



FFI Forsvarets
forskningsinstitutt

21/01298

FFI-RAPPORT

Vil du fortsette i jobben for en million kroner?

– bruk av retensjonsbonus i Forsvaret

Torbjørn Hanson
Ane O. Presterud
Petter Y. Lindgren

Vil du fortsette i jobben for en million kroner? – bruk av retensjonsbonus i Forsvaret

Torbjørn Hanson
Ane O. Presterud
Petter Y. Lindgren

Emneord

Bonusordninger
Personalforvaltning
Insentiver

FFI-rapport

21/01298

Prosjektnummer

1466

Elektronisk ISBN

978-82-464-3374-5

Engelsk tittel

Retention bonus as an incentive in the Armed Forces: applying personnel economics in a military context

Godkjennerne

Sverre Kvalvik, *forskningsleder*
Kari R. Strand, *prosjektansvarlig*

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskreven signatur.

Opphavsrett

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

Sammen drag

Vil personell i Forsvaret bli værende i jobben om de får utbetalt en bonus for å fortsette? Siden 2004 har Forsvaret benyttet en slik retensjonsbonus for å beholde en bestemt personellgruppe – de som er ansatt til de er 35 år – ut kontraktstiden. Tilsetning til 35 år (T35) har bakgrunn i Forsvarets behov for en relativt ung personellstruktur. T35-personell blir kompensert med en bonus på 1,1 million kroner (11 G), primært for å lette overgangen til det sivile arbeidsmarkedet. Sekundært skal ordningen være en retensjonsbonus for å beholde personellet lenger i Forsvaret. Sluttratene blant T35-personellet har imidlertid vært såpass høye, spesielt blant det yngste personellet, at Forsvaret i 2020 reviderte ordningen for å øke insentivet til å stå lenger.

I denne rapporten studerer vi bruk av retensjonsbonus i Forsvaret sett i lys av bonusordningen for T35-personell. Ved hjelp av den samfunnsøkonomiske litteraturen om bonus viser vi hvilke kriterier som må oppfylles for at retensjonsbonus skal virke i Forsvaret. Analysen viser at kriteriene langt på vei oppfylles, men at det kan være utfordringer knyttet til kostnadseffektiviteten i ordningen når det også betales ut bonus til personell som ville blitt værende uavhengig av ordningen.

Vi har fulgt alt T35-personell gjennom deres karriere ved å koble data fra tjenesteregisteret i Forsvaret med lønnsdata. Vi finner at sluttratene for OR 2–4 og 5–9 i gjennomsnitt lå på hhv. 14 og 8 prosent i årene 2017–2018. Under avdelingsbefalsordningen (2006–2015) lå sluttratene i gjennomsnitt på 7 prosent for personellet på T35-kontrakt.

Revidert bonusordning åpner opp for at bonus kan betales ut på et tidligere tidspunkt. Allerede når personellet er rundt 25 år utbetales første delbonus på om lag 350 000. Det åpnes også for at bonusen kan tas ut i form av studiepermisjon med lønn. Våre beregninger viser at disse grepene dobler verdien av ordningen for personellet. Alt annet likt vil vi derfor forvente at sluttratene reduseres med ny ordning. Samtidig viser også våre beregninger at kostnadene vil øke betydelig. Den største kostnadsdriveren er utbetalinger til personell som ikke endrer adferd, altså personell som beholdes uavhengig av ordning, men som får høyere utbetalinger i ny ordning. Selv under nokså optimistiske antagelser om effekten av ny ordning på sluttrater, vil kun om lag 10–20 prosent av bonusmidlene gå til personell som står lenger i Forsvaret. Det kan antyde at ordningen er lite kostnadseffektiv. Nettogevinsten av ny ordning er imidlertid vanskelig å anslå, så lenge viktige gevinster i form av økt erfaringsnivå blant personellet, bedre rekruttering og lavere utdanningskostnader ikke lar seg tallfeste tilstrekkelig i våre analyser.

For å sikre en kostnadseffektiv ordning for retensjonsbonus i Forsvaret er det hensiktsmessig å rendyrke målet om å beholde personell i en egen ordning. En annen ordning kan reserveres behovet for å kompensere personell for avsluttet arbeidsforhold ved fylte 35 år. En slik frikobling av retensjonsbonus fra kompensasjon og tilsetningsforhold gjør ordningene mer målrettet, og åpner for bruk av nye virkemidler som kan øke ståtid ytterligere, samtidig som kostnadene reduseres. Det T35-personellet som er viktigst å beholde, vil da kunne motta utbetalinger fra begge ordninger.

Summary

Many military organizations offer retention bonuses to reduce quit rates among personnel with specific skills and work experience. In the Norwegian Armed Forces (NAF), a retention bonus has since 2004 been part of the scheme of monetary incentives to recruit and retain personnel in short-career contracts (T35 – retirement at age 35). The T35 contracts are offered to Other Ranks (OR), and ensure a relatively young personnel structure when combined with T60 contracts to Officers (OF) and OR. In the context of a labor market with strong unions, government regulation, and high job security, the T35 contract offers 1,1 million NOK (approx. 125 000 USD) if the personnel continue in NAF until forced retirement. The bonus is in place primarily to compensate for early retirement and ease the transfer to a civil work life, and secondarily to improve retention rates. NAF perceive the quit rates to be too high, in particular among the youngest cohorts, and decided therefore in 2020 to revise the retention bonus scheme.

In this report, we study the application of retention bonuses in NAF generally in light of the bonus scheme for T35 personnel. By reviewing the economics literature on bonuses, we derive theoretical principles for when and how bonuses should be applied to secure cost-efficient spending. The analysis shows that the criteria are more or less satisfied, but that the presence of personnel who would remain employees in NAF regardless of the existence of a retention bonus challenges the cost-efficiency of the scheme.

By linking two datasets – wage data and service data – we can study personnel on T35 contracts over time. We find that the quit rates during the introduction of the new employment policy (towards a NATO-based distinction between OF and OR) in 2016 have been ten percent (fourteen percent for OR 2–4 and eight percent for OR 5–9), while it was seven percent for the personnel on T35 contracts prior to the introduction. Around 50 percent of the long-serving personnel (>six years) that end their contracts before turning 35 years old, continue in other contracts in NAF.

The revised retention bonus scheme allows for an earlier payment of the bonus. The personnel can now receive 1/3 already when turning 25 years old. Another revision is that the personnel can choose between a cash payment or a one-year study leave while receiving a salary. *Ceteris paribus*, we expect the quit rates to go down after the revision. We show however that the expenditure on bonus will increase substantially. The main cost driver is bonus payments to personnel who do not change behavior. Under optimistic assumptions, the calculations shows that only 10 percent of the bonus spending are allocated to personnel who actually stay longer in NAF. Although we do not attempt to estimate the benefits for NAF of lower quit rates, the cost finding suggests that the revision struggles to meet the cost-efficiency criteria. We propose instead to separate the compensation part from the retention bonus by keeping a cash bonus for personnel that stays till 35 years old and introduce a pure retention bonus that are applied with surgical precision to keep personnel with critical skills, education, and work experience.

Innhold

Sammendrag	3
Summary	4
1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Formål og problemstillinger	8
1.3 Rapportens struktur	9
1.4 Rapportens målgruppe	10
2 Er bonus riktig insentiv for å øke retensjon?	11
2.1 Perspektiver fra samfunnsøkonomi	11
2.2 Hvordan brukes bonus?	15
2.3 Når virker bonus?	19
2.4 Er bonus kostnadseffektivt?	26
3 Hvordan har T35-bonus blitt praktisert i Forsvaret?	28
3.1 Bakgrunn	28
3.2 Intensjoner bak T35-bonus i Forsvaret (2006–2019)	29
3.3 Intensjoner bak ny bonusordning for T35-personell fra 2020	32
3.4 Data og metode	33
3.5 Praktisering av bonusordningen i perioden 2006–2019	36
3.6 Ansiennitet, ståtid og sluttrater for T35-personell	45
4 Hvordan verdsetter personellet ulike bonusordninger?	63
4.1 Modellering av personellets beslutninger	63
4.2 Pengebonus	69
4.3 Utdanningsbonus – investering i fremtidig inntekt	71
4.4 Overgang til T60-kontrakt og utbetaling av bonus	76
4.5 Virkninger på sluttrater og ansiennitet	77
5 Kostnadskonsekvenser av ny bonusordning	78
5.1 Bakgrunn for kostnadsanalyser	78
5.2 Virkninger som følge av utbetalingstidspunkt	78
5.3 Virkninger som følge av økt ståtid og erfaring	79

5.4	Eksempel på beregning av kostnadsvirkning ved ny bonusordning	80
6	Hvordan kan T35-bonusordningen videreutvikles?	83
6.1	Bakgrunn for videreutvikling	83
6.2	Bonusutbetaling i forkant – tapsaversjon	85
6.3	Iboende motivasjon – en bonus at jobben kan gjøres enda bedre	87
6.4	Utdanningsbonus – investering i fremtidig motivasjon	89
7	Hvordan måle suksess?	90
7.1	Ekspirimeter som måler effekt	90
7.2	Finnes det alternativer til randomiserte eksperimenter?	91
8	Oppsummering og anbefalinger	93
8.1	Oppsummering og refleksjoner rundt rapportens funn	93
8.2	Anbefalinger	96
	Referanser	100

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Ville du fortsatt i jobben for en million kroner? Personell i Forsvaret med T35-kontrakt som står ut hele sin kontraktstid til de er 35 år, mottar en bonus på 1,1 millioner (11 G). Forsvaret benytter T35-kontrakt for personell med aldersavhengig kompetanse. Til tross for bonusen er det få som fortsetter i jobben lenge nok til å få den utbetalt.

