldersgrensene i offentlige stillinger blitt et tema for potensielle reformer. I forsvarssektoren har det de siste årene derfor vært fokus på å analysere mulige endringer i særaldersgrensen. Forsvarets særaldersgrense er begrunnet i et organisatorisk behov for å ha en personellstruktur i aldersmessig balanse. Forsvarsdepartementet har utredet tre alternativer til dagens ordning. Alternativene innebærer å heve aldersgrensen fra 60 år til 62 år for alle militært ansatte (1), eller å øke aldersgrensen til enten 65 (2) eller 70 år (3) for militært ansatte i stab- og støttestillinger.

I denne rapporten studerer vi samfunnsøkonomiske virkninger av å heve særaldersgrensen for militært ansatte. Rapporten er den andre i rekken av tre rapporter som sammen skal gi Forsvarsdepartementet et samfunnsøkonomisk beslutningsgrunnlag for å kunne vurdere en endring av særaldersgrensen. Mens vi verdsetter effekten av økt samlet arbeidstilbud i Norge av heving av særaldersgrensen i del I, tar denne rapporten – del II – for seg andre mulige virkninger for Forsvaret og samfunnsøkonomien. Vi tar i bruk den akademiske litteraturen på feltene arbeids- og personelløkonomi samt forsvarsøkonomi for å identifisere virkninger og deres omfang. Vi benytter pluss-minusmetoden for å anslå kvalitativt de relative størrelsene på virkningene vi identifiserer.

For mange militært ansatte er særalderspensjonen et monetært gode, fordi personellet kan enten fortsette å arbeide i sivil sektor eller bli pensjonist med relativt god pensjon. En heving av særaldersgrensen vil da redusere avlønningen. Det kan ha en positiv effekt ved at andelen personell med iboende motivasjon for arbeid i Forsvaret vil øke. Samtidig kan heving av særaldersgrensen medføre en rekke negative virkninger. Ved redusert avlønning kan rekrutteringen til militære stillinger påvirkes negativt, og det kan bli vanskeligere å beholde militært personell i forsvarssektoren. Innsats og motivasjon kan også reduseres som følge av at høyere særaldersgrense fører til at det tar lengre tid for personell å stige i gradene når ansatte på toppen av forsvarshierarkiet blir stående lenger i jobb. Hvis Forsvarets evne til å beholde personell reduseres vil det resultere i noe høyere utdanningskostnader for Forsvaret.

For samfunnet har vi identifisert fem virkninger. Virkningene er størst i alternativ 3 fordi dette alternativet medfører høyest reduksjon i antallet særalderspensionister. Virkningene for samfunnet blir da vurdert til svakt negativ eller ingen virkning på grunn av Forsvarets rekrutteringsevne, svak til middels negativ virkning på Forsvarets evne til å beholde personell, middels negativ virkning på motivasjonen og innsatsen blant militært personell samt svakt negativ virkning på samfunnets utdanningskostnader. For arbeidsmarkedet vil heving av særaldersgrensen kunne medføre svake positive eller negative virkninger. Samlet vurderer vi virkningene for samfunnet til svakt negative i alternativ 1, svak til middels negative i alternativ 2 og middels negative i alternativ 3.

Anslagene i denne rapporten er preget av høy usikkerhet, men representerer allikevel de utfall som er mest sannsynlige basert på tilgjengelig kunnskap fra samfunnsøkonomi og det norske samfunnet. Rapportens diskusjoner og konklusjoner spiller en sentral rolle i det samlede samfunnsøkonomiske beslutningsgrunnlaget.

---

---

## Summary

Modern, industrialized economies face major economic challenges due to low birth rates and increasing life expectancies. In Norway, there has been a substantial focus on reforms of the pension system in order to counter the future need to finance public budgets. In light of the challenge to increase labor supply among older workers to mitigate the ongoing demographic changes in the Norwegian society, the special retirement age among public professions has become a theme for potential reforms. The Norwegian Ministry of Defense has evaluated three alternative versions of increasing the special retirement age in the Norwegian Armed Forces (NAF). Alternative 1 consists of increasing the age from 60 years to 62 years for all military personnel. In alternative 2 and 3, military personnel in operational positions keep the current 60 year retirement age, while military employees in support positions increase the retirement age to 65 and 70 years respectively.

In this report, we study economic effects for the Norwegian society of increasing the special retirement age for military personnel in NAF. The report is volume 2 in a three-volume report series that investigates the economic consequences for the Norwegian society of an increase in the special retirement age. While we calculate quantitatively the effect of net increase in labor supply in volume I, this report – volume II – assesses other potential effects for NAF and the Norwegian society. We make use of the academic literature within labor and personnel economics, in addition to defense and military economics, to identify effects and their scale. The plus-minus method is applied to estimate qualitatively the relative size of the effects identified. Many military employees will perceive the monetary compensation as reduced if the special retirement age is increased or removed. Reduced lifetime pay may have positive effects on self-selection in the sense that NAF increases the share of the personnel with high intrinsic motivation. On the other hand, the recruitment and retention of military personnel may be affected negatively by lower lifetime pay. In addition, when high-ranked personnel increase their career time, i.e. keep their high ranks for longer periods of time, junior personnel will queue up for a longer time. This may reduce motivation and efforts. Finally, a potential reduction in retention rates will influence the education costs within the organization.

For the Norwegian society, we have identified five effects. The effects are largest in alternative 3, because in this alternative, the number of special retirees is reduced the most. The effects can be summed up as: weakly negative or negligible effects on reduced recruitment, weak to middle negative effect on retention, middle negative effect on motivation and efforts, and weakly negative effect on education costs. The labor market effects may be either positive or negative, but will in any case be weak.

The conclusions in this report are based on qualitative assessment of potential effects. There is no relevant empirical research on changes to the pension system in NAF to draw upon. Instead, our analysis is based exclusively upon knowledge from the academic literature and knowledge about NAF. The estimates are based on available facts and knowledge, but keep in mind that the estimates are characterized by high uncertainty. This report's conclusions play a central role in the total evaluation of the economics of special retirement age increase.

---

---

# Innhold

<b>Sammendrag</b>	<b>3</b>
<b>Summary</b>	<b>4</b>
<b>Innhold</b>	<b>5</b>
<b>1 Innledning</b>	<b>7</b>
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Dagens særaldersgrense og pensjonssystem for militært personell	8
1.3 Problemstilling	8
1.4 Formålet med samfunnsøkonomiske analyser	9
1.5 Nullalternativet og de tre alternativene for heving av særaldersgrensen	9
1.6 Samfunnsøkonomi og virkninger for individet, Forsvaret og samfunnet	11
1.7 Rapportstruktur og målgruppe	12
<b>2 Metode for ikke-prissatte virkninger</b>	<b>13</b>
2.1 Metode for samfunnsøkonomiske analyser	13
2.2 Pluss-minusmetode	14
2.3 Virkninger og omfang	16
<b>3 Mulige virkninger for Forsvaret</b>	<b>19</b>
3.1 Monetært insentiv	20
3.2 Ikke-monetære forhold	28
3.3 Seleksjonseffekter	37
3.4 Utdanningskostnader	38
3.5 Effektretning, styrke og tidsperspektiv	38
<b>4 Mulige virkninger for samfunnet</b>	<b>41</b>
4.1 Virkninger for effektiv allokering av ressurser i samfunnet	41
4.2 Retensjon	43
4.3 Rekruttering	45
4.4 Innsats	47
4.5 Utdanningskostnader	48
<b>5 Konklusjon</b>	<b>50</b>

---

5.1	Virkninger for Forsvaret	50
5.2	Virkninger for det norske samfunnet	52
5.3	Alternative hevinger av særaldersgrensen	53
<b>6</b>	<b>Videre forskning</b>	<b>55</b>
	<b>Bibliografi</b>	<b>56</b>



---

---

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Moderne, industrialiserte økonomier står overfor store økonomiske utfordringer på grunn av lave fødselsrater og høyere levealder. De demografiske endringene påvirker arbeidsstyrkens relative andel av befolkningen, og offentlige budsjetter blir presset av høyere pensjonsutgifter og lavere skatteinntang. Spesielt stor er denne utfordringen for land der befolkningen er stabil eller synker, som i Italia, Japan og Spania. Også i Norge er en aldrende befolkning en økonomisk utfordring for offentlige budsjetter. På bakgrunn av denne utfordringen ble det gjennomført en omfattende pensjonsreform i 2011, med stor effekt for arbeidstilbudet i privat sektor (Hernæs mfl. 2016). En større reform av offentlig sektor er nylig blitt inngått mellom partene i arbeidslivet.<sup>1</sup> I disse pensjonsreformene søker man å balansere behovet for insentiver for å øke arbeidstilbudet med ønsket om å sikre alle en adekvat pensjon.

Om lag 30 prosent av offentlige ansatte har en form for særaldersgrense, hvorav 12 prosent av statlige ansatte og 40 prosent av kommunalt ansatte (Veland 2013). I Forsvaret er særaldersgrensen for militært ansatte 60 år. I lys av utfordringen med å øke arbeidstilbudet blant eldre arbeidstakere, for å imøtekomme pågående demografiske endringer i det norske samfunnet, har også særaldersgrensene i offentlige stillinger blitt et tema for potensielle reformer. Det er signalisert i flere offentlige dokumenter at særaldersgrensen i Forsvaret og øvrige sektorer skal vurderes (Finansdepartementet 2004, 2017; Forsvarsdepartementet 2012, 2014, 2016).

I perioden 2015–2016 ledet Forsvarsdepartementet (FD) en utredning av særaldersgrensen i forsvarssektoren. FFI leverte flere sentrale bidrag som denne utredningen bygger på, blant annet flere studier som hadde til hensikt å gi bedre forståelse av pensjonskostnader og særaldersgrense (Hove mfl. 2016; Hove og Åmot, 2016) og analyser av hvordan alderssammensetningen påvirkes ved ulike alternativer for å heve særaldersgrensen (Gisnås mfl. 2016). I etterkant av utredningen har FFI også studert restarbeidskapasitet blant særalderspensjonister (Strand mfl. 2018) og særtilllegg i alderspensjonen (Elman og Hove, 2018).

Samfunnsøkonomiske nytte-kostnadsanalyser var ikke en del av kunnskapsgrunnlaget til FDs anbefalinger om særaldersgrensen (Forsvarsdepartementet 2016). Samfunnsøkonomiske nytte-kostnadsanalyser er imidlertid en egnet metode for å danne et samfunnsøkonomisk beslutningsgrunnlag for offentlige tiltak, reformer og investeringer. Et slikt beslutningsgrunnlag vil være et sentralt innspill for å sikre fornuftige beslutninger av betydning for samfunnet. Vi har derfor utarbeidet en rapportserie der del I (Lindgren og Hanson 2018) omfatter én verdsatt virkning, del II (denne rapporten) undersøker andre mulige ikke-prissatte virkninger og del III (Lindgren og Hanson 2019b) oppsummerer funn og etablerer det samfunnsøkonomiske beslutningsgrunnlaget. Rapportserien utfyller kunnskapsgrunnlaget, siden Forsvarsdepartementet, forsvarssektoren og det norske samfunnet til nå har hatt liten innsikt i samfunnsøkonomiske virkninger av en eventuell heving av særaldersgrensen.

---

<sup>1</sup> <https://www.finansportalen.no/pensjon/ny-offentlig-tjenestepensjon/>

---

---

## 1.2 Dagens særaldersgrense og pensjonssystem for militært personell

Arbeidstakere plikter å fratre jobben i det de når aldersgrensen. I staten er den alminnelige aldersgrensen 70 år, mens aldersgrensen er 72 år i privat og kommunal sektor.<sup>2</sup> Særaldersgrenser er aldersgrenser som er lavere enn de alminnelige aldersgrensene. Pensjonsalder derimot er minimum alder for å kunne ta ut alderspensjon. For de med særaldersgrense er pensjonsalderen potensielt 3 år lavere enn særaldersgrensen. For tidligere pensjonering enn særaldersgrensen må arbeidstakeren oppfylle 85-årsregelen: summen av tjenestetid og alder må minst være 85 år ved uttakstidspunktet. Regelen er hjemlet i pensjonsloven. I dagens pensjonssystem vil, ved 30 års opptjeningstid, militært ansatte i Forsvaret motta særalderspensjon pålydende 66 prosent av sluttlønn. Særalderspensjonen gjelder fra særalderspensjonering (57–60 år). Ved 67 års alder går pensjonisten over på alderspensjon fra folketrygden og offentlig tjenstepensjon (OfTP), som i sum også utgjør 66 prosent av sluttlønn.<sup>3</sup>

## 1.3 Problemstilling

I del I (Lindgren og Hanson 2018) verdsettes samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader av økt samlet arbeidstilbud i samfunnet som følge av en potensiell heving av særaldersgrensen.<sup>4</sup> I denne rapporten – del II – tar vi et steg videre ved å studere følgende problemstilling:

- Hvilke andre mulige samfunnsøkonomiske virkninger vil en eventuell heving av særaldersgrensen ha?

Problemstillingen ovenfor blir besvart ved å kartlegge mulige virkninger av heving av særaldersgrensen. Det gjøres ved å gjennomgå internasjonal samfunnsøkonomisk litteratur om hva som får personell til å rekrutteres og bli værende i samme bedrift eller offentlig institusjon, og hva som motiverer til innsats på arbeidsplassen. Vi vurderer deretter kvalitativt hvorvidt de mulige ikke-prissatte virkningene kan antas å være positive eller negative for Forsvaret og for samfunnet, og størrelsen på virkningene. Til slutt vurderer vi om virkningene vil være av midlertidig eller permanent karakter. Det vil være opp til fremtidig samfunnsøkonomisk forskning å avdekke den faktiske størrelsen på disse mulige virkningene.

I denne rapporten – del II – vurderer vi altså kvalitativt mulige virkninger av hevet særaldersgrense for Forsvaret og det norske samfunnet. Denne rapporten komplementerer derfor del I - (Lindgren og Hanson 2018). Til sammen tas resultater og konklusjoner fra del I og del II med inn i det fullstendige samfunnsøkonomiske beslutningsgrunnlaget. Dette grunnlaget kan leses i Lindgren og Hanson (2019b).

---

<sup>2</sup> Henholdsvis Lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven) og Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).

<sup>3</sup> Det er kun frem til 1963-kullet man har garanti om 66 % av sluttlønn (Elman og Hove 2018).

<sup>4</sup> I del I diskuterer vi noen sentrale variabler for verdsettelsen av økt arbeidstilbud, som for eksempel verdien av eldre ansattes arbeid i Forsvaret, verdien av fritid, arbeidsdeltagelsen til særalderspensjonister og uføretilbøyeligheten blant eldre forsvarsansatte.

---

---

## 1.4 Formålet med samfunnsøkonomiske analyser

Samfunnsøkonomisk analyse er en metode for å verdsette samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader av investeringer eller politiske tiltak. Slike analyser spiller en sentral rolle som beslutningsgrunnlag. Det er vanlig i norsk sammenheng å utføre samfunnsøkonomiske analyser av større offentlige investeringsprosjekt for å bedre forståelsen av om en investering er riktig å utføre eller for å få kunnskap om hvilket alternativ blant flere mulige som gir størst verdi for samfunnet.

I Finansdepartementets (2014) rundskriv om prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser står det følgende når det gjelder formålet med slike analyser:

‘Samfunnsøkonomisk analyse brukes for å klarlegge og synliggjøre virkningene av reformer, reguleringer, investeringer, tjenesteproduksjon eller andre tiltak. Samfunnsøkonomisk analyse kan benyttes innenfor alle samfunnssektorer. Analysene vil inngå i et beslutningsgrunnlag, og skal vurderes sammen med eventuelle andre utredninger og høringsinnspill.’ (Finansdepartementets 2014: 1).

I denne rapporten vil vi benytte en variant av samfunnsøkonomiske analyser som kalles *nytte-kostnadsanalyser*. I slike analyser vil man forsøke å verdsette nytte- og kostnadsvirkninger av et tiltak eller investeringer. For virkninger det ikke er mulig å verdsette, skal analytikeren vurdere virkningene kvalitativt. Slik kan man sammenstille gevinstene og kostnadene og kunne konkludere hvorvidt et tiltak eller investering er samfunnsøkonomisk lønnsomt eller ikke. I denne rapporten – i motsetning til del I (Lindgren og Hanson 2018) – har det ikke vært mulig å verdsette virkningene i norske kroner. Analysen av ikke-prissatte virkninger er like fullt en samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsanalyse; forskjellen er at vi kun har hatt mulighet til å vurdere virkningene for samfunnet kvalitativt.

## 1.5 Nullalternativet og de tre alternativene for heving av særaldersgrensen

I nullalternativet endres ikke særaldersgrensen. I nullalternativet vil alle militært ansatte som har et tilsetningsforhold til 60 år motta særalderspensjon fra fylte 60 år. Når disse individene fyller 67 år blir de overført til alderspensjon. I rapportserien tas det utgangspunkt i en hypotetisk fremtid der aldersstrukturen er i likevekt. Her er altså tilførselen av personell like stort som avgangen. Dette gjelder både nullalternativet og alternativ 1–3. Vi har valgt en slik løsning fordi vi i del I benyttet en matematisk modell (fra Gisnås, Åmot, og Reitan (2016)) som beregnet aldersstrukturen for militært personell i forsvarssektoren (se Lindgren og Hanson 2018). Den dynamiske overgangen fra tiltakets innføring til aldersstrukturen når likevekten, er derfor ikke med i vurderingene. Slik analyse omtales som komparativ statikk (*comparative statics*) i samfunnsøkonomifaget. Det gir visse begrensninger på analysen; det er kun de permanente virkningene som har reell innflytelse på våre konklusjoner. Vi identifiserer også midlertidige virkninger i denne rapporten. Disse er kun inkludert for å vise at vi har vurdert virkningene. De vil imidlertid ikke ha noen innvirkning på konklusjonen vår, fordi vi behandler tiltaket ut i fra hypotetiske fremtider der aldersstrukturen er i balanse.

---

---

Det er usikkerhet knyttet til hvordan særalderspensjonsordningen til militært ansatte og til alderspensjonsordningene for statlige ansatte vil se ut i fremtiden. Et forslag til offentlig tjenstepensjon er nylig vedtatt (se Arbeids- og Sosialdepartementet 2018). Vi har her valgt å forutsette at militært ansatte i forsvarssektoren har en særalderspensjon tilsvarende 66 prosent av sluttlønn. Vi har videre lagt til grunn at særalderspensjonistene kan arbeide videre i sivil sektor<sup>5</sup> uten avkortning i særalderspensjonen. Når det gjelder alderspensjonen har vi antatt at særalderspensjonister er fullt skjermet fra levealdersjusteringen i den ordinære alderspensjonsordningen ved at arbeidsgiver betaler inn til pensjonskonto tilsvarende innskuddet den ansatte ville hatt ved en lønn lik sluttlønnen. Særalderspensjonistene vil derfor motta en alderspensjon tilsvarende en som avslutter yrkeskarrieren ved fylte 67 år. Vi har antatt denne hybridordningen fordi vi mener det er sannsynlig med en særalderspensjonsordning for militært ansatte som både tilbyr ordinær særalderspensjon, men som samtidig skjermer særalderspensjonistene fra relativt lav alderspensjon, hvis samfunnet velger å fortsette å ha en særaldersgrense på 60 år for denne yrkesgruppen. Vi tror også at insentivordningene som ble vektlagt i reformen av privat sektor, og som er innbakt i forslaget til offentlig tjenstepensjon, er en sannsynlig del av en fremtidig særalderspensjonsordning der særaldersgrensen er 60 år.

Nullalternativet blir sammenlignet med tre alternativer for heving av særaldersgrensen. Disse er presentert av Forsvarsdepartementet (2016):

**Alternativ 1:** Særaldersgrensen heves fra 60 til 62 år for militært ansatte.

**Alternativ 2:** Særaldersgrensen heves fra 60 til 65 år for militært ansatte i støttestillinger.

**Alternativ 3:** Særaldersgrensen heves fra 60 til 70 år for militært ansatte i støttestillinger.

I alternativ 1 økes altså særaldersgrensen med to år for alt militært personell, både i operative stillinger og i støttestillinger.<sup>6</sup> Vi antar at 85-årsregelen blir fjernet. Den nominelle økningen i alternativ 1 blir inntil fem år (fra 57 til 62 år). Vi antar også at behovet for antall militært ansatte holdes likt. Fra Lindgren og Hanson (2018) vet vi at heving av særaldersgrensen gir en direkte virkning i form av et lavere behov for nye rekrutter, siden flere ansatte står lenger i arbeidet. Hvis alt annet holdes likt innebærer dette blant annet at personellet i gjennomsnitt må stå lenger i stilling, og at det således vil kunne oppstå «kø» for å avansere i hierarkiet. Ved bruk av den matematiske modellen i Gisnås, Åmot, og Reitan (2016) kan det beregnes hvordan ulike personellgrupper påvirkes av hevingen. I denne rapporten har vi imidlertid ikke mulighet til å vurdere denne type virkninger i detalj. Vi nøyer oss derfor med å peke på virkningen i form av

---

<sup>5</sup> Med sivil sektor menes ikke-militært arbeidsliv, altså arbeidsplasser i det private næringslivet, i det offentlige og i sivilsamfunnet.

