



PETTER Y. LINDGREN
samfunnsøkonom
Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)

ANE OFSTAD PRESTERUD
samfunnsøkonom
Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)

Øke bemanningen i Forsvaret i dramatisk nedgangskonjunktur? En samfunnsøkonomisk vurdering¹

Koronapandemien har resultert i kraftige fall i etterspørsel, produksjon og sysselsetting i Norge og internasjonalt. Arbeidsledigheten i Norge er nå unormalt høy. Arbeidsøkonomisk litteratur har påvist at det er kostbart både å miste jobben og å bli utdannet inn i et krevende arbeidsmarked. Ett mottiltak kan være å øke bemanningen i offentlige sektorer samfunnet uansett ønsker å styrke i årene fremover. Den nye langtidsplanen for Forsvaret (LTP) legger opp til en slik oppbemanning i perioden frem mot 2024. I denne artikkelen undersøker vi den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av en raskere oppbemanning av Forsvaret enn det legges opp til i LTP. Resultatene viser at hvis den høye arbeidsledigheten varer i minst ett år er tiltaket samfunnsøkonomisk lønnsomt. Resultatene er robuste overfor en rekke følsomhetsanalyser, men avhenger av at Forsvaret unngår å rekruttere personer med ferdigheter det er høy konkurranse om i arbeidsmarkedet. Hvis dette tiltaket er interessant, anbefaler vi at Forsvaret spesielt retter rekrutteringen mot arbeidsledige eller personer det er mindre konkurranse om i arbeidsmarkedet.

INTRODUKSJON

Koronapandemien og påfølgende mottiltak har resultert i kraftige fall i etterspørsel, produksjon og sysselsetting i Norge og internasjonalt. Etter nedstenging 12. mars økte arbeidsledigheten dramatisk i Norge. BNP falt med 6,3

prosent i andre kvartal, det største fallet noensinne målt av SSB.² Nå er vaksineringsen av den befolkningen i Norge og internasjonalt i gang, men det vil ta tid før økonomien er tilbake til en mer normal økonomisk tilstand. Anno januar 2021 er mange tilbake i jobb, men arbeidsledigheten i

¹ Takk til Torbjørn Hanson, Kari Røren Strand, Sverre Kvalvik og Steinar Gulichsen for kommentarer, og til fagfellen og redaktør Lars-Erik Borge for kritisk gjennomgang og fine forslag til forbedringer.

² <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/nedgangen-i-norsk-okonomi-i-2.kvartal-er-den-dypeste-ssb-har-malt>

Norge er allikevel nesten dobbelt så høy som før nedstengingen.³

Samfunnsøkonomifaget har pekt på at arbeidsledighet er kostbart for arbeidsledige og samfunnet. Faget har også pekt på at unge personer som utdannes fra videregående og høyere utdanning i nedgangskonjunktur opplever vedvarende økonomiske tap. Det er derfor viktig at samfunnet forsøker å finne gode tiltak som bekjemper disse problematiske sidene ved pandemien. Ett av tiltakene kan være å øke bemanningen i offentlige sektorer som samfunnet uansett ønsker å styrke i årene fremover.

En sektor som vil nyte godt av økt bemanning er Forsvaret. Utkastene til ny Langtidsplan for Forsvaret (LTP) (Forsvarsdepartementet, 2020a; 2020b) vektlegger at økt usikkerhet knyttet til sikkerhetssituasjonen i norske nær-områder og krav fra NATO og USA om økte forsvarsbudsjetter leder til et politisk ønske om satsing på norsk forsvarsevne. I utkastet til ny langtidsplan fra januar 2020 ble det derfor lagt opp til å øke bemanningen i Forsvaret med 550 årsverk i perioden 2021 til 2024 (Forsvarsdepartementet 2020b).

I denne artikkelen undersøker vi den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av en raskere oppbemanning av Forsvaret enn det ble lagt opp til i utkastet til LTP fra januar 2020.⁴ Tiltaksalternativet gjelder altså en fremskyndelse av mulige ansettelser i Forsvaret. Referansealternativet er ansettelsesplanen i LTP. Vi undersøker også om tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt hvis Forsvaret allikevel ikke skal oppbemannes i årene fremover. Samfunnet kan også satse på andre sektorer, som utdanning eller helse, enn rask oppbemanning av Forsvaret. Vi har ikke vurdert verdien av slik oppbemanning i denne artikkelen, siden det gir mest mening å undersøke hvorvidt det kan være lønns-

³ <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/nyheter/3-800-faerre-arbeidssokere-den-siste-uken>

⁴ Artikkelen ble sendt inn 8. april 2020. Den bygger på arbeid ved FFI utført mars og april 2020 (Lindgren og Presterud, 2020a; 2020b; 2020c; 2020d; 2020e; Lindgren mfl. 2020a; Lindgren mfl. 2020b). I dag (14. januar 2021) vet vi mer om de økonomiske konsekvensene av koronapandemien. Men arbeidsmarkedet er fortsatt preget av høyere arbeidsledighet og fremtidens økonomiske utvikling er høyst usikker. Resultater og konklusjon fra analysen er derfor fortsatt aktuelle. Vi tok utgangspunkt i forsert oppbemanning anno 1. juli 2020, men dette har ikke funnet sted. For at konklusjonene skal gjelde må varigheten på den høye arbeidsledigheten økes tilsvarende som «utsettelsen» av den forserte oppbemanningen. Videre ble en revidert LTP vedtatt i Stortinget 1. desember 2020. Vedtaket inneholder en fremskynding av oppbemanningen sammenlignet med hva som lå til grunn i utkastene til langtidsplan, i tråd med anbefalingene i denne artikkelen.

somt å foreta en raskere oppbemanning av Forsvaret enn det som ligger til grunn i de politiske planene i LTP.

Vi benytter i hovedsak arbeidsøkonomisk litteratur til å identifisere virkninger av tiltaket. Til sammen verdsetter vi åtte virkninger: verdiskaping, skattefinansieringskostnad, fritid, humankapitaltap, bedre matching og mindre utstøting, avkastning på humankapitalinvesteringer, utnyttelse av eksisterende humankapital og utdanningskostnader.

Verdien av tiltaket avhenger i stor grad av hvordan det norske arbeidsmarkedet utvikler seg fremover. I gjennomsnitt har arbeidsledigheten vært 3,6 prosent i perioden 2006–2019 (AKU-arbeidsledighet)⁵, mens den er omtrent 7 prosent i skrivende stund.⁶ Mange er (midlertidig) permitterte og en ukjent andel av disse kan forventes å tre tilbake i jobbene sine ved bedring i den økonomiske situasjonen til bedriftene. Men jo lenger tiden går, jo høyere sannsynlighet for at de permitterte blir oppsagt. Ved snarlig tilbakekomst til pre-koronatilstand vil tiltaket lede til mindre samfunnsøkonomiske gevinster enn hvis arbeidsledigheten vedvarer på et høyt nivå i årene fremover. Vi studerer derfor tiltaket under fire scenarioer der normalitet oppnås etter varierende tidsperiode: etter 6 måneder (scenario A), etter ett år (scenario B), etter to år (scenario C) og etter fire år (scenario D).

Artikkelen er strukturert som følger: først presenterer vi analysemetoden, bemanningsmodellen, tiltaks- og referansealternativene, samt scenarioer for norsk økonomi. Vi redegjør for identifikasjon og verdsetting av samfunnsøkonomiske virkninger av tiltaket i seksjonen etter. Dernest følger en seksjon med resultater fra hovedanslaget og følsomhetsanalyser av de mest sentrale forutsetningene i beregningsmodellen. Til slutt konkluderer vi.

SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE AV OPPBEMANNING AV FORSVARET

Samfunnsøkonomisk analyse

Samfunnsøkonomisk analyse er en metode for å verdsette samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader av investeringer eller politiske tiltak (DFØ, 2018; Finansdepartementet, 2014). Vi utfører her en nytte-kostnadsanalyse, der både nytte- og kostnadsvirkninger verdsettes i kroner slik at både positive og negative virkninger kan sammenstilles.

⁵ <https://www.ssb.no/statbank/table/11747>

⁶ <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/flere-statistikkomraeder/relatert-informasjon/ukentlig-statistikk-over-arbeidsledige>

Det er viktig å huske på at sysselsetting av personer ikke er en samfunnsøkonomisk gevinst i seg selv, siden arbeidskraft har alternativ anvendelse i en sunn, normal økonomi. En jernbaneinvestering kan derfor ikke regne med gevinster av at folk blir sysselsatt i byggingen av jernbanespo-
rene. Snarere tvert imot, bruk av arbeidskraft er en kostnad for samfunnet, fordi disse kunne heller brukt tiden på noe annet (mer) fornuftig. Derfor beregner ikke det samfunnsøkonomiske miljøet i Norge vanligvis samfunnsøkonomiske gevinster av sysselsetting. En viktig distinksjon gjelder riktignok tiltak som øker arbeidstilbudet, enten det gjelder studier av arbeidsmarkedstiltak (f.eks. Proba, 2012), institusjoner som øker arbeidstilbudet (f.eks. Rasmussen og Strøm, 2013) eller heving av særaldersgrensen (Hanson og Lindgren, 2019; 2020; Lindgren og Hanson, 2019).

I en periode med unormal høy arbeidsledighet gir det samfunnsøkonomisk mening å analysere sysselsettingstiltak (Haneman og Krutilla, 1967; Haveman og Farrow, 2011). Her analyserer vi en sektor hvor det allerede finnes planer for oppbemanning i fremtiden.

Bemanningsmodellen

Vi har utarbeidet en samfunnsøkonomisk bemanningsmodell (BEMOD) for å studere gevinstene og kostnadene i netto nåverdi til det norske samfunnet av rask oppbemanning i Forsvaret. BEMOD følger arbeidskarrieren til personell som rekrutteres til Forsvaret i tiltaket og i referansealternativet. Den følger også personer som avslutter arbeidsforholdet i Forsvaret og finner seg arbeid i privat sektor.⁷

Vi har antatt at ansettelse i Forsvaret følges av et halvt års intern utdanning og kursing. Dette har liten innvirkning på beregningene siden nyansatte i både tiltaks- og referansealternativ trenger slik utdanning. Vi har videre antatt at ansatte er i stand til å utføre produktiv arbeid etter endt internutdanning.