Intensjonen bak et ansettelsesforhold til 35 år er å sørge for at Forsvaret har en relativt ung aldersstruktur for å sikre den operative evnen. Det er minst fire gode grunner til å ha en egen bonusordning tilknyttet T35-kontrakten. For det første kan bonusen bidra til økt retensjon¹ blant personellet. Det er knyttet store kostnader til rekruttering, utdanning og opplæring av personell i Forsvaret, samtidig som kort ståtid leder til vakanser i avdelinger, lavere erfaringsnivå blant personellet og tap av forsvarsspesifikk kompetanse. For det andre er bonusen en kompensasjon til personellet for å signere en arbeidskontrakt der arbeidsforholdet opphører ved fylte 35 år. For det tredje bidrar bonusen til at overgangen til sivil liv blir lettere i den forstand at arbeidstakeren får en større pengesum, som kan finansiere studier og opplæring rettet mot det sivile arbeidsmarkedet. Til slutt øker bonusordningen inntekten til T35-personellet. Det kan igjen styrke rekruttering av spesialister til Forsvaret.

Dagens nettverksbaserte innsatsforsvar er utviklet for å løse oppgaver preget av høy endringstakt og dynamikk. Dette krever spisskompetanse og kvalitet på alle områder (Forsvarsdepartementet 2013). Økt kompleksitet i Forsvarets oppgaver stiller høyere krav til teknologisk kompetanse. Videre påpeker Svendsenutvalget at Forsvaret har behov for ny kompetanse raskt for å evne å utnytte teknologi som en vesentlig drivkraft i utviklingen av sektoren.² Spesialistene står i en særstilling i Forsvaret når det gjelder anvendelse av teknologi. For å utnytte teknologien effektivt er Forsvaret helt avhengig av at spesialistene gis mulighet til å bygge kompetanse og erfaring over tid.

Forsvaret mener at sluttratene blant T35-personell fortsatt er for høye, spesielt i aldersgruppen 22–24 år. Dette fører nettopp til vakanser og for lavt kompetanse- og erfaringsnivå i de operative avdelingene, og slitasje på utdannings- og opplæringsinstitusjoner.³ Med denne bakgrunnen ble bonusordningen revidert juni 2020, som ett av ti ulike tiltak rettet mot spesialister i Forsvaret.⁴

¹ 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 Se Svendsenutvalgets rapport:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/374492dfac2f41a18f9b01e8678b468a/svendsen-utvalget--okt-evne-til-a-kombinere-menneske-og-teknologi.pdf>

³ Se «Prosjekt spesialisten – sluttrapport» (Forsvarsdepartementet 2020a); sluttrater for T35-personell er beregnet til 8 % i 2019. I Fauske (2019) er sluttratene beregnet til 5 % i perioden 2016–2017.

⁴ Se «Iverksettingsbrev – Ny bonusordning T35» (Forsvarsstaben, 2020). Ny bonusmodell er ett av flere tiltak som skal bidra til at spesialistkarrieren i Forsvaret oppleves som attraktiv og konkurransedyktig.

Hensikten med revisjonen av ordningen er å bidra til høyere ansiennitet blant personellet. De viktigste grepene i den nye modellen er at bonusutbetalingene kommer allerede etter fem års opptjening, og at det er mulighet for å ta ut bonusen i form av studiepermisjon hvor personellet beholder grunnlønnen. Det gir personellet et valg mellom pengebonus og utdanningsbonus.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med denne rapporten er å bidra med kunnskap om hvordan bonus kan benyttes for å beholde personell i Forsvaret. Det kan gi Forsvaret ny innsikt i et viktig verktøy for å beholde en stadig mer utsatt spesialistkompetanse. Analysen gjøres i lys av gammel og ny T35-bonusordning. Temaet retensjonsbonus består av en rekke aspekter som Forsvarsdepartementet (FD) og Forsvaret må forholde seg til ved utforming av en bonusordning. Mer spesifikt har vi formulert seks problemstillinger som hver for seg dekker et sentralt aspekt ved bruk av retensjonsbonus i Forsvaret:

- 1) Er bonus riktig insentiv for å redusere slutttrater i Forsvaret?
- 2) Hvordan praktiseres T35-bonusen i Forsvaret?
- 3) Hvordan virker ulike innretninger av bonusordninger for T35-personell?
- 4) Hva er gevinstene og kostnadene av ny bonusordning for Forsvaret?
- 5) Hvordan kan T35-bonusen videreutvikles?
- 6) Hvordan kan effektene av en ny bonusordning måles?

For å svare på problemstilling (1) kreves en forståelse av hvordan bonus kan brukes, når den virker, og om insentivet er kostnadseffektivt sammenlignet med andre insentiver, som for eksempel regulativlønn. Vi benytter samfunnsøkonomisk litteratur innen arbeids-, personell og militærøkonomi for å belyse denne problemstillingen. Problemstilling (2) fordrer at vi kartlegger ansiennitet, slutttrater, ståtid og bonusutbetalinger for T35-personell i Forsvaret. Vi benytter et sammenkoble datasett av lønns- og tjenestedata fra innføringen av ordningen i 2006 til i dag (2019) for å besvare denne problemstillingen.⁵ Problemstilling (3) besvares ved å modellere personellens verdsetting av ny bonusordning sammenlignet med gammel, og ved å introdusere en rekke nye virkemidler for å vise hvordan disse kan øke effekten av en bonusordning. Vi svarer på problemstilling (4) ved å beregne økte bonusutbetalinger, dekomponere utgiftsøkningene i flere kategorier, og peke kvalitativt på potensielle gevinster av endret bonusordning. Problemstilling (5) besvares ved å synliggjøre hvordan bonusen kan utnyttes bedre ved å trekke veksler på personellens psykologi og indre motivasjon. For å besvare problemstilling (6), trekker vi veksler på forskningen på kausalitet i samfunnsøkonomi og samfunnsvitenskapene for øvrig.

⁵ Per dags dato har FFI tilgang til data til og med 2019.

1.3 Rapportens struktur

Denne rapporten tar for seg seks problemstillinger som hver for seg er knyttet til ett aspekt ved retensjonsbonus generelt i arbeidslivet, eller mer spesifikt T35-bonusen i det norske forsvaret. Hver problemstilling får ett kapittel. Besvarelsen av problemstillingene krever at vi benytter både teoretiske, metodiske og empiriske perspektiver. Det kan gjøre rapporten vanskelig å navigere i hvis leseren først og fremst er ute etter studiens funn og resultater. Vi oppsummerer derfor de viktigste resultatene i starten av de kapitlene som er særlig lange og komplekse, slik at den «travle» leseren kan få med seg de viktigste poengene uten å måtte lese hele kapittelet.

Problemstilling (1) handler om hvorvidt bonus er et effektivt virkemiddel for retensjon. Det er ikke åpenbart at bonus er det riktige insentivet for å øke ståtiden blant T35-personell, selv om det finnes en rekke eksempler på at retensjonsbonus har vært en suksess internasjonalt (Warner og Asch 1995; Asch, Hosek, og Warner 2007). I kapittel 2 besvarer vi problemstilling (1) ved å studere samfunnsøkonomisk⁶ litteratur om bonusordninger til å identifisere kriterier for når bonus kan være et kostnadseffektivt insentiv for å øke retensjon. For at bonus skal være et hensiktsmessig insentiv må den innrettes som belønning av en gitt *observerbar adferd*. Personellets beslutning om å bli værende i Forsvaret, er en slik observerbar adferd. Samtidig må kostnadene ved ordningen holdes nede, ved at ikke en for stor andel av personellet som ellers ville blitt værende i Forsvaret også får utbetalt bonus.