<sup>6</sup> Strand og Pay (2016) definerer operative og støttestillinger (se vedlegg A i Lindgren og Hanson (2018)). De definerer operativ struktur til å inneholde personellkategoriene operativ, operativ stab samt personell fra kategoriene spesielle kategorier og teknikere. Den operative kategorien fanger opp besetningsmedlemmer på fartøy, fly og kamplattformer samt stillinger på kompaninivå eller tilsvarende. Operativ stab inkluderer operative staber i inn- og utland. Spesielle kategorier inkluderer yrkesbefal med sivil akademisk utdanning. Teknikere inkluderer teknisk personell. Andre kategorier er en del av støttestrukturen (definert som støttestillinger).

---

---

mindre behov for nye rekrutter i de ulike alternativene, og diskuterer vesentligheten av virkningene ut i fra dette.

Alternativ 2 og 3 er differensierte løsninger, der særaldersgrensen kun heves for personell i støttestillinger. Forskjellen mellom de to siste alternativene er at særaldersgrensen for personell i støttestillinger blir satt til henholdsvis 65 år (alternativ 2) og at særaldersgrensen blir fjernet (alternativ 3). Særaldersgrensen for støttestillinger i alternativ 3 blir derfor 70 år.

I alternativene opprettholdes pensjonsordningene (særalderspensjon og alderspensjon) slik som i nullalternativet, men særaldersgrensen heves. Det betyr at i alternativ 1 og 2 mottar særalderspensjonister 66 prosent av sluttlønn i særalderspensjon, med mulighet til å arbeide i sivil sektor uten avkortning av særalderspensjonen. Videre mottar særalderspensjonistene alderspensjonsinnskudd tilsvarende en statlig ansatt med lønn lik sluttlønnen til de militært ansatte. En heving av særaldersgrense vil da kunne lede til en reduksjon i livslønnen til militært ansatte, fordi de som fortsetter den militære yrkeskarrieren i forsvarssektoren i 60-årene ikke vil ha mulighet til både å heve særalderspensjon og arbeide videre i sivil sektor med full lønn. Hvis vi hadde antatt vesentlig dårligere pensjonsordninger for militært ansatte, for eksempel ved at de ikke ble kompensert for levealderjustering eller dårligere skjerming fra opptjening til offentlig tjenestepensjon i særalderspensjonisttilværelsen, ville det kunne påvirke vurderingene vi gjør når vi sammenligner alternativ 1 til 3 med nullalternativet. Vi diskuterer dette videre i konklusjonen.

## 1.6 Samfunnsøkonomi og virkninger for individet, Forsvaret og samfunnet

Vitenskapen «samfunnsøkonomi» (*economics*) kan i hovedsak deles inn i makro- og mikroøkonomi. Mens makroøkonomien studerer nasjonale og internasjonale størrelser som arbeidsledighet, inflasjon, rentenivå, handel med andre land, økonomisk vekst, o.l., er mikroøkonomien rettet mot å forstå individuelle aktørers økonomiske atferd i markedet eller i det offentlige, det være seg arbeidstakere, forbrukere, byråkrater, bedrifter, ledere eller aksjeeiere. Det gjør faget fleksibelt i den forstand at det kan studere enkeltindivider, én bedrift, ett marked, én næring, én sektor i staten, hele norsk økonomi eller den globale økonomien. Det er viktig å presisere at samfunnsøkonomi tilbyr verktøy for å studere mange ulike nivåer i samfunnet.<sup>7</sup>

Samfunnsøkonomiske grener spesialiserer seg på én eller noen få økonomiske enheter (f.eks. arbeidsmarkedet eller kapitalmarkedet). Slik er det også i den internasjonale grenen militær- og forsvarsøkonomi (*military/defence economics*) som vi benytter i denne rapporten. Her har pensjon blant militært personell blitt studert i en årrekke, spesielt i USA. I militær- og forsvarsøkonomien har forskerne forsøkt å forstå hvordan pensjonssystemet bidrar til å dekke det amerikanske forsvarets behov for personell, og hvordan eventuelle reformer vil påvirke det amerikanske forsvarets evne til i å rekruttere kompetente og ressurssterke ansatte (Asch og Warner 1994; Asch, Johnson, og Warner 1998; Warner 2006; Knapp mfl. 2016). Siden USA baserer hele styrken sin på ansettelse (USA avsluttet verneplikten i 1973, se Warner og Asch

---

<sup>7</sup> I Norge er det en vanlig misforståelse at faget «samfunnsøkonomi» kun er opptatt av «samfunnet» i betydning hele den norske økonomien.

---

---

2001)), har det også vært et mål for forskningen å forstå om det amerikanske forsvaret tiltrekker seg et tilstrekkelig antall kompetente søkere. Militær- og forsvarsøkonomien har derfor fokus på virkningene for det amerikanske forsvaret, og kun unntaksvis for hele den amerikanske økonomien.

I samfunnsøkonomiske nytte-kostnadsanalyser derimot tar analysene utgangspunkt i teori og innsikt fra mikroøkonomien til å studere virkninger av tiltak, reformer eller investeringer for hele økonomien. Denne typen analyser skiller seg altså fra mange samfunnsøkonomiske studier som kun studerer deler av økonomien. Mikroøkonomien tilbyr teori, metode og empiri som er nyttig når vi skal utføre analyse av politiske endringer som offentlige tiltak, reformer eller investeringer. I denne rapporten diskuterer vi mulige samfunnsøkonomiske virkninger av hevet særaldersgrense utover økt arbeidstilbud. Vi gjør dette ved å benytte teori, funn og resultater fra internasjonal forskning på pensjon, arbeidstilbud og militære organisasjoner. I store deler av denne litteraturen er ikke forskerne opptatt av virkningene for en hel økonomi. Vi tar derfor i bruk det analytiske skillet vi har skissert ovenfor mellom effekter for én enhet (individ, bedrift, marked, osv.) og for en hel økonomi (samfunn).

## **1.7 Rapportstruktur og målgruppe**

I kapittel 2 legger vi frem metoden som er benyttet i rapporten. For å besvare problemstillingen deles analysen i to deler: i kapittel 3 redegjør vi for mulige virkninger for forsvarssektoren og forsvarsevnen ved en heving av særaldersgrensen. Vi drøfter hvordan virkningene for forsvarssektoren påvirker norsk økonomi i kapittel 4. Vi konkluderer studien i kapittel 5. Til slutt skriver vi kort om videre forskning i kapittel 6. Målgruppen for rapporten er beslutningstakere i forsvarssektoren som jobber med personellpolitiske problemstillinger.

---

---

## 2 Metode for ikke-prissatte virkninger

Mange virkninger i en samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsanalyse er ikke mulige å verdsette i kroner. Finansdepartementet (2014) slår fast at det er sentralt å avdekke ikke-prissatte virkninger. Slike virkninger skal da vurderes kvalitativt. Det betyr ikke at disse ikke-prissatte virkningene er mindre viktige enn de verdsatte virkningene. Verdsatte og ikke-prissatte virkninger vil sammen utgjøre det samfunnsøkonomiske beslutningsgrunnlaget for beslutningstakerne. Det er et mål for den kvalitative vurderingen av ikke-prissatte virkninger å belyse hvilken relevans og omfang virkningene har for samfunnet.

I dette kapitlet legger vi frem metode for kvalitative vurderinger av ikke-prissatte virkninger av heving av særaldersgrensen. Vi bygger her på Direktorat for Økonomistyrings (DFØ) (2014) veileder i samfunnsøkonomiske analyser, men justerer noe på anbefalingene for å tilpasse den til rapportens problemstilling. Kapitlet om ikke-prissatte effekter i DFØ (2014) lener seg delvis på Statens vegvesens veileder (oppdatert versjon: Statens vegvesen (2018)).

### 2.1 Metode for samfunnsøkonomiske analyser

I denne rapporten har vi tatt utgangspunkt i Finansdepartementets rundskriv om samfunnsøkonomiske analyser (Finansdepartementet 2014). Vår metode for ikke-prissatte virkninger følger anbefalingene i DFØs (2014) veileder for samfunnsøkonomiske analyser. Her vil vi kort sammenfatte metoden som ligger til grunn for rapporten.

DFØ (2014) opererer med en åtte-trinns metode for samfunnsøkonomiske analyser:

1. Beskrive problemet og formulere mål.
2. Identifisere og beskrive relevante tiltak.
3. Identifisere virkninger.
4. Tallfeste og verdsette virkninger.
5. Vurdere samfunnsøkonomisk lønnsomhet.
6. Gjennomføre usikkerhetsanalyse.
7. Beskrive fordelingsvirkninger.
8. Gi en samlet vurdering og anbefale tiltak.

I denne rapporten har vi tatt utgangspunkt i problem og mål (1) slik det er beskrevet i tidligere arbeider fra Forsvarsdepartementet og FFI (se kapittel 1.1). Tiltaket er definert som heving av særaldersgrense, og Forsvarsdepartementet har definert tre alternative versjoner av dette tiltaket (2). Denne rapporten gjelder flere virkninger (3), identifisert gjennom lesning av den akademiske litteraturen om arbeids- og personelløkonomi samt militær- og forsvarsøkonomi (for metode, se delkapittel 2.3.2). Disse virkningene har det ikke vært mulig å tallfeste og verdsette. Vi har derfor utført alternativet til verdsettelse, nemlig kvalitativ vurdering av ikke-prissatte virkninger. Hovedansvarlig til denne rapporten er derfor å vurdere kvalitativt de

---

---

mulige virkningene av heving av særaldersgrensen (4). Siden virkningene er vurdert kvalitativt har det heller ikke vært mulig å utføre kvantitative usikkerhetsanalyser (6), men vurderingene diskuterer usikkerheten i våre anslag på størrelsen til virkningene. I denne rapporten utfører vi en delvis analyse av samfunnsøkonomisk lønnsomhet (5). Vi henviser til Lindgren og Hanson (2018) for studie av økt samlet arbeidstilbud i samfunnet og Lindgren og Hanson (2019b) for det samlede samfunnsøkonomiske beslutningsgrunnlaget. I sistnevnte kan man også lese om fordelingsvirkninger (7) og den samlede vurderingen og anbefalingen (8).

I de to neste kapitlene diskuterer vi først metoden for å vurdere virkninger og dernest metoden for å avdekke mulige virkninger.

## **2.2 Pluss-minusmetode**

Pluss-minusmetoden fordrer at brukerne av metoden er i stand til å avdekke hvilke virkninger en offentlig reform, tiltak eller investering kan forventes å skape. Metoden er avledet spesielt med tanke på natur og kultur, områder som er vanskelige å verdsette, men som ofte blir påvirket av investeringer i for eksempel infrastruktur. Metoden skiller analytisk mellom hvordan en virkning innenfor et område (geografisk, samfunnsområde) har en betydning og et omfang (DFØ 2014). Med betydning menes hvor viktig virkningen er for individer og grupper i samfunnet, eller for samfunnet som helhet. Med omfang menes i hvor stor grad virkningen påvirker et område.

### **2.2.1 Omfang og virkning**

Pluss-minusmetoden krever at man definerer både omfang og betydning. I det følgende diskuterer vi omfanget for Forsvaret og samfunnet slik det studeres i henholdsvis kapittel 3 og 4. Vi forklarer også hvorfor vi utelater diskusjoner om betydning i disse kapitlene.

I denne rapporten studerer vi først virkningenes omfang for Forsvaret (kapittel 3). Forsvaret produserer hovedsakelig forsvarsevne. Vi er derfor opptatt av virkningene målt i endringer i forsvarsevne når vi behandler effektene for Forsvaret i kapittel 3. I hvilken grad forsvarsevnen er viktig er opp til politikere og samfunnet. Det er mulig at ulike virkninger treffer ulike deler av Forsvaret, og slik kan ha forskjellige effekter på forsvarsevnen. Analysene i denne rapporten er ikke treffsikre nok, og er heller ikke ment å være det, for å kunne spesifisere hvilke deler av Forsvaret som opplever mest eller minst effekt av de ulike virkningene. Rapporten vil derfor i kapittel 3 kun ta for seg omfang, og ikke diskutere betydning.

I kapittel 4 studerer vi hvorvidt virkningene som identifiseres i kapittel 3 vil ha samfunnsmessige effekter. For samfunnet som helhet er det mulig at kostnader i form av redusert forsvarsevne oppveies av gevinster i andre deler av samfunnet. Det avhenger av flere variabler vi diskuterer videre der. Vi vurderer de ikke-prissatte effektene for samfunnet med hensyn på samfunnsmessig effektivitet, altså om heving av særaldersgrense har positiv nettoeffekt på utnyttelsen av (de knappe) ressursene i det norske samfunnet. Som ved forsvarsevnenes betydning er det utenfor vårt ansvarsfelt å vurdere hvilken betydning effektiv



---

---

ressursutnyttelse har for det norske folk. Vi har derfor valgt å konsentrere analysen omkring virkningenes omfang på effektiviteten i det norske samfunnet.

På tross av innskrenkningen av analysen til kun å gjelde omfang, er pluss-minusmetoden en meningsfull metode for å vurdere kvalitativt ikke-prissatte virkninger. For omfang benytter vi en sjudelt skala:

+++	Sterk positiv virkning
++	Middels positiv virkning
+	Svak positiv virkning
0	Ubetydelig/ingen virkning
-	Svak negativ virkning
--	Middels negativ virkning
---	Sterk negativ virkning

### 2.2.2 Fallgruver

Alle metoder har noen svakheter. Det gjelder også for pluss-minusmetoden. DFØ (2014) argumenterer for at det er visse fallgruver ved pluss-minusmetoden:<sup>8</sup>

- i. å vurdere konsekvenser uten å ha vurdert betydning og omfang i forkant,
- ii. å legge vekt på lokale interesser fremfor objektive og faglig baserte vurderinger,
- iii. å overvurdere nytte på eget fagområde (optimismeskjevhet),
- iv. mangelfull dokumentasjon av hvordan vurderingene er gjort, og hvem som har gjort vurderingene.

Siden vi kun studerer omfanget i denne rapporten, vil omfang og virkninger<sup>9</sup> være av samme størrelse (i). Med lokale interesser henvises det her til tiltak eller investeringer som finner sted lokalt i Norge, og at resultatene fra en analyse kan bli skjeve av at analytikerne tar mer hensyn til lokalbefolkningens interesser enn storsamfunnets. Vi har ikke den samme utfordringen, siden en heving av særaldersgrensen ikke er et lokalt tiltak. Vi kan likevel bli påvirket av å arbeide med et tiltak som har stor påvirkning på Forsvaret. Som ansatte ved FFI er arbeidsoppgavene våre knyttet til å analysere Forsvaret og forsvarssektoren (ii). Fallgruve nummer tre (iii) er knyttet til at samfunnsøkonomiske analyser står i fare for å bli skjeve (*biased*) hvis analytikerne og fagfolkene de henter informasjon fra har skjeve forestillinger om fagfeltet de arbeider innenfor (jf. metodene for å vurdere virkninger og omfang i kapittel 2.3). Konklusjonene kan da

---

<sup>8</sup> Listen er hentet direkte fra DFØ (2014).

<sup>9</sup> Konsekvens, virkning og effekt er her definert som det samme fenomenet; vi begrenser oss imidlertid til å benytte de to sistnevnte begrepene.

---

---

bli skjeve, både i positiv og negativ retning, men vi tror fallgruven i hovedsak gjelder positiv skjevhet. Samfunnsøkonomiske analyser handler ofte om investeringer innenfor infrastruktur. Hvis analytikerne og fagfolkene som bidrar med innspill til vurderinger for eksempel har arbeidet med tog hele yrkeskarrieren, er det lett å vektlegge de positive sidene ved dette fremkomstmiddelet, slik at totalvurderingen blir for optimistisk med hensyn på de samfunnsøkonomiske nettogevinstene. I så fall vil analytikerne overvurdere den samfunnsøkonomiske verdien av tog. Denne fallgruven er ikke like relevant for denne rapporten. Vi tar ikke stilling til verdien av forsvarsevnen for samfunnet, men forsøker å identifisere ulike virkninger for Forsvaret og deretter oversette hvordan disse virkningene påvirker samfunnets ressursutnyttelse.

Den siste fallgruven er nok den mest sentrale i vår sammenheng, og vi har forsøkt så godt som mulig å være transparente med argumentene og analysene som ligger bak våre vurderinger (iv).

### 2.2.3 Alternative metoder

Et alternativ til pluss-minusmetoden er en ren verbal beskrivelse. DFØ (2014) minner imidlertid om tre gode grunner til å benytte pluss-minusmetoden i vurderingen av virkninger:<sup>10</sup>

- i. Metoden legger opp til å gjennomføre en systematisk, enhetlig og faglig basert vurdering av de ulike ikke-prissatte virkningene.
- ii. Metoden bidrar til at ikke-prissatte virkninger blir mer synlige.
- iii. Bruk av metoden vil gi en bedre og mer pedagogisk fremstilling av ikke-prissatte virkninger i et samlet beslutningsgrunnlag.

Det gir altså mening å benytte pluss-minusmetoden for denne studien. Det er også en metode som er standard for ikke-prissatte virkninger i norske samfunnsøkonomiske nytte-kostnadsanalyser.

## 2.3 Virkninger og omfang

Hvordan kan vi vite at vi har inkludert alle virkningene en heving av særaldersgrensen vil ha? Og hvordan kan vi kjenne til omfanget disse virkningene vil ha? I dette kapitlet diskuterer vi hvordan vi kan sikre faglig og systematisk identifikasjon av virkninger og anslag på omfanget av disse virkningene.

Det er i hovedsak tre kilder til en god forståelse av virkninger av et offentlig tiltak, reform eller investering: a) tidligere studier på området eller erfaringer fra eksperimenter og piloter i mindre skala, b) den generelle akademiske litteraturen og c) fagpersoner. På bakgrunn av disse kildene finnes det (minst) fem metoder for å frembringe kunnskap innenfor et kunnskapsfelt: i) lese tidligere studier og trekke ut sentrale poeng eller gjennomføre pilotstudier og eksperimenter, ii) lese den generelle akademiske litteraturen og forstå sentrale argumenter og uenigheter, iii)

---

<sup>10</sup> Listen er hentet direkte fra DFØ (2014).

---

---

ekspertpanel, iv) intervjuer og v) spørreundersøkelse. De tre sistnevnte metodene kan benyttes for å hente informasjon og kunnskap fra fagpersoner. Vi diskuterer hver av metodene nedenfor.

### 2.3.1 Tidligere studier, piloter og eksperimenter

Den første metoden for identifikasjon av virkninger og deres omfang er lesning av tidligere nytte-kostnadsanalyser innenfor samme område. I Norge utføres det årlig mange samfunnsøkonomiske analyser av tiltak, reformer og spesielt investeringer. Vi har imidlertid ikke vært i stand til å finne noen studier som har det samme nedslagsfeltet som denne rapporten. Det nærmeste vi fant var en studie av Vista Analyse (Strøm mfl. 2015) om fordeler og ulemper ved å heve pensjonsrelaterte aldersgrenser. Strøm mfl. (2015) studerer virkninger for arbeidstilbudet av en heving av særaldersgrensen, men ikke hvordan dette påvirker retensjon<sup>11</sup>, rekruttering og motivasjon for ulike samfunnssektorer. Vi benyttet denne studien i del I (Lindgren og Hanson 2018), men studien har lite å tilby denne rapporten, fordi den ikke diskuterer ikke-prissatte virkninger slik vi gjør her. Å heve aldersgrensen spesifikt for én yrkesgruppe vil generere andre virkninger enn hvis samfunnet hever aldersgrensen generelt for alle arbeidstakere. Siden vi ikke har funnet andre studier som spesifikt ser på ikke-prissatte virkninger av endring i aldersgrense for pensjon, ble det nødvendig for oss å se til den akademiske, samfunnsøkonomiske litteraturen.

Effekten av endringer i særaldersgrensen er så langt ikke studert gjennom piloter eller eksperimenter i liten skala. Piloter og eksperimenter vil imidlertid kunne være nyttig før en eventuell endring av særaldersgrense for større grupper personell i Forsvaret.

### 2.3.2 Akademisk litteratur

Vi har i hovedsak lent oss på den samfunnsøkonomiske litteraturen for å identifisere mulige virkninger av heving av særaldersgrense utover virkningen på samfunnets samlede arbeidstilbud, slik det er analysert i Lindgren og Hanson (2018). På FFI arbeider vi blant annet med arbeidsøkonomi, og spesielt underkategorien personelløkonomi. Slik har vi god kjennskap til både den generelle litteraturen som i hovedsak konsentrerer seg om monetære insentiver (lønn, tillegg, bonus, osv.) og den mindre, men gryende, litteraturen som tar for seg ulike varianter av iboende motivasjon (samfunnsoppdrag, indre motivasjon, karrierehensyn og identitet og profesjonsfølelse). Vi er også godt kjent med feltet forsvars- og militærøkonomi. Fra arbeids- og personelløkonomi på den ene siden og forsvars- og militærøkonomi på den andre siden, har vi vært i stand til å utlede hypoteser om mulige virkninger. Videre har vi gjennom kjennskap til Forsvaret og forsvarssektoren kunnet diskutere hvorvidt hypotesene vil gjøre seg gjeldende også i Norge, og i hvilket omfang og for hvilken tidsperiode.

---

<sup>11</sup> I denne rapporten benytter vi begrepet retensjon, en direkte oversettelse fra engelsk (*retention*), fordi begrepet er mye brukt i arbeids- og personelløkonomisk litteratur. Begrepet dekker en bedrift eller organisasjons evne til å beholde personellet over tid. Begrepet benyttes på norsk innenfor andre fagfelt, men da som en organisme/organ/kjertels evne til å holde på noe (medisin), evne til å huske noe (psykologi) eller tilbakeholdelse (rettsvitenskap). Vi har valgt å bruke begrepet fordi norsk kun har verb (f.eks. å beholde) og ikke substantiv med samme betydning.