Beregningene våre legger til grunn at det er et en-til-en forhold mellom nyansettelser i Forsvaret og reduksjon i arbeidsledigheten. Det betyr enten at Forsvaret må rekruttere blant arbeidsledige eller at arbeidsledige er i stand til å fylle stillingene som de nyansatte tidligere besatte. At arbeidsledige kan ha høyere sannsynlighet for å ansettes enn tilfeldig ansettelse og at arbeidsmarkedet karakterise-

res av jobbkjeder der nye jobber åpner opp andre stillinger når folk bytter arbeidsplass taler for en slik forutsetning (Persky mfl., 2004; Bartik, 2012). Hvis Forsvaret derimot etterspør ferdigheter og kunnskap som det allerede er høy etterspørsel etter blant sivile virksomheter, vil denne forutsetningen være urimelig. Vi undersøker resultatenes følsomhet for denne forutsetningen mot slutten av artikkelen.

Nye jobber kan også innebære produktivitetsforbedringer ved at den nyansatte i Forsvaret er mer produktiv der enn i sin forrige jobb, at personen som tar over stillingen til den nyansatte er mer produktiv enn i sin forrige stilling og så videre (Bartik, 2012). Vi ser bort ifra slike potensielle gevinster av tiltaket. BEMOD tar heller ikke hensyn til keynesianske multiplikatoreffekter. Ved ikke-marginale ansettelsesprosjekter vil tiltaket kunne påvirke priser og lønninger, og bidra til endret atferd i arbeidsmarkedet og andre markeder. BEMOD beregner ikke generelle likevektseffekter. Tiltaket involverer relativt få årsverk (550 stk.) Generelt vil det være slik at jo flere årsverk som ansettes, jo større vil de generelle likevektseffektene være. Hvis beslutningstakerne er bekymret for slike uberegnete effekter, kan en nedskalering av tiltakets omfang være på sin plass.

Tiltaksalternativ og referansealternativ

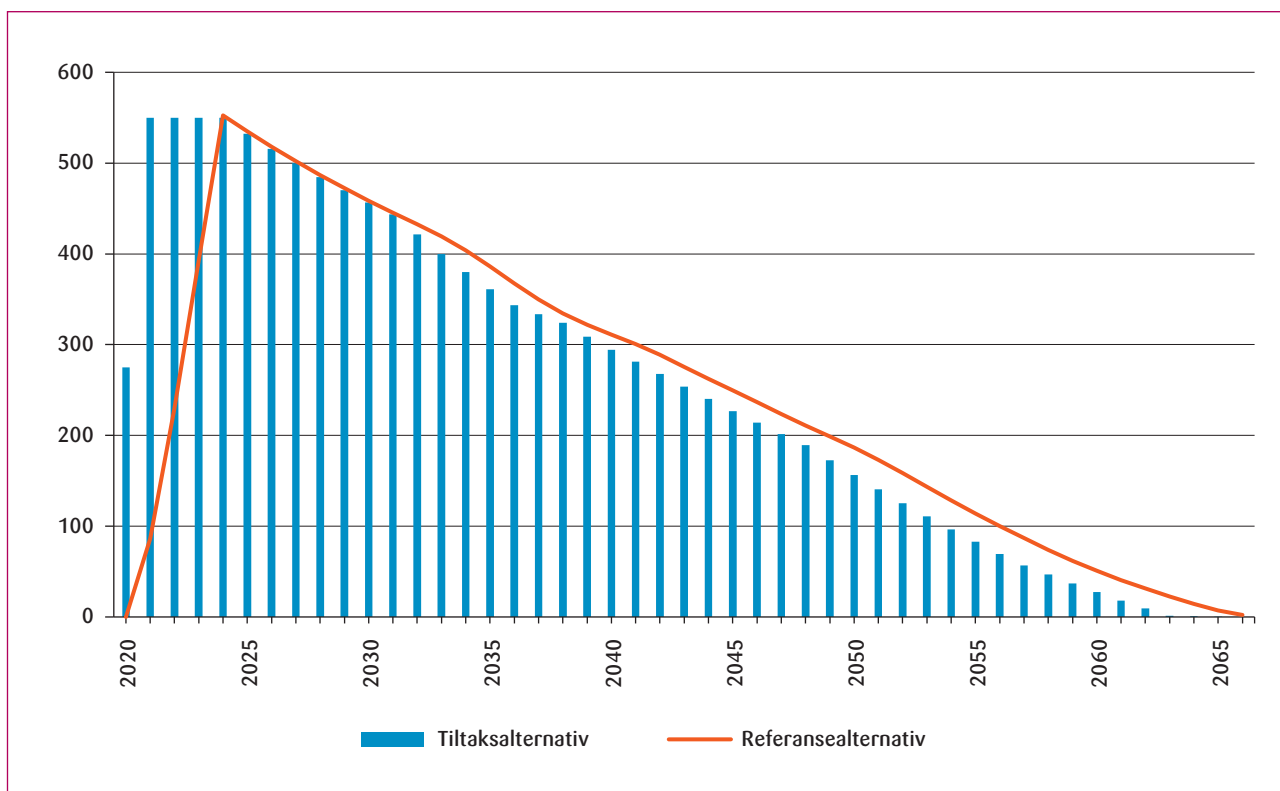
I tiltaksalternativet ansetter Forsvaret 550 årsverk 1. juli 2020. I referansealternativet utføres rekrutteringen gradvis med 550 årsverk fra 1. juli 2021 til 30. juni 2024.

Figur 1 viser antallet ekstra årsverk sysselsatt i Forsvaret i tiltaks- og referansealternativene. Gruppene som ansettes i tiltaks- og referansealternativene er noe ulike med hensyn på alder. Personene i referansealternativet slutter og pensjonerer seg noe senere enn de i tiltaksalternativet. Ytterligere detaljer omkring type stillinger, sluttrater, lønn, og lignende finnes i Lindgren og Presterud (2020c).

Scenarioer for norsk økonomi

Det hersker fortsatt stor usikkerhet omkring fremtiden til norsk økonomi på kort og mellomlang sikt. Ingen vet eksakt hvordan norsk økonomi og arbeidsmarkedet vil utvikle seg fremover. Vi vet at koronaviruset og de politiske tiltakene for å hindre spredning og utflating av smitte har hatt store økonomiske konsekvenser, men vi kjenner ikke effekten over tid. Det er rimelig å anta at de økonomiske konsekvensene av koronabekjempelse blir større jo mer langvarig pandemien blir. Det er usikkert om myndighetenes tiltakspakker er tilstrekkelige til å holde alle bedrifter i live dersom den økonomiske krisen vedvarer.

⁷ Vi antar at antallet ansatte i andre offentlige virksomheter holdes fast i tiltaks- og referansetiltaket.



Figur 1: Antall årsverk i Forsvaret i tiltaket og i referansealternativet.

Norsk næringsliv er avhengig av en velfungerende internasjonal økonomi, både for import og eksport. Fremtiden til norsk økonomi avhenger derfor i høy grad også av hvordan pandemien påvirker sentrale handelspartnere.

For å ta hensyn til denne usikkerheten i den økonomiske situasjonen på kort og mellomlang sikt opererer vi med fire scenarier for norsk økonomi. I scenario A starter gjenhenting sommeren 2020 og arbeidsmarkedet vil gjenopprettes innen årsskiftet 20/21. Det er altså seks relevante måneder hvor Forsvarets raske ansettelser vil virke positivt i norsk økonomi. I det verste scenarioet (scenario D) vil arbeidsledigheten sette seg på et høyt nivå i fire år. Det betyr at Forsvarets ansettelser har effekt på utnyttelsen av arbeidskraft i hele perioden – 2020–2024. Vi har også utarbeidet to scenarier med utfall mellom disse to ekstremscenariene. I scenario B gjenopprettes norsk økonomi ett år etter 1. juli 2020, mens i scenario C tar dette ett år lenger tid (2 år etter 1. juli 2020).

I tabell 1 vises forutsetninger for scenario A–D. Røde felter representerer høy arbeidsledighet, mens grønne felter betyr lav arbeidsledighet. Etter 1. halvår 2024 er det også bedring i arbeidsmarkedet i scenario D.

Analysen ble utført i mars og april 2020, og vi definerte da oppstart på forsert oppbemanning 1. juli 2020. Resultatene fra analysene vil gjelde så lenge arbeidsledigheten er unormalt høy i et halvt år, ett år, to år og fire år etter oppbemanning i henholdsvis scenario A, B, C og D.

Tabell 1: Oversikt over tilstanden i arbeidsmarkedet, scenario A – D, høy (røde felter) og lav (grønne felter) arbeidsledighet.

Scenario	H2 '20	H1 '21	H2 '21	H1 '22	H2 '22	H1 '23	H2 '23	H1 '24
Scenario A	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Scenario B	Red	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Scenario C	Red	Red	Red	Red	Green	Green	Green	Green
Scenario D	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red

SAMFUNNSØKONOMISKE VIRKNINGER

Verdiskaping

Innbyggernes arbeidskraft og humankapital er Norges viktigste ressurs. Hva er verdien av én persons arbeid? Ifølge Finansdepartementet (2014) er verdien av arbeid som ikke har et motstykke i privat sektor lik lønnen, skatter, arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader. Finansdepartementets antagelse legger altså til grunn at verdiskapingen i offentlig sektor er lik kostnaden av å produsere den. Fordi tjenester tilsvarende hva Forsvaret produserer ikke er til salgs i private markeder benytter vi også denne definisjonen for verdien av arbeid i artikkelen.