Problemstilling (2) handler om hvordan T35-bonusen har vært praktisert i Forsvaret. Erfaringer fra tidligere bonusordning i perioden 2006–2019 er den viktigste empiriske kilden til kunnskap om hvordan retensjonsbonus praktiseres i Forsvaret. I kapittel 3 bruker vi registerdata for alle ansatte i Forsvaret i perioden til å studere hvordan ordningen har vært praktisert. Med registerdata har vi mulighet til å følge alt personell på individnivå over tid. Vi viser da blant annet ved hvilken alder personellet får utbetalt bonus. I denne sammenheng er det viktig å avdekke eventuelle avvik i utbetalingspunkt fra intensjonen med ordningen (utbetaling ved fullført kontrakt), fordi avvik kan endre insentivet i ordningen vesentlig.⁷ Videre er det viktig å synliggjøre hva personellet gjør etter avsluttet T35-kontrakt, så lenge intensjonen er at personellet da ikke skal fortsette sin karriere i Forsvaret. Fra registerdata kan vi beregne slutttrater og ståtid på mellom alt fra Forsvaret som helhet, ned til den minste gruppering av personell. Det gir ny innsikt i omfanget av problemet knyttet til relativt lav ståtid og hvor i organisasjonen utfordringen er størst. Målingene av ståtid og slutttrater utgjør også en forutsetning for å kunne studere effekten av ny bonusordning i fremtiden.

Problemstilling (3) handler om hvordan ulike varianter av bonusordning virker for T35-personell. I kapittel 4 presenterer vi en retensjonsbonusmodell (REBMOD), som beregner personellets verdi av ulike innretninger av retensjonsbonus. Modellen brukes både til å diskutere hvordan

⁶ I samfunnsøkonomifaget (*economics*) studeres menneskelig adferd på ulike nivåer, f.eks. individer, bedrifter, næringer, markeder, nasjonal og internasjonal økonomi. En vanlig misforståelse i Norge er at samfunnsøkonomi kun forholder seg til «samfunnet» i betydningen norsk økonomi, se Lindgren og Hanson (2019b: 11–12). I denne rapporten konsentrerer vi oss først og fremst om individer ansatt på T35-kontrakt i Forsvaret.

⁷ Tidligere utbetaling enn ved kontraktsslutt, øker verdien av ordningen betydelig for personellet. Dette studeres nærmere i kapittel 4.

ordningene virker relativt til hverandre, og til å vise hvilke grep som kan øke verdien av ordningene for personellet. Det blir da mulig å predikere hvilken bonusordning som har høyest verdi for personellet ved en gitt alder eller ansiennitet. Vi kan da for eksempel studere om ny ordning, med mulighet for utdanningsbonus, utgjør høyere verdi for personell i den kritiske aldersgruppen 21–25 år hvor flest slutter, sammenlignet med praktisering av gammel ordning.

Problemstilling (4) handler om kostnader og gevinster av bonusordningene. I kapittel 5 utvikler vi en kostnadsmodell, hvor vi benytter to ulike scenarier for effekten av ny bonusordning til å identifisere kostnadsdriverne i ordningen. Fordi vi mangler informasjon om enkelte av kostnadselementene i modellen, som for eksempel utdanningskostnader, kan vi imidlertid ikke gi presise estimater på de samlede utgiftene ved ny ordning.

Problemstilling (5) handler om hvordan bonusordningen kan videreutvikles. Litteraturen i fagfeltene samfunnsøkonomi og psykologi tilbyr en rekke virkemidler og mekanismer som kan utnyttes for å øke effekten av en bonusordning. I kapittel 6 viser vi først hvordan utbetaling av bonus på forskudd kan øke effekten, før vi diskuterer hvordan bonusordningen kan videreutvikles til å omfatte også iboende motivasjon, og ikke kun spille på personellens forventning om fremtidig inntekt.

Problemstilling (6) handler om optimalt forskningsdesign for å få innsikt i bonusordningens mekanismer. Det vil gjøre det mulig å utforme en mer treffsikker ordning, der kostnadene går ned og effekten opp. I kapittel 7 viser vi hvordan eksperimenter kan designes for å studere hvilket virkemiddel som gir størst effekt.

Kapittel 8 konkluderer og kommer med anbefalinger om hvordan retensjonsbonus kan videreutvikles som insentiv i Forsvaret.

1.4 Rapportens målgruppe

Rapportens målgruppe er beslutningstagere i forsvarssektoren som jobber med HR generelt og utforming av insentiver spesielt. Rapporten burde også ha interesse for ansatte i Forsvaret generelt og for folk med interesse for forsvarspolitik.

2 Er bonus riktig insentiv for å øke retensjon?

2.1 Perspektiver fra samfunnsøkonomi

2.1.1 Bakgrunn

Høyere inntekt kan få personellet til å velge Forsvaret fremfor andre arbeidsgivere. Bonus er imidlertid kun ett av flere insentiver som påvirker inntekt. Hvorfor ikke bare øke personellens inntekt gjennom økt regulativlønn i stedet for å implementere kompliserte bonusordninger? Hensikten med dette kapittelet er å bruke samfunnsøkonomisk litteratur til å vise hvilke avveininger Forsvaret står overfor når de skal velge blant insentiver, og hvilke kriterier som ligger til grunn for at retensjonsbonus kan være det riktige insentivet for å øke retensjon. Legg imidlertid merke til at vi i dette kapittelet diskuterer bonus generelt og retensjonsbonus spesielt, uten at vi binder oss til T35-bonus og dens historie.⁸

Fordi retensjonsbonus er en underart av et mer generelt bonusbegrep, med en rekke felles egenskaper, starter vi med å diskutere bruk av bonus generelt før vi snevrer oss inn mot retensjonsbonus spesielt og implikasjoner for Forsvaret. Denne fremstillingen er nødvendig for å kunne diskutere retensjonsbonus sett i lys av faglitteraturen, så lenge de relevante forutsetningene og mekanismene stort sett studeres for bonus generelt i litteraturen. Etter hvert som nye funn fra litteraturen presenteres, viser vi fortløpende hvordan de er relevante for Forsvaret. Vi starter imidlertid hvert delkapittel med en oppsummering av innholdet, slik at lesere selv kan velge om de vil lese hele argumentasjonen eller kun konklusjonen.

2.1.2 Sentrale begreper i litteraturen

Bonus er en påskjønnelse til arbeidstakere for oppnåelse av et mål. Bonus i vid forstand brukes som regel som et insentiv for å fremme en bestemt adferd eller prestasjon blant personellet i en organisasjon. Andre typer avlønning er mer generelle, slik som regulativlønn og overtidsbetaling. Det kan gis bonus for en viss innsats, et bestemt resultat for bedriften eller individet, signering av en tidsbestemt kontrakt eller at arbeidstakeren blir værende for en gitt periode. I denne studien har vi fokus på retensjon, men vi tar et bredere perspektiv på bonus fordi vi mener at det er mye å lære av litteraturen om bonus generelt.

En samfunnsøkonomisk analyse av bonus tar utgangspunkt i at *insentiver* påvirker et individs adferd. Et insentiv er en mekanisme for å motivere eller oppmuntre til visse handlinger. Bonus er et *monetært*, eller pengemessig, insentiv. Alternativer til bonus er i hovedsak andre monetære insentiver, som fastlønn eller overtidsbetaling. Det finnes også ikke-monetære insentiver med liknende effekt som monetære insentiver. Ikke-monetære insentiver til innsats og retensjon kan være mekanismer som bidrar til økt prestisje, mer mening med arbeidet og høyere grad av tilfredshet med arbeidet. Utdeling av medaljer for gode resultater, forbedring av arbeidsmiljøet,

⁸ T-35 bonus i Forsvaret har først og fremst sin bakgrunn i form av en kompensasjon for avsluttet arbeidsforhold. Her diskuterer vi imidlertid den sekundære virkningen i form av retensjonsbonus.

mer spennende oppgaver, mer meningsfylt innhold i arbeidet og høyere grad av kompetansebygging er eksempler på ikke-monetære insentiver.

At vi forventer at insentiver har effekt på individers beslutninger, betyr ikke at vi forventer at alle skal endre adferd når et insentiv introduseres. Ansatte er ulike med hensyn på preferanser for innhold i egen stilling, verdien av fritid og hvor viktig monetær avlønning er, og vil dermed kunne påvirkes forskjellig av endringer i ett insentiv. De ansatte har også ulike muligheter i arbeidsmarkedet. Når samfunnsøkonomer analyserer adferd, er de opptatte av hva som skjer *på marginen*. De studerer hva som skjer hvis man gjør en (liten) endring i ett insentiv, mens andre forhold holdes intakt. For noen vil introduksjon av et nytt insentiv føre til at de legger ned mer innsats, er villige til å arbeide litt flere timer, eller blir værende i jobben lenger, mens andre er upåvirket. Til sammen vil vi imidlertid se en effekt i en retning, så lenge det er noen som endrer adferd som følge av justeringen i insentivet.