---

---

### 2.3.3 Ekspertpanel

DFØ (2014) nevner at det kan være lurt å etablere et ekspertpanel, spesielt hvis den ikke-prissatte effekten er stor og kompleks. Generelt er det en god idé å benytte eksperter på området en studerer for både å identifisere virkninger og å vurdere omfanget av dem. I arbeidet med denne rapporten var det ikke mulig å få dette til. Vi tror allikevel at den viktigste metoden for mulige virkninger er inngående kjennskap til den akademiske litteraturen (diskutert i delkapittel 2.3.2). Få militært ansatte er eksperter på pensjon, og for de som måtte være eksperter vil det være vanskelig å skille ut de objektive vurderingene. Diskusjoner med et ekspertpanel kan imidlertid være nyttig for videre studier på et avgrenset område eller på en delproblemstilling.

### 2.3.4 Intervjuer

En fjerde metode for å avdekke virkninger og deres omfang er bruk av intervjuer. I stedet for et ekspertpanel kan vi bruke intervjuer med eksperter. Et naturlig valg ville da være semi-strukturerte dypintervjuer med varighet på 1–2 timer. Her møter intervjuer(ne) forberedt med en intervjuguide, men kan under intervjuet avvike fra guiden. Intervjuobjektene gis relativt stor frihet til å utdype personlige erfaringer og synspunkter.

Slike intervjuer er tid- og ressurskrevende, fordi forskerne skal forberede intervjuguide, planlegge, arrangere og utføre intervjuer, for deretter å transkribere og analysere intervju-materialet. Vi har ikke hatt mulighet til å utføre en slik metode, men vi anser det som en potensiell metode for å forstå virkninger av heving av særaldersgrense bedre.

### 2.3.5 Spørreundersøkelse

En femte metode for å avdekke virkninger og deres omfang er spørreundersøkelse. Fordelen med spørreundersøkelsen er at den kan nå relativt mange (sammenlignet med ekspertpanel og intervjuer). En spørreundersøkelse er også enklere å sammenstille og analysere, siden undersøkelsen kan foregå via internett. En svakhet ved spørreundersøkelser er at forskerne kun får svar på spørsmål de selv har skapt, og uten mulighet for toveis kommunikasjon og dynamikk slik et ekspertpanel og intervjumetoden vil gi. Selv om en spørreundersøkelse er relativt enkel å administrere er det fortsatt en tids- og ressurskrevende metode. Vi har derfor ikke hatt mulighet til å utføre en spørreundersøkelse for arbeidet med denne rapporten.

---

---

### 3 Mulige virkninger for Forsvaret

I dette kapitlet diskuterer vi ulike potensielle virkninger av en eventuell heving av særaldersgrensen. Kapitlet er delt mellom særalderspensjonen som et monetært insentiv, virkninger som kan følge av ikke-monetære forhold ved å arbeide i Forsvaret, seleksjonseffekter og utdanningskostnader. Vi starter hvert delkapittel med en oppsummering av innholdet, slik at lesere selv kan velge om de vil lese hele argumentasjonen eller kun konklusjonen.

Størrelsen på virkningene vi diskuterer i dette kapitlet vil som regel være avhengig av hvor store endringer som gjøres i særaldersgrensen og hvordan endringene implementeres i praksis. Det er i denne sammenheng verdt å minne om at denne rapporten legger til grunn likevektsmodellen fra Gislås, Åmot, og Reitan (2016). Analysen tar derfor utgangspunkt i hypotetiske fremtider der personellstruktur og demografi har nådd en likevekt og således ikke er i endring. Dette gjelder både nullalternativet (ingen heving av særaldersgrensen) og de tre alternativene til endring av særaldersgrensen. Det er disse fremtidene som sammenlignes i denne rapportserien. Det innebærer at vurderingene her ikke eksplisitt tar hensyn til for eksempel dagens demografi eller gradsstruktur.

Forsvarsdepartementet (2016) diskuterer tre alternativer til heving av særaldersgrense (se kapittel 1.5). I del I – Lindgren og Hanson (2018) – verdsettes de samfunnsøkonomiske gevinstene og kostnadene i kroner per alternativ, og Forsvarsdepartementets alternativer spiller der en stor rolle i analysene. I denne rapporten – del II – er ikke alternativene tillagt en like eksplisitt rolle. Grunnen er at vurderingene som gjøres i denne rapporten er kvalitative, slik at det ikke er mulig å skille like tydelig mellom størrelsen på virkningene mellom hvert alternativ for heving av særaldersgrensen. Retningen (fortegnet) for en identifisert virkning i denne rapporten vil gjelde for enhver heving av særaldersgrensen, selv om vesentligheten av virkningen kan variere mellom alternativene.

For å si noe om vesentligheten av virkningene vi identifiserer i denne rapporten vil vi kort gjøre rede for de ulike alternativene i Forsvarsdepartementet (2016), og synliggjøre vesentlighet i form av lavere behov for nye rekrutter i hvert alternativ. I diskusjonen av hver enkelt identifiserte mekanisme bak en virkning, vil vi imidlertid ta utgangspunkt i ett og samme alternativ når vi beskriver størrelsen på virkningen. Dette for å gjøre resonnementene tydeligere for leseren. Når vi i kapittel 5 konkluderer, vil vi i også presentere virkningene differensiert på hvert alternativ.

Mekanismene bak virkningene vi identifiserer i dette kapitlet er felles for de ulike alternativene. Det er imidlertid ikke sikkert at de ikke-prissatte virkningene er lineære i størrelsen på hevingen av særaldersgrensen. Det er imidlertid sannsynlig at virkningene er monotone. Det betyr at retningen på en bestemt virkning er enten positiv eller negativ i alle alternativene. For å gjøre de ikke-prissatte virkningene sammenlignbare på tvers av alternativer foretar vi her en vurdering der virkningene er minst i alternativ 1 og størst i alternativ 3. Fordi virkningen er størst i alternativ 3 presenteres de ulike virkningene i dette kapitlet med utgangspunkt i dette alternativet.

---

---

### 3.1 Monetært insentiv

#### 3.1.1 Rekrutterings- og retensjonsinsentiv

Oppsummering:

- Særalderspensjonsordningen i nullalternativet er et insentiv for rekruttering og retensjon hvis potensielle ansatte og eksisterende personell foretrekker tidlig pensjonering fra forsvarssektoren, med mulighet for å arbeide videre i sivil sektor med særalderspensjon, fremfor å arbeide videre i forsvarssektoren uten særalderspensjon.

Særalderspensjonsordningen vi har antatt i nullalternativet kan betraktes som et gode for militært ansatte. Her er særalderspensjonen 66 prosent av sluttlønnen i årene fram til den pensjonerte blir ordinær pensjonist ved fylte 67 år. Særalderspensjonister kan samtidig arbeide videre i det sivile arbeidsmarkedet uten trekk i særalderspensjonen. Sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv utgjør denne særalderspensjonsordningen en betydelig tilleggsbetaling for ansatte i militære stillinger, og vil således være et attraktivt gode for mange ansatte. Det er kun hvis den ansatte kunne tenke seg en videre militær karriere i forsvarssektoren i stedet for en tidlig pensjonisttilværelse, eller å ta seg arbeid i sivil sektor, at særalderspensjonsordningen kan bli oppfattet som et onde for individet.<sup>12</sup>

Det er viktig å huske på at i nullalternativet blir særalderspensjonister skjermet fra levealdersjusteringen ved at arbeidsgiver betaler inn beløp til individuell pensjonskonto tilsvarende en arbeidstaker med lønnsnivå som sluttlønnen til militært personell. Hvis vi ikke antok skjerming av alderspensjonen til militært ansatte ville særalderspensjonen hatt en lavere økonomisk verdi, og dette ville kunne endre våre vurderinger. Vi kommer tilbake til dette poenget i konklusjonen.

##### 3.1.1.1 Særalderspensjonen som årlig annuitet

Oppsummering:

- Særalderspensjon kan sees på som en annuitet den ansatte sparer i arbeidsaktive år og mottar etter endt militær karriere.

Hva er verdien av særalderspensjon for militært ansatte? Særalderspensjonen kan sees på som en årlig annuitet som Forsvaret sparer i en pensjonskonto til den enkelte ansatte, og som den ansatte kan begynne å ta uttak fra ved særalderspensjonering. Annuiteten inkluderer pensjonsparing i årene de ansatte er på særalderspensjon. Særalderspensjonister mottar nemlig full opptjening til Folketrygden i årene de er særalderspensjonister. Dette gjelder kun for de som har

---

<sup>12</sup> Rent formelt kan vi uttrykke dette som at nytten av forsvarslønn og arbeid i Forsvaret er høyere enn nytten fra særalderspensjon og full fritid eller nytten fra særalderspensjon og lønn og arbeid i sivil sektor.

---

---

vært lenge nok ansatt til å få opptjent særalderspensjon. En studie av endringer i særalderspensjonsordningen vil derfor ha mange likheter med en studie av endringer i lønn.

### **3.1.1.2 Heterogenitet i preferansene for særalderspensjon**

Oppsummering:

- Ansatte har ulike preferanser for arbeid i forsvarssektoren og sivil sektor samt for verdien av penger og fritid.
- Vi forventer derfor heterogenitet i hvordan de ansatte verdsetter særalderspensjonsordningen. Mange ansatte vil anse ordningen som et gode, mens andre vil oppfatte den som et onde.

Vil reduksjon eller fjerning av særalderspensjonsordningen redusere interessen for å rekrutteres eller fortsette som militært ansatt i forsvarssektoren? Det kommer an på hvor viktig særalderspensjonsordningen er for et individs beslutning om å søke seg til militær stilling i forsvarssektoren, og for beslutningen om å fortsette for allerede rekruttert personell. Personellet tilpasser seg i arbeidsmarkedet ved å ta hensyn til mange ulike forhold: faglig interesse, lønnsnivå, karrieremuligheter, status, utfordringer ved arbeidet, osv. Særalderspensjonen, og dens andel av total lønn, er kun en del av et større bilde. For noen er totallønnen veldig viktig, for andre er den ikke spesielt viktig. Derimot spiller det nok en rolle for tilnærmet alle på marginen. I dag har alle (i og utenfor Forsvaret) tilpasset seg de gjeldende lønnsbetingelsene samt alle andre forhold. Hvis man da endrer på særalderspensjonen vil det endre den relative attraktiviteten til Forsvaret versus sivile virksomheter for ansatte, potensielle ansatte og andre. Det er slike studier av endringer på marginen som gjør samfunnsøkonomi spesielt relevant for studiet av personellatferd (Lazear 2000a, 2000b; Lazear og Shaw 2007).

Det er rimelig å anta at personellet er heterogene i hvordan de anser særalderspensjonsordningen. Det vil si at det er variasjon i hvor høyt potensielt tjenestegjørende og tjenestegjørende personell verdsetter ordningen. Preferansene for særalderspensjonen varierer nok også med hvilken aldersgruppe personellet tilhører.<sup>13</sup> Hvis man verdsetter penger langt inn i framtiden relativt høyt, vil særaldersordningen telle relativt høyt i prioriteringene personellet gjør i arbeidsmarkedet. Hvis man derimot er en person (eller en del av en husholdning) som verdsetter penger i dag langt høyere enn penger i fremtiden vil ikke særalderspensjonen spille en like stor rolle i hvordan man tilpasser seg i arbeidsmarkedet. Lindgren og Hanson (2019a) viser at alder er sterkt korrelert med «diskonteringsraten», altså hvorvidt man verdsetter penger nå eller i fremtiden, blant militært ansatte i Norge. Vi diskuterer forholdet mellom preferanser, diskonteringsrate og alder i kapitlene nedenfor.

På den ene siden utgjør særalderspensjonen et gode: man blir pensjonert ved fylte 60 år (eller ned til 57 år), og mottar 66 prosent av lønnen, samtidig som man kan arbeide uten avkortning av

---

<sup>13</sup> Tre av fire i en spørreundersøkelse rettet mot militært personell oppgir at de er helt eller delvis enig i at særaldersgrensen er et viktig insentiv for å fortsette den militære yrkeskarrieren (Johannessen 2016). Muligheten for tidligpensjonering er viktigere for de eldre enn de yngre frem til man blir 50 år.

---

---

pensjonen i andre næringer (utenom i virksomheter tilknyttet Statens Pensjonskasse). På den annen side blir man tvunget ut i særalderspensjon ved fylte 60 år. Det er langt tidligere enn i sivil sektor (70 år i offentlig sektor og 72 år i privat sektor). Det er grunn til å anta at noen opplever dette som en negativ egenskap.<sup>14</sup> En endring av ordningen hvor særaldersgrensen heves eller fjernes vil oppleves som en positiv endring for disse personene. Det kan være flere årsaker til at man ikke verdsetter særalderspensjonsordningen: for det første kan man være glad i arbeidet i sin militære stilling i forsvarssektoren. Denne sektoren er den eneste næringen i Norge som tilbyr militære oppgaver, og det er derfor ikke mulig å bytte til annen virksomhet med samme fokusområde som de virksomhetene som utgjør forsvarssektoren. For det andre kan den subjektive verdsettelsen av særalderspensjonen være korrelert med humankapitalen til de ansatte. Hvis den ansatte besitter kunnskap og ferdigheter som er høyt verdsatt i sivil sektor vil det være gode muligheter til å gjøre spennende ting i denne sektoren ved endt karriere i forsvarssektoren. Hvis derimot den ansatte har få muligheter til å finne arbeid i sivil sektor, vil heving av særaldersgrensen kunne oppfattes som en positiv endring. Vi diskuterer denne problemstillingen i neste delkapittel.

### ***3.1.1.3 Hva slags humankapital har militært ansatte?***

**Oppsummering:**

- Vi skiller mellom forsvarsspesifikk og generell humankapital.
- Jo høyere generell humankapital en ansatt besitter, jo høyere produktivitet, verdi og etterspørsel er det for den ansatte i sivil sektor (gitt lik innsats).
- Mulighetene for videre arbeid i sivil sektor kan påvirke hvordan ansatte verdsetter særalderspensjonen.

I denne rapporten tar vi utgangspunkt i skillet mellom bedriftsspesifikk og generell humankapital fra Becker (1962). En forbedret oppdeling vil også inkludere et nivå mellom bedriftsspesifikk og generell humankapital, dvs. at vi har a) generell humankapital, b) næringsspesifikk humankapital og c) bedriftsspesifikk humankapital. For en petroleumsingeniør i Equinor vil generell humankapital bety kunnskap og ferdigheter som kan brukes i hvilken som helst virksomhet, privat eller offentlig. Et godt eksempel på slik kunnskap er ledelse. Kunnskapen og evnen til å lede folk til å samarbeide og yte godt i team er oversettbar til flere næringer og på tvers av bedrifter. Næringsspesifikk humankapital vil kunne brukes i bedrifter i olje- og gassnæringen. Bytter personen bedrift innad i denne næringen vil den næringsspesifikke humankapitalen kunne tas i bruk i den nye bedriften. Bedriftsspesifikk humankapital vil kun være anvendelig i Equinor. Bytter den ansatte arbeidsgiver har personen ikke lenger bruk for denne kunnskapen.

For forsvarssektoren kan det gi mening å snakke om næringsspesifikk humankapital om kunnskap og ferdigheter som kan benyttes i hele forsvarssektoren, mens bedriftsspesifikk

---

<sup>14</sup> En spørreundersøkelse rettet mot militært ansatte som pensjonerte seg i tidsrommet 2005 til 2015 avdekket at svært mange var misfornøyde med dagens ordning og ønsket større individuell frihet til selv å kunne bestemme når de ville gå av med pensjon (Strand mfl. 2018).



---

---

humankapital kun vil gjelde i én av forsvarsgrenene eller et gitt virksomhetsområde. I forsvarssektoren er det arbeidsoppgaver og avdelinger som bidrar til at personellet utvikler høy grad av generell humankapital. Samtidig er det mange i forsvarssektoren som opparbeider seg høy grad av forsvarsspesifikk humankapital. Å skyte torpedo fra ubåt krever høy grad av kompetanse, men den er sjelden oversettbar til kompetanse som etterspørres i sivil sektor.

Forsvarsspesifikk humankapital er per definisjon lite interessant for sivile næringer, mens mer generell humankapital vil kunne tas i bruk i andre sektorer og næringer. Militært personell med kompetanse som kan nyttiggjøres i andre næringer vil bli etterspurt av bedrifter og det offentlige i sivil sektor. I så fall vil verdien av ens arbeidskraft, og dermed også etterspørselen etter den, være større enn hvis den ansatte kun besitter kompetanse som er relevant i forsvarssektoren. Verdi og etterspørsel bestemmes nettopp av den ansattes produktivitet. Gitt samme innsats vil derfor en person med høy humankapital ha høyere produktivitet enn en med lav humankapital. Den potensielle produktiviteten i sivil sektor vil kunne påvirke hvordan ansatte anser ordningen med særalderspensjon. Grunnen er at særalderspensjon fra 60 år, med mulighet for å finne arbeid i sivil sektor uten avkortning i pensjon, er en veldig gunstig ordning for personell som er interessert i å fortsette arbeidskarrieren. Likeledes vil ordningen kunne oppfattes som mindre gunstig hvis den ansatte i hovedsak besitter kompetanse og kunnskap som er spesifikk for forsvarssektoren.

Vurderingen av særalderspensjonen avhenger selvsagt også av hvordan de ansatte verdsetter fritid. En person som verdsetter fritid høyt vil i de fleste tilfeller anse særalderspensjonen som et gode. Da har særalderspensjonisten et reelt valg mellom å kunne ta ut full fritid eller å kunne arbeide. Denne vurderingen forutsetter at særalderspensjonen er i tråd med nullalternativet og alternativ 1–3 (behandlet i kapittel 1.5). Hvis særalderspensjonen blir for lav, som kan skje for eksempel hvis den ikke skjerms for levealdersjustering, vil vurderingene endres.

#### **3.1.1.4 Rekruttering av personell**

**Oppsummering:**

- Unge potensielle militært ansatte verdsetter nåtiden høyere (har høyere diskonteringsrate) enn eldre ansatte.
- Verdien av særalderspensjon øker også med alder på grunn av «tidseffekten».
- Vi konkluderer med at heving av særaldersgrense har en svak negativ virkning på rekruttering som følge av at de monetære insentivene reduseres.

Forsvaret rekrutterer i all hovedsak unge mennesker til militære stillinger.<sup>15</sup> Det er lite «lateral» rekruttering, dvs. rekruttering av erfarent personell uten militær bakgrunn til militære stillinger. Dette avviker betydelig fra virksomheter og næringer i sivil sektor. Det sentrale spørsmålet for

---

<sup>15</sup> Forsvaret består av om lag 73 % militært ansatte og 27 % sivilt ansatte (Forsvarets årsrapport, 2017). Vi konsentrerer oss her utelukkende om de militære som er tilsatt til 60 år (T60). Vi ser helt bort fra andre særaldersgrenser som berører enkelte sivile yrkesgrupper i Forsvaret, som eksempelvis sivile sykepleiere.

---

---

effekten på tilbudet av arbeidskraft for rekruttering til Forsvaret og forsvarssektoren er da hvordan unges vurdering av sektoren som arbeidsplass avhenger av særalderspensjonen.

Unge mennesker bryr seg sannsynligvis mindre enn eldre om verdien av penger de vil motta i 60-årene. Det henger sammen med «tidseffekten» - at det er relativt lenge til unge ansatte vil motta særalderspensjon. Unge personer har samtidig en tendens til å verdsette nåtiden mer enn fremtiden. Lindgren og Hanson (2019a) studerer diskonteringsraten blant militært ansatte og finner en sterk korrelasjon mellom alder og diskonteringsrate. Det betyr at unge er mer villige enn eldre ansatte til å bytte bort en større sum i fremtiden mot en mindre sum i dag.

Samtidig som selve annuiteten som særalderspensjonen utgjør har relativt liten verdi for unge mennesker, vil også en eventuell kostnad av å bli tvunget ut i pensjon ved fylte 60 år fremstå som relativt lav for potensielt ungt personell i Forsvaret. Reduksjon eller fravær av særalderspensjonsannuiteten vil kunne ha en negativ virkning på rekrutteringen, mens muligheten til å arbeide videre i forsvarssektoren etter fylte 60 år kan ha en positiv virkning på rekrutteringen. Hvorvidt effekten av å kunne arbeide videre i forsvarssektoren er positiv eller negativ avhenger av preferansene og humankapitalen til de ansatte. Det vil variere blant de ansatte, men muligens være positiv for rekrutteringen. I alle fall vil det være slik at de med høy grad av forsvarsspesifikk humankapital har mest å tape på å bli pensjonert tidlig gjennom særaldersgrensen. Totalvirkningen på rekrutteringen vil nok uansett være negativ, siden reduksjon i verdien av annuiteten påvirker rekrutteringen negativt. Men denne virkningen vil ikke være veldig stor. Vi konkluderer derfor med at rekrutteringen til Forsvaret vil oppleve en neglisjerbar (0) eller svak negativ effekt (-) i alternativ 3. Det er viktig å understreke at denne konklusjonen er preget av høy usikkerhet.