Likhet mellom verdiskaping i offentlig sektor og kostnaden ved å produsere den er en vanlig antakelse i verdsettelseslitteraturen (se f.eks. Aaberge mfl., 2017). Men det er like fullt en krevende antakelse fordi offentlige tjenester sjelden selges i et marked, og vi slik sett ikke har noen pris å forholde oss til. På den annen side viser komparative studier at offentlig sektor i Norge karakteriseres av høy teknisk effektivitet (Afonso mfl., 2005; Angelopoulos mfl., 2008). Det betyr i så fall at det offentlige er i god stand til å omsette innsatsvarer til tjenester med verdi for innbyggerne.

Vi benytter anslag på gjennomsnittslønn fra Hove og Røtvold (2019). Ansatte i privat sektor har lik gjennomsnittslønn som de i Forsvaret. Vi antar altså at alternativkostnaden til personer ansatt i Forsvaret er lik bruttolønnen deres. Verdiskapingen til arbeidsledige er satt til null. Det kan være at arbeidsledige bruker tiden til noe reelt produktivt for samfunnet, for eksempel til reparasjoner av hus og hytte eller barnepass. Men det er uklart hvorvidt arbeidsledige bidrar mer til uformell verdiskaping enn personer i arbeid. Vi regner derfor kun på verdiskaping i det formelle arbeidsmarkedet.

Skattefinansieringskostnad

Tiltaket bidrar til økte utgifter til lønn, pensjon og utstyr til forsvarsansatte på statsbudsjettet i perioden 2020 til 2024. I scenario A – C reduseres også skatteinntektene fra personer som kunne vært ansatt i privat sektor. Den samfunnsøkonomiske kostnaden knyttet til økte utgifter og reduserte inntekter for staten er knyttet til effektivitetstapet som skattelegging fører til og *ikke* de fiskale virkningene i seg selv. Denne kostnaden omtales som skattefinansieringskostnad (SFK).

Vi følger her Finansdepartementets (2014) anbefaling om å benytte 20 prosent SFK. Christiansen (2015) påpeker at et offentlig prosjekt kan ha positive virkninger på arbeidstil-

budet og produktiviteten samtidig som at vridningene induisert av skattesystemet i hovedsak skyldes fordelingshensyn. Han konkluderer med at en generisk anbefaling på 20 prosent er i høyeste laget. Internasjonalt er det rettet kritikk mot å benytte SFK i nytte-kostnadsanalyser (Bos mfl., 2019). Få land utenfor USA og Skandinavia benytter SFK i slike analyser (Boardman mfl. 2006).

I denne rapporten har vi valgt å ta i bruk anbefalingene fra Finansdepartementet (2014), på tross av at vi er enige i Christiansens (2015) argumenter. En endring i praksisen for vurderingen av SFK bør finne sted på samme tid i alle norske nytte-kostnadsanalyser.

Fritidsverdi

Arbeidsledige har mye fritid, mens sysselsatte har lite fritid. Hvis tiltaket bidrar til at arbeidsledige ansattes vil de måtte gi opp mye av fritiden sin. For personer i arbeid har fritid ofte en verdi, og de må derfor betales godt for å oppgi enda en time fritid. På marginen kan fritiden verdsettes til nettolønnen, se f.eks. NOU (1997), Finansdepartementet (2014) og Bartik (2012). I tiltaket vi studerer her er imidlertid fritiden ikke-frivillig. Arbeidsledige ønsker per definisjon å arbeide. Da er det ikke sikkert at de verdsetter fritiden like høyt. Det er også snakk om ikke-marginal endring i fritid, fra null arbeidsdeltakelse til hundre prosent. Det taler for en lavere gjennomsnittsverdi av fritid enn på marginen.

Fritid kan brukes både til nytelse og produksjon i hjemmet (og andre ikke-formelle arbeidsaktiviteter). I litteraturen finnes det flere tilnærminger til verdsettelse av denne tiden vi oppgir når vi deltar i arbeid. En del studier tilnærmer seg problemet ved å identifisere reservasjonslønnen, altså den lønnen man er villig til å ta en jobb for. Men beregninger av reservasjonslønnen, både ved hjelp av intervjuer og estimater fra markedslønn, viser at reservasjonslønnen er relativt høy: fra 40 prosent av nettolønn til i overkant av nettolønn (Bartik, 2012). Når reservasjonslønnen benyttes til verdsettelse av fritid vil tiltaket vi studerer her ha relativt lav verdi.

Andre tar utgangspunkt i verdien av fritid, gjerne fratrukket kostnader som stigma av å være arbeidsledig. I denne litteraturen argumenterer noen for at fritidsverdien til arbeidsledige er null (Haveman og Krutilla, 1967), kanskje til og med negativ (Haveman og Farrow, 2011; Mishan og Quah, 2007). Grunnen er at oppsigelse, permittering og tvungen utestenging fra arbeidsmarkedet er forbundet med stress, skam og usikkerhet om fremtiden.

Holden mfl. (2020) legger seg på den sistnevnte linjen ved å argumentere for at et rimelig anslag på fritidsverdien er null. Bjertnæs mfl. (2020) bruker i stedet reservasjonstilnærmingen når de legger til grunn at fritiden er verdt halvparten av nettolønn.

I denne artikkelen har vi valgt å legge til grunn null i fritidsverdi.⁸ Vi utfører imidlertid følsomhetsberegning av denne forutsetningen i resultatseksjonen.

Økonomiske kostnader av oppsigelser og resesjoner

Det er mange studier innen samfunnsøkonomi som analyserer effekten av å bli oppsagt. Litteraturen skiller mellom frivillig avslutning av arbeidsforholdet (quits), å få sparken på individuell basis (separation) og oppsigelser eller nedleggelse av arbeidsplassen (displacement). Sammen med studier av unge nyutdannede i en økonomi i resesjon, er det oppsigelser som er fokus for denne artikkelen.

Empiriske studier har vist at oppsagte arbeidere taper økonomisk ikke bare fordi de står utenfor arbeidsmarkedet en periode, men også fordi oppsigelsen har varig virkning på fremtidig lønn og høyere sannsynlighet for å oppleve arbeidsledighet på nytt (Wachter og Bender, 2006; Couch og Placzek, 2010). Også i Norge er det vist at oppsigelser kan øke sannsynligheten for lavere lønn og for permanent utestenging fra arbeidslivet (Huttunen mfl., 2011).

For kohorter som utdannes inn i en nedgangskonjunktur viser litteraturen at det har negativ effekt på fremtidig karriere og lønnsutvikling (Kahn, 2010; Altonji mfl., 2016). Slike resultater er funnet i en rekke land: Japan (Genda mfl., 2010), Storbritannia (Gregg, 2001; Gregg og Tominey, 2005), Tyskland (Schmillen og Umkehrer, 2017), Østerrike (Brunner og Kuhn, 2014) og Sverige (Eliason og Storrie, 2006). Studier fra Norge viser tilsvarende tendens: ungdom øker sannsynligheten for fremtidig arbeidsledighet hvis de entrer arbeidslivet i resesjon (Raaum og Røed, 2006; Haaland, 2018).

Studier viser altså at oppsigelse og resesjon har en varig negativ effekt (såkalt arrdannelse) hos henholdsvis arbeidsledige og unge nyutdannede. Men hvorfor er det slik? Årsakene er å finne i akkumulasjon av humankapital, søke- og matcheutfordringer og signalisering. Vi oppsummerer kort her vår lesning, identifikasjon og beregning av disse

⁸ Se Lindgren og Presterud (2020b) for ytterligere diskusjon og litteraturreferanser.

virkningene (se Lindgren og Presterud (2020c; 2020b⁹) for en bredere oversikt).

Hva slags type humankapital folk besitter vil påvirke fremtidig karriere. Hvis humankapitalen er bedriftsspesifikk eller næringsspesifikk vil man tape økonomisk ved oppsigelse gitt at man ikke finner seg arbeid igjen i en annen avdeling i samme bedrift eller i samme næring (Huttunen mfl., 2011). Kahn (2010) argumenterer for at nyutdannede sliter mer i resesjon på grunn av dårligere matching og lavere humankapitalakkumulasjon. Slik søke- og matchingutfordringer i nedgangskonjunkturer finner empirisk støtte i litteraturen (Oreopoulos mfl., 2012; Brunner og Kuhn, 2014).

Flere arbeidere diskuterer arrdannelse hos arbeidsledige ved å trekke veksler på litteraturen om informasjonsasymmetri (Akerlof, 1970; Spence, 1973). Gibbons og Katz (1991) foreslår at arbeidsgivere benytter ansettelseshistorien til arbeidere som signal for deres reelle ferdigheter. Dette er testet med positive resultater i eksperimentelle settinger (Eriksson og Rooth, 2014; Kroft mfl., 2013; Oberholzer-Gee, 2008).

Til sammen har vi utledet fire virkninger som er relevante for vår analyse fra denne litteraturen. For det første glemmer de arbeidsledige eksisterende humankapital og frarøves muligheten til å erverve ny kunnskap på jobben så lenge de ikke jobber. Tiltaket vil kunne redusere denne effekten. Vi kaller denne virkningen «mindre slitasje på humankapital». Verdien er satt sjablongmessig til 5 prosent av verdiskapingen per år. Det er innenfor intervallet som estimeres i studier av tap av humankapital.

For det andre vil oppbemanning av Forsvaret motvirke arrdannelse hos de arbeidsledige og bedre matchingen i arbeidsmarkedet. Vi har kalt denne virkningen «bedre treff/mindre arrdannelse». Vi har sjablongmessig satt verditapet av arrdannelse og dårligere treff for arbeidsledige til 0,5 prosent av verdiskaping. Noen studier finner kun kortvarig virkning på fremtidig lønn og arbeidsmuligheter, mens andre finner permanent virkning. Vi har lagt oss på en nokså langvarig periode på 15 år i denne artikkelen.

⁹ Her inkluderer vi også sosiale, helsemessige og psykologiske virkninger i den samfunnsøkonomiske analysen. Vi finner imidlertid disse virkningene til å være relativt små i forhold til de rent økonomiske virkningene, og har her for enkelthets skyld fokusert på rene økonomiske virkninger.