La oss si at vi har tre personer – 1, 2 og 3 – som alle arbeider i Forsvaret, men også har et jobbalternativ utenfor forsvarssektoren. Person 1 er *indifferent* – det vil si likegyldig – til å bli værende eller finne seg en annen jobb. Personen verdsetter med andre ord begge jobbalternativene like høyt, med hensyn på totallønn, arbeidsoppgaver, arbeidsmiljø og lignende. La oss videre anta at person 2 verdsetter jobben i Forsvaret langt høyere enn det andre jobbalternativet, mens person 3 verdsetter det eksterne jobbalternativet langt høyere enn jobben i Forsvaret. For enkelthets skyld antar vi at person 2 verdsetter summen av lønnen og kvaliteten på forsvarsjobben for ytterligere fem år med tre millioner kroner høyere enn alternativet, mens person 3 prissetter forsvarsjobben til tre millioner kroner lavere enn alternativet. Så blir det introdusert en bonusordning på én million kroner som belønner de som blir værende i Forsvaret i ytterligere fem år. Da vil person 1 og 2 takke ja, mens person 3 måtte ha en retensjonsbonus på minst 3 millioner kroner for å bli værende. Legg merke til at person 2 ville takket ja til fem nye år uten bonus, mens bonus var utslagsgivende for person 1. Eksempelet kunne også gjelde innsats: hvis personene varierer med hensyn på hvor mye det koster dem å legge ned ekstra innsats, ville en innsatsbonus kunne ha ulik påvirkning på innsatsen.

Dette eksempelet på marginbetraktninger viser at *utsidemuligheter* spiller en stor rolle i arbeidstakeres vurdering om å bli værende hos nåværende arbeidsgiver. Med *utsidemuligheter* mener vi alternative jobber som det er sannsynlig at arbeidstakeren kan søke på og ansettes i. Samfunnsøkonomien antar at det relative forholdet mellom total monetær og ikke-monetær kompensasjon i jobben en innehar (*innsidekompensasjon*) og sannsynlige alternative jobber (*utsidekompensasjon*), bestemmer om en person avslutter arbeidsforholdet, eller blir værende hos nåværende arbeidsgiver. Når *utsidekompensasjonen* overstiger individets *innsidekompensasjon*, vil individet avslutte arbeidsforholdet.

Sentrale begreper i arbeidsøkonomien som påvirker innside- og *utsidekompensasjon*, og derfor også beslutninger om å bli eller bytte jobb, er hva slags *humankapital* (kompetanse og ferdigheter) arbeidstakerne innehar (påvirker hva slags *utsidemuligheter* de har), *preferanser* (hva de liker å drive med og hvor mye totallønn og ikke-monetære insentiver betyr), *risikovilje* (i hvilken grad de er villige til å satse på noe ukjent eller bli værende i en jobb de kjenner godt) samt størrelsen og kvaliteten på det *sosiale nettverket*. Individer vil være heterogene, altså ulike, med hensyn på

disse variablene. Bonus inngår ofte som en del av et større *insentivsystem* med fastlønn eller timelønn, overtidsbetaling og andre tillegg. Bakgrunnen for at det kan gi økonomisk mening for arbeidsgiver å dele opp avlønningen i ulike typer insentiver, er arbeidsgivers mangel på informasjon om både arbeidstakerens kvalitet og hvilken innsats som legges ned i jobben. Arbeidsgiver ønsker at personellet legger ned mest mulig innsats. Arbeidstakere derimot kjenner til sine egne svakheter, og er ikke alltid interessert i å jobbe hardt (uten å få spesifikk kompensasjon for dette).

Ansettelse er ett eksempel der det oppstår *prinsipal-agentutfordringer*. Som beskrevet ovenfor, vil det oppstå *informasjonsasymmetri* når aktør A (prinsipalen) gir ansvar for beslutninger til en annen aktør, aktør B (agent). Aktør A har nemlig mindre kjennskap til aktør Bs kvalitet og handlinger enn aktør B. Aktør B kan ha andre interesser og preferanser enn aktør A. Slike prinsipal-agentrelasjoner er altomfattende fenomener i økonomien, politikken og samfunnet for øvrig. Eksempler er overføring av ansvar for utførelse fra eiere av en bedrift til lederne av bedriftene, fra lederne av bedriftene til mellomledere, fra velgere til politikere, fra politikere til byråkrater, fra departementsbyråkrater til etatsansatte, osv.

Prinsipal-agentutfordringer er et klassisk problem i samfunnsøkonomi. I subfeltet *kontraktsteori* er det vist i en rekke Nobelprisvinnende bidrag at det er utslagsgivende hvordan informasjon er fordelt mellom arbeidsgiver og personellet (Holmström 1979, 1982). Dersom for eksempel personellets adferd i form av innsats er vanskelig å observere eller måle for arbeidsgiver, er det vanskelig å skrive en kontrakt som belønner innsatsen direkte. I stedet kan arbeidsgiver belønne resultater, på tross av at det ikke nødvendigvis er likhetstegn mellom innsats og resultat.

Retensjon er en observerbar adferd i Forsvaret som kan inkluderes i kontrakten. Imidlertid er annen adferd som for eksempel at personellet legger ned solid innsats, er villige til å opparbeide seg ny kunnskap og ferdigheter, samarbeider godt med kollegaer, bidrar til et stimulerende arbeidsmiljø, lærer bort sin kunnskap og ferdigheter til kollegaer og lignende, vanskeligere for Forsvaret å observere og inkludere i en kontrakt.

2.1.3 Bonus som en del av et større insentivsystem: innsikt fra kontraktsteori

Hvordan burde en arbeidskontrakt mellom arbeidsgiver og personell se ut? I følgende oppsummering antar vi at Forsvaret, som arbeidsgiver (prinsipal), vil utvikle et insentivsystem som skal sikre rekruttering av personell, evne å beholde personellet, motivere personellet til å legge ned høy innsats, og ved behov avvikle arbeidsforholdet med utvalgte grupper personell. For enkelthets skyld antar vi også at verdien av insentivene kan uttrykkes i økt inntekt for personellet, og finansieres av et fast lønnsbudsjett i Forsvaret. Det betyr at dersom det benyttes mer penger på ett insentiv, må det benyttes tilsvarende mindre på andre insentiv. Insentivene i ordningen må dermed også være kostnadseffektive.

Vi vil nå oppsummere noen sentrale funn fra kontraktsteorilitteraturen og fortløpende vurdere dem i en forsvarskontekst. Hensikten er å komme frem til kriteriene som avgjør om bonus, enten i sin tradisjonelle form eller som retensjonsbonus, inkluderes som ett av insentivene i kontrakten.

Kulepunktene forklares nærmere i de påfølgende delkapitlene. Lesere som vil nøye seg med konklusjoner, kan hoppe videre til kapittel 3, etter følgende kulepunkter:

- **Vanskelig å observere innsats:** I noen yrker er det lett å observere innsats. Hvis den ansattes produksjon er tellbar, er det derfor vanlig med akkordlønn. For Forsvaret (arbeidsgiver) er det imidlertid vanskelig og svært kostbart å observere innsatsen og resultatene (prestasjonen) til hver enkelt ansatt.
- **Fastlønn med tillegg er normen i Forsvaret:** Fordi det er vanskelig å observere innsats, gir det mening at Forsvaret først og fremst tilbyr sine ansatte en fast lønn (regulativlønn) med tillegg for ekstra arbeid (øving, trening, osv.), når dette er mulig å observere. Ingen ansatte får lønn som varierer med egen innsats og prestasjon.⁹
- **Lønnen varierer mellom grupper av personell, men ikke innad i gruppen:** Fordi det blir for kostbart å observere resultater for hver enkelt ansatt, tilbyr Forsvaret tilnærmet samme lønn for grupper av personell, for eksempel etter ansiennitet og utdanning. Gjennomsnittlige resultater oppnådd i gruppen er med på å påvirke lønnen (gjennomsnittsproduktiviteten).
- **Bonus kan fremme observerbar adferd:** Adferd som det er mulig for Forsvaret å observere og måle, kan fremmes ved å belønne med bonus. Selv om innsats og resultater er vanskelig å observere, er det andre viktige forhold ved kontrakten som lar seg observere: kontraktsinngåelse, opprettholdelse av kontrakten (retensjon) samt avvikling av kontrakten før utløpstidspunktet.
- **Bonus kan brukes i Forsvaret ved signering av kontrakt for å bedre rekruttering, retensjon og avvikling:** En slik bonus utbetales ved signering, underveis i kontrakten, eller som kompensasjon for å avvikle kontrakten, fordi dette er ønskelig adferd personellet utviser, og som Forsvaret enkelt kan observere.
- **Bonus er ineffektivt når den ikke fører til endret adferd:** Enten fordi personellet allerede har ønsket adferd uavhengig av bonus (jf. person 2 i kapittel 2.1.2), eller fordi bonusen ikke er attraktiv nok for den gruppen av personell den er utformet for, slik at de heller velger utsidemuligheten (jf. person 3 i kapittel 2.1.2).
- **Informasjon om personellens utsidemuligheter er nødvendig for å fastsette størrelsen på bonusen:** Bonusen må være stor nok (men ikke større) til at personellens samlede innsidekompensasjon overstiger utsidekompensasjonen, alt annet likt. Potensiell utsidekompensasjon vil imidlertid variere mellom individer, og kan ikke observeres direkte. Fordi utsidekompensasjonen ikke kan observeres, er det umulig for arbeidsgiver å tilpasse avlønningen til hvert individs utsidemuligheter. Dette reduserer kostnadseffektiviteten i avlønningssystemet. For personell som slutter, er inntekten de

⁹ Dette betyr ikke at gode prestasjoner over tid ikke kan henge sammen med lønnsnivå. Det gjør seg imidlertid gjeldene gjennom økt grunnlønn og opprykk, og ikke en lønn som til enhver tid svinger med prestasjoner og innsats.

får i sin nye jobb utenfor Forsvaret en indikasjon på utsidekompensasjonsmulighetene for forsvarspersonell.