### **3.1.1.5 Personellretensjon**

Oppsummering:

- Særalderspensjonsordningen er et sterkere monetært insentiv for eksisterende militært personell enn for rekruttering.
- Utsidemulighetene til personellet påvirker hvor positiv eller negativ ordningen oppfattes blant ansatte.
- Vi konkluderer med at heving av særaldersgrense har en middels negativ virkning på retensjonen blant militært ansatte i forsvarssektoren som følge av at de monetære insentivene reduseres.

Fordi Forsvaret i hovedsak rekrutterer militært personell blant unge mennesker, er retensjonen blant personellet høyt på agendaen for forsvarssektoren. Tiltak som reduserer forsvarssektorens evne til å beholde erfarent militært personell vil derfor kunne ha sterke effekter for forsvarsvevnen. Heving av særaldersgrensen vil kunne ha større betydning for retensjon enn rekruttering, spesielt med hensyn til retensjon av erfarent personell. Eldre personell har kortere tid til særalderspensjon enn yngre. Samtidig har eldre personer, som nevnt tidligere, i gjennomsnitt

---

---

lavere diskonteringsrate, og verdsetter derfor fremtidige utbetalinger høyere enn yngre personell (Lindgren og Hanson 2019a).

Det vil være variasjon blant ansatte i preferanser for arbeid i forsvarssektoren versus i sivil sektor. Det gjelder også for synet på å bli pensjonert allerede ved fylte 60 år. Militært personell er heterogene når det gjelder mulighetene for arbeid utenfor Forsvaret. Disse mulighetene avhenger blant annet av type humankapital. De som besitter høy grad av generell humankapital, eller forsvarsspesifikk humankapital som etterspørres i sivil sektor (f.eks. i forsvarsindustrien), vil ha gode utsidemuligheter. Da vil også etterspørselen etter deres arbeidskraft, samt avlønningen som tilbys, være høy. For slike personer vil effekter av endringer i særalderspensjonsordningen være størst. For de som ikke har noen muligheter for alternativt arbeid i sivil sektor, eller har relativt sterke preferanser for arbeid i Forsvaret, vil heving av særaldersgrensen ha mindre (tilnærmet null) effekt på om de forblir i en militær stilling.

Vi kjenner ikke til fordelingen av utsidemulighetene blant militært personell i Forsvaret.<sup>16,17</sup> På nåværende tidspunkt kan vi kun argumentere kvalitativt for at en heving av særaldersgrensen sannsynligvis vil ha en negativ virkning på retensjonen. Endring i verdien på annuiteten som særalderspensjonen utgjør, leder til en redusert retensjon isolert sett. En andel av personellet har preferanser for å kunne gå av med særalderspensjon samtidig som man skaffer seg ny jobb utenfor forsvarssektoren, men ikke alle har samme mulighet til å skaffe seg interessant arbeid utenfor sektoren. Noen av disse ville nok valgt å arbeide videre i sektoren hvis de hadde muligheten. Personell som ville valgt å bli værende i sine militære stillinger selv etter fylte 60 år, opplever en heving av særaldersgrensen som et gode. De som i stedet foretrekker å gå av ved 57–60 år ser imidlertid på en heving av særaldersgrensen som en kostnad. Vi antar at sistnevnte gruppe er størst. Vi konkluderer derfor med at Forsvaret vil oppleve en «middels negativ» (--) effekt på personellretensjonen ved en heving av særaldersgrensen. Det er imidlertid viktig å understreke at det vil slå ut ulikt for ulike grupper, og at størrelsen på effekten er heftet med stor usikkerhet.

Det kan innvendes at lavere retensjon ikke nødvendigvis er et onde for forsvarssektoren. Forsvaret er avhengig av en viss turnover, særlig i alderen 50 år og oppover. Forsvarsdepartementet (2014: 46) skriver at: «Forsvarets utfordring kan derfor fremstå som paradoksal: Samtidig som det etterspørres mer erfaring og kontinuitet, må dette balanseres mot at personellet ikke tjenestegjør for lenge slik at det ikke blir plass til å rekruttere yngre personell». Paradokset beskrives også i (Forsvarsdepartementet 2012: 46) som at «ordningene må i sum ivareta behovet for å beholde personell» og at «ordningene må være fleksible nok til å sikre en balansert personellstruktur over tid». Det kan altså være slik at økt turnover i organisasjonen kan ha positive virkninger i form av at forsvarssektoren kan rekruttere, og slik sikre en mer balansert aldersstruktur. Vi er imidlertid skeptiske til at den monetære effekten av heving av særaldersgrensen skal benyttes til å «øke fleksibiliteten» i systemet. Forsvaret har da liten

---

<sup>16</sup> FFI har et igangsatt prosjekt som samler informasjon om alle ansatte og tidligere ansatte i forsvarssektoren, og vil således oppnå bedre kunnskap om mulighetene for disse i sivil sektor, lønnsnivå og preferansene for arbeid i forsvarssektoren.

<sup>17</sup> Flere undersøkelser viser at en relativt stor andel av de som går av på særalderspensjon i Forsvaret deltar videre i yrkeslivet (Midsundstad 2005; Strand mfl. 2018).

---

---

kontroll med hvem som blir og hvem som forlater forsvarssektoren. Vi opprettholder derfor konklusjonen ovenfor, slik at virkningen vurderes som middels negativ for personellretensjonen. Vi diskuterer imidlertid denne innvendingen nærmere under rapportens konklusjon.

### **3.1.1.6 Re-rekruttering av personell**

**Oppsummering:**

- For re-rekrutteringen av tidligere militært ansatte tilbake til forsvarssektoren kan særalderspensjonsordningen virke frastøtende, fordi re-rekrutterte ikke rekker å tjene opp «full» særalderspensjon dersom de ikke har opptjening i en offentlig tjenstepensjonsordning.
- Heving av særaldersgrensen vil virke positivt på denne gruppen. På den andre siden er virkningen negativ for personellet som har opptjening utenfor militær stilling. Det er ikke opplagt hva nettovirkningen vil være.
- Vi konkluderer med at heving av særaldersgrense har en neglisjerbar virkning på re-rekruttering når dagens politikk på området legges til grunn.

Forsvaret har i perioder satset på re-rekruttering. Med re-rekruttering menes rekruttering av tidligere militært ansatte. Etter den kalde krigen stod Forsvaret overfor store kutt i budsjettet og var nødt til å redusere antall militært ansatte i stort omfang. Da var ikke re-rekruttering et viktig grep i personellpolitikken. På midten av 2000-tallet var det et større behov for tidligere ansatte med militær utdanning. Slik re-rekruttering har imidlertid alltid vært en relativt liten bidragsyter i ansettelsesprosessene.<sup>18</sup>

Det er opprettet avtale mellom Statens pensjonskasse og andre offentlige tjenstepensjonsordninger (kommunale og fylkeskommunale) om overføring av pensjonsrettigheter.<sup>19</sup> Avtalen innebærer at den pensjonsordningen arbeidstaker er medlem av på pensjoneringstidspunktet (siste ordning) tar med all tjenestetid opptjent i offentlig pensjonsordning ved beregningen av pensjonen, slik at samlet tjenestetid legges til grunn. Det betyr at det er gode muligheter for opptjening av tilstrekkelig tjenestetid blant tidligere militært ansatte som velger å vende tilbake.

For den gruppen som ikke har vært tilknyttet en offentlig tjenstepensjonsordning vil imidlertid særalderspensjonsordningen kunne virke frastøtende for denne gruppen. Det å måtte fratze stillingen som 60-åring, uten full opptjening til særalderspensjon, er ikke spesielt tiltrekkende økonomisk. Det er velkjent at det generelt kan være vanskelig å finne ny jobb som 60-åring. En fjerning av personellens særalderspensjonsannuitet vil dermed virke negativt på re-rekruttering av personell med opptjening utenfor militær stilling, men positivt for personell som ikke har slik opptjening. Det er ikke opplagt hvilken av disse virkningene som er størst. Legger vi til grunn dagens politikk for re-rekruttering vil nettovirkningen uansett være neglisjerbar (0).

---

<sup>18</sup> Se f.eks. Forsvarsdepartementet (2012).

<sup>19</sup> Se Overføringsavtale mellom Statens pensjonskasse og andre offentlige tjenstepensjonsordninger, [www.spk.no](http://www.spk.no).

---

---

Vurderingene som ligger til grunn her bygger på forutsetningene om pensjonsordningene (særalderspensjon og alderspensjon) slik de er diskutert i kapittel 1.5. Det er et mål med en eventuell pensjonsreform å bidra til å redusere mobilitetshindringer slik vi har redegjort for her. I så fall vil mobilitetshindringer fjernes i både nullalternativet og i alternativ 1–3. Da vil ikke differansen mellom alternativ 1–3 og nullalternativet påvirkes. Vi konkluderer derfor med at nettovirkningen på re-rekruttering vil være neglisjerbar (0).

### 3.1.2 Samlet virkning for forsvarsevnen som følge av monetære insentiver

Oppsummering:

- Vi antar at virkingen på rekruttering slår ut likt langs spekteret av evner, og at reduksjon i antall søkere til stillinger og utdanning i Forsvaret vil ha en neglisjerbar eller svak negativ virkning (-/0) på forsvarsevnen.
- Vi antar at retensjonen reduserer tilbøyeligheten til å bli i Forsvaret likt langs spekteret av evner og ferdigheter. Effekten på forsvarsevnen blir da middels negativ (--).

Vår kvalitative vurdering av effekten på arbeidstilbudet til Forsvaret var «neglisjerbar» eller «svak» (-/0-) virkning på rekruttering og «middels» negativ (--) virkning på retensjon. En heving av særaldersgrensen vil ha en negativ totalvirkning på arbeidstilbudet til Forsvaret. Det betyr ikke nødvendigvis at Forsvaret ikke får tak i nok personell. Når det gjelder rekruttering vil det kunne bety at Forsvaret får færre kandidater fordi antallet søkere til Forsvaret kan bli redusert. Vi vet ikke om det er de «best egnede» eller «dårligst egnede» potensielle ansatte som velger å søke seg til sivil sektor i stedet. For Forsvaret vil det være et tap hvis gjennomsnittsevnene til søkerne reduseres. Hvis det imidlertid er slik at kun de dårligst egnede søkerne synes at særaldersgrenseheving gjør Forsvaret uinteressant som karrierevalg, er kostnaden for Forsvaret minimal. Organisasjonen ville mest sannsynlig ikke ansatt disse kandidatene uansett. Vi kjenner ikke til korrelasjonen mellom «evner» og preferansene for arbeid i Forsvaret. Vi antar at virkingen på rekruttering slår ut likt langs spekteret av evner, og at reduksjon i antall søkere til stillinger og utdanning i Forsvaret vil ha en neglisjerbar eller svak negativ virkning (-/0) på forsvarsevnen.

Når det gjelder redusert retensjon representerer det en kostnad for Forsvaret. Forsvaret ansetter i stor grad unge, uerfarne mennesker og utdanner dem internt til forsvarsfaglige oppgaver. De ansatte opparbeider seg forsvarsspesifikk kapital av å arbeide i sektoren og denne kapitalen kan ikke Forsvaret få tak i ved å lete i det sivile arbeidstilbudet. Lavere retensjonsrater er derfor kostbart for Forsvaret. Det betyr at Forsvaret må ansette flere unge, utdanne dem og miste en større andel av dem underveis i arbeidskarrieren.

Kostnaden avhenger også av, slik det var for rekruttering, hvem som slutter og hvem som blir. Hvis effekten av heving av særaldersgrense er at de flinkeste står relativt kortere i arbeidet enn de andre ansatte, vil kostnaden for Forsvaret være høyere enn hvis primært de minst effektive militært ansatte forsvinner. Her har vi heller ingen informasjon tilgjengelig som kan gi oss en

---

---

pekepinn på hvordan heving av særaldersgrensen kan virke inn på retensjon eller re-rekruttering. Vi antar derfor at retensjonen reduserer tilbøyeligheten til å bli i Forsvaret likt langs spekteret av evner og ferdigheter. Effekten på forsvarsevnen vurderes da til middels negativ (--). Grunnen er at effektene på retensjonen som er diskutert her kan slå vilkårlig ut på hvem som forlater organisasjonen. Det betyr at vi ikke har tatt hensyn til Forsvarets eget «paradoks», nemlig at organisasjonen arbeider hardt for å beholde personell, samtidig som den ønsker turnover.

For re-rekruttering kan heving av særaldersgrensen gjøre Forsvaret mer interessant som en arbeidsplass for tidligere militært ansatte. Re-rekrutterte vil samtidig oppveie noe av kostnadene knyttet til tapet av ansatte med forsvarsspesifikk humankapital. Men historiske re-rekrutteringsrater er svært lave, og det vil på ingen måte tilsvare kostnadene som er knyttet til mindre søkergruppe til Forsvaret (rekruttering) eller antallet som forlater Forsvaret (retensjon) etter å ha mistet et ettertraktet gode ved karriere i Forsvaret.

### 3.2 Ikke-monetære forhold

I nyere tid har samfunnsøkonomifaget utviklet seg i retning av å inkorporere iboende (*intrinsic*) motivasjon inn i standard samfunnsøkonomi. Her var det tidligere kun plass til ortodokse analyser av «ytre motivasjon» (lønn, bonus, tillegg, osv.). Det er flere måter å analysere iboende motivasjon på. I denne rapporten tar vi utgangspunkt i fire ulike perspektiver på iboende motivasjon:

- i. personellets motivasjon for arbeidets samfunnsoppdrag.
- ii. personellets indre motivasjon.
- iii. personellets karrierehensyn.
- iv. de ansattes sosiale identitet og profesjonsfølelse.<sup>20</sup>

Iboende motivasjon er et område der sosiologi og psykologi har dominert tidligere. Fokus i deler av denne nye samfunnsøkonomiske litteraturen har vært å forstå optimal insentivstruktur i offentlig sektor. Til forskjell fra i privat sektor, er det nemlig lite bruk av monetære insentiver – slik som bonuser, store lønnsforskjeller, opsjoner, akkordbetaling, osv. i offentlig sektor. Mangelen på monetære insentiver kombinert med høyt stillingsvern er i standard samfunnsøkonomi oppskriften på en lite flittig arbeidsstokk. Allikevel ser man at offentlig sektor har ansatte med høy arbeidsinnsats (og noen med lavere) (se f.eks. Hall 1968; Wilson 1989; Prendergast 2015). Nettopp derfor har iboende motivasjon (i ulike varianter) seilet opp som forklaring på hvorfor ansatte i offentlig sektor blir rekruttert dit, blir værende der og samtidig legger ned høy innsats.

Her diskuterer vi hvordan ny teori og empiriske funn i samfunnsøkonomi kan belyse hvorvidt heving av særaldersgrensen kan påvirke motivasjonen og innsats blant militært ansatte.

---

<sup>20</sup> Dette er en litt kunstig oppdeling; det er stor grad av kommunikasjon mellom forskere innenfor perspektivene. Det gir imidlertid analytisk mening å behandle disse perspektivene separat i denne rapporten.

---

---

Noen av virkningene vi identifiserer i dette delkapittelet blir vurdert som midlertidige. Disse vil ikke påvirke totalvurderingen vår, fordi vi sammenligner hypotetiske fremtider der aldersstrukturen er i balanse. Midlertidige virkninger har ingen påvirkning på disse fremtidene. Vi har imidlertid valgt å inkludere vurderingene slik at det er klart for leseren hva og hvordan vi har vurdert.

### 3.2.1 Samfunnsoppdrag

Oppsummering:

- Mange militært ansatte blir motivert av å bidra til å løse Forsvarets samfunnsoppdrag.
- Hvis særaldersgrensen heves vil noen ansatte oppleve at Forsvaret blir dårligere i stand til å løse samfunnsoppdraget, mens andre vil oppfatte endringen som positiv for forsvarsevnen.
- Vi anslår at heving av særaldersgrense vil ha en svak negativ til neglisjerbar nettovirkning på retensjon og innsats som følge av endringer i personellens iboende motivasjon knyttet til samfunnsoppdraget (-/0).

En voksende litteratur i samfunnsøkonomi studerer en type «iboende motivasjon» vi her har kalt «samfunnsoppdrag». Litteraturen tar utgangspunkt i produksjonen av kollektive goder<sup>21</sup> (*collective goods*), som omfatter flere goder enn bare offentlige goder (*public goods*) ved å inkludere merittgoder<sup>22</sup>. Produksjonen av kollektive goder (*collective goods*) er ofte orientert mot et oppdrag (*mission/objective*). Den iboende motivasjonen består i at de ansatte oppfatter at de mottar gevinster av å utføre oppdragene som organisasjonen de arbeider ved har blitt tildelt, som for eksempel: «doctors who are committed to saving lives, researchers to advancing knowledge, judges to promoting justice, and soldiers to defending their country in battle» (Besley og Ghatak 2005: 616. Vår utheving).

Motivasjonslitteraturen har besvart en rekke krevende spørsmål i samfunnsøkonomien: når burde profittmaksimerende aktører ta på seg underskuddsprosjekter (Murdock 2002), under hvilke forutsetninger burde det offentlige ta på seg produksjon av kollektive goder (Francois 2000), og hvorfor er det bra med flere ulike tilbydere av kollektive goder (Besley og Ghatak 2005)? Selv om disse spørsmålene ikke berører vår problemstilling direkte, tar vi i bruk rammeverket deres for å analysere heving av særaldersgrensen. For Forsvaret og det norske samfunnet er det sentralt å diskutere hvorvidt militært ansattes iboende motivasjon, i form av samfunnsoppdrag, kan påvirkes av en endring av særaldersgrensen.

---

<sup>21</sup> Her er oversettelsen litt forvirrende. På norsk er *public goods* (av Samuelson-typen (Samuelson 1954)) ofte oversatt til kollektive goder. Det gir mer mening å omtale slike goder som offentlige, og oversette *collective goods* til kollektive goder.

<sup>22</sup> Merittgoder er goder der nytten av konsum ikke er klart for forbrukeren når godet konsumeres. Merittgoder har også positive eksternaliteter knyttet til seg. Eksempler på merittgoder er utdanning og helsetjenester. Forsvarstjenester minner imidlertid mer om tradisjonelle offentlige goder, siden det både er ikke-ekskluderende (det arbeider for sikkerheten til alle landets innbyggere) og ikke-rivaliserende (en persons forbruk reduserer ikke en annens forbruk), i alle fall i fredstid.

---

---

Forsvarets oppdrag er konsentrert til ni hovedområder, blant annet knyttet til å forsvare Norge og allierte, hevde norsk suverenitet og bidra til samfunnssikkerhet og flernasjonalt krisehåndtering (Forsvarsdepartementet 2017). La oss anta at militært ansatte er opptatt av oppdraget til Forsvaret. Vi mener at heving av særaldersgrense kan ha to mulige virkninger for forsvarsevnen når det gjelder kategorien «samfunnsoppdrag». Den første virkningen er knyttet til personellens oppfattelse av effekten på forsvarsevnen av hevet særaldersgrense. Hvis personellet mener at en eldre alderssammensetning blant militært ansatte bidrar til en mer og nødvendig erfaring, og derfor styrket forsvarsevne, vil de bli mer motiverte og legge ned høyere innsats. Hvis de ansatte derimot oppfatter at en eldre arbeidsstokk har negative virkninger på forsvarsevnen, vil den iboende motivasjonen bli lavere; Forsvaret er da svakere stilt for å utføre samfunnsoppdraget sitt. Da hjelper det mindre for den enkelte militært ansatte å bidra med høyere innsats: den eldre alderssammensetningen hindrer nemlig særlig forbedring i forsvarsevnen.

Johannessen (2016) viser med en spørreundersøkelse blant personell i Forsvaret at 69 prosent av de ansatte mener at Forsvaret bør ha en lavere aldersgrense enn det som er normen i samfunnet for øvrig. Behovet for særaldersgrense fremstår imidlertid som sterkt knyttet til stilling. Blant respondentene i undersøkelsen mener 46 prosent at deres stilling må bekles av personell med lavere aldersgrense enn normen i samfunnet for øvrig. Ideen om at krig krever unge menn og kvinner, og at militære organisasjoner således trenger “youth and vigor” står sterkt i amerikansk litteratur (se f.eks. Warner (2006); Rosen (1992)). Det er mulig denne ideen også har støtte i det norske forsvaret. Det finnes imidlertid også andre virkemidler for å påvirke aldersstrukturen, f.eks. ordninger hvor personell i bestemte typer stillinger fratrer tjeneste i god tid før pensjonsalder, jamfør ordningen med tilsetning til 35 år (T35). Vi mener likevel at det negative synet på forsvarsevnen etter en heving av aldersgrensen kan dominere, og at virkningen i gjennomsnitt vil være negativ. Virkningen er nok imidlertid svak, og muligens tilnærmet fraværende. Denne virkningen på retensjon og innsats blant ansatte vil ha en tilsvarende effekt på forsvarsevnen. Det vil si hvis retensjon og innsats reduseres vil også forsvarsevnen reduseres. Virkningen vurderer vi som svak negativ til neglisjerbar (-/0). Det er stor usikkerhet knyttet til effektene diskutert her. Grunnen er blant annet at det aldri er utført forskning som belyser forholdene diskutert i dette kapitlet.



---

---

### 3.2.2 Indre motivasjon

Oppsummering:

- Mange militært ansatte blir motivert av arbeidsoppgaver og kollegaer i forsvarssektoren.
- Kvalitetene ved forsvarssektoren som arbeidsplass for militært ansatte vil endres lite av en heving av særaldersgrensen.
- Vi anslår at heving av særaldersgrense vil ha en neglisjerbar virkning på indre motivasjon.