De to nevnte virkningene er positive følger av tiltaket. De er nokså konservative anslag. Det er viktig fordi vi kan ikke forvente at ansettelse i Forsvaret vil fullstendig fjerne disse individenes utfordringer med tap av humankapital, matching og signalisering.

De to neste virkningene er negative utslag av tiltaket. Arbeidsoppgavene i Forsvaret vil kreve en god del bedrifts- og næringsspesifikk humankapital. Ved å utdanne, kurse og la de nyansatte lære gjennom arbeid vil Forsvaret investere i slike bedrifts- og næringsspesifikke kunnskaper og ferdigheter. Siden en del av de nyansatte etter hvert vil slutte i Forsvaret for å fortsette karrieren utenfor Forsvaret, vil samfunnet få lavere avkastning på denne investeringen. Spesielt gjelder dette hvis retensjonsraten¹⁰ er lavere for de nyansatte i tiltaksalternativet enn i referansealternativet. Vi kaller denne virkningen «tapte investeringer i forsvarsspesifikk humankapital». Vi setter verdien sjablongmessig til 1,5 ganger og 0,75 ganger av ett års verdiskaping for henholdsvis militære og sivile stillinger i Forsvaret idet personen slutter. Militære stillinger anslås altså å ha høyere grad av bedriftsspesifikk humankapital enn sivile stillinger.

Videre betyr de spesielle arbeidsoppgavene i Forsvaret at de nyansatte vil kunne ha mindre bruk for eksisterende kunnskap og ferdigheter fra en annen bedrift eller næring. Samfunnet vil derfor over tid miste en del av den humankapitalen som ikke tas i bruk i Forsvaret. Vi kaller denne virkningen «utnyttelse av tidligere humankapital». I modellen gjelder dette kun personer som er over 25 år når de ansettes i Forsvaret. Personene er anslått å tape 20 prosent av eksisterende humankapital og verdien av hele humankapitalbeholdningen er sjablongmessig satt til 3 ganger verdiskaping. Tapet fordeles over 7 år såfremt de fortsatt er ansatt i Forsvaret.

Utdanning/kurs

Til slutt verdsetter vi en virkning kalt «utdanning/kurs». Det er en tidseffekt knyttet til når de ansatte er under utdanning og kursing i Forsvaret. I tiltaket ansettes alle sommeren 2020, mens i referansealternativet ansettes personene over tid de neste fire årene.

¹⁰ I denne artikkelen 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.

RESULTATER

I figur 2 presenterer vi resultater fra BEMOD. I scenario A er tiltaket ulønnsomt, mens tiltaket utløser samfunnsøkonomisk lønnsomhet på omtrent 250, 650 og 1100 millioner kroner i scenario B, C og D.

Økt verdiskaping er den største positive bidragsyteren i analysen. Jo lenger pandemien påvirker antallet arbeidsledige, jo mer betydelig er denne virkningen.

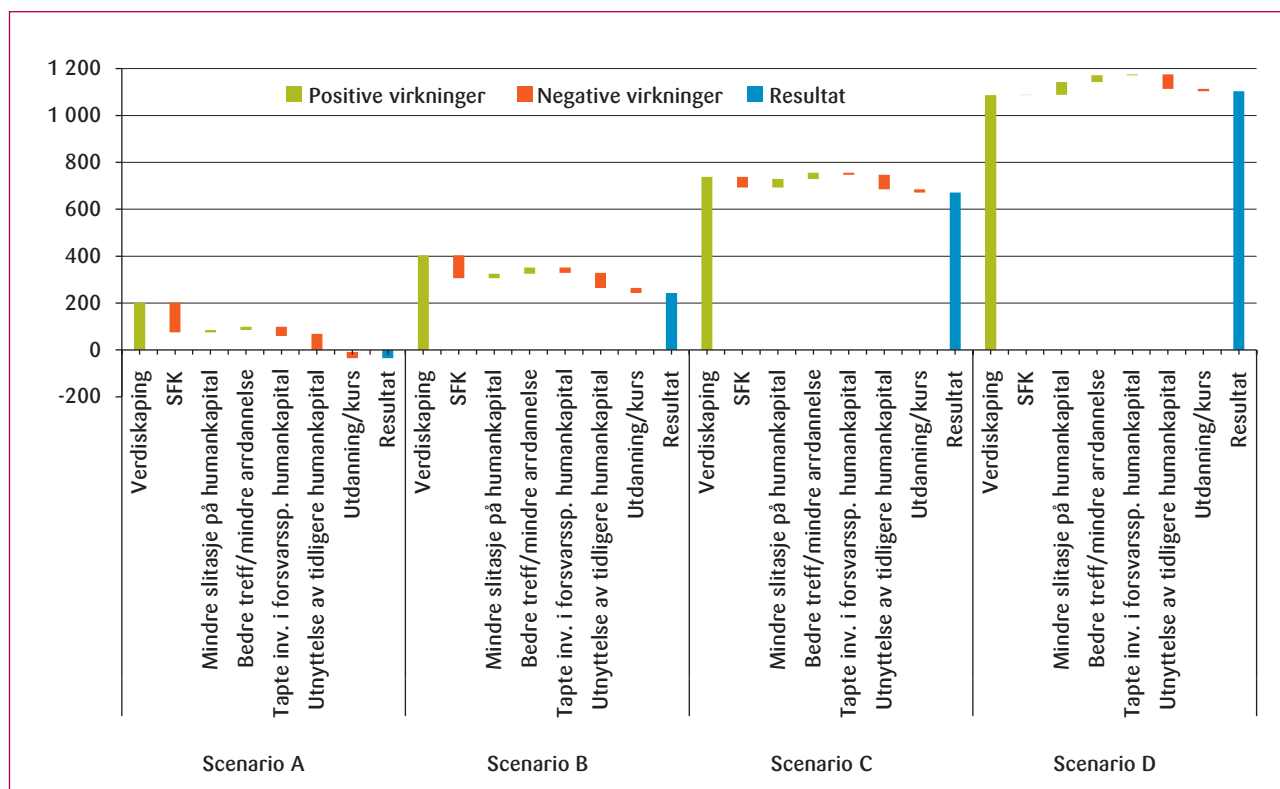
SFK er også betydelig i negativ retning, spesielt når de unormale tilstandene i arbeidsmarkedet er kortvarige. Grunnen er at antallet som er arbeidsledige (og derfor mottakere av dagpenger) og antallet ansatte i privat sektor (og netto skattebetalere) er omvendt korrelert i scenarioene. For eksempel, i scenario A vil personene være arbeidsledige kun i 2020 for deretter å arbeide i privat sektor såfremt ikke Forsvaret oppbemanner. Tiltaket bidrar derfor til betydelig negative fiskale virkninger og således også effektivitetstap i økonomien. I scenario D derimot er SFK tilnærmet null, fordi alternativet til oppbemanning er dagpenger. Folk som ansettes i Forsvaret men som forlater Forsvaret underveis i karrieren i tiltaksalternativet er raskere tilbake til privat sektor (og genererer skatteinntekter) enn i referansealternativet.

Verdien av fritid ble satt til null og er derfor ikke med i hovedanslaget.

De fire virkningene knyttet til humankapital, søke- og matchingutfordringer og arrdannelse er betydelig mindre enn verdiskapingsvirkningen. Disse er notorisk vanskelige å anslå med rimelig sikkerhet. Men det skal mye til for at disse virkningene skal velte tiltakets positive lønnsomhet i scenario B–D. For følsomhet av disse virkningene henvises den interesserte leser til Lindgren og Presterud (2020c). Økte samfunnsøkonomiske kostnader til utdanning og kursing er heller ikke spesielt betydelig.

FØLSOMHETSANALYSE

I denne seksjonen utfører vi fire følsomhetsanalyser av hovedanslaget vi presenterte ovenfor. Vi har utført en rekke sensitivitetsanalyser av parametere i BEMOD (se Lindgren og Presterud, 2020c), men fokuserer her på de viktigste: betydningen av fremtidig oppbemanning av Forsvaret, verdien av fritid, reduksjonen i arbeidsledigheten av tiltaket og mulig reduksjon i utstøting fra arbeidslivet.



Figur 2: Samfunnsøkonomiske virkninger av tiltak sammenlignet med referansealternativet, millioner 2020-kroner i nåverdi.

Hva hvis Forsvaret ikke skal vokse i fremtidens Norge?

Mikroøkonomisk teori forteller oss at hvis forsvar er et normalt gode, vil inntektseffekten av BNP-tapet i forbindelse med pandemien kunne lede til endring i ønsket om å øke forsvarsbudsjettene fremover.¹¹ For å ta høyde for at fremtidens Norge ikke nødvendigvis ønsker seg et sterkere forsvar, undersøker vi lønnsomheten av tiltaket under et status quo-alternativ der antall årsverk i Forsvaret er stabilt i analyseperioden 2020–24. Regjeringens fremlagte langtidsplan og den brede politiske enigheten om behovet for å styrke Forsvaret gjør at vi anser dette alternativet som mindre sannsynlig. Det er likevel nyttig å undersøke lønnsomheten også under andre forutsetninger om sammenlikningsgrunnlaget til tiltaket.