- **Differensierte bonusordninger øker effekten:**
 - Ved å diskriminere på egenskaper ved personellet (for eksempel alder og kompetanse) og tilby bonus kun til enkelte grupper personell, reduseres omfanget av «unødvendige» bonusutbetalinger.
 - Differensierte bonuser etter personellets preferanser øker attraktiviteten i ordningen, sammenlignet med en universell ordning tilpasset en gjennomsnittsperson, som kanskje ikke eksisterer i virkeligheten.
- **Bonus kan øke selvseleksjon av personell med høy intensjon om å bli værende i Forsvaret:** På rekrutteringstidspunktet mangler Forsvaret informasjon om hvor lenge en ansatt planlegger å bli værende i forsvaret (*retensjonsintensjon*). Når retensjonsadferd belønnes med bonus, appellerer det relativt mer til personell som planlegger å bli værende i Forsvaret, slik at denne gruppen personer i større grad søker seg til Forsvaret (*selvseleksjon*). Den samme effekten oppnås ikke ved å øke regulativlønnen, da denne treffer alt personell likt og virker uavhengig av retensjonsadferd/-intensjon.
- **Bonus reduserer nedsiden ved mangel på ønsket adferd:** Dersom personellet ikke blir værende, trenger heller ikke bonusordningen representere økte kostnader. Til sammenligning vil økt regulativlønn øke kostnadene uavhengig av retensjonsrate. På den andre siden blir bonus et relativt dyrt insentiv dersom den utbetales også til personell som uansett ville fortsatt i Forsvaret.

I starten av dette kapittelet stiller vi spørsmålet om bonus gir større effekt på ansiennitet per krone, sammenlignet med andre insentiver. Punktene over viser at retensjonsbonus kan være et kostnads-effektivt insentiv i Forsvaret, sammenlignet med for eksempel økt regulativlønn. Det fordrer imidlertid at bonusordningen differensieres tilstrekkelig. Resten av dette kapittelet tar nærmere for seg kriteriene for når bonus virker generelt, og i Forsvaret spesielt. Kriteriene er basert på litteratur fra samfunnsøkonomi. Kapittelet kan således også leses som en litteraturgjennomgang på området. Det er selvsagt litteratur fra andre fagfelt som også kan belyse problemstillingene, men som ikke omfattes av denne litteraturgjennomgangen som følge av rapportens avgrensning. Litteraturen om hvordan retensjonsbonus kan utformes for å øke effekten av ordningen, diskuteres videre i kapittel 5, som tar for seg hvordan bonus for T35-personell kan videreutvikles i Forsvaret.

2.2 Hvordan brukes bonus?

Den samfunnsøkonomiske litteraturen om bonus i bred forstand har behandlet flere ulike typer bonus. Vi presenterer kort de ulike bonusformene samt styrker og svakheter ved hver av dem. Det gir en god inngang til diskusjonen i neste delkapittel om hvordan bonus generelt, og retensjonsbonus spesielt, virker. Lesere som kun ønsker en oppsummering av funnene, kan hoppe

direkte til tabell 2.1. Bonus kan inndeles etter hvorvidt de er utformet for å fremme følgende mål¹⁰:

- 1) Bedre rekruttering (rekrutteringsbonuser)
- 2) Høyere retensjon (retensjonsbonuser)
- 3) Økt innsats og motivasjon (prestasjonsbonuser)
- 4) Optimal avvikling av personell (avviklingsbonuser)

2.2.1 Rekrutteringsbonus

For bedre rekruttering (1) kan det hjelpe med flere typer bonuser, slik som prestasjonsbonuser, men blant de rene rekrutteringsbonusene finner vi i hovedsak *signeringsbonus*.¹¹ Signeringsbonuser blir brukt for å øke attraktiviteten til en jobb, og er en vanlig form for bonus blant funksjonærer i USA (Van Wesep 2010; WorldatWork 2011). Hvorfor betale bonus før arbeidstageren i det hele tatt har begynt å jobbe? Van Wesep (2010) argumenterer for at signeringsbonus kan fungere som et signal fra bedriftens side på at arbeidstakeren passer spesielt godt til nettopp denne stillingen. Signeringsbonus fungerer altså best der bedriften kjenner godt til hva slags kunnskaper og ferdigheter som kreves i stillingen, men der arbeidstakerne har mindre informasjon om de vil passe inn i stillingen. Arya, Frimor, og Mittendorf (2004) viser til at signeringsbonus fungerer som en irreversibel kostnad for bedriften og signaliserer til arbeidstakeren at bedriften har stor tro på ansettelsen og den fremtidige strategien, og vil således oppmuntre til å skaffe seg bedrifts- eller sektorspesifikk humankapital. Signeringsbonus kan være å kaste penger rett i vasken (hvis den ansatte slutter etter en kort periode), men vil være spesielt interessant der arbeidsgiveren har god oversikt over hvilken kompetanse som kreves og der arbeidet er særpreget.

2.2.2 Retensjonsbonus

Blant retensjonsbonusene (2) finner vi noen direkte bonusformer, som re-innrulleringsbonuser i det amerikanske forsvaret og det norske forsvarrets T35-bonus. Disse diskuteres videre i de neste delkapitlene, men vi vil også nevne et par andre varianter. I en del private bedrifter tilbys alle arbeidstakerne aksje- eller opsjonsprogrammer. I store bedrifter er det null eller neglisjerbar relasjon mellom den enkelte ansattes innsats og bedriftens profitt eller aksjekurs. Grunnen til at de ansatte tilbys slike bonuser er derfor heller for å få selektert riktige arbeidstakere og beholdt disse over tid (Oyer and Schaefer 2005). En annen variant av retensjonsbonus er utbetaling av bonus, tilsvarende en månedslønn, årlig eller halvårlig til alle ansatte. Dette er vanlig i japansk næringsliv. Dette er en form for retensjonsbonus som insentiverer investeringer i bedriftsspesifikk humankapital, og slik vil låse arbeidstakeren til bedriften over lengre tid (Hashimoto 1979), samtidig som arbeidsgiver unngår utbetaling i år med underskudd (Freeman and Weitzman 1987).

¹⁰ Vi ser her bort fra noen typer bonuser, som bonus for å skaffe seg jobb (ut-av-arbeidsledighetsbonus, se (Anderson 1992) og bonus for å finne en kandidat til en ledig stilling ved arbeidsplassen sin (WorldatWork 2011).

¹¹ I Forsvaret er det noe bruk av signeringsbonus, blant annet for personell som signerer kontrakt i Heimevernets innsatsstyrker.

2.2.3 Prestasjonsbaserte bonuser

Prestasjonsbasert bonus (3) er en vanlig bonusform i sektorer der resultater er enkelt å måle, slik som i finans-, konsulent- og advokatbransjene. Det kan komme både i form av måloppnåelse og/eller stigende med inntjening.¹² Det er også testet som mekanisme for å øke innsatsen i sektorer der prestasjonsbasert avlønning er uvanlig. Det finnes gode eksperimentbaserte studier i skoleverket, der lærere med prestasjonsbasert bonus har en signifikant effekt på elevenes læreutbytte eller gjennomføringsgrad (se for eksempel Podgursky og Springer 2007; Muralidharan og Sundararaman 2011; Barrera-Osorio og Raju 2017). Selv om skoler ofte er en offentlig produsert og finansiert velferdstjeneste, og slik sett minner mer om Forsvaret, er det til forskjell fra militære organisasjoner lettere å sette opp observerbare mål i denne sektoren. Styrken til prestasjonsbasert bonus er at så lenge arbeidsgiver har ett enkelt observerbart og viktig mål, vil bonusen bidra til økt innsats blant arbeidstagerne. Nedsiden med prestasjonsbasert bonus er at det retter fokus på de målbare resultatene, og kan lede til mindre fokus på andre viktige mål. En studie ledere med prestasjonsbonus viste at lederne fokuserte mest på de høyproduktive arbeiderne (Bandiera et al. 2007). Det ledet til høyere produktivitet blant høyproduktive og lavere produktivitet blant de mindre produktive arbeidstagerne.