Utover å bry seg om virksomhetens samfunnsoppdrag kan personellet oppleve arbeidet sitt som givende og inspirerende og de kan trives med kollegaer og arbeidsoppgaver. Slik vil arbeidet gi en egen indre motivasjon til å fortsette å arbeide og legge ned innsats. I så fall må vi justere noe på den hedonistiske modellen som ofte tas i bruk i arbeids- og personelløkonomi, hvor personell opplever arbeid som et onde (negativ nytte), men allikevel velger å arbeide i stedet for fritid fordi de mottar (eksterne) monetære insentiver – dvs. lønn – for å arbeide. Edward P. Lazear – «personelløkonomiens far» – advarer imidlertid om å justere for mye på den hedonistiske modellen (Lazear 2000b). Økonomer er i stor grad opptatt av hva som skjer på marginen: hvorvidt er ansatte villige til å jobbe én ekstra time når de allerede har en full uke bak seg. Han påpeker at personene i økonomers modeller ikke er late, uærlige eller alltid i utakt med arbeidsgivernes mål, men at disse karakteristikkenes gjelder for de fleste på marginen (Lazear 2000: F614). Selv om man har en indre motivasjon for å delta i arbeidslivet, vil det være en kostnad for (mer eller mindre) alle å måtte jobbe enda én overtidstime hvis man samtidig har muligheten til å gjøre noe mer lystbetont på fritiden. Lazear påpeker at det er i slike situasjoner at det hedonistiske mennesket fungerer fint som modell – en modell der man må ha betalt for å legge inn (ekstra) innsats.

I Lindgren og Hanson (2018) benytter vi distinksjonen mellom arbeidsdeltagelse langs den ekstensive og den intensive marginen. Førstnevnte gjelder for beslutningen om å arbeide eller ikke, mens med den intensive marginen menes beslutninger angående å øke eller redusere arbeidsinnsatsen marginalt. Til forskjell fra Lazear – som kun er opptatt av den intensive marginen – er vi også interessert i hvorvidt personellet er villig til å søke seg til Forsvaret (rekruttering, re-rekruttering) eller bli værende i Forsvaret (retensjon). Da vil indre motivasjon i form av å trives i arbeidet gjøre seg gjeldende i større grad.

Hvis det er slik at militært ansatte i Forsvaret mener det er noe genuint med Forsvaret som gjør det til en fin arbeidsplass for dem, vil indre motivasjon være en viktig faktor for rekruttering og retensjon i Forsvaret. Vil heving av særaldersgrensen kunne endre på denne indre motivasjonen? Mange av Forsvarets særegenheter vil være de samme etter en heving av særaldersgrensen, f.eks. arbeidsoppgavene, de geografiske plasseringene, risikoen og arbeidsmiljøet. Den mest markante endringen vil være noe endring i alderssammensetningen i Forsvaret, men at denne endringen skal føre til virkninger på den indre motivasjonen, slik den

---

---

her er definert, er ikke sannsynlig. Vi konkluderer derfor med at hevingen av særaldersgrensen ikke vil ha virkning, eller i alle fall kun neglisjerbar virkning, på den indre motivasjonen (0).

### 3.2.3 Karrirehensyn

**Oppsummering:**

- Mange militært ansatte blir motivert av å stige i grader og stillinger i forsvarshierarkiet.
- Ved en heving av særaldersgrensen vil ansatte i høyere stillinger inneha stillingene lenger. Det vil skape «kø» nedover i systemet blant personell som ønsker opprykk, noe som igjen vil påvirke motivasjonen for å bli værende i forsvarssektoren og innsatsen i arbeidet negativt.
- Vi anslår at heving av særaldersgrense vil ha en middels til sterk negativ virkning på retensjon og innsats.

I den delen av samfunnsøkonomien som kan omtales som personelløkonomien har man i lengre tid vært opptatt av hvordan karrirehensyn påvirker innsatsen til ansatte (se for eksempel Gibbons og Murphy (1992)). Lazear og Rosen (1981) studerer ordninger i organisasjoner der lønningene ikke er avhengig av individuell produktivitet, men av hvilken posisjon man har i organisasjonshierarkiet. Dette er blitt kalt turneringsteori fordi konkurransen mellom kandidater om opprykk minner om en turnering. Intuisjonen er at lønnen på ett nivå ikke brukes bare for å motivere personene på dette nivået, men snarere også alle ansatte i nivåene under. De viser at jo større organisasjonen er, jo bedre burde toppplønningene være, i og med at lønningene motiverer flere ansatte. I mye av denne litteraturen er de ansatte fortsatt opptatt av monetære insentiver, slik som fremtidig lønn. Ideen om at folk motiveres av å klatre i organisasjonshierarkiet, selv om det ikke er lønn man nødvendigvis (alene) motiveres av, kan imidlertid utledes fra denne litteraturen. Det er ikke urimelig å anta at karrirehensyn er et viktig motivasjonsinsentiv i arbeidslivet.

Det kan imidlertid være forskjell på hvordan det offentlige og det private næringsliv skal organisere virksomheten for å ta hensyn til karrirehensyn blant de ansatte. I nyere tid har samfunnsøkonomer derfor også studert hvordan karrirehensyn påvirker insentivsystemer og innsats i offentlig sektor. Mens Dewatripont, Jewitt, og Tirole (1999) fokuserer på de mange målene og oppgavene i virksomheter i offentlig sektor (til forskjell fra profittmaksimering i privat sektor), studerer Alesina og Tabellini (2004) forskjellen i mål og interesser mellom politikere og byråkrater. For denne rapporten er den delen av litteraturen som viser hvordan de ansatte (og potensielle ansatte) setter pris på både lønnsnivået i dag, men det er også relevant med hva de kan forvente seg i fremtiden ved å legge ned innsats i en bedrift eller næring over tid. Det vil selvsagt kunne gjelde lønn i fremtiden, men også andre typer ikke-monetære insentiver som ansvar, status, stillinger, oppgaver, osv. Siden Forsvaret har relativt små lønnsforskjeller etter alder, erfaring og grad (Hove 2013), er det mest relevant med de ikke-monetære aspektene ved å klatre i organisasjonshierarkiet.

---

---

Asch og Warners (2001) bidrag om lønn- og karrieresystemet i det amerikanske forsvaret utgjør en spesielt relevant case for denne rapporten.<sup>23</sup> De utarbeider en modell som kan forklare hvorfor det amerikanske forsvaret har tre uvanlige trekk i kompensasjons- og personellpolitikken sammenlignet med andre store organisasjoner, nemlig flat lønnsstruktur, relativt generøs pensjonsordning og tung vektlegging av «opp-eller-ut» forfremmelsessystem. I bunnen av disse tre trekkene ligger det et spesielt fenomen ved det amerikanske forsvaret, og det gjelder de fleste militære organisasjoner, inkludert det norske forsvaret: det er svært lite «lateral rekruttering». Med det menes at det sjeldent blir rekruttert seniorpersonell uten militærbakgrunn inn «fra utsiden» til militære stillinger. Alt personell blir dermed rekruttert tidlig i de ansattes yrkeskarriere og går gradene innad i systemet. Det gjør at organisasjonen må planlegge personellpolitikken svært langsiktig: endringer i rekrutteringen i dag vil ha virkninger for alders- og humankapitalsammensetningen i mange år fremover. Dessuten gjør Asch og Warners (2001) et poeng ut av at personellet ikke kjenner sine egne preferanser for å arbeide i Forsvaret før de faktisk har arbeidet der. Det er en plausibel forutsetning. Mange har nok noen forestillinger om hvordan det er å arbeide i Forsvaret, men potensielt personell vet jo ikke hvor godt man vil trives i en arbeidshverdag der, før man har blitt ansatt og erfart organisasjonens arbeidsoppgaver og -miljø.

I modellen til Asch og Warner (2001) rekrutteres personell inn til første nivå i hierarkiet. Der arbeider de ansatte i noen år før de enten slutter eller får opprykk til neste nivå i organisasjonen. Jo flere som rekrutteres, jo større heterogenitet i preferansene for å arbeide videre i organisasjonen og i evnene til de ansatte. Modellen har disse egenskapene om individuelle beslutninger om retensjon og innsats: jo sterkere de ansatte ønsker å fortsette sin karriere i forsvaret, jo mer innsats legges ned for å kunne rykke oppover i hierarkiet. Videre er sannsynligheten for opprykk for en ansatt til et gitt nivå, avhengig av den ansattes innsats og evner og antallet kandidater den ansatte konkurrerer med (og deres evner og innsats), samt antallet åpne plasser delt på antallet potensielle kandidater. Når retensjonen er høy vil det åpne seg færre stillinger på dette nivået, og gjøre sannsynligheten for opprykk lavere for ansatte i nivået under. I denne modellen gir opp-eller-utsystemet som benyttes i det amerikanske forsvaret mening, fordi det gir insentiver til innsats når de ansatte står i fare for å miste jobben som følge av at de ikke promoteres innenfor den avgrensede tidsperioden per nivå.

For denne rapporten er det imidlertid det hierarkiske systemet og sannsynlighetene for å klatre oppover som kan benyttes til å utlede kvalitative effekter av en heving av særaldersgrense. I modellen til Asch og Warner (2001) gir det mening å pensjonere personell relativt tidlig, med en livslang pensjon som følger personellet selv om de tar seg arbeid i sivil sektor. Grunnen er nemlig at det er viktig å ha nok høyere stillinger for å motivere yngre personell til maksimal innsats. Hvis personer i høye stillinger blir sittende lenger vil det redusere sannsynligheten for opprykk for alle ansatte på lavere nivåer. Fordi modellen er bygget på samme intuisjon som i Lazear og Rosen (1981), hvor ansatte i organisasjoner i hovedsak motiveres av lønnsnivået (eller andre forhold) i nivåer over der en selv er på det nåværende tidspunkt, anbefaler Asch og Warner (2001) at man ikke begrenser seg til kun å se på de relativt store kostnadene ved

---

<sup>23</sup> Artikkelen deres er basert på to rapporter fra Rand Corporation, se Asch og Warner (1994a) og Asch og Warner (1994b).

---

---

pensjonssystemet. De store gevinstene av å ha relativt mange topposisjoner åpne som motivasjon for innsats bør også inkluderes i vurderingene.<sup>24</sup>

Vi er her interessert i poenget om at motivasjonen i hele organisasjonen kan påvirkes av en endring i retensjonen på toppen. Ved en heving av særaldersgrensen vil ansatte bli værende lenger i Forsvaret. Det er en sterk korrelasjon mellom alder og erfaring på den ene siden og posisjon i hierarkiet på den andre siden. Når eldre ansatte blir værende lenger, vil altså antallet toppstillinger som er tilgjengelig for ansatte på lavere nivåer i et gitt år være færre enn tidligere.

Det norske forsvaret har en relativt flat lønnsstruktur (Lindgren og Hanson 2018; Hove 2013)) sammenlignet med det amerikanske forsvaret. I Norge skyldes den flate lønnsstrukturen hovedsakelig at personell i slutten av 50-årene har høyest grunnlønn, men mottar relativt lite tillegg og overtid sammenlignet med yngre personell. Det er altså ikke nødvendigvis lønnen som er den mest sentrale motivasjonen for å arbeide for opprykk i den norske forsvarsorganisasjonen. Det er mer nærliggende å anta at militært ansatte ønsker seg høyere status, mer ansvar, flere spennende og mer krevende oppgaver og lignende. Det er derfor vi har plassert denne diskusjonen under ikke-monetære motivasjonsfaktorer.

Vi mener at karrierehensyn slik det er beskrevet ovenfor er et viktig ikke-monetært insentiv i det norske forsvaret. Hvis ansatte blir værende i Forsvaret i 60-årene, vil de i toppstillinger bli stående lenger i disse stillingene. Etter hvert vil offiserer rykke opp til toppstillinger ved en høyere alder enn tidligere (siden korrelasjonen mellom alder og grad er høy). Det vil også øke tiden offiserer befinner seg på middels nivå, hvilket igjen reduserer mulighetene for opprykk for ansatte i lavere grader. Gjennomsnittsalderen for å rykke opp til midlere posisjoner vil også kunne øke. Det blir samtidig færre personer å konkurrere med i hver årskohort, men likevel vil det ta lengre tid å rykke oppover i gradssystemet.

Hvis det derimot er slik at militært personell i dag roterer for ofte og stiger for raskt i gradene i forhold til hva som er optimalt fra et samfunnsøkonomisk perspektiv, vil en heving av særaldersgrensen kunne lede til et bedre resultat for forsvarssektoren. Vi har ikke kjennskap til hvorvidt dagens praksis med opprykk i grader og stillinger er i nærheten av optimum eller for rask/for treg. I Lillekvelland og Strand (2014) vises det imidlertid at det er raskere stillingsrotasjon enn hva som er det uttalte målet fra Forsvarets side. Det indikerer muligens at det er mekanismer innad i forsvarssektoren som sørger for at personell opplever raskere rotasjon og dermed også i noen tilfeller gradsopprykk enn hva som er optimalt. I fravær av mer inngående kunnskap om hva som er optimal atferd for forsvarssektoren i denne sammenheng, vil vi begrense oss her til å påpeke at det kan være slik at en heving av særaldersgrensen resulterer i et bedre optimum. I så fall vil en heving av særaldersgrensen kunne bidra med samfunnsøkonomiske gevinster.

---

<sup>24</sup> Det er viktig å notere seg at lønns- og pensjonssystemet i det amerikanske forsvaret er annerledes enn lønns- og pensjonssystemet i det norske forsvaret. Konklusjonene til Asch og Warner (2001) gjelder derfor ikke nødvendigvis for det norske forsvaret.

---

---

Basert på antakelsen om at tilgjengelige posisjoner og offisersgrader er et viktig insentiv for innsats i Forsvaret, mener vi at heving av særaldersgrensen potensielt kan innebære en samfunnsøkonomisk kostnad i form av mindre motivasjon i hele organisasjonen. Det vil kunne påvirke rekruttering, retensjon og innsats i Forsvaret. Vi tror at effekten på rekruttering er negativ, men denne virkningen er mest sannsynlig liten, kanskje neglisjerbar. Vi anslår derfor effekten på rekruttering til «0/-». Effekten for retensjonen og innsatsen i organisasjonen anslår vi derimot til å være større. Mindre motivasjon vil føre til at flere folk avslutter karrieren i Forsvaret tidligere enn de ellers ville gjort. Samtidig vil de gjenværende militært ansatte kunne legge ned mindre innsats når det er lenger tid mellom hvert opprykk. I denne rapporten tar vi som tidligere nevnt ikke høyde for å beregne hvor mye lenger personellet må stå i stilling og grad som følge av heving av særaldersgrense. Vi nøyer oss med å beskrive behovet for årsverk i hvert alternativ. Legger vi alternativ 3 til grunn er det effekten av et mindre behov for personell tilsvarende 1000 årsverk som skaper «kø» for personellet som søker seg oppover i systemet (se Lindgren og Hanson (2018)).

Vi mener denne mekanismen representerer den største (kvalitative) effekten vi har identifisert i denne rapporten. Vi konkluderer med at effekten på karrierehensyn ved heving av særaldersgrensen er middels til sterk negativ (--/---) både for retensjonen og innsatsen. Dette vil oversettes til en middels til sterk negativ effekt på forsvarsevnen. Det er her verdt å merke seg at vi i vurderingen legger til grunn en likevektstankegang hvor vi sammenligner alternativene med heving av aldersgrense mot et nullalternativ hvor det ikke gjøres endringer i aldersgrensen. Det innebærer at vi vurderer en situasjon hvor demografi eller rotasjonsrater ikke skaper ubalanser i personellstrukturen.

### 3.2.4 Profesjonsfølelse og forsvarsidentitet

Oppsummering:

- Mange militært ansatte blir motivert av profesjonsfølelsen og identiteten knyttet til å være militært ansatt i forsvarssektoren.
- En heving av særaldersgrensen kan anses som urettferdig og demotiverende for militært ansatte fordi deres villighet til å ofre livet for nasjonen kan oppleves som mindre verdsatt.
- På den andre siden kan en heving av særaldersgrensen også oppfattes som at forsvarssektoren verdsetter kompetanse uavhengig av alder, og slik sett øke motivasjonen.
- Vi anslår at heving av særaldersgrense vil ha en virkning mellom svak negativ og svak positiv på retensjon og innsats som følge av endret profesjonsfølelse og forsvarsidentitet.

Samfunnsøkonomien har de seneste årene tatt innover seg teori og funn fra psykologi, sosiologi, antropologi og offentlig administrasjon. Her analyseres personell i større grad som et sosialt vesen enn den typiske rasjonelle agenten. Det har bidratt til fremveksten av artikler som omfatter identitet og profesjonsfølelse i samfunnsøkonomi. I studier av det norske forsvaret har

---

---

antropologer bidratt med innsikt omkring profesjonsfølelse og identitet. Danielsen og Skaug (2017) studerer kultur og identitet hos nye kadetter i overgangen til ny offisersordning (Ordning for militært tilsatte – OMT). Videre finner vi i Danielsen (2018) en dyptpløyende analyse av meningsdanning, identitet og profesjonsfølelse blant spesialsoldater, basert på langvarig deltagende observasjon.

Identitetsøkonomien er en relativt ny gren innenfor samfunnsøkonomi, hovedsakelig drevet fram av nobelprisvinner George A. Akerlof og medforfatter Rachel E. Kranton (Akerlof og Kranton 2000, 2002, 2008; Kranton 2016). I denne delen av litteraturen utarbeides teorier og empiriske arbeider som fastslår at individers identiteter kan forklare atferd. I standardmodellen reagerer ikke bare individer på finansielle insentiver, men også på hvilke handlinger som forventes av dem og av andre individer man relaterer seg til. En identitet kan betegnes som oppfatningen av seg selv og andre: “Who people are and how they think of themselves is key to the decisions that they make. Their identities and norms are basic motivations” (Akerlof og Kranton 2010). Det er et viktig poeng i identitetsøkonomien at identiteten er med på å forme preferansene, og at dette ikke er et personlig anliggende. Identiteter blir snarere til i det sosiale rom i form av sosiale koder for hvordan folk skal forstå seg selv og samhandle med andre.

Litteraturen om profesjonsfølelse understreker på sin side at ansatte i offentlige virksomheter sjelden har betalt for ytelse (i betydningen betalt for resultatet av arbeidet), samtidig som virksomheten har mange og ulike mål. Et trekk ved profesjonene er at ansatte ofte yter betydelig innsats, men at motivasjonen er knyttet til viktigheten av å bli ansett av ens likemenn (Prendergast 2015). Ett av problemene Prendergast (2015) setter seg fore å løse er utfordringen med at en offentlig virksomhet kan ha flere mål (f.eks. yte helsetjenester samtidig med kostnadsminimering), mens profesjonene (f.eks. sykepleiere) kun har ett klart mål (yte helsetjenester). Slik er det ofte i produksjonen av kollektive goder som forsvar, helse, utdanning, pleie og omsorg.

For problemstillingen i denne rapporten er identitet og profesjonsfølelse relevant fordi en heving av særaldersgrensen kan ha effekt på hvordan militært ansatte i Forsvaret oppfatter samfunnets prioritering av deres profesjon og identitet. En heving av særaldersgrensen kan imidlertid potensielt oppfattes, a priori, positivt eller negativt. På den ene siden kan militært ansatte anse heving av særaldersgrense som et angrep på deres rett til å få pensjonere seg tidlig. Hvis de militært ansatte ser på særaldersgrensen som en belønning fra samfunnet for at de har stått på hele sin yrkeskarriere for landets sikkerhet, og i ytterste konsekvens vært villige til å ofre livet for nasjonen, vil en heving av særaldersgrensen (eller fjerning av den) virke urettferdig og sannsynligvis demotiverende for de ansatte. I så fall vil heving av særaldersgrense ha en negativ virkning på retensjonsraten, personellets innsats og bidra til et mer krevende forhold mellom ledelse og ansatte i forsvarssektoren. Det vil igjen ha virkninger for forsvarsevnen. Her mener vi effekten med stor sannsynlighet vil være svak, men med en liten sannsynlighet vil det ha middels effekt på retensjon og innsats, og derfor også forsvarsevnen.

En heving av særaldersgrensen kan imidlertid bli tolket av de militært ansatte som at Forsvaret (og samfunnet) faktisk verdsetter deres kompetanse og arbeidskraft uavhengig av alder. Hvis de ansatte ser hevingen i et slikt lys kan det ha positive virkninger på forsvarsidentitet og

---

---

profesjonsfølelse. Virkningen vil være at militært ansatte blir mer motiverte og føler enda sterkere tilknytning til Forsvaret og forsvarssektoren, virkninger som er positivt for retensjon og innsats, og derfor også forsvarsevnen. Som ved den negative oppfatningen diskutert ovenfor, mener vi effekten mest sannsynlig er svak, men med en liten sannsynlighet for middels effekt.

Det er ikke lett på forhånd å vite hvordan forsvarsidentitet og -profesjonsfølelse blant militært ansatte i Forsvaret vil bli påvirket av en heving av særaldersgrensen. Det er gode grunner til å forvente både den negative og den positive virkningen beskrevet ovenfor. Vi har derfor satt effekten til mellom svak negativ og svak positiv styrke (+/-) for både retensjon og innsats.

### 3.3 Seleksjonseffekter

Oppsummering:

- Ved heving av særaldersgrensen vil Forsvaret tiltrekke seg en relativt større andel potensielle ansatte med høy iboende motivasjon, på grunn av reduksjon i de monetære insentivene.
- Slik selvselektering kan bidra med neglisjerbar til svak positiv virkning for rekruttering, retensjon, innsats og re-rekruttering.