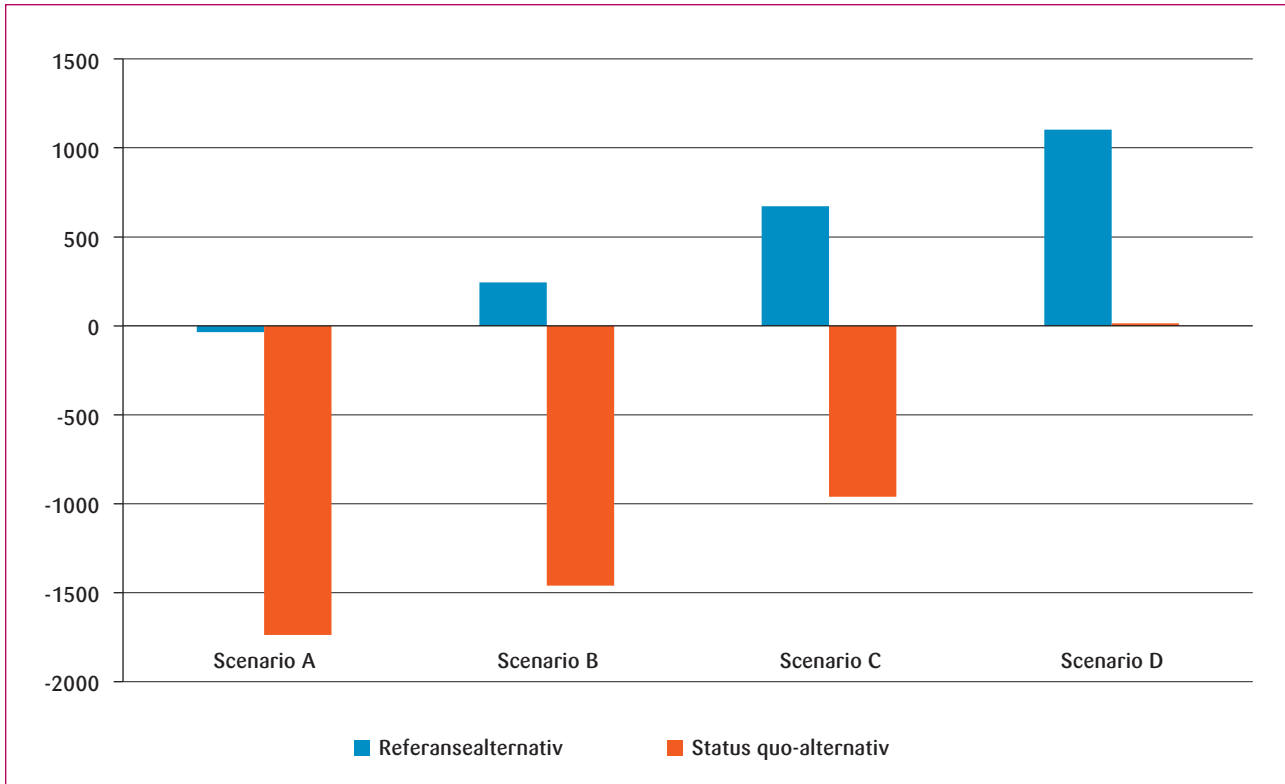
Figur 3 viser tiltakets lønnsomhet sammenlignet med både referansealternativet og status quo-alternativet. Sammenlignet med status quo-alternativet er tiltaket kun marginalt lønnsomt i scenario D. Det er svært ulønnsomt under sce-

nario A–C. Resultatet er intuitivt for en kortvarig økning i arbeidsledigheten, men skattefinansieringskostnadene av en sysselsettingspolitikk i en sektor samfunnet egentlig ikke ønsker en oppbygging av er såpass store at tiltaket blir ulønnsomt også for en mer langvarig økning i arbeidsledigheten. Ved over fire års unormalt høy arbeidsledighet viser resultatene at det kan lønne seg å oppbemanne i offentlig sektor på tross av at samfunnet egentlig ikke planlegger en økning i årsverk i sektoren, men denne lønnsomheten er marginal.

Hva er fritid verdt?

Det er vanskelig å vite hva gjennomsnittsverdien på fritid er for arbeidsledige som blir ansatt i Forsvaret eller i andre virksomheter som følge av oppbemanningstiltaket. Vi diskuterte ovenfor at verdsettelse av fritid er et omdiskutert tema i arbeidsøkonomiske studier og i nytte-kostnadsliteraturen. Vi la oss her på samme linje som Holdenutvalget (Holden mfl., 2020). Det legger til grunn at fritid har null verdi for ufrivillig arbeidsledige. Men hva skjer med den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av tiltaket hvis fritiden i stedet er verdt 25 eller 50 prosent av nettolønnen?

¹¹ Substitusjonseffekten av at utenlandskprodusert materiell er blitt dyrere som følge av høyere valutakurser på prioriteringen av forsvarspersonell kan derimot lede til økt satsning på personell (se Røtvold og Lindgren 2018).



Figur 3: Samfunnsøkonomisk lønnsomhet, scenario A–D, tiltaket versus referansealternativ og status quo-alternativ, millioner 2020-kroner i nåverdi.

Figur 4 viser resultater når fritiden tillegges verdi. Beregningen viser at tiltaket i scenario B–D fortsatt er positivt selv etter vi har trukket fra en verdi på de nyansattes fritid. Lønnsomheten til tiltaket er derfor robust overfor endringer i fritidsverdi.

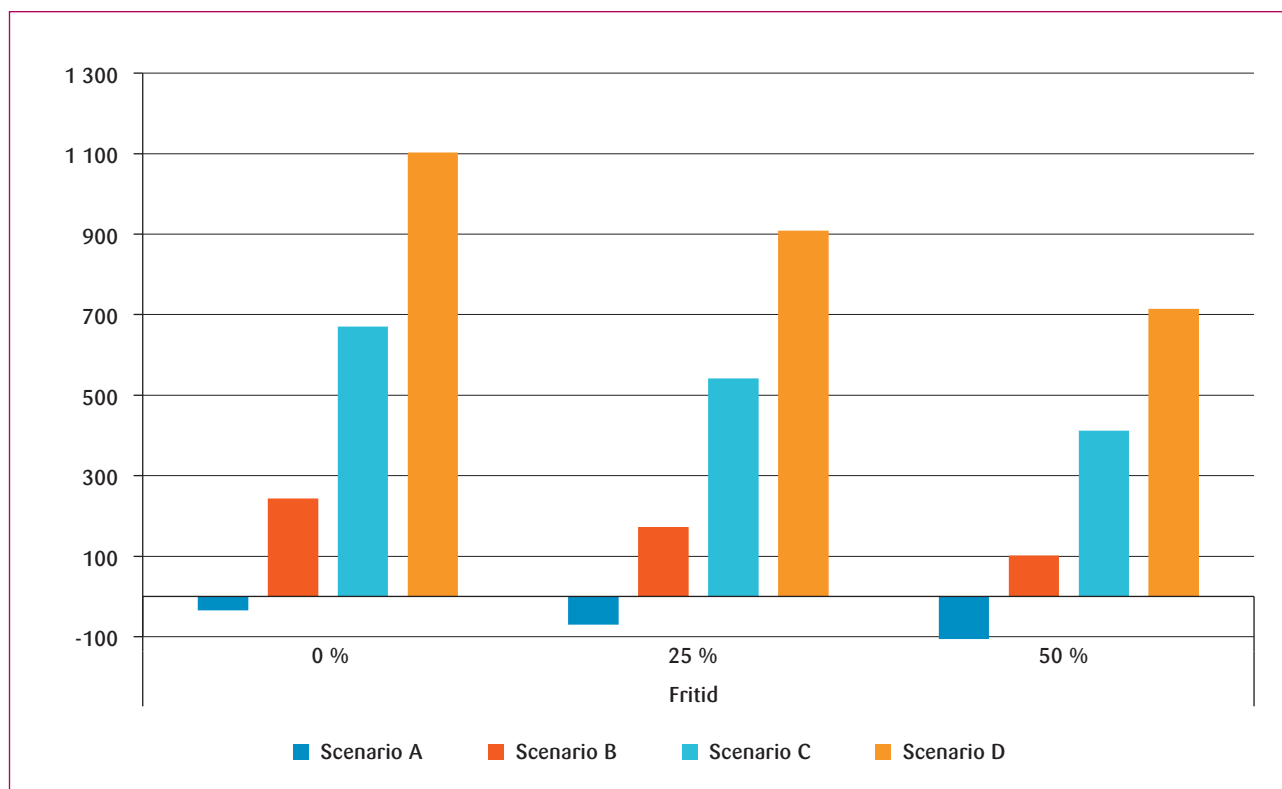
Hvor mye reduksjon i arbeidsledighet kan tiltaket utløse?
I hovedanslaget antok vi et en-til-en-forhold mellom oppbemanning og reduksjon i arbeidsledigheten. Det er en diskusjon i nytte-kostnadsanalyser internasjonalt om hvorvidt et offentlig prosjekt vil bidra til reduksjon i arbeidsledigheten, og om dette skal inkluderes i samfunnets nettonytte. Sentrale bidrag påpeker at offentlige prosjekter vil bidra med reduksjon hvis det er høy arbeidsledighet (f.eks. Haveman og Krutilla (1967)). Spørsmålet er hvor mye? Arbeidsledige vil i mange tilfeller ha høyere sannsynlighet enn ved tilfeldig trekning i arbeidsstokken for å bli ansatt når en ny jobb blir skapt (Persky mfl., 2004). De har mer tid til å lete etter og søke på jobber, og de har ofte mest å hente på å finne jobb. La oss ta utgangspunkt i at de har

dobbelt så høy sannsynlighet som tilfeldig trekk, det vil si 14 prosent ($2 * 7$ prosent arbeidsledighet).¹²

Videre er det slik at hvis de nyansatte var sysselsatt i en annen virksomhet før de fikk jobb i Forsvaret, vil denne virksomheten begynne å lete etter kandidater for å fylle stillingen. Slike jobbkjeder kan lede til at en rekke personer bytter jobb og at en arbeidsledig tar siste jobb i rekken (Persky mfl., 2004). La oss anta at jobbkjedene har maksimum fire ledd, og at arbeidsledige kan hentes inn med 14 prosent sannsynlighet i hvert ledd. Ved fire ledd er sannsynligheten for at en ansettelse i Forsvaret reduserer antall arbeidsledige 56 prosent, ved to ledd 28 prosent og ved null ledd 14 prosent.

I figur 5 vises verdien av tiltaket ved scenario A–D ved fire antagelser om reduksjon i arbeidsledighet av oppbemanning i Forsvaret. Scenario B–D fortsetter å være lønnsomme når arbeidsledige har dobbelt så høy sannsynlighet for å bli ansatt som tilfeldig trekk av arbeidsstyrken og fire

¹² Arbeidsledigheten i Norge i september var 6,9 prosent ifølge NAV. Vi benyttet SSB-tall for arbeidsstyrken i 2020.