2.2.4 Avviklingsbonus

Den siste formen for bonus (4) er knyttet til avvikling av personell. Her finnes både sluttbonus for toppledere (Yermack 2006) og bonus ved behov for færre ansatte. Sistnevnte form for bonus er ikke uvanlig i militære organisasjoner. Militære organisasjoner kan ikke innføre rekrutteringsstopp og la naturlig avgang redusere antallet, fordi dette vil ha negative konsekvenser for aldersstrukturen i organisasjonen. USA innførte avviklingsbonus i 1992 for å redusere antallet militært ansatte (Mehay and Hogan 1998). I USA er dette enklere å få til enn i Norge, hvor offentlig ansatte, og offiserer på T60-kontrakter spesielt, har sterkt stillingsvern. Dermed kan man forvente at størrelsen på separasjonsbonuser i det amerikanske forsvaret kan være av mindre størrelse enn i det norske. Det viser seg å stemme når man sammenligner separasjonsbonusene som fant sted etter den kalde krigen. Forsvaret tilbød også utvalgte målgrupper ansatte slik bonus i forbindelse med nedrustningen på 2000-tallet.¹³ Størrelsen på det norske separasjonsbonusen minnet mer om hva en kan finne når større private bedrifter nedskalerer, slik som hos Equinor¹⁴. Forsvaret har i dag mulighet til å tilby en slik separasjonsbonus (avskjed med redusert lønn (ARL)). Personell fra 40 år og oppover kan motta fra 45 prosent av full lønn ved avskjed, frem til de fyller 60 år (Forsvarsdepartementet, 2020a). Avviklingsbonus er en avlønning metode som sikrer en akseptabel avvikling av personell, ved at ansatte og potensielle ansatte ser at virksomheten tar vare på alle selv ved nedskjæringer. Det er altså en arbeidsplass som

¹² I forsvarssektoren åpner statens lederlønnssystem for at lederes avlønning kobles tett opp mot siste års prestasjoner og resultater: «Departementene fastsetter lønn for sine respektive ledere på grunnlag av en vurdering av mål- og resultatoppnåelse foregående år. Lønnen kan justeres opp eller ned eller forbli uendret». Denne muligheten er blant annet benyttet i forbindelse med resultater oppnådd i effektiviseringsarbeidet i Forsvaret (jf. Veileder for bruk av insentiver i effektiviseringsarbeidet i Forsvaret (FST, 2014)).

¹³ <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/v00Ap/offiser-faar-225000-hvert-aar-for-ikke-aa-jobbe-i-forsvaret>

¹⁴ <https://www.dn.no/over-2100-tok-tidenes-gullpensjon-fra-statoil/1-1-1398477?offset=0>

arbeidstagerne kan stole på også i fremtiden. Når de riktige forutsetningene er tilstede, kan avviklingsbonus være en del av arbeidsgivers repertoar av insentiver fundert i økonomiske studier. En attraktiv arbeidsgiver må se hele personellsyklusen fra rekruttering til retensjon og motivasjon, til avvikling av personell, i sammenheng.

2.2.5 Oppsummering av fordeler og ulemper

Bonusordninger kommer i mange ulike former. Alle har til felles at de er introdusert for å påvirke menneskelig adferd med monetære insentiver. Det er også viktig å huske at hver form innebærer avveininger mellom flere positive eller negative virkninger. Vi har oppsummert bonusformene i tabell 2.1. For prestasjonsbasert bonus er avveiningen grunnet i om virksomheten klarer å måle produktivitet og innsats. Hvis den ikke klarer det på en god måte uten for høye kostnader, vil slik bonus ha negative virkninger på produksjonen. For retensjonsbonusene er det en utfordring at de betales til alle, uavhengig om individene faktisk ville blitt i organisasjonen uten bonusen. Det har mindre å si for rettferdigheten i avlønningssystemet, men er et sentralt poeng for kostnadseffektiviteten og treffsikkerheten til ordningen. En kunne for eksempel tenke seg at bonusen burde vært differensiert slik at den var høy for den som hadde større utsidemuligheter og lav for den med færre slike muligheter. Vi diskuterer dette nærmere i kapittel 5. For rekrutterings- og avviklingsbonuser er det flere tilgrensende avveininger. De mest effektive ordningene kan etableres hvis arbeidsgiver har full informasjon om sine arbeidstagers produktivitet, preferanser og utsidemuligheter. Så lenge arbeidsgiver sjelden eller aldri besitter slik informasjon, kan ordningene treffe for bredt og dermed være lite kostnadseffektive. En slik mangel på differensiering kan i verste fall medføre at det er personellet man ønsker beholde (mest produktive) som forlater organisasjonen.

Tabell 2.1 Oversikt over bonusformer i faglitteraturen.

Type	Gevinst	Avveining/utfordring
Rekrutteringsbonus: - signeringsbonuser	- Bedre seleksjon - Økt retensjon	- Betaling før innsats - Kan være bortkastet ressursbruk
Retensjonsbonus: - Re-innrulleringsbonus - T35-bonus - aksjeprogram til alle - fast kollektiv bonus	- Økt retensjon - Økt insentiver til investeringer i bedriftsspesifikk humankapital	- Betales også til personer som uansett ville blitt værende i organisasjonen - Ingen insentiv til innsats
Prestasjonsbasert bonus	Økt innsats og resultater	- Ansatte fokuserer på oppgaver som blir målt - Spisse albuer
Avviklingsbonus: - Topplederavvikling - Sluttbonus i Forsvaret og andre virksomheter	- Reduksjon i arbeidsstyrken på tross av sterkt stillingsvern - Arbeidstakere som passer godt til stillingen blir værende	- De mest produktive forlater organisasjonen - De med mest generell humankapital og som har stor alternativkostnad til nåværende arbeidsplass forlater organisasjonen

2.3 Når virker bonus?

2.3.1 Bonus belønner ønsket adferd

Litteraturen om bonus gir oss noen nyttige innsikter som kaster lys på hvordan retensjonsbonus kan virke. Prestasjonsbasert bonus er den mest studerte bonusformen. Funn herfra gir oss innsikt som er overførbare til retensjonsbonus. Hele litteraturen kan også brukes til å plassere betydningen av bonus relativt til andre typer insentiver i et avlønningssystem. I dette delkapittelet undersøker vi hvordan innsikter om prestasjonsbasert bonus kan benyttes til å forstå retensjonsbonusen i Forsvaret. For lesere som ikke ønsker å fordype seg i aktuell litteratur i denne omgang, oppsummeres de viktigste funnene i kapittel 2.3 i kulepunktene nedenfor.

Funn fra litteraturen og implikasjoner for Forsvaret

- Prestasjonsbasert bonus har den kvaliteten at den belønner talentfulle ansatte og bidrar til insentiver for høyere innsats blant alle ansatte.
- For at prestasjonsbasert bonus skal virke, må imidlertid arbeidsgiver kunne observere personellens adferd. Det gjøres ofte gjennom resultater, siden innsats sjelden er direkte observerbart.
- Det er ikke alltid likhetstegn mellom innsats og resultat. Det kan skape noen utfordringer for prestasjonsbasert bonus. For eksempel er det ofte knyttet usikkerhet til om innsatsen ender i resultater. Det kan lede til at ansatte ikke tar nok eller tar for mye risiko for virksomheten.
- Når personellens innsats eller resultater er observerbare for arbeidsgiver, må personell som presterer bedre enn gjennomsnittet betales mer enn ordinær lønn for å fortsette. Grunnen er at ordinær lønn baseres på gjennomsnittsproduktiviteten blant de ansatte.
- Retensjon er en ønsket adferd som enkelt lar seg observere og belønne i Forsvaret.
- Det er imidlertid knyttet vesentlige kostnader til å observere hvor mye som må betales i bonus for å unngå at personellet slutter.
- Prestasjonsbasert lønn kan gi en gunstig selvselektering av personell til stillinger hvor innsats og resultater kan observeres. Det betyr at prestasjonsbasert bonus er et virkemiddel for å rekruttere og beholde personell med ønsket adferd, selv når det ikke er mulig å observere personellens egenskaper før de ansettes, eller innsatsen etter at de er ansatt.
- På samme måte kan Forsvaret utnytte selvseleksjon i forbindelse med retensjonsbonus, ved å utforme bonusordninger som kun tiltrekker seg personell med bestemte egenskaper. På den måten sikrer Forsvaret seg at riktig personell rekrutteres (de som vil

fortsette), samtidig som kostnaden ved å identifisere dette personellet og tilby dem egne kontrakter unngås.

2.3.2 Belønning av adferd og resultater

Arbeids- og personelløkonomer har analysert optimale avlønningsstrukturer i årevis. Her skilles det ofte mellom ordinær lønn (*salary*) og prestasjonsbasert lønn (*performance pay*). Ordinær lønn er bestemt før arbeidstakeren legger inn innsats og er uavhengig av innsats og resultater. Slik lønn er ofte uttrykt i en fast time- eller månedslønn. Overtidsbetaling minner også om ordinær lønn idet satsen ikke påvirkes av innsats eller resultater. Ordinær lønn vil selvsagt kunne påvirkes av resultater over tid, men innsats og resultater i inneværende år vil ha liten eller ingen virkning på lønnen i samme år.

Prestasjonsbasert lønn derimot, er basert på resultater, som igjen er påvirket av innsats, selv om det sjelden er 100 prosent overlapp mellom disse. Slik prestasjonsbasert lønn kan forekomme i flere former, f.eks. akkordlønn (betaling per produserte enhet) eller bonus. Med bonus menes vanligvis en ekstra påskjønnelse (utover ordinær lønn) for gode prestasjoner. Ideen bak all prestasjonsbasert lønn er imidlertid den samme; den ansatte får betalt for innsats og resultater, og ikke kun for oppmøte.