Utover effekter knyttet til arbeidstilbud av reduksjon i pensjon som monetært insentiv (kapittel 3.1) og ikke-monetært motivasjonsforhold (kapittel 3.2), er det viktig å påpeke at heving av særaldersgrensen kan innebære en positiv selekteringseffekt for Forsvaret. I samfunnsøkonomien finnes det en omfattende litteratur på prinsipal-agentforhold. Slike forhold er ofte applisert i arbeidsøkonomien, der man analyserer forholdet mellom arbeidsgiver (prinsipal) og arbeidstaker (agent). Hvis det er slik at Forsvaret (arbeidsgiver) ikke kan observere hvor produktivt personellet er, og dermed ikke kan skille mellom personell med høy eller lav produktivitet, vil Forsvaret kunne ansette feil personell i forhold til hva som er best for organisasjonen og sektoren. Feilansettelser utgjør en kostnad for forsvarssektoren relativt til et optimalt personell. Flere studier peker på at det er vanskelig å måle effektiviteten til personell i Forsvaret (Hanson 2016, 2019; Førstund 2017). For å håndtere denne asymmetrien i informasjon mellom Forsvaret og de ansatte peker den samfunnsøkonomiske litteraturen på betydningen av at personellet skal ha mulighet til å signalisere sin egen produktivitet, og at arbeidsgiver utformer insentivordninger slik at det kun er personell med høy produktivitet som selvselekterer seg til en gitt stilling.

Særalderspensjonsordningen kan potensielt hindre en effektiv selvselektering til Forsvaret ved at den påvirker hvilke typer egenskaper personell som søker seg til Forsvaret innehar. Personer med høy iboende motivasjon (som følge av Forsvarets oppdrag, indre motivasjon, interesse for høyere stillinger og/eller høy grad av profesjonsfølelse/identitet) vil bry seg mindre om reduksjonen i verdien av pensjonsannuiteten og at pensjonsalderen heves enn ansatte med lav iboende motivasjon. Slike personer vil sette relativt høy pris, sammenlignet med andre, på å kunne arbeide i forsvarssektoren inn i 60-årene.

---

---

Dersom høy indre motivasjon hos personellet er relatert til høy produktivitet i Forsvaret, vil det være ønskelig for Forsvaret og samfunnet at de indre motiverte velger (selvselekterer seg til) Forsvaret som arbeidsplass på bekostning av dem som i hovedsak er i Forsvaret på grunn av de monetære insentivene. Et bortfall av særaldersgrense vil redusere arbeidstilbudet fra ytre motiverte relativt mer enn for indre motiverte, og vil således kunne gi en positiv seleksjonseffekt. Dette vil gjelde for rekruttering, men også for retensjon og re-rekruttering, i og med at selvseleksjonen fortsetter gjennom personellens arbeidskarriere. Det vil også gjelde for innsatsen til personellet. Størrelsen på en slik effekt er imidlertid vanskelig å identifisere. Vi tror den er relativt liten, siden det er så mange andre forhold som bestemmer Forsvarets seleksjon av personell. Vi konkluderer med at økt selvseleksjon kan gi et positivt bidrag mellom ingen til svak effekt for rekruttering, retensjon, re-rekruttering og innsats (+/0).

Konklusjonene i dette kapitlet baserer seg på antakelsene om pensjonsordningene (særalderspensjon og alderspensjon) slik det diskuteres i kapittel 1.5. Hvis særalderspensjonistene for eksempel ikke skjermes for levealdersjustering, vil vurderingene endres. Vi diskuterer dette videre under rapportens konklusjon.

### 3.4 Utdanningskostnader

Oppsummering:

- Lavere retensjon av personell vil lede til høyere utdanningskostnader.

Dersom et bortfall av særalderspensjon fører til lavere retensjon i Forsvaret vil dette isolert sett øke utdanningsbehovet, fordi rekrutteringen må øke. Forsvaret er en organisasjon som i stor grad utdanner eget personell. Denne kostnaden for Forsvaret vil kunne utledes med bakgrunn i hvordan retensjonsrater endrer seg som følge av heving av særaldersgrensen. Det eksisterer imidlertid ikke et empirisk grunnlag for å studere denne effekten nærmere. I delkapittel 3.1.1.5 konkluderte vi at retensjonen vil påvirkes middels svakt. Kostnaden av å miste erfarent personell (humankapital) er langt høyere enn selve kostnaden i utdanningskostnadene. Vi har derfor satt virkningen av redusert retensjon på utdanningskostnader til svakt negativ (-).

### 3.5 Effekttretning, styrke og tidsperspektiv

Vi har i kapittel 3 diskutert effektene av de ulike potensielle virkningene av heving av særaldersgrensen. I tabell 3.1 oppsummerer vi resultatene fra den kvalitative vurderingen av ikke-prissatte virkninger for Forsvaret. Vi har oppdelt kapitlet i fire kategorier virkninger: monetære insentiver, iboende motivasjon, seleksjonseffekter og utdanningskostnader. Innenfor disse fire kategoriene opererer vi med syv subkategorier. Til sammen har vi identifisert 16 typer virkninger.

I den siste kolonnen i tabell 3.1 vises tidsperspektivet på virkningene. Som diskutert i kapittel 1.5 har vi i denne rapportserien en likevektstankegang i hypotetiske fremtider. Midlertidige



---

---

virksomheter er derfor ikke med i konklusjonene fra denne rapporten. Vi har imidlertid inkludert dem her for å vise at virkningene er vurdert.

De monetære virkningene er permanente. Hvis det er en effekt rett etter en heving av særaldersgrensen er det ingen grunn til å anta at virkningen vil avta eller økes. For de ikke-monetære forholdene er det annerledes. Hvis militært ansatte oppfatter at Forsvaret blir dårligere (eller bedre) til å utføre sitt samfunnsoppdrag, og slik får redusert (økt) motivasjon, vil det også kunne gjelde senere generasjoner av militært ansatte. Dette gjelder imidlertid kun dersom oppfattelsen av endringen er absolutt. Hvis de ansatte derimot kun oppfatter endringen i en relativ forstand (for eksempel hvor gode de var i fjor eller for fem år siden), vil effekten over tid viskes ut. Vi kjenner ikke til hvordan oppfatningene om Forsvaret (eller andre offentlige tjenester) dannes blant de ansatte, men vi har antatt at ansatte oppfatter egen organisasjon relativt til nær historie. Vi har derfor satt tidsperspektivet på effekten «samfunnsoppdrag» til tidsbegrenset.

Karrierehensynseffekten er satt til permanent. Hvis det er slik at militært ansatte blir motivert til innsats av å kunne avansere oppover i gradssystemet i Forsvaret, vil økt ståtid i hver gradskategori ha effekt også i fremtiden og ikke kun for kohortene som opplever hevingen. Når det gjelder virkningen på forsvarsidentiteten og profesjonsfølelsen tror vi at denne vil være tidsbegrenset. Nye generasjoner av militært ansatte vil ikke ha den samme opplevelsen av tap av samfunnets belønning for lang og tro tjeneste i nasjonens tjeneste (negativ retning), eller gleden over å bli anerkjent som forsvarsansatt selv i 60-årene (positiv retning). Endringen vil normaliseres blant de militært ansatte og styrken vil avta over tid.

Den potensielle positive effekten av økt seleksjon til Forsvaret ved hevet særaldersgrense vil være permanent. Det vil også den negative verdien av økte utdanningskostnader som følger av økt rekrutteringsbehov hvis flere erfarne militært ansatte slutter i Forsvaret.

Kategori/subkategori	Type	Virkning (alternativ 3)	Tidsperspektiv
<b>Monetære insentiver</b>			
Annuitet	Rekruttering	-	Permanent
	Retensjon	--	Permanent
	Re-rekruttering	0	
<b>Iboende motivasjon</b>			
Samfunnsoppdrag	Retensjon	-/0	Tidsbegrenset
	Innsats	-/0	Tidsbegrenset
Indre motivasjon		0	
Karrierehensyn	Rekruttering	0/-	Permanent
	Retensjon	--/---	Permanent
	Innsats	--/---	Permanent
Profesjonsidentitet	Retensjon	+/-	Tidsbegrenset
	Innsats	+/-	Tidsbegrenset
<b>Seleksjonseffekt</b>			
Indre motiverte	Rekruttering	+/0	Permanent
	Retensjon	+/0	Permanent
	Re-rekruttering	+/0	Permanent
	Innsats	+/0	Permanent
<b>Utdanningskostnader</b>			
Høyere utd.kostnader	Retensjon	-	Permanent

Tabell 3.1 Oppsummering av virkninger av hevet særaldersgrense i alternativ 3, etter kategori, subkategori, type, størrelse på virkning og tidsperspektiv.

---

---

## 4 Mulige virkninger for samfunnet

For en samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsanalyse er det sentralt å identifisere virkningene for hele samfunnet. Mens vi i forrige kapittel presenterte mulige virkninger av heving av særaldersgrensen for Forsvaret, undersøker vi i dette kapitlet hvordan de samme virkningene vil kunne påvirke samfunnet. Forsvaret er en del av samfunnet, men hvis negative effekter for Forsvaret i et alternativ viskes ut av tilsvarende positive effekter for samfunnet, vil nettoeffekten av alternativet være null.

Vi tar for oss samfunnets gevinster og kostnader av endringer i retensjon, rekruttering, innsats og utdanning i Forsvaret. Først diskuterer vi imidlertid hvorvidt særaldersgrensen påvirker allokeringen av arbeidskraft i hele arbeidsmarkedet positivt eller negativt.

Vi har kun mulighet til å vurdere virkningene for samfunnet som helhet kvalitativt. Det betyr at det er vanskelig å identifisere eksakt hvorvidt samfunnet kommer dårligere eller bedre ut om særaldersgrensen heves. Diskusjonene nedenfor viser imidlertid hvilke faktorer som er sentrale for å si noe om de samfunnsøkonomiske virkningene av hevet særaldersgrense.

### 4.1 Virkninger for effektiv allokering av ressurser i samfunnet

Oppsummering:

- Hvis særalderspensjonsordningen er et tiltak for å forbedre differansen mellom total avkastning på militær karriere i forsvarssektoren og samfunnets verdsettelse av forsvarsproduksjonen (øke avkastningen på militær karriere), vil en heving av særaldersgrensen resultere i samfunnsøkonomiske tap for samfunnet.
- Hvis særalderspensjonsordningen derimot representerer en rigiditet i arbeidsmarkedet, vil en heving av grensen lede til samfunnsøkonomiske gevinster.
- Vi anslår at virkningen av effektiv allokering av arbeidskraft enten er svakt positiv eller svakt negativ.

Vi starter studien av virkninger for samfunnet med en effekt som ikke er behandlet i kapittel 3: «effektiv ressursallokering». Grunnen er at effektiv allokering av ressurser mellom sektorer i samfunnet ikke vedrører forsvarssektoren, men kun samfunnet som helhet. Med effektiv allokering mener vi at marginalavkastningen av ressurser skal være lik mellom sektorer. Ressurser betyr arbeidskraft, naturressurser eller realkapital (bygninger, maskinvare, infrastruktur, osv.). Med marginalavkastningen mener vi avkastningen på den siste enheten ressurs i bruk i sektoren. Hvis vi ser for oss en hypotetisk situasjon der vi er i stand til å stille opp ressursene vi bruker i hver sektor etter hverandre, fra den mest effektive ressursen til den minst effektive, vil vi i et marginperspektiv være mest interessert i de minst effektive ressursene. Et slikt perspektiv gjør oss i stand til å sammenligne de minst effektive ressursene i bruk i hver sektor. Hvis for eksempel den siste personen i arbeid i sektor A er svært lite effektiv

---

---

der, kan det lønne seg for samfunnet å omstille denne personen til å arbeide i sektor B i stedet. Dette gjelder formelt hvis marginalavkastningen på arbeidskraft er høyere i sektor B enn i A.

I et samfunnsøkonomisk perspektiv skal lønn gi et signal om hvordan samfunnet verdsetter en gitt stilling. Et effektivt arbeidsmarked bidrar slik til å gi signaler til arbeidstakere om å finne sysselsetting i sektorer der de får høyest avkastning. Dersom arbeidsmarkedet fungerer effektivt vil lønnen i sivil sektor og forsvarssektoren, alt annet likt, reflektere hvordan samfunnet prioriterer Forsvaret relativt til andre næringer. Hvis det derimot er markedssvikt eller politiske reguleringer eller lignende kan det oppstå utfordringer med å få lønnsdannelsen til å gi signaler om hva samfunnet faktisk verdsetter. Slike kiler kaller vi her rigiditeter.

Rigiditeter i arbeidsmarkedet vil kunne påvirke lønnen slik at arbeidskraften ikke allokeres effektivt mellom forsvarssektoren og sivil sektor. Slike rigiditeter vil medføre samfunnsøkonomiske tap. Dette tapet skyldes at samfunnet ikke får allokert de riktige folkene til de riktige jobbene.

Hvordan et bortfall av særalderspensjonsordningen vil påvirke samfunnsøkonomien er avhengig av om fordelingen av ressurser mellom sivil sektor og forsvarssektoren var effektiv i utgangspunktet, det vil si i nullalternativet. Særalderspensjonen *kan* være en slik rigiditet. I så fall bidrar den til å forkludre den optimale tilpasningen av arbeidskraft mellom forsvarssektoren og sivil sektor. Et bortfall av ordningen vil da kunne medføre en effektivitetsforbedring, og derfor en gevinst for samfunnet.

Vi vet imidlertid ikke om særalderspensjonsordningen er en rigiditet. Det kan også tenkes at den er med på å bedre effektiviteten i arbeidsmarkedet, hvis det er slik at livslønnen ved en militær forsvarskarriere trenger et ekstra monetært insentiv for å reflektere samfunnets verdsettelse av arbeidet forsvarsansatte utfører. Hvis det er slik at særalderspensjonsordningen bidrar til optimal fordeling av ressurser mellom forsvarssektoren og sivil sektor, vil et bortfall eller reduksjon av verdien av særalderspensjonen lede til en mindre effektiv allokering av ressurser i det norske arbeidsmarkedet.

Hvorvidt særalderspensjon har en positiv eller negativ samfunnsøkonomisk effekt gjennom allokering av ressurser mellom sivil sektor og Forsvaret, er derfor avhengig av om arbeidsmarkedet fungerer effektivt eller ikke. En analyse av effektiviteten i det norske arbeidsmarkedet med og uten særalderspensjon for forsvarsansatte er imidlertid ikke mulig innen rammene av denne rapporten. Vi begrenser oss derfor til å synliggjøre følgende mulige effekter knyttet til allokeringsevirkninger fra arbeidsmarkedet:

- Hvis særalderspensjonsordningen fungerer som en rigiditet i arbeidsmarkedet vil et bortfall bidra med en positiv verdi for samfunnet.
- Hvis arbeidsmarkedet er effektivt i nullalternativet vil bortfall av eller reduksjon i ordningen medføre et samfunnsøkonomisk tap knyttet til allokeringen av ressurser i det norske arbeidsmarkedet. Denne effekten kan imidlertid reduseres dersom lønnen kompenseres tilstrekkelig i Forsvaret.

---

---

Vi er altså ikke sikre på om heving av særaldersgrensen vil gjøre arbeidsmarkedet mer eller mindre effektivt. Et mer effektivt arbeidsmarked ville være en økonomisk gevinst for samfunnet, mens et mindre effektivt arbeidsmarked representerer en kostnad. For å kunne gjøre oss opp en mening om retningen på denne virkningen, må vi etablere hvorvidt særalderspensjon bidrar til et mer effektivt eller mindre effektivt arbeidsmarked i nullalternativet. Vi besitter ikke nok informasjon og kunnskap om Forsvarets totallønn relativt til det norske arbeidsmarkedet. Vi kan derfor ikke anslå annet enn at virkningen på allokeringen av arbeidskraft i Norge vil være positiv eller negativ. Vi vet imidlertid at Forsvarets andel av total sysselsetting er lav, slik at den totale effekten på effektiviteten i arbeidsmarkedet vil være relativt svak. Vi konkluderer derfor med virkningen av effektiv allokering av arbeidskraft enten er svakt positiv eller negativ (+/-).

## 4.2 Retensjon

### Oppsummering:

- Virkningen for samfunnet av redusert retensjon som følge av heving av særaldersgrensen, avhenger spesielt av produktiviteten og graden av forsvarsspesifikk humankapital til personellet som da forlater forsvarssektoren.
- Vi anslår virkningen til å være fra svak til middels negativ for samfunnet.

Den andre virkningen for samfunnet er retensjon. Denne virkningen er tidligere diskutert for Forsvaret i kapittel 3. Der viste vi at heving av særaldersgrensen kan ha flere virkninger for retensjonen:

- i. Annuitet – middels negativ permanent virkning.
- ii. Samfunnsoppdrag – ingen eller negativ tidsbegrenset virkning.
- iii. Karrierehensyn – middels til sterk negativ permanent virkning.
- iv. Profesjonsidentitet – svak positiv eller negativ tidsbegrenset virkning.
- v. Seleksjonseffekt for indre motiverte – ingen eller svak positiv permanent virkning.
- vi. Høyere utdanningskostnader – svak negativ permanent virkning.

Det er stor heterogenitet blant virkningene, men middels negativ virkning av reduksjon i særalderspensjonen som annuitet og middels til sterk negativ virkning som følge av lenger ståtid i hver posisjon (karrierehensyn) dominerer den samlede vurderingen for retensjon.

Hvis retensjonen reduseres betyr det at flere erfarne militært ansatte tar arbeid i sivil sektor og at Forsvaret må rekruttere flere unge, uerfarne og investere i disse for å kunne opprettholde forsvarsevnen på samme nivå. Hva er kostnaden for det norske samfunnet av en slik utvikling?

---

---

Svaret avhenger av tre faktorer: a) produktiviteten i forsvarssektoren, b) produktiviteten i sivil sektor, og c) grad av forsvarsspesifikk humankapital blant militært ansatte som slutter i forsvarssektoren og tar arbeid i sivil sektor.

Med produktivitet mener vi kombinasjonen av evner man hadde før man begynte i Forsvaret (fysiske evner, kognitive evner, osv.), humankapitalen (kunnskap og ferdigheter som er lært gjennom formell utdanning og arbeidserfaring) og iboende motivasjon (hvor mye innsats man legger ned i jobben). Grunnen til at vi har skilt ut forsvarsspesifikk humankapital i (c) ovenfor er at man også kan ha høy produktivitet i Forsvaret uten slik forsvarsspesifikk humankapital, så lenge arbeidsoppgavene en utfører kun krever generell humankapital.

Det er kostbart for samfunnet å investere i humankapitalen til militært ansatte, både gjennom formell utdanning og realkompetanse. Kostnaden av formell utdanning blir behandlet i kapittel 4.5. Den vil øke som følge av redusert retensjon. Her er imidlertid poenget at man mister realkompetanse, samt at antall år samfunnet mottar gevinster av humankapitalinvesteringer reduseres når retensjonen går ned. Den forsvarsspesifikke humankapitalen vil ikke komme samfunnet (eller individet) til gode hvis den ansatte forsvinner fra forsvarssektoren til fordel for sivil sektor. I sivil sektor er det antagelig få områder, med unntak av for eksempel forsvarsindustrien, hvor slik humankapital har betydning. Den generelle humankapitalen samfunnet har investert i gir avkastning også i sivil sektor, og er derfor mindre problematisk for samfunnet.<sup>25</sup>

Tabell 4.1 viser hvordan ulike kombinasjoner av (a)–(c) påvirker samfunnets kostnader ved redusert retensjon. Den første kolonnen viser forsvarsproduktiviteten til militære som slutter i Forsvaret, mens den andre kolonnen beskriver produktiviteten til de samme personene dersom de tar jobb i sivil sektor. Det er sammensetningen av produktivitet i Forsvaret og sivil sektor som betyr noe for samfunnet. Hvis en person er høyproduktiv (Høy–Høy) i begge sektorer vil samfunnet tape mindre enn hvis Forsvaret mister en person som kun er høyproduktiv i Forsvaret (Høy–Lav). Grunnen er at det blir en bedre «matching» mellom arbeidskraften som tilbys og arbeidskraften som etterspørres i arbeidsmarkedet når personene er «Høy» (eller «Lav») i begge sektorer (for litteraturen på matching i arbeidsmarkedet, se Johnson (1978); Burdett (1978); Jovanovic (1979); Neal (1999); Jackson (2013); Altonji, Smith, og Vidangos (2013)).

Tilsvarende er det relativt lav kostnad for samfunnet når Forsvaret mister lavproduktive som også er lavproduktive i sivil sektor. Det er lavest kostnad knyttet til at Forsvaret mister militært ansatte som er lavproduktive i Forsvaret, men høyproduktive i sivil sektor. Lik produktivitet i Forsvaret og sivil sektor betyr (høy) positiv korrelasjon, mens ulik produktivitet betyr (høy) negativ korrelasjon. Jo mer forsvarsspesifikk humankapital personellet som slutter har, jo mer kostbart vil hevingen av særaldersgrensen være. Det betyr nemlig at alle investeringene i denne typen humankapital får lavere avkastning. Når vi setter disse kombinasjonene opp mot de militært ansattes forsvarsspesifikke humankapital, får vi resultatene som er vist i tabell 4.1.

---

<sup>25</sup> Selv om det også er kostbart for forsvarssektoren isolert sett å miste generell humankapital.