Figur 4: Samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved endrede forutsetninger på fritidsverdien, scenario A–D, millioner 2020-kroner i nåverdi.

ledds jobbkjede. Ved to ledds jobbkjeder er det kun scenario C og D som er samfunnsøkonomisk lønnsomme, og ved 14 prosent er ingen lønnsomme.

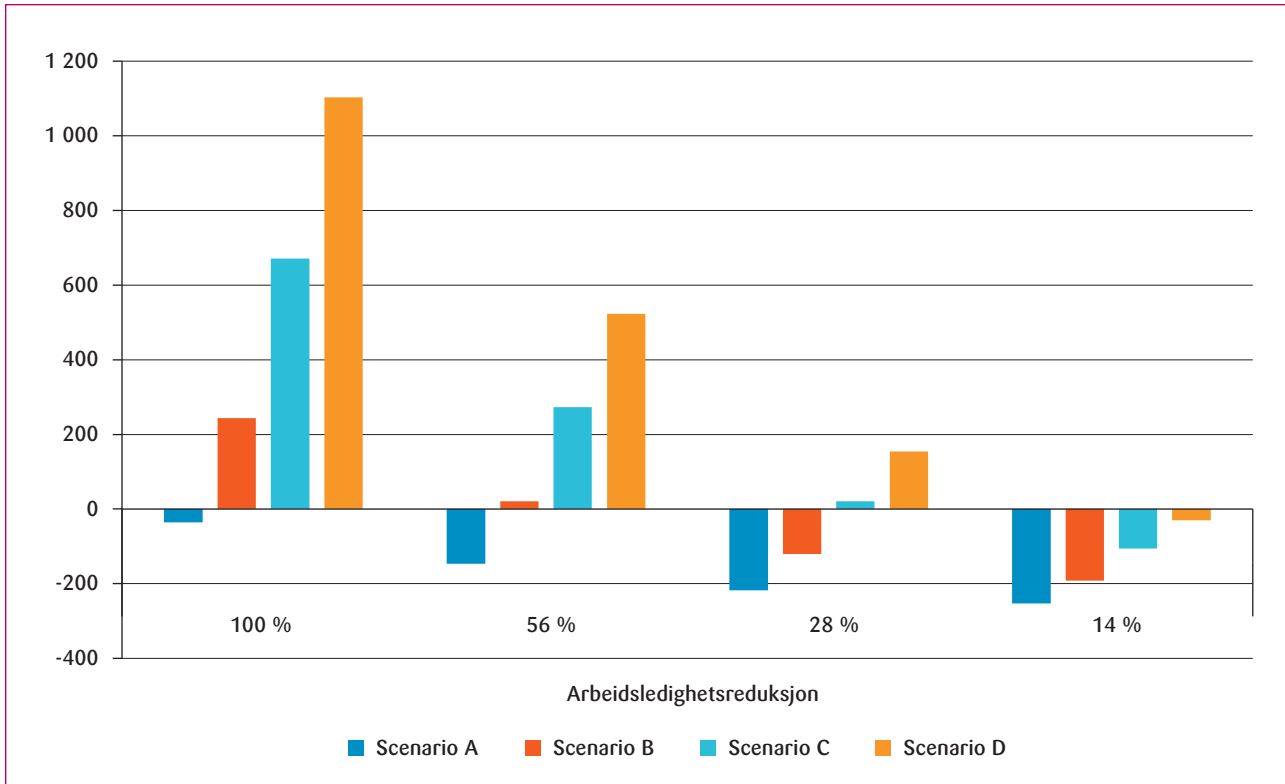
Denne analysen viser at lønnsomheten avhenger av hva slags kompetanse og kunnskaper Forsvaret etterspør. Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten reduseres betraktelig hvis Forsvaret kun etterspør kompetanse og ferdigheter som det er stor konkurranse om i arbeidsmarkedet. Da kan lønnsomheten av tiltaket bli negativ selv ved langvarig arbeidsledighet i den norske økonomien. Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten vil være nærmere 56 prosentanslaget hvis Forsvaret vil ha et bredt spekter av kompetanse og ansetter en god del unge som sliter på grunn av et krevende arbeidsmarked. Vi tror derimot at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten vil være nærmere 100 prosentanslaget hvis Forsvaret jobber aktivt med å ansette arbeidsledige. Til slutt vil vi nevne at tiltakets lønnsomhet vil styrkes ytterligere hvis Forsvaret også ansetter folk som er sårbare i arbeidsmarkedet selv under mer normale tilstander. Vi tenker da spesielt på personer med «hull i CV-en», folk med lavt utdanningsnivå og personer med innvandringsbakgrunn.

Hva hvis tiltaket reduserer utstøting fra arbeidslivet?

Ustøting fra arbeidslivet som følge av koronapandemien har vært på dagsorden blant norske samfunnsøkonomer og i norske medier. Simen Markussen uttaler til Dagens Næringsliv 23. september 2020 at:

«Nøkkeltallet for verdiskaping i Norge er hvor mange som er i arbeid, da er hver prosent viktig. Konkurser som følge av koronakrisen er en engangshendelse, men en 30-åring som faller ut av arbeidsstyrken, er 40 år med tapt arbeid. Det er langsiktige konsekvenser. De kostnadene blir enorme.»

Vi har ikke regnet eksplisitt på potensialet for at tiltaket hindrer permanent utstøting fra arbeidslivet i hovedanslaget. Der er i stedet arbeidsledigheten tilbake i normaltilstanden etter ett halvt år, ett år, to år og fire år i henholdsvis scenario A, B, C og D uten utstøtingsutfordringer. Her vil vi derfor benytte anledningen til en regneeksersis for verdien av å hindre permanent utstøting. Vi tar utgangspunkt i en 23-åring, med potensial for å arbeide i 44 år frem til 67-årsalderen. Hvis vedkommende kan bidra med årlig verdiskaping på 500 000 kroner, er nåverdien av arbeid



Figur 5: Samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved fire antagelser om reduksjon i antallet arbeidsledige som andel av antallet nye stillinger i Forsvaret, scenario A–D, millioner 2020-kroner.

versus permanent arbeidsledighet i overkant av 15 millioner kroner.¹³

Hvor mange personer må reddes fra utstøting for at tiltaket skal bli samfunnsøkonomisk lønnsomt i scenario A? Figur 6 viser at 2,3 personer (0,4 prosent av antallet årsverk i tiltaket) reddet fra utstøting vil gjøre tiltaket lønnsomt i hovedanslaget i scenario A. Analysen viser også at omlag fem og syv personer må reddes fra permanent utstøting for at tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt med fritidsverdi på henholdsvis 25 og 50 prosent av nettolønn. Vi undersøker også hvor mange personer som må reddes fra permanent utstøting ved ulike forutsetninger på arbeidsledighetsreduksjon av tiltaket. Ved den mest pessimistiske forutsetningen om arbeidsledighetsreduksjon (14 prosent) må omtrent 17 personer unngå utstøting som følge av tiltaket for at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Vi vet ikke om tiltaket har potensial for å hindre slik utstøting. Det vil komme an på hva slags type kompetanse og

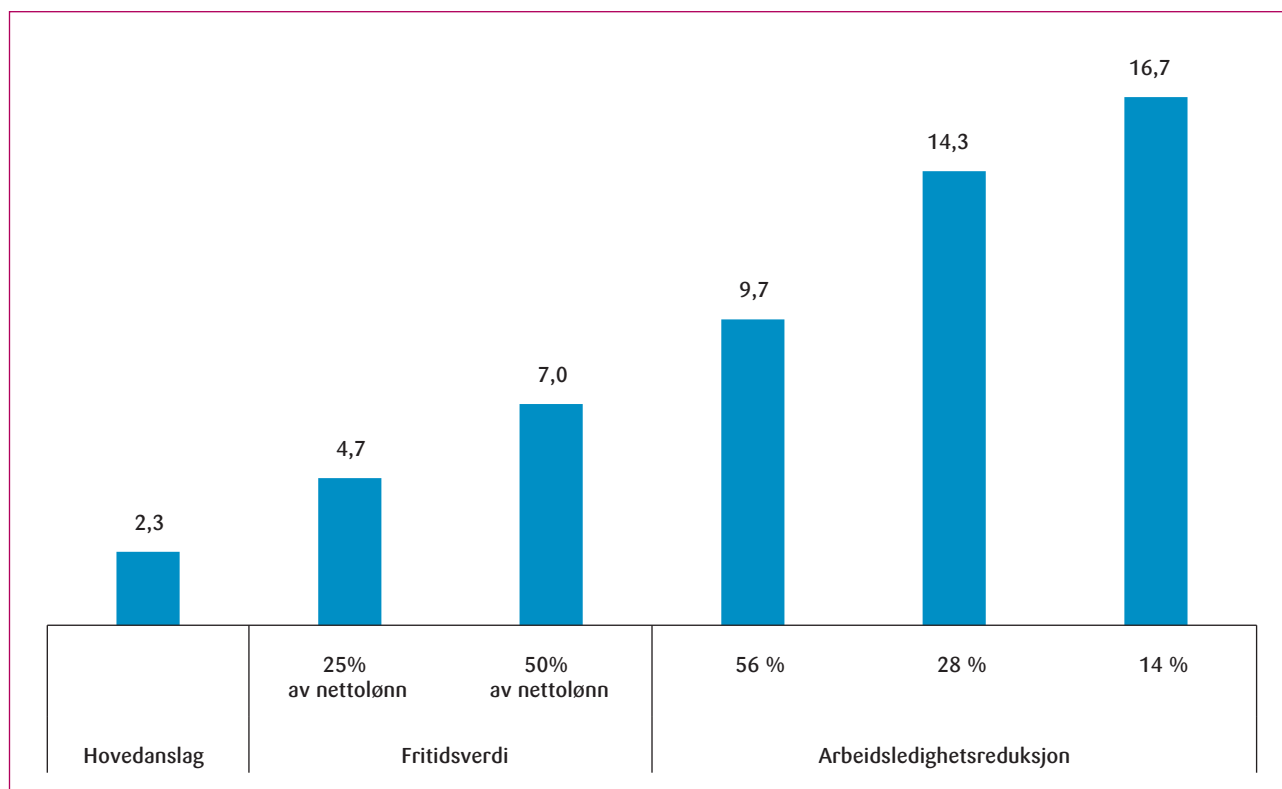
ferdigheter Forsvaret etterspør. I forrige seksjon diskuterte vi i hvilken grad tiltaket vil redusere arbeidsledigheten. De samme vurderingene vil gjelde også for permanent utstøting: hvis Forsvaret aktivt forsøker å ansette arbeidsledige vil nok tiltaket ha større sannsynlighet for å motvirke utstøting. Enda høyere sannsynlighet for slike positive virkninger vil tiltaket ha hvis Forsvaret forsøker å rekruttere til de nyopprettede stillingene blant sårbare grupper i arbeidsmarkedet.