Prestasjonsbasert lønn har den kvaliteten at den belønner talentfulle ansatte og bidrar til insentiver for høyere innsats blant alle ansatte. Eksistensen av prestasjonsbasert lønn har en enkel forklaring i arbeidsmarkedet. Hvis det er enkelt å observere en ansatts innsats og resultater, vil det være krevende for arbeidsgiver kun å betale ordinær lønn (som reflekterer gjennomsnittsproduktiviteten blant alle ansatte i den lønnskategorien). De flinke og/eller hardtarbeidende vil enkelt kunne bytte jobb til en annen arbeidsgiver der det er et bedre samsvar mellom hva de produserer og hva de tjener. Hvorvidt innsats og resultater er observerbart er derfor en viktig forutsetning i teorien bak prestasjonsbasert avlønning. Når det gjelder bruk av bonus i Forsvaret, utgjør retensjon en slik observerbar adferd blant personellet, og kan etter teorien derfor belønnes ved bonus for å fremme adferden og dermed øke ståtiden blant personellet.

2.3.3 Kostnaden ved å observere adferd og resultater

Produksjonen av offentlige tjenester er vanskelige eller kostbare å observere og måle. Dette gjelder i aller høyeste grad også i Forsvaret (Hanson 2016, 2019a; b). Det er for eksempel langt vanskeligere å observere og måle innsatsen en sykepleier utfører enn en aksjemegler.¹⁵ Mens kursutviklingen på porteføljen til en aksjemegler er en meningsfull kvalitet ved meglerens arbeid, er det vanskelig å måle hva som er en god nok behandling sykepleieren utfører. I tillegg har offentlig sektor mange formål sammenlignet med private selskaper, som i hovedsak bryr seg om

¹⁵ Det er dog vanskelig også å måle innsatsen i mange yrker med prestasjonsbasert lønn. Her bruker man ofte resultater som proxy for innsats. Det er ofte et element av usikkerhet i hvordan ansatte transformerer innsats til resultater. For eksempel kan en konsulent eller aksjemegler jobbe veldig hardt og med god kvalitet uten at dette leder til bedre resultater. Denne usikkerheten kan bidra til moralsk risiko (*moral hazard*), der den ansatte ikke legger ned maksimal innsats, fordi den ansatte har aversjon mot risiko. Allikevel viser realitetene at mange yrker i privat næringsliv der kravene til innsats er høye benytter prestasjonsbasert lønn (jmf. advokat-, finans- eller konsulentbransjen).

profitten. Det er derfor langt mer krevende å utforme prestasjonsbaserte lønssystemer for tjenesteproduksjon i offentlig sektor. Kontraktslitteraturen i samfunnsøkonomi anbefaler fravær av prestasjonsbasert lønn eller kun svak grad av insentivstruktur i slike tilfeller.

Prendergast (2007; 2008; 2015) har gått langt i å forsvare fraværet av monetære insentiver i offentlig sektor. I stedet argumenterer han for at mange ansatte i offentlig sektor i stor grad er motivert av profesjonalisme, hvor det er viktig for den ansatte både å utføre et godt arbeid for sine brukere og å gjøre en god jobb i åsyn av sine arbeidskollegaer fra samme profesjon. Han viser videre at respons fra brukere (pasienter, velferdsytelsesmottagere, skattebetalere, osv.) er et viktig signal for offentlige ansatte. Forsvaret har ingen slik mekanisme, siden det ikke finnes direkte brukere av det som produseres i en operativ avdeling i Forsvaret. Alle innbyggerne i Norge nyter godt av effekten av produsert operativ evne (fred, sikkerhet, suverenitetshåndhevelse, osv.), men ingen er brukere av en operativ avdeling i direkte forstand.¹⁶ Det gjør at Forsvaret, i enda større grad enn annen offentlig virksomhet, vil ha store utfordringer med å innføre prestasjonsbasert lønn i den spisse enden av produksjonsstrukturen. Store deler av produksjonen i Forsvarets avdelinger er imidlertid knyttet til tjenester som ligner mer produksjon i sivil sektor eller andre deler av offentlig sektor. Det inkluderer blant annet store deler av logistikken, vedlikehold av materiell, HR- og regnskapsfunksjoner og andre saksbehandlingsfunksjoner felles for offentlig sektor. Selv om produksjonen enklere lar seg måle på disse områdene, er det fortsatt krevende med måling av innsats på individnivå.

I privat næringsliv er prestasjonsbasert lønn mer utbredt (se f.eks. Lazear og Shaw 2007; Lemieux, MacLeod, og Parent 2007). Men hvilke avveininger ligger til grunn i utformingen av slike ordninger? Dette er et stort tema i samfunnsøkonomi- og ledelseslitteraturen. Den viktigste forutsetningen for prestasjonsbasert lønn er at innsats kan observeres. Det gir blant annet føringer for hvordan arbeidsoppgaver bør sorteres innad i en virksomhet, slik at det ikke oppstår situasjoner hvor noen må legge ned innsats uten å bli sett og betalt for det (Baker 1992; Baker et al. 1988; Holmström 1982; Holmström and Milgrom 1991).

Fordeling av arbeidsoppgaver bør derfor gjøres med bakgrunn i kostnaden ved å måle og belønne prestasjoner. Hvis kostnaden for å observere innsats og resultater til ulike arbeidsoppgaver varierer på samme arbeidsplass, burde arbeidsgiver splitte opp ansvaret for arbeidsoppgavene. De oppgavene som er lette å observere burde bli tatt hånd om av en gruppe, mens en annen gruppe da må ta seg av de oppgavene som er vanskeligere og mer kostbare å observere. Grunnen er at hvis samme person utfører begge typer arbeid, vil det være rikelig med insentiver til å utføre de oppgavene som lett kan måles på bekostning av oppgavene som er vanskeligere å måle (Holmström and Milgrom 1991). Litteraturen konkluderer med en anbefaling om prestasjonsbasert lønn for de som arbeider med oppgaver det er lett og/eller lite ressurskrevende å observere, og ordinær lønn for ansatte med oppgaver som er vanskeligere og/eller kostbare å observere.

¹⁶ Se Førsum (2017) og Hanson (2019a) for en nærmere diskusjon av hvilke konsekvenser som følger når produksjonen i Forsvarets avdelinger ikke observeres eller etterspørres direkte av befolkningen.

Prestasjonsbasert lønn kan også gi uheldige insentiver med tilhørende utilsiktede konsekvenser. Skjev risikodeling kan oppstå dersom den prestasjonsbaserte lønnen gir insentiver for de ansatte til å flytte uforholdsmessig høy risiko over på arbeidsgiver, eller til å levere dårligere kvalitet (Lazear 2000). Det første er for eksempel et problem hvis utlånere i banker får bonus per lån; dette insentiverer långivning til kunder som ikke burde fått lån. Samtidig kan lavere kvalitet oppstå hvis den ansatte kun blir målt på kvantitet.

Når det gjelder retensjonsbonus i Forsvaret unngås imidlertid mange av utfordringene knyttet til tradisjonell bonus. Dette gjelder spesielt muligheten til å observere adferden, fordi retensjon er direkte observerbart. Det er likevel knyttet en betydelig kostnad til det å innhente nødvendig informasjon for å utforme en kostnadseffektiv retensjonsbonus. Mens det kan observeres om personellet slutter eller ikke, er det imidlertid krevende å observere hvor lav en bonus (og dermed total inntekt) kan settes uten at et individ slutter.¹⁷

2.3.4 Seleksjonseffekt

Prestasjonsbasert lønn kan også gi en gunstig effekt gjennom seleksjon. Personer som er flinke til den observerbare arbeidsoppgaven, eller blir sterkt motivert av monetære insentiver, vil søke seg til stillinger der det er prestasjonsbasert lønn og enkelt for arbeidsgiver å observere innsatsen. Empiriske studier støtter disse teoretiske funnene. Lazear (2000) studerer et firma som endrer lønnsordningen fra ordinær lønn til prestasjonsbasert lønn (akkordlønn) og finner 44 prosent økning i produktiviteten. Han tilskriver halvparten av økningen til økt innsats blant eksisterende arbeidsstyrke og den andre halvparten til seleksjon, ved at firmaet tiltrekker seg folk med mer talent eller høyere innsats enn gjennomsnittspersonen. Asch (1990) viser også at rekrutteringspersonell i det amerikanske sjøforsvaret responderer på insentiver i form av akkordlønn og premiering for høye rekrutteringsrater. Freeman og Kleiner (2005) finner at produktiviteten går ned når bedriften fjerner prestasjonsbasert lønn, men resultatene deres viser samtidig at profitten øker. Som nevnt kan prestasjonsbasert lønn altså ha en negativ effekt på andre faktorer ved arbeidet, slik som kvalitet.

De gunstige seleksjonseffektene ved prestasjonsbasert lønn kan også utnyttes i Forsvaret, selv når det ikke er mulig å observere personellens produktivitet og intensjon om å bli værende før de ansettes, eller innsatsen etter at de er ansatt. Ved å utforme bonusordninger som er tiltalende kun for personell med bestemte egenskaper, kan Forsvaret sikre seg at riktig personell rekrutteres og fortsetter, samtidig som kostnaden ved å identifisere dette personellet og tilby dem egne kontrakter unngås. Et eksempel kan være å utbetale bonus i form av utstyr eller opplæring som gjør at personellet løser arbeidsoppgavene sine bedre. En slik bonus vil være mest attraktiv for personell som ønsker å legge ned høy innsats, og vil føre til at Forsvaret beholder en relativt større andel av denne type personell. Bonus knyttet til indre motivasjonsfaktorer er nærmere beskrevet i kapittel 5.2. Videre vil bonus etter lang tjeneste tiltrekke seg personell som har planer om å bli værende relativt lenge i organisasjonen.

¹⁷ Den inntekten som er nødvendig for at personellet skal fortsette, kalles gjerne reservasjonslønn. Vi omtaler gjerne denne lønnen som privat informasjon tilhørende det enkelte individ. Det kan imidlertid være mulig å estimere reservasjonslønn for grupper av personell.

Selv om nødvendige forutsetninger for bruk av «bonus» i tradisjonell økonomisk forstand ikke er tilstede i Forsvaret, betyr det ikke at fordelene knyttet til å belønne en gitt adferd ikke bør utforskes nærmere. Tvert imot bør områder med observerbar adferd lanseres som kandidater for egne bonusordninger, med den hensikt å vri adferd i ønsket retning. Erfaringer med bonus fra andre lands militære organisasjoner, vil være en inspirasjonskilde i denne sammenheng.

2.3.5 Erfaringer med bonusordninger i militære organisasjoner

En rekke vestlige militære organisasjoner benytter bonus for å øke retensjon eller rekruttering. Studier av ordningene konkluderer med at ordningene har god effekt. Erfaringene oppsummeres i kulepunktene nedenfor. Lesere som ikke ønsker sette seg nærmere inn i erfaringene, kan fortsette med kapittel 2.3.6.

- Det amerikanske forsvaret utnytter denne bonusordningen blant annet til å forbedre insentivene for ny signering i kritiske kompetanseområder og lokasjoner med underbemanning. Bonusene utbetales som regel på forskudd.
- I det britiske forsvaret benyttes det også bonus på forskudd for å beholde kritisk kompetanse.
- Øvrige land med bonusordninger, for enten rekruttering eller retensjon, inkluderer Belgia (IKT-spesialister), Nederland (for å forbedre rekrutteringen), Spania (ved innrulling) og Australia (kritiske yrker).

Det amerikanske forsvaret har mange avlønningsordninger som minner om (og delvis heter) bonus både for rekruttering og beholdelse av personell.¹⁸ Det gjelder bonusutbetalinger og spesialbetalinger til personell for å signere ny kontrakt og for ekstra lønn under tjenestetiden, med egne ordninger for spesialistpersonell slik som leger, tannleger, sykepleiere og lignende. De ordningene som minner mest om T35-ordningen er innrullerings- og re-innrulleringsbonuser (*enlistment* og *reenlistment bonus*). Grunnen er at disse bonusene betales til personell for å signere en (ny) kontrakt med det amerikanske forsvaret og slik tjenestegjøre i en fastsatt periode. Det er to signifikante forskjeller på disse ordningene og T35-ordningen som begge er knyttet til tidsaspektet. For det første utbetales de amerikanske re-innrulleringsbonusene idet man signerer kontrakt og ikke etter 10 eller 15 år. Det har betydning for hvordan de ansatte verdsetter bonusen. Siden de fleste synes en pengesum er mer verdt i dag enn om fem til ti år, vil altså verdien av umiddelbar utbetaling av bonus være mer verdt enn den norske T35-ordningen, sett fra signeringstidspunkt.

Det andre tidsaspektet som er forskjellig er at kontraktene typisk er av relativt kort karakter, gjerne 3-5 år. Det henger sammen med at det amerikanske forsvaret praktiserer opp-eller-utsystem der ansatte signerer for noen år før de igjen må få tilbud om ny kontrakt (Asch and Warner 2001). Det amerikanske forsvaret utnytter denne bonusordningen blant annet til å forbedre insentivene for ny signering i kritiske kompetanseområder og lokasjoner med underbemanning.

¹⁸ <https://militarypay.defense.gov/Pay/Special-and-Incentive-Pays/Index/#309>

En annen bonus som minner om T35-ordningen i det amerikanske forsvaret er 12-årsbonus i det nye pensjonssystemet. Det er innført en retensjonsbonus etter 12 års tjeneste, hvis man signerer for fire ytterligere år.¹⁹ Bonusverdien er satt til 2,5 ganger månedslønn for ansatte i Hæren, Flyvåpenet, Sjøforsvaret og Kystvakten.²⁰ Her er også utbetalingen i forkant av de fire nye årene i det amerikanske forsvaret, i motsetning til den norske T35-ordningen.

Forsvaret i Storbritannia har også bonusordninger som minner i utforming om de amerikanske ordningene.²¹ Her har de hatt forpliktelsesbonus for militært ansatte, men denne ordningen utløp i 2016 for nyansatte og i 2021 for eksisterende personell. Det britiske forsvaret har også monetære insentivsystemer for rekrutterings- og retensjonsbetalinger kalt «Recruitment and Retention Payments (RRP)» og «Financial Retention Initiative (FRI)». Ordningene gjelder for personell med spesialistkompetanse som forsvaret anser som nødvendige for funksjonene som det er satt til å utføre. Disse er altså bonusordninger som skal sikre at det britiske forsvaret rekrutterer, beholder og re-rekrutterer kritisk kompetanse. Det er tilrettelagt for at grenene kan utøve skjønn i hvem som tilbys ordningene. FRI er også av en slik karakter at personellet som signerer for en periode må stå perioden ut, ellers vil de måtte betale tilbake bonusen.²²

Også andre vestlige militære organisasjoner praktiserer retensjonsorienterte bonuser. Ifølge NATO (2007) hadde både Belgia (IKT-spesialister), Nederland (for å forbedre rekrutteringen) og Spania (ved innrulling) bonusprogrammer for rekruttering og retensjon. Australia har bonusprogrammer for kritiske yrker.²³ Det australske forsvaret har også rekruttert militært ansatte utenfor landet, ved å tilby betydelige signeringsbonuser til spesifikke roller for militært ansatte.²⁴

Gjennomgangen viser at det finnes et knippe bonusordninger som er rettet mot forbedret rekruttering og retensjon i vestlige militære organisasjoner som det kan være relevant å sammenligne med det norske forsvarets avlønningsordninger. Det er ingen av bonusordningene som er rettet mot *prestasjon* slik som er vanlig for bonusordninger i privat næringsliv. I stedet er ordningene spesifikt rettet mot å forbedre attraktiviteten til forsvaret både for rekruttering og retensjon. I de fleste tilfeller er bonusordningene rettet mot spesifikke yrker eller oppgaver. Spesielt det amerikanske forsvaret har stor fleksibilitet i å benytte slike bonusordninger for personell i yrker det er vanskelig å rekruttere og beholde, samt for lokasjoner som det er få søkere til. Bonusordningene tilfører fleksibilitet i et lønssystem som er temmelig rigid, gitt at den ordinære lønnen i stor grad er bestemt av grad og erfaring, uten hensyn til utsidemuligheter (i sivil sektor), lokasjon eller hvor sårbar kompetansen er i forsvarsorganisasjonen.

¹⁹ Nå er det mulig å få pensjon selv etter kun 2 år (i stedet for etter 20 år). Grunnverdien er noe lavere enn tidligere, men det er innført muligheter for individuell sparing som matches av arbeidsgiver. Se

<https://www.nytimes.com/2019/09/12/business/retirement/the-militarys-new-retirement-option.html>

²⁰ <https://www.militarytimes.com/pay-benefits/mil-money/2017/11/29/new-retirement-systems-retention-bonus-will-be-lowest-allowed-by-law/>

²¹ <https://www.royalnavy.mod.uk/-/media/royal-navy-responsive/documents/reference-library/br-3-vol-1/chapter-27.pdf>

²² <https://www.moneyforce.org.uk/Your-career/During-Service/Bounties-bonuses-and-learning-credits/Financial-Retention-Incentive>

²³ <https://www.defence.gov.au/PayAndConditions/ADF/Members-Guide/Salaries-and-bonuses/default.asp>

²⁴ https://www.nzherald.co.nz/business/news/article.cfm?c_id=3&objectid=10812382

2.3.6 Riktig bonus til riktig person – differensierte ordninger

Preferanser varierer mellom individer i Forvaret og mellom grupper av personell. Dermed varierer også retensjonsrater, hvor noen aldri vil stå mer enn to år, mens andre vil stå kontrakten ut uavhengig av bonusordning. Det kan derfor være hensiktsmessig med