Produktivitet i Forsvaret	Produktivitet i sivil sektor	Forsvarsspesifikk humankapital	
		Mye	Lite
Høy	Høy	Middels kostnad	Lav kostnad
Høy	Lav	Høy kostnad	Middels kostnad
Lav	Høy	Lav kostnad	Ingen kostnad
Lav	Lav	Middels kostnad	Lav kostnad

Tabell 4.1 Hvem slutter i Forsvaret? Kostnaden for samfunnet, etter produktivitet i Forsvaret og sivil sektor og grad av forsvars-spesifikk humankapital.

Det mest kostnads-krevende utfallet er «Høy kostnad» (rødt) der de som slutter i Forsvaret er høyproduktive kun i Forsvaret og har mye forsvars-spesifikk humankapital. Dette utfallet er imidlertid ikke veldig sannsynlig.<sup>26</sup> Grunnen er at de som slutter når retensjonen går ned mest, sannsynligvis ikke har lav produktivitet i sivil sektor (de må jo være interessante for det sivile arbeidsmarkedet for å få jobb der). Videre er det høyere sannsynlighet for at de som slutter i gjennomsnitt har relativt lav forsvars-spesifikk humankapital. Slik generell humankapital er det behov for i sivil sektor. Det minst kostnads-krevende utfallet (grønt), kanskje til og med i sum positivt for samfunnet, er hvis de som slutter kun er høyproduktive i sivil sektor og har lite forsvars-spesifikk humankapital. Det er heller ikke så sannsynlig at det i gjennomsnitt slutter lavproduktive ansatte.

Utfallet for samfunnet av en lavere retensjonsrate vil sannsynligvis befinne seg et sted i de midlere utfallene, noe som tilsier en svak eller middels negativ virkning (-/-).

### 4.3 Rekruttering

Oppsummering:

- Virkningen for samfunnet av redusert rekrutteringsevne som følge av heving av særaldersgrense, avhenger spesielt av verdien av personellens evner i sivil sektor og forsvarssektoren, i tillegg til personellens iboende motivasjon for arbeid i forsvarssektoren.
- Vi anslår virkningen til å være i intervallet neglisjerbar til svakt negativ for samfunnet.

<sup>26</sup> Flom (2016) undersøker hvem som slutter i Forsvaret. Hun finner ingen signifikante forskjeller mellom de som slutter og de som blir, foruten at de som blir skårer noe høyere på «årlig prøve for befall». Det indikerer at de som slutter i stor grad minner om de som blir, men at de gjennomsnittlig har noe lavere kvalitet på denne testen.

---

---

Rekrutteringen er også anslått til å bli påvirket av en heving av særaldersgrensen. Nedenfor lister vi opp resultatene fra kapittel 3 for rekruttering:

- i. Annuitet – ingen til svak negativ permanent virkning.
- ii. Karrierehensyn – ingen til svak negativ permanent virkning.
- iii. Indre motiverte seleksjonseffekt – ingen eller svak positiv permanent virkning.
- iv. Høyere utdanningskostnader – ingen til svak negativ permanent virkning.

I motsetning til for retensjon, er det samsvar i størrelsen på virkningene på rekrutteringen; alle de fire virkningene for Forsvaret er anslått til neglisjerbar til svakt negativ virkning. Til sammen vurderer vi at effekten for Forsvaret er neglisjerbar til svakt negativ, og svakere enn hva den er anslått til for retensjonen.

Hvordan påvirkes samfunnet av en mulig svak negativ virkning på rekrutteringen til Forsvaret? Det er tre faktorer som har stor betydning for samfunnets kostnad av svakere rekrutteringsgrunnlag; alle tre gjelder de kandidatene som ikke lenger vil søke seg til Forsvaret: a) verdien av kandidatens evner i Forsvaret, b) verdien av kandidatens evner i sivil sektor, og c) iboende motivasjon for Forsvaret relativt til sivil sektor. Hvis verdien av kandidatens (de som ikke lenger søker seg til Forsvaret) evner i gjennomsnitt er høy for Forsvaret, vil det være et større tap for samfunnet enn hvis verdien er lav. Hvis verdien av kandidatens evner i gjennomsnitt er høy for sivil sektor vil det redusere tapet, mens lav verdi i sivil sektor øker tapet. Høy eller lav verdi i Forsvaret kan kombineres med verdien i sivil sektor til fire kombinasjoner for Forsvaret–sivil sektor: Høy–Høy, Høy–Lav, Lav–Høy og Lav–Lav (se tabell 4.2). Lik verdi i Forsvaret og sivil sektor betyr (høy) positiv korrelasjon, mens ulike verdi betyr (høy) negativ korrelasjon. Når vi setter disse kombinasjonene opp mot kandidatens iboende motivasjon for Forsvaret, får vi resultatene som er vist i tabell 4.2. Med iboende motivasjon mener vi de fire ulike motivasjonstypene vi diskuterte i kapittel 3.2.

Hvis personene som ikke lenger ønsker å bli rekruttert til Forsvaret egentlig har høy iboende motivasjon for arbeid i Forsvaret, vil kostnaden for samfunnet være større. Dette gjelder fordi personell med høy iboende motivasjon<sup>27</sup> vil legge inn høyere innsats og skape større gevinster for samfunnet, enn ansatte med lav iboende motivasjon.

Den mest kostnadskrevenne kombinasjonen av (a)–(c) er hvis kandidatene som nå kun søker seg til sivil sektor har verdifulle evner for Forsvaret, men ikke verdifulle evner for sivil sektor, samtidig som de har høy iboende motivasjon for Forsvaret. Og motsatt er det minst kostnader, kanskje til og med positive gevinster av å skille ut de som har evner med lav verdi for Forsvaret, men høy verdi for sivil sektor, og samtidig har lav motivasjon for Forsvaret relativt til sivil sektor.

---

<sup>27</sup> Det vil si at personellet motiveres av Forsvarets samfunnsoppdrag, indre motivasjon, karrierehensyn og/eller identitet/profesjonsfølelse.



De mest sannsynlige virkningene av hevet særaldersgrense er imidlertid de mer moderate kostnadsutfallene: kandidater som har evner med høy verdi i begge sektorer og høy motivasjon; kandidater med høy verdi i begge sektorer, men lav motivasjon; og kandidater med lav verdi på evnene i Forsvaret, høy verdi i sivil sektor, men høy relativ motivasjon for Forsvaret, er alle personer som det er mer sannsynlig at sektoren vil kunne miste. Disse gruppene representerer svak til middels kostnad for det norske samfunnet.

Størrelsen på reduksjonen i antall kandidater som søker seg til Forsvaret ble satt til svakt negativ (-). En bidragsyter til denne konklusjonen var redusert verdi av særalderspensjonen som annuitet. Grunnen til at virkningen av lavere annuitet er anslått til å være mindre enn for retensjon, var først og fremst at unge mennesker i mindre grad bryr seg om pensjonsordninger når de velger yrkeskarriere, enn hva personer i 40- og 50-årene gjør. Vi vurderer derfor at den samfunnsøkonomiske kostnaden for dårligere rekrutteringsgrunnlag er «svak». Kostnaden er knyttet til at samfunnet vil oppleve et effektivitetstap ved at Forsvaret mister potensielt personell som har enten høy verdi i Forsvaret, eller høy iboende motivasjon for Forsvaret, og i verste fall begge deler. Alt i alt anslår vi virkningen til ingen eller svakt negativ (-/0).

Verdi av kandidatens evner i Forsvaret	Verdien av kandidatens evner i sivil sektor	Iboende motivasjon for Forsvaret relativt til sivil sektor	
		Høy	Lav
Høy	Høy	Middels kostnad	Lav kostnad
Høy	Lav	Høy kostnad	Middels kostnad
Lav	Høy	Lav kostnad	Ingen kostnad
Lav	Lav	Middels kostnad	Lav kostnad

Tabell 4.2 Hvem søker seg ikke lenger til Forsvaret? Kostnadens størrelse, etter kandidatens evner i Forsvaret, korrelasjonen mellom verdi av evner i Forsvaret og sivil sektor og iboende motivasjon for Forsvaret.

#### 4.4 Innsats

##### Oppsummering:

- Endret motivasjon og innsats i forsvarssektoren har en direkte virkning på samfunnets ressursutnyttelse fordi det påvirker forsvarsevnen uten samtidig å påvirke ressursutnyttelsen i andre sektorer.
- Vi anslår nettoeffekten av virkningen for innsatsen til middels negativ for samfunnet.

Utover virkningene for rekruttering og retensjon omtalt ovenfor, vil heving av særaldersgrensen kunne påvirke innsatsen blant de ansatte i forsvarssektoren. I kapittel 3 identifiserte vi følgende konklusjoner for innsatsen til militært ansatte:

- Samfunnsoppdrag – mellom svak negativ tidsbegrenset og ingen virkning.

- 
- 
- b) Karrierehensyn – middels til stor negativ permanent virkning.
  - c) Profesjonsidentitet – svak positiv eller negativ tidsbegrenset virkning.
  - d) Indre motiverte seleksjonseffekt – mellom svak positiv og ingen permanent virkning.

Mens det er vanskelig å definere hvorvidt (c) vil være positiv eller negativ – det er forhold som taler for både negative og positive virkninger – er (a) og (b) mest sannsynlig negativ. Virkning (d) er kanskje neglisjerbar, men også muligens svakt positiv. De to sistnevnte virkningene er permanente, mens de to førstnevnte er mest sannsynlig tidsbegrensede. Vi er i denne studien kun opptatt av permanente virkninger, fordi vi har en likevektstankegang med hypotetiske fremtider. Vi har imidlertid presisert at det er viktig å inkludere resonnementene bak hver type motivasjon, for å vise leseren vurderingene som er gjort.

Kategorien (b) karrierehensyn er potensielt av betydelig størrelse. Det skyldes at det blir gjennomsnittlig lengre ståtid i høyere posisjoner, og det vil ta lengre tid før personellet rykker oppover i hierarkiet, ved en heving av særaldersgrensen. Hvis militært personell blir mindre motiverte til å legge inn full innsats i sin arbeidshverdag som følge av en slik utvikling, vil det påvirke produksjonen av forsvarsevnen. Det vil også kunne lede til lavere retensjon og rekruttering. Slike virkninger for samfunnet er allerede håndtert i kapittel 4.2 og 4.3.

Fordi effekten for Forsvaret av endret motivasjon er definert som fra middels til stor i kapittel 3 (se tabell 3.1), vil også effekten for samfunnet være middels til sterk. Lavere innsats i Forsvaret vil nemlig ikke ha noen motsvarende effekt for samfunnet (slik det er for retensjon og rekruttering), og redusert forsvarsevne har en direkte samfunnsmessig effekt. Samtidig vil muligens seleksjonseffekten lede til positiv virkning på innsatsen, noe som motsvarer effekten på innsats av karrierehensyn. Vi konkluderer derfor med at nettoeffekten av motivasjon (utover effekt på retensjon) for forsvarsevnen og for samfunnet er middels negativ (--).

#### 4.5 Utdanningskostnader

**Oppsummering:**

- Økte utdanningskostnader for forsvarssektoren vil, ved lavere retensjonsrate, føre til at samfunnet får lavere avkastning på den forsvarsspesifikke humankapitalen.
- Virkningene for samfunnet er anslått til svakt negative.

Som omtalt i kapittel 4.2 vil Forsvaret (og derfor også samfunnet) måtte øke utdanningsinvesteringene hvis retensjonen går ned. Når erfarent personell slutter må Forsvaret svare med å rekruttere flere unge, uerfarne personer. Fordi Forsvaret i stor grad utdanner personellet sitt selv, og i liten grad benytter «lateral» rekruttering, vil nødvendigvis de direkte utdanningskostnadene øke som følge av lavere retensjon.

---

---

Er økte utdanningskostnader i Forsvaret en samfunnsøkonomisk kostnad? Ja, samfunnet bruker av sine knappe ressurser for å utdanne ungt, utdannet militært personell. Deler av utdanningen vil gi personellet forsvarsspesifikk humankapital, mens deler vil være generell humankapital. Den generelle humankapitalen vil kunne gi avkastning også i sivil sektor. De samfunnsøkonomiske gevinstene (eller fraværet av det) er behandlet i kapittel 3.2. Her er vi kun opptatt av kostnadene knyttet til selve utdanningen. Selv om retensjonen vil påvirkes «middels» vil allikevel ikke selve utdanningskostnadene utgjøre en betydelig kostnad for samfunnet. Vi anslår derfor virkningene her for lave (-).

Alle virkningene for samfunnet oppsummeres under konklusjonen i tabell 5.1 i neste kapittel.

---

---

## 5 Konklusjon

I denne rapporten undersøker vi mulige virkninger av å heve særaldersgrensen utover virkningen på samlet arbeidstilbud i Norge – som studeres i del I (Lindgren og Hanson 2018). Mens del I tar for seg én virkning det var mulig å verdsette, konsentrerer denne rapporten seg om ikke-prissatte effekter. Det er viktig å understreke at effektene behandlet her ikke er underordnet den verdsette effekten selv om de kun er behandlet kvalitativt.

### 5.1 Virkninger for Forsvaret

Rapporten viser at heving av særaldersgrensen kan påvirke Forsvaret og forsvarssektoren innenfor fem viktige områder:

- Rekruttering til militære stillinger
- Re-rekruttering til militære stillinger
- Retensjon (beholde militært ansatte)
- Innsats blant militært ansatte
- Kostnadene ved utdanning av militært personell

Det er en rekke ulike mekanismer som påvirkes av heving av særaldersgrensen og som gir virkninger for områdene nevnt over. Vi deler dem inn i kategoriene monetære insentiver, ikke-monetære forhold, seleksjonseffekter og utdanningskostnader. Anslag på virkningenes størrelse per kategori er vist i kapittel 3, se Tabell 3.1.

De største ikke-prissatte virkningene av hevet særaldersgrense skyldes karrierehensyn, noe vi har sortert under kategorien ikke-monetære effekter. Hvis det legges opp til at militært ansatte får en lenger karriere i organisasjonen, vil den enkelte stå lenger i hver grad eller på hvert nivå. Når det relative antallet ledige stillinger på neste nivå reduseres, forsvinner en viktig gulrot for de ansatte som ønsker å klatre i hierarkiet. Da er det vanlig å anta at også motivasjonen for innsats reduseres for mange ansatte. Asch og Warner (2001) påpeker at motivasjonshensyn på alle nivåer i det amerikanske forsvaret kan legitimere de relativt dyre pensjonsordningene der. Vi vurderer dette til å gi en middels til stor negativ og permanent virkning for forsvarsevnen i alternativ 3, som følge av redusert innsats blant de militært ansatte. Lillekvelland og Strand (2014) viser at rotasjonsraten blant militært personell i gjennomsnitt er høyere enn hva som er det uttalte målet fra Forsvarets side. Lengre tid i stilling som følge av hevet aldersgrense kan derfor synes som en ønsket effekt for Forsvaret. Vi studerer imidlertid her den isolerte effekten for motivasjon ved at personellet i gjennomsnitt står lenger i stilling. Det legges da til grunn en likevektstankegang hvor personellet i utgangspunktet har et optimalt rotasjonsmønster. Dersom hevet særaldersgrense skal inngå som et tiltak for lavere rotasjonsrate for militært personell, kan

---

---

det være hensiktsmessig å inkludere denne effekten i en egen analyse, hvor tiltaket også sees i sammenheng med andre tiltak som kan påvirke rotasjonsraten.<sup>28</sup>

Reduksjonen i antall muligheter for opprykk som heving av særaldersgrensen innebærer, vil også kunne påvirke valget om å bli værende i Forsvaret. Dette karrierehensynet vil således påvirke retensjonsratene negativt. Vi vurderer dette til å gi en middels til sterk negativ og permanent virkning for forsvarsevnen i alternativ 3, som følge av at det blir vanskeligere å beholde militært personell.

Forsvarets samfunnsoppdrag og de militæres profesjonsidentitet er andre ikke-monetære forhold som kan påvirkes av en heving av særaldersgrensen. Vi vurderer virkningene mellom svakt negativ og neglisjerbar for retensjon og innsats, og mest sannsynlig tidsbegrenset.

Særalderspensjonen kan sees på som en årlig annuitet som Forsvaret sparer på en pensjonskonto til den enkelte militært ansatte, og som den ansatte kan begynne å ta uttak fra ved særalderspensjonering. Militært ansatte har slik sett høyere lønn enn hva som synes på lønnslisten. En heving av særaldersgrensen gir da en monetær effekt i form av lavere lønn. Det påvirker igjen både rekruttering og retensjon negativt. Virkningen tiltar antagelig med personellens alder etter hvert som personellet nærmer seg pensjonsalder. Det er derfor naturlig å anta at virkningen er sterkere for retensjon enn for rekruttering. Vi vurderer derfor virkningen for forsvarsevnen som svak negativ som følge av svekket rekruttering, og middels svak som følge av lavere retensjonsrater. Begge virkningene vurderer vi som permanente.

Når det gjelder re-rekruttering kan heving av aldersgrensen imidlertid ha en positiv effekt for personell som ikke har opptjent tilstrekkelig ansiennitet i sivil stilling. Fordi alle personer tilknyttet en pensjonsordning i det offentlige får godskrevet ansiennitet også i sivile stillinger, blir det er relativt liten gruppe som berøres. Legger vi dagens politikk for re-rekruttering til grunn blir virkningen derfor neglisjerbar.

Et bortfall av særalderspensjon vil redusere arbeidstilbudet fra ytre motiverte relativt mer enn for indre motiverte, og vil således kunne gi en positiv seleksjonseffekt. Størrelsen på en slik effekt er imidlertid vanskelig å identifisere. Vi konkluderer med at økt selvseleksjon kan gi en svakt positivtil ingen virkning på forsvarsevnen.

Utdanningskostnadene påvirkes av endringer i retensjonsrater, og vil således øke i takt med den effekten en heving av aldersgrensen har på retensjon. Relativt høyere kostnader på utdanningsområdet vil føre til lavere ressursbruk andre steder i Forsvaret. Virkningen for forsvarsevnen vurderer vi derfor til svakt negativ.

Denne vurderingen gjelder med de pensjonsordningene vi har lagt til grunn i nullalternativet og i alternativ 1–3 (se kapittel 1.5). Hvis særalderspensjonsordningen ble forutsatt til å være

---

<sup>28</sup> For øvrig vil bruk av endringer i særaldersgrensen kunne være et lite treffsikkert virkemiddel for å påvirke rotasjonshastigheten blant militært personell. Rent praktisk vil det også være vanskelig å identifisere hvilken rotasjonsrate som bør legges til grunn i analysen på det tidspunktet frem i tid når effekten av hevet særaldersgrense gjør seg gjeldende.

---

---

vesentlig dårligere i nullalternativet, vil en hevet særaldersgrense snarere snu negative virkninger til positive og vice versa for positive virkninger. Vi finner det imidlertid ikke sannsynlig at forsvarsektoren kan tvinge ansatte ut av arbeidslivet til en betydelig dårligere pensjonsordning enn hva andre sammenlignbare grupper vil motta. Det virker rimelig å anslå at samfunnet enten beslutter en særalderspensjons- og alderspensjonsordning for militært ansatte som sikrer dem en sammenlignbar pensjon med resten av arbeidsstyrken også som alderspensjonister (nullalternativet) eller beslutter å heve eller fjerne særaldersgrensen. En mellomting der militært ansatte ikke får arbeide i Forsvaret ved fylte 60 år samtidig som de ikke skjermes for levealdersjustering vil etter vår vurdering virke svært avskrekkende for en militær yrkeskarriere.

## 5.2 Virkninger for det norske samfunnet

I rapportens andre del tar vi et steg videre ved å behandle virkningene for samfunnet av at særaldersgrensen ble hevet. Vi oppsummerer virkningene i tabell 5.1. Det er fem mulige kostnader for samfunnet. Den første gjelder forbedret eller forverret allokering av ressurser i arbeidsmarkedet. Vi er her usikre på hvorvidt effekten er positiv eller negativ for samfunnet. Grunnen til usikkerheten er at vi ikke kjenner til om særalderspensjonen fungerer som en subsidie i et allerede effektivt arbeidsmarked, eller om særalderspensjonsordningen bøter på at militært ansatte har for lav avkastning på arbeidskraften i forhold til verdien for samfunnet. Vi velger derfor å definere effekten som svakt positiv eller negativ. Virkningen er permanent.

De to neste virkningene gjelder virkninger på arbeidstilbudet til Forsvaret, nemlig rekruttering og retensjon. Rekrutteringen vil muligens bli noe dårligere for Forsvaret. Hvorvidt dette vil utgjøre en kostnad for samfunnet avhenger av verdien av kandidatens evner i Forsvaret, verdien av kandidatens evner i sivil sektor og iboende motivasjon for Forsvaret relativt til sivil sektor. Vi anslår at kostnaden for samfunnet vil kunne være mellom ubetydelig og svakt negativ (0/-). Denne virkningen er permanent.

For retensjonen vil det være likeledes som for rekruttering, men effekten er nok høyere for allerede ansatt personell. Siden diskonteringsraten er lavere for eldre personell vil altså verdien av særalderspensjonsannuiteten fremstå som høyere for dette personellet. Samtidig vil særaldersgrensen være nærmere i tid og slik ha høyere verdi. Kostnaden av lavere retensjon for samfunnet avhenger spesielt av produktiviteten i Forsvaret og sivil sektor og mengden forsvarsspesifikk humankapital blant de som velger å slutte i Forsvaret som følge av heving av særaldersgrensen. Vi konkluderer med at verditapet for samfunnet vil være middels negativ (--) i alternativ 3. Denne virkningen er permanent.