KONKLUSJON

Denne artikkelen har ett formål: studere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av et tiltak der Forsvaret rekrutterer 550 årsverk raskt sammenlignet med en oppbemanningsstrategi som lå til grunn i utkastet til LTP i januar 2020. Tiltaket må sees i lys av nedgangskonjunkturen og økningen i arbeidsledigheten norsk og internasjonal økonomi har opplevd og opplever som følge av koronapandemien og myndighetenes mottiltak.

Den samfunnsøkonomiske analysen av tiltaket viser at det er stor sannsynlighet for at tiltaket er samfunnsøkonomisk

¹³ Vi har lagt til grunn 2 prosent reallønnsvekst og en kalkulasjonsrente på 4 prosent i 40 år og 3 prosent i resterende år.



Figur 6: Antallet personer som må reddes fra permanent utstøping for å gjøre tiltaket samfunnsøkonomisk lønnsomt i scenario A.

lønnsomt såfremt arbeidsledigheten er unormalt høy i minst ett år etter oppstart av tiltaket. I hovedanslaget vårt er tiltaket ulønnsomt med minus 35 millioner kroner ved et halvt års unormal arbeidsledighet (scenario A), men lønnsomt med 243, 671 og 1103 millioner kroner hvis arbeidsledigheten er unormalt høy i henholdsvis ett år (scenario B), to år (scenario C) og fire år (scenario D). Den store gevinsten er å finne i økt verdiskaping (i) i det norske forsvaret. Andre gevinster er mindre slitasje på humankapital (ii) og bedre treff og mindre arrdannelse blant arbeidsledige (iii). Vi har identifisert følgende kostnader av tiltaket: SFK (iv), tapte investeringer i forsvarsspesifikk humankapital (v), utnyttelse av tidligere humankapital (vi) samt økte utdanningskostnader (vii).

Virkning (ii), (iii), (v) og (vi) er krevende å anslå presist. Disse virkningene har en enkel logikk. På den ene siden kan tiltaket bidra til bedre arbeidskarrierer for de arbeidsledige. Dette taler for positiv sum. På den annen side representerer Forsvaret og andre forsvarsetater en sektor der forsvarsspesifikke kunnskaper og ferdigheter er nødvendige. Forsvaret kurser og utdanner sitt personell internt i organisasjonen for å styrke denne type humankapital blant

ansatte. Når ansatte slutter for å ta jobber i sivil sektor, mister dermed Forsvaret slik humankapital uten at sivile virksomheter klarer å utnytte denne humankapitalen i andre jobber. Dette representerer en kostnad for samfunnet og taler for en negativ sum. I hovedanslaget er summen av disse virkningene negativ i alle scenarioer utenom scenario D. Vi har nok vært konservative i totalanslaget. Men parameterne må endres dramatisk for at konklusjonene om lønnsomhet må justeres.¹⁴

I denne artikkelen konsentrerte vi følsomhetsanalysen til fire underliggende forutsetninger. Først undersøkte vi lønnsomheten av tiltaket ved et status-quo referansealternativ. Resultatet viste at tiltaket ikke er lønnsomt i scenario A, B og C og kun marginalt lønnsomt i scenario D hvis samfunnet ikke ønsker økt bemanning i det norske forsvaret. Mot slutten av 2020, lenge etter at artikkelen ble innsendt, ble det flertall på Stortinget om en oppbemanningsstrategi som minner om den oppbemanningsstrategien som studeres her. Vi valgte likevel å beholde følsomhetsanalysen, fordi den viser at myndighetene skal være forsiktige

¹⁴ Se Lindgren og Presterud (2020c) for følsomhetsanalyser.

med sysselsettingstiltak generelt i offentlige sektorer der samfunnet ikke verdsetter en økning i personellet.

Dernest testet vi lønnsomheten ved positive verdier på fritiden de arbeidsledige gir opp når de begynner å jobbe i Forsvaret. Hovedanslaget er ikke følsomt for slike endringer i og med at lønnsomheten fortsatt er positiv i scenario B, C og D når vi øker fritidsverdien fra null til 25 og 50 prosent av nettolønnen til de arbeidsledige som ansettes.

Videre undersøkte vi antakelsen om at én ny jobb i Forsvaret leder til én mindre arbeidsledig. Ved lav kapasitet for arbeidsledige til å utnytte de ledige jobbene – enten i Forsvaret eller blant virksomheter som mister ansatte til Forsvaret – blir konklusjonen endret. Tiltaket blir ulønnsomt i alle scenarioer hvis det de nye jobbene i Forsvaret ikke leder til noe særlig nedgang i arbeidsledigheten. Det er altså avgjørende for tiltakets lønnsomhet at Forsvaret ikke rekrutterer personer med kompetanse det er høy etterspørsel etter blant sivile virksomheter. Hvis Forsvaret derimot er i stand til å rekruttere folk med kunnskaper og ferdigheter det er mye av blant arbeidsledige, vil tiltaket være lønnsomt i scenario B, C og D. LTP-en som ble godkjent i Stortinget i desember 2020 legger til grunn at mange av stillingene skal bemannes med ungt personell som i hovedsak skal få utdanning, opplæring og trening innad i Forsvaret. Det er derfor store muligheter for ungdom som har blitt permittert eller som opplever et vanskelig arbeidsmarked å finne en arbeidskarriere i Forsvaret fremover.

Forsvaret er i en nesten unik posisjon i og med at de trenger en bredt spekter av ferdigheter og kunnskap, har egne interne utdanningsinstitusjoner, og trenger arbeidskraft på mange ulike steder i Norge. Det gjør at Forsvaret kan være i stand til å rekruttere grupper fra arbeidsmarkedet som det er mindre konkurranse om. Tiltakets lønnsomhet vil styrkes ytterligere hvis Forsvaret er i stand til å rekruttere fra sårbare grupper i arbeidsmarkedet. Vi tenker da spesielt på personer med «hull i CV-en», folk med lavt utdanningsnivå og personer med innvandringsbakgrunn. Forsvaret har sterke institusjoner og kultur for utdanning, fagbrev, opplæring og kursing innad i organisasjonen. Det bør gi Forsvaret gode muligheter til å få sårbare arbeidstakere inn i arbeidslivet, samtidig som forsvarsevnen styrkes i en tid med en mer spent sikkerhetssituasjon. Dette er ikke noe vi har utredet grundig.

I den fjerde følsomhetsanalysen undersøkte vi hvordan potensialet for å motvirke permanent utstøting fra arbeidslivet vil påvirke den negative nettogevinsten for scenario A. Vi fant at i overkant av 2 personer var nødvendig for å gjøre hovedanslaget lønnsomt også i dette scenarioet. For de ulike følsomhetene av arbeidsledighetsreduksjon var det nødvendig med mellom ti og sytten personer for å gjøre scenarioet samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det er usikkert om tiltaket kan bidra til å motvirke permanent utstøting. Det ville krevd grundigere utredning for å bli mer sikre, men det er allikevel verdifullt å påpeke at tiltakets lønnsomhet i scenario A har potensial til å snus fra negativt til positivt ved å redde et fåtall personer fra utstøting fra arbeidsmarkedet.

Til slutt vil vi nevne at vi ikke har vurdert dette tiltaket opp mot oppbemanning av andre offentlige sektorer, slik som helse og utdanning. Det kan være at samfunnet har høyere nettogevinst av å satse på slike sektorer i stedet for Forsvaret. Hva samfunnet burde prioritere i offentlig sektor er en politisk vurdering. Men vi har i denne artikkelen tatt utgangspunkt i utkastene til LTP der det planlegges for en gradvis oppbemanning av Forsvaret. Gevinsten av tiltaket er lineært i antallet som ansettes, slik at en halvering av omfanget fortsatt er lønnsomt i scenario B, C og D. Det er altså mulig å kombinere en nedskalert men rask oppbemanning i Forsvaret med flere ansatte i andre offentlige sektorer. Den endelige LTP-en planlegger med en raskere oppbemanning enn hva som lå til grunn i utkastene til LTP, og den er i tråd med anbefalingene i denne artikkelen.

Det er viktig å notere seg at oppbemanning i offentlig sektor kan ha generelle likevektseffekter i arbeidsmarkedet og andre markeder, selv i en situasjon med høy arbeidsledighet. Hvis beslutningstakere går for *både* økt bemanning i Forsvaret *og* andre sektorer, vil denne partielle analysen være inadekvat siden tiltakene vil ha konsekvenser for etterspørselen etter ferdigheter og kompetanse, lønninger og priser. I så fall anbefaler vi at det utføres nytte-kostnadsanalyser med generelle likevektsmodeller.

Vi kan anbefale dette tiltaket med to forbehold: 1) det må være en relativt høy sannsynlighet for unormalt høy arbeidsledighet med varighet i ett år eller lenger, og 2) Forsvaret må unngå å konkurrere om personell som opplever høy etterspørsel fra andre private og offentlige virksomheter.