I analysen av ulike typer iboende motivasjon konkluderer vi med at den kraftigste virkningen av heving av særaldersgrense vil kunne være på motivasjonen for karriereprogresjon. For forsvars-evnen mente vi den ville kunne ha middels til stor permanent negativ effekt. Noe av denne effekten vil lede til lavere retensjon, og det er behandlet i virkningen ovenfor. Men effekten på innsatsen til de som blir værende vil kunne reduseres som følge av lengre gjennomsnittlig tid i

hver posisjon i organisasjonshierarkiet. Vi vurderer denne virkningen som potensielt betydelig, og har satt effekten til middels negativ (--) i alternativ 3. Denne virkningen er permanent.

Til slutt studerer vi effekten av økte utdanningskostnader som følge av lavere retensjon. Vi argumenterer for at denne virkningen vil være svakt negativ (-) og permanent.

Tabell 5.1 viser altså en samlet sett negativ effekt når vi kun ser på de ikke-prissatte virkningene. Vi tar en kort diskusjon omkring den samlede vurderingen i neste kapittel (5.3). Der analyserer vi utfallene for alle de tre alternative hevingene av særaldersgrensen.

Kategori/type	Effekt	Tidsperspektiv
<b>Effektiv allokering</b>		
Arbeidsmarkedet	+/-	Permanent
<b>Arbeidstilbudet</b>		
Rekruttering	0/-	Permanent
Retensjon	--	Permanent
<b>Innsats</b>		
Motivasjon	--	Permanent
<b>Utdanning</b>		
Kostnader	-	Permanent

Tabell 5.1 Oppsummering av virkninger for samfunnet, etter kategori, type, effektretning, styrke og tidsperspektiv. Vurdert med bakgrunn i alternativ 3.

### 5.3 Alternative hevinger av særaldersgrensen

Forsvarsdepartementet (2016) diskuterer tre alternativer til heving av særaldersgrense. For å gjøre det enklere for leseren tok vi i kapittel 3 for oss ett av alternativene i diskusjonen av ulike mekanismer og virkninger. Vi benyttet oss da av alternativ 3, hvor aldersgrensen heves fra 60 til 70 år for alle ansatte i stab- og støttestillinger, fordi dette alternativet berører flest personer og således også vil resultere i de største virkningene. Her vil vi imidlertid differensiere mellom virkninger i de ulike alternativene.

Det er ikke sikkert at de ikke-prissatte virkningene er lineære i forhold til størrelsen på hevingen av særaldersgrensen. Det er imidlertid sannsynlig at virkningene er monotone. Det betyr at fortegnet (retningen) på en bestemt virkning vil være lik i alle alternativene. For å gjøre de ikke-prissatte virkningene sammenlignbare på tvers av alternativer foretar vi her en vurdering der virkningene er minst i alternativ 1 og størst i alternativ 3. Denne vurderingen er basert på at reduksjonen i antallet personer som til enhver tid er mottakere av særalderspensjon er minst i alternativ 1 og størst i alternativ 3.

I tabell 5.2 vises vurderingene for de ikke-prissatte virkningene per alternativ. Virkninger som er antatt å være relativt svake er gjennomgående satt til svake. Det gjelder både effektiv

allokering i arbeidsmarkedet og utdanningskostnader. Retensjon og motivasjon til innsats blant militært ansatte har en økende effekt med størrelsen på hevingen. Den samlede vurderingen av alternativene er at alternativ 1, hvor aldersgrensen økes med to år for alt militært personell, vil kunne utløse en svak negativ effekt for samfunnet. Alternativ 2, hvor aldersgrensen heves til 65 år for personell i støttestillinger, kan resultere i en svakt eller middels negativ effekt, mens alternativ 3 (heving til 70 år for personell i støttestillinger) er anslått til en middels negativ virkning.

Kategori/type	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
<b>Ikke-prissatte virkninger for samfunnet</b>			
<i>Effektiv allokering</i>			
Arbeidsmarkedet	+/-	+/-	+/-
<i>Arbeidstilbudet</i>			
Rekruttering	0	0/-	0/-
Retensjon	-	-/--	--
<i>Innsats</i>			
Motivasjon	-	-/--	--
<i>Utdanning</i>			
Kostnader	-	-	-
<b>Samlet ikke-prissatt vurdering</b>	<b>-</b>	<b>-/--</b>	<b>--</b>

Tabell 5.2 Virkninger for samfunnet, etter kategori, type og alternativ.



---

---

## 6 Videre forskning

Denne rapporten har vist til at vi har lite informasjon om hvordan dagens personell og potensielt ansatte i Forsvaret vil reagere på endringer i arbeidsvilkårene. Med det mener vi at det er relativt lite forskning på hvordan endringer i monetære og ikke-monetære forhold i Forsvaret påvirker atferden til ansatte og potensielle ansatte. Det er derimot utført flere studier med spørreundersøkelser og intervjuer. For å kunne avdekke faktisk atferd under endrete rammebetingelser trengs det imidlertid forskning med bedre egnet forskningsdesign. Videre forskning vil derfor kunne gi et betydelig bidrag til arbeidet med samfunnsøkonomiske analyser av tiltak i forsvarssektoren.

I denne rapporten bidrar vi med ny innsikt ved å inkludere den internasjonale forskningslitteraturen innenfor militærøkonomi, men først og fremst de mer generelle bidragene innenfor arbeids- og personelløkonomi. Selv om det norske forsvaret har særegne trekk, vil mange av funnene fra disse bidragene kunne overføres til norske forhold.

Så lenge det mangler forskning på mange felt innenfor arbeids- og personelløkonomiske problemstillinger i den norske forsvarssektoren, vil vi nøye oss med å peke på tre forhold vi mener er sentrale for å utarbeide et kunnskapsbasert samfunnsøkonomisk beslutningsgrunnlag på disse områdene i sektoren. Forskningen må etterstrebe å få tak i registerdata og utarbeide forskningsdesign som kan ta hensyn til alle tre forhold samtidig.

Det første forholdet det er verdt å undersøke gjelder hvordan rekruttering og retensjon påvirkes av monetære insentiver. Hvor følsomme er de ansatte for endringer i de monetære insentivene som lønn, overtidspålegg og bonus? Kun slik kan vi forstå hvordan særalderspensjonsordningen tas med i beslutningen om å søke seg til, eller bli værende i Forsvaret og forsvarssektoren.

Det andre forholdet er å forstå hvordan ikke-monetære forhold, som iboende motivasjon, men også insentiver som deltagelse i avdelinger med romslige budsjetter, rask klatring i hierarkiet samt geografisk beliggenhet, påvirker rekruttering og retensjon i Forsvaret og sektoren. Per i dag har vi liten kunnskap om hvordan motivasjon og ikke-monetære forhold påvirker arbeidsøkonomiske beslutninger blant potensielle og faktiske militært ansatte.

Det tredje forholdet som kan studeres videre er humankapitalen blant forsvarsansatte, og spesielt sammenhengen mellom humankapitalen (forsvarsspesifikk og generell) og tilbudet og etterspørselen etter arbeid i sivil sektor for personell i forsvarssektoren. Hvis forskningen samtidig er i stand til å avdekke produktiviteten i sektoren, vil vi forstå bedre gevinster og kostnader av endringer i retensjon og rekruttering, både for forsvarssektoren og for samfunnet.

Vi håper denne rapporten kan innby til økt refleksjon i forsvarssektoren og samfunnet for øvrig angående behovet for å bedre kunnskapsgrunnlaget om sentrale samfunnsøkonomiske mekanismer i forsvarssektoren i Norge. Den endelige konklusjonen på resultatene i denne rapporten, sammenholdt med resultater fra del I, er å finne i Lindgren og Hanson (2019b).

---

---

## Bibliografi

- Akerlof, George A., og Rachel E. Kranton. 2000. «Economics and Identity». *The Quarterly Journal of Economics* 115 (3): 715–53.
- . 2002. «Identity and Schooling: Some Lessons for the Economics of Education». *Journal of Economic Literature* 40 (4): 1167–1201.
- . 2008. «Identity, Supervision, and Work Groups». *The American Economic Review* 98 (2): 212–17.
- . 2010. «Identity Economics». *The Economists' Voice* 7 (2): 1–3.
- Alesina, Alberto, og Guido Tabellini. 2004. «Bureaucrats or Politicians?» CESifo Working Paper 1130. Center for Economic Studies and Ifo Institute.
- Altonji, Joseph G., Anthony A. Smith, og Ivan Vidangos. 2013. «Modeling Earnings Dynamics». *Econometrica* 81 (4): 1395–1454.
- Arbeids- og Sosialdepartementet. 2018. «Prop. 61 L (2017-2018): Endringer i lov om Statens pensjonskasse, lov om samordning av pensjons- og trygdeytelser og enkelte andre lover (tilpasning av alderspensjon fra offentlig tjenestepensjonsordning til alderspensjon fra folketrygden opptjent etter nye regler – levealdersjustering og samordning)». Fagbokforlaget.
- Asch, Beth J., Richard Johnson, og John T. Warner. 1998. «Reforming the Military Retirement System». National Defense Research Institute: RAND.
- Asch, Beth J., og John T. Warner. 1994a. «A Policy Analysis of Alternative Military Retirement Systems». National Defense Research Institute: RAND.
- . 1994b. «A Theory of Military Compensation and Personnel Policy». Report MR-439-OSD. National Defense Research Institute: RAND.
- . 2001. «A Theory of Compensation and Personnel Policy in Hierarchical Organizations with Application to the United States Military». *Journal of Labor Economics* 19 (3): 523–62.
- Becker, Gary S. 1962. «Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis». *Journal of Political Economy* 70 (5, Part 2): 9–49.
- Besley, Timothy, og Maitreesh Ghatak. 2005. «Competition and Incentives with Motivated Agents». *The American Economic Review* 95 (3): 616–36.
- Burdett, Kenneth. 1978. «A Theory of Employee Job Search and Quit Rates». *The American Economic Review* 68 (1): 212–20.
- Danielsen, Tone. 2018. *Making Warriors in a Global Era: An Ethnographic Study of the Norwegian Naval Special Operations Commando*. London: Lexington Books.
- Danielsen, Tone, og Reidar Skaug. 2017. «Ny struktur, hva med kultur? Pilotstudie av Ordning for militært tilsatte (OMT)». FFI-rapport 16/02365. FFI.
- Dewatripont, Mathias, Ian Jewitt, og Jean Tirole. 1999. «The Economics of Career Concerns, Part II: Application to Missions and Accountability of Government Agencies». *Review of Economic Studies* 66: 199–217.
- DFØ. 2014. *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Finansdepartementet. 2004. «St.mld. 12 (2004–2005): Pensjonsreform – trygghet for pensjonene». Stortingsmelding. Finansdepartementet.
- . 2014. «Rundskriv R: Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.» Finansdepartementet.
- . 2017. «Meld. St. 1 (2017–2018): Nasjonalbudsjettet 2018». Oslo: Det Kongelige Finansdepartement.

- 
- Flom, Kari Stenbro. 2016. «Frivillig gjennomtrekk blant yrkesoffiserer i Hæren: Taper Hæren krigen om talentene?» Masteroppgave, Oslo: Forsvarets Høgskole.
- Forsvarsdepartementet. 2012. «Meld.St. 14 (2012–2013): Kompetanse for en ny tid». Stortingsmelding. Forsvarsdepartementet.
- . 2014. «Prop. 111 LS (2014–2015): Ordningen for militært tilsatte og endringer i forsvarspersonelloven m.m. (militærordningen)». Sttingsproposisjon. Forsvarsdepartementet.
- . 2016. «Prosjekt særaldersgrensen i Forsvaret». Unntatt offentlighet. Forsvarsdepartementet.
- . 2017. «Kampkraft og bærekraft. Iverksettelsesbrev til forsvarssektoren for langtidperioden 2017–2020. Versjon 2.»
- Francois, Patrick. 2000. «‘Public Service Motivation’ as an Argument for Government Provision». *Journal of Public Economics* 78 (3): 275–99.
- Førsund, Finn R. 2017. «Measuring Effectiveness of Production in the Public Sector». *Omega* 73 (desember): 93–103.
- Gibbons, Robert, og Kevin J. Murphy. 1992. «Optimal Incentive Contracts in the Presence of Career Concerns: Theory and Evidence». *Journal of Political Economy* 100 (3): 468–505.
- Gisnås, Hallvar, Elisabeth Åmot, og Joachim Reitan. 2016. «Alternative særaldersgrenser i forsvarssektoren: Implikasjoner for alderssammensetning og kostnadsnivå». FFI-rapport 16/01076. FFI.
- Hall, Richard. 1968. «Professionalization and bureaucratization». *American Sociological Review* 70 (2): 92–104.
- Hanson, Torbjørn. 2016. «Efficiency and Productivity in the Operational Units of the Armed Forces: A Norwegian Example». *International Journal of Production Economics* 179: 12–23.
- . 2019. «Estimating output mix effectiveness: An applied scenario approach for the Armed Forces». *Omega* 83 (March): 39–49.
- Hove, Kjetil. 2013. «Forsvarets personellutgifter og personellsammensetning 1994–2012 – en analyse av utviklingen gjennom en periode med omstilling». FFI-rapport 2013/02228. Unntatt offentlighet. FFI.
- Jackson, C. Kirabo. 2013. «Match quality, worker productivity, and worker mobility: Direct evidence from teachers». *Review of Economics and Statistics* 95 (4): 1096–1116.
- Johannessen, Stefan. 2016. «Særaldersgrense under press: en studie av ordningen med særaldersgrenser og hvordan en endring vil kunne påvirke de ansattes atferdsmønster for videre yrkeskarriere i Forsvaret». Masteroppgave, Trondheim: NTNU.
- Johnson, William R. 1978. «A Theory of Job Shopping». *The Quarterly Journal of Economics* 92 (2): 261–78. <https://doi.org/10.2307/1884162>.
- Jovanovic, Boyan. 1979. «Job Matching and the Theory of Turnover». *Journal of Political Economy* 87 (5): 972–90.
- Knapp, David, Beth J. Asch, Jim Hosek, og Michael G. Mattock. 2016. «The Retirement and Social Security Benefits Claiming of U.S. Military Retirees». Working Paper WP 2016-336. Michigan Retirement Research Center.
- Kranton, Rachel E. 2016. «Identity Economics 2016: Where Do Social Distinctions and Norms Come From?». *The American Economic Review* 106 (5): 405–9.
- Lazear, Edward P. 2000a. «Economic Imperialism». *The Quarterly Journal of Economics* 115 (1): 99–146.
- . 2000b. «The Future of Personnel Economics». *The Economic Journal* 110 (467): 611–39.

- 
- Lazear, Edward P., og Sherwin Rosen. 1981. «Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts». *Journal of Political Economy* 89 (5): 841–64.
- Lazear, Edward P., og Kathryn L. Shaw. 2007. «Personnel Economics: The Economist’s View of Human Resources». *Journal of Economic Perspectives* 21 (4): 91–114.
- Lillekvelland, Tobias, og Kari Røren Strand. 2014. «En analyse av sluttrater og stillingsrotasjon i Forsvaret». FFI-rapport 2014/00343. FFI.
- Lindgren, Petter. Y., og Torbjørn Hanson. 2018. «Samfunnsøkonomiske virkninger av heving av særaldersgrensen: Del I – verdsatte virkninger». FFI-rapport 18/01548. FFI.
- . 2019a. «Bonus og retensjon i det norske forsvaret». *Mimeo*.
- . 2019b. «Samfunnsøkonomiske virkninger av heving av særaldersgrensen: Del III – samfunnsøkonomisk beslutningsgrunnlag». FFI-rapport 19/01157. FFI.
- Midsundstad, Tove. 2005. «Ikke nødvendigvis sliten... En analyse av tidligpensjonering og seniorpolitikk i staten». Fafo-rapport 482. Fafo.
- Murdock, Kevin. 2002. «Intrinsic Motivation and Optimal Incentive Contracts». *The RAND Journal of Economics* 33 (4): 650–71.
- Neal, Derek. 1999. «The Complexity of Job Mobility among Young Men». *Journal of Labor Economics* 17 (2): 237–61.
- Prendergast, Canice. 2015. «Professionalism and Contracts in Organizations». *Journal of Labor Economics* 33 (3): 591–621.
- Rosen, Sherwin. 1992. «The Military as an Internal Labor Market: Some Allocation, Productivity, and Incentive Problems». *Social Science Quarterly* 73 (2): 227–37.
- Samuelson, Paul A. 1954. «The Pure Theory of Public Expenditure». *The Review of Economics and Statistics* 36 (4): 387–89.
- Statens vegvesen. 2018. «Konsekvensanalyser. Veiledning». Håndbok V712. Statens Vegvesen og Veidirektoratet.
- Strand, Kari Røren, Tobias Lillekvelland, Bård Eggeide, og Jan Pay. 2018. «‘De gylne årene mellom 60 og 67 år’ – en analyse av videre deltagelse i yrkeslivet for militært tilsatte pensjonert i tidsrommet 2005–2015». 17/16931. FFI-rapport. FFI.
- Strand, Kari Røren, og Jan Pay. 2016. «En analyse av hvilke typer stillinger personell over 40 år i Forsvaret i dag besitter». FFI-rapport 2016/01274. FFI.
- Strøm, Steinar, Steinar Holden, Ingeborg Rasmussen, og Vibeke Wøien Hansen. 2015. «Pensjonsrelaterte aldersgrenser: Fordeler og ulemper ved å heve dem». Vista-rapport 2015/01. Vista Analyse.
- Warner, John T. 2006. «Thinking about Military Retirement». CRM D0013583.A1/Final. CNA.
- Warner, John T., og Beth J. Asch. 2001. «The Record and Prospects of the All-Volunteer Military in the United States». *The Journal of Economic Perspectives* 15 (2): 169–92.
- Wilson, James. 1989. *Bureaucracy*. New York: Basic Books.

## About FFI

The Norwegian Defence Research Establishment (FFI) was founded 11th of April 1946. It is organised as an administrative agency subordinate to the Ministry of Defence.

### FFI's MISSION

FFI is the prime institution responsible for defence related research in Norway. Its principal mission is to carry out research and development to meet the requirements of the Armed Forces. FFI has the role of chief adviser to the political and military leadership. In particular, the institute shall focus on aspects of the development in science and technology that can influence our security policy or defence planning.

### FFI's VISION

FFI turns knowledge and ideas into an efficient defence.

### FFI's CHARACTERISTICS

Creative, daring, broad-minded and responsible.

## Om FFI

Forsvarets forskningsinstitutt ble etablert 11. april 1946. Instituttet er organisert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter underlagt Forsvarsdepartementet.

### FFIs FORMÅL

Forsvarets forskningsinstitutt er Forsvarets sentrale forskningsinstitusjon og har som formål å drive forskning og utvikling for Forsvarets behov. Videre er FFI rådgiver overfor Forsvarets strategiske ledelse. Spesielt skal instituttet følge opp trekk ved vitenskapelig og militærteknisk utvikling som kan påvirke forutsetningene for sikkerhetspolitikken eller forsvarsplanleggingen.

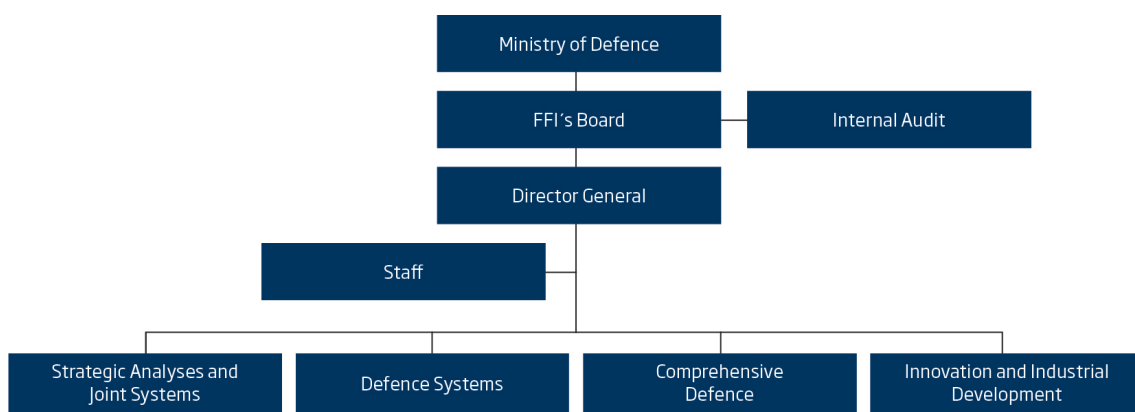
### FFIs VISJON

FFI gjør kunnskap og ideer til et effektivt forsvar.

### FFIs VERDIER

Skapende, drivende, vidsynt og ansvarlig.

## FFI's organisation



**Forsvarets forskningsinstitutt**  
Postboks 25  
2027 Kjeller

Besøksadresse:  
Instituttveien 20  
2007 Kjeller

Telefon: 63 80 70 00  
Telefaks: 63 80 71 15  
Epost: [ffi@ffi.no](mailto:ffi@ffi.no)

**Norwegian Defence Research Establishment (FFI)**  
P.O. Box 25  
NO-2027 Kjeller

Office address:  
Instituttveien 20  
N-2007 Kjeller

Telephone: +47 63 80 70 00  
Telefax: +47 63 80 71 15  
Email: [ffi@ffi.no](mailto:ffi@ffi.no)