REFERANSER

- Aaberge, R., A. Langørgen og P. Y. Lindgren (2017). The Distributional Impact of Public Services in European Countries. I *Monitoring Social Inclusion*, A. B. Atkinson, A.-C. Guio og E. Marlier (red.). Luxembourg: Publication Office of the European Union.
- Afonso, A., L. Schuknecht, og V. Tanzi (2005). Public Sector Efficiency: An International Comparison. *Public Choice* 123 (3-4), 321-47.
- Akerlof, G. A. (1970). The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics* 84, 488-500.
- Altonji, J. G., L. B. Kahn og J. D. Speer (2016). Cashier or Consultant? Entry Labor Market Conditions, Field of Study, and Career Success. *Journal of Labor Economics* 34 (1), S361-401.
- Angelopoulos, K., A. Philippopoulos og E. Tsionas (2008). Does Public Sector Efficiency Matter? Revisiting the Relation between Fiscal Size and Economic Growth in a World Sample. *Public Choice* 137 (1-2), 245-78.
- Bartik, T. J. (2012). Including Jobs in Benefit-Cost Analysis. *Annual Review of Resource Economics* 4, 55-73.
- Bjertnæs, G. H., E. Holmøy, R. Hammersland og Birger Strøm (2020). Nytte-kostnadsanalyse av ulike strategier for korona-tiltak.
- Boardman, A. E., D. H. Greenberg, A. R. Vining og D. L. Weimer (2006). *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*. 3. utg. Upper Saddle River, Pearson.
- Bos, F., T. van der Pol og G. Romijn (2019). Should Benefit-Cost Analysis Include a Correction for the Marginal Excess Burden of Taxation? *Journal of Benefit-Cost Analysis* 10 (3), 379-403.
- Brunner, B., og A. Kuhn (2014). The Impact of Labor Market Entry Conditions on Initial Job Assignment and Wages. *Journal of Population Economics* 27 (3), 705-38.
- Christiansen, V. (2015). Kostnader ved skattefinansiering. *Samfunnsøkonomen* 129 (1), 46-56.
- Couch, K. A. og D. W. Placzek (2010). Earnings Losses of Displaced Workers Revisited. *American Economic Review* 100 (1), 572-89.
- DFØ (2018). Veileder i samfunnsøkonomiske analyser. Oslo.
- Eliason, M. og D. Storrie (2006). Lasting or Latent Scars? Swedish Evidence on the Long-Term Effects of Job Displacement. *Journal of Labor Economics* 24 (4), 831-56.
- Eriksson, S. og D.-O. Rooth (2014). Do Employers Use Unemployment as a Sorting Criterion When Hiring? Evidence from a Field Experiment. *American Economic Review* 104 (3), 1014-39.
- Finansdepartementet (2014). Rundskriv R: Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv. Finansdepartementet.
- Forsvarsdepartementet (2020a). Evne til forsvar – vilje til beredskap: Langtidsplan for forsvarssektoren. Stortingsproposisjon Prop. 14 S (2020-2021).
- Forsvarsdepartementet (2020b). Vilje til beredskap – Evne til forsvar: Langtidsplan for forsvarssektoren. Stortingsproposisjon Prop. 62 S (2019-2020).
- Genda, Y., A. Kondo og S. Ohta (2010). Long-Term Effects of a Recession at Labor Market Entry in Japan and the United States. *The Journal of Human Resources* 45 (1), 157-96.
- Gibbons, R. og L. Katz (1991). Layoffs and Lemons. *Journal of Labor Economics* 9 (4), 351-80.
- Gregg, P. (2001). The Impact of Youth Unemployment on Adult Unemployment in the NCDS. *The Economic Journal* 111 (475), F626-53.
- Gregg, P. og E. Tominey (2005). The Wage Scar from Male Youth Unemployment. *Labour Economics* 12 (4), 487-509.
- Hanson, T. og P. Y. Lindgren (2019). Nytte-kostnadsanalyse av heving av særaldersgrensen i Forsvaret. *Samfunnsøkonomen* 133 (4), 29-44.
- Hanson, T. og P. Y. Lindgren (2020). No country for Old Men? Increasing the Retirement Age in the Norwegian Armed Forces. *Defence and Peace Economics*.
- Haveman, R. H. og S. Farrow (2011). Labor Expenditures and Benefit-Cost Accounting in Times of Unemployment. *Journal of Benefit-Cost Analysis* 2 (2), 1-9.
- Haveman, R. H. og J. Krutilla (1967). Unemployment, Excess Capacity, and Benefit-Cost Investment Criteria. *The Review of Economics and Statistics* 49 (3), 382-92.
- Holden, S., H. Bjørnland, T. von Brasch, K. Næss Torstensen, J. Magnussen, E. M. Sæther, P. Aavitsland, J.-A. Røttingen og K. Vellesten Løken (2020). *Covid-19 – samfunnsøkonomisk vurdering av smitteverntiltak – andre rapport*. Rapport fra ekspertgruppe på oppdrag for Helsedirektoratet. 22. mai 2020.
- Hove, K. H. og A. Røtvold (2019). Personellsatser til bruk i forsvarssektorens langtidsplanlegging: Oppdaterte satser til bruk i 2019. Eksternnotat 19/01353. Kjeller: FFI.
- Huttunen, K., J. Møen og K. G. Salvanes (2011). How Destructive Is Creative Destruction? Effects of Job Loss on Job Mobility, Withdrawal and Income. *Journal of the European Economic Association* 9 (5), 840-70.
- Haaland, V. F. (2018). Ability Matters: Effects of Youth Labor Market Opportunities on Long-Term Labor-Market Outcomes. *Scandinavian Journal of Economics* 120 (3), 794-825.
- Kahn, L. B. (2010). The Long-Term Labor Market Consequences of Graduating from College in a Bad Economy. *Labour Economics* 17 (2), 303-16.
- Kroft, K., F. Lang og M. J. Notowidigdo (2013). Duration Dependence and Labor Market Conditions: Evidence from a Field Experiment. *The Quarterly Journal of Economics* 128 (3), 1123-67.
- Lindgren, P. Y., og T. Hanson (2019). Samfunnsøkonomiske virkninger av heving av særaldersgrensen: Del III – samfunnsøkonomisk beslutningsgrunnlag. FFI-rapport 18/01688. FFI.
- Lindgren, P. Y. og A. O. Presterud (2020a). Beregninger av budsjettvirkninger og samfunnsøkonomisk lønnsomhet av ulike oppbemanningsambisjoner i Forsvaret. Rapport 20/01385. Kjeller: FFI.
- Lindgren, P. Y. og A. O. Presterud (2020b). Expanding the Norwegian Armed Forces in the Time of Corona: Economic Benefit-Cost Analysis in the Context of a Dramatic Recession. Mimeo. Kjeller: FFI.

- Lindgren, P. Y. og A. O. Presterud (2020c). Oppbemanning av Forsvaret i koronaens tid: en samfunnsøkonomisk analyse. Rapport. 20/01384. Kjeller: FFI.
- Lindgren, P. Y. og A. O. Presterud (2020d). Oppbemanning i Forsvaret i nedgangskonjunktur – en samfunnsøkonomisk analyse. Notat unntatt offentlighet 20/01383. Kjeller: FFI.
- Lindgren, P. Y. og A. O. Presterud (2020e). Koronakrise og høy arbeidsledighet gir muligheter for rask oppbemanning i Forsvaret. *Norsk Militært Tidsskrift* 188 (4), 26–34.
- Lindgren, P. Y., A. O. Presterud og K. R. Strand (2020a). Forsvaret kan ansette flere. *Forsvarets Forum*.
- Lindgren, P. Y., A. O. Presterud og K. R. Strand (2020b). Koronakrise og høy arbeidsledighet taler for rask oppbemanning i Forsvaret. *Dagens Næringsliv*.
- Mishan, E. J. og E. Quah (2007). *Cost-Benefit Analysis*. 5. utg. New York: Routledge.
- NOU (1997). Nytte-kostnadsanalyser: prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor. Norges Offentlige Utredninger 1997:27. Finansdepartementet.
- Oberholzer-Gee, F. (2008). Nonemployment Stigma as Rational Herding: A Field Experiment. *Journal of Economic Behavior & Organization* 65 (1), 30–40.
- Oreopoulos, P., T. von Wachter og A. Heisz (2012). The Short- and Long-Term Career Effects of Graduating in a Recession. *American Economic Journal: Applied Economics* 4 (1), 1–29.
- Persky, Joseph, Daniel Felsenstein, og Virginia Carlson. 2004. «Does 'Trickle Down' Work?: Economic Development Strategies and Job Chains in Local Labor Markets». Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Proba (2012). Samfunnsøkonomisk analyse av ny sjanse. Rapport 2012-06. Oslo: Proba Samfunnsanalyse.
- Rasmussen, I. og S. Strøm (2013). Samfunnsøkonomiske effekter av investeringer i sosialt entreprenørskap. Rapport 2013/09. Oslo: Vista Analyse.
- Røtvold, A. og P. Y. Lindgren (2018). Den norske staten og risikohåndtering: Forsvarets valutaeksponering som case. *Samfunnsøkonomen* 132 (3), 66–80.
- Raaum, O. og K. Røed (2006). Do Business Cycle Conditions at the Time of Labor Market Entry Affect Future Employment Prospects? *Review of Economics and Statistics* 88 (2), 193–210.
- Schmillen, A. og M. Umkehrer (2017). The Scars of Youth: Effects of Early-Career Unemployment on Future Unemployment Experience. *International Labour Review* 156 (3-4), 465–94.
- Spence, M. (1973). Job Market Signaling. *Quarterly Journal of Economics* 87, 355–74.
- Wachter, T. von og S. Bender (2006). In the Right Place at the Wrong Time: The Role of Firms and Luck in Young Workers' Careers. *American Economic Review* 96 (5), 1679–1705.

Samfunnsøkonomene takker alle som har sendt inn sin e-postadresse!

Er du usikker på om vi har din e-postadresse?
Kontakt oss på: post@samfunnsokonomene.no

ABONNEMENT

Abonnementet løper til det blir oppsagt, og faktureres per kalenderår

www.samfunnsokonomene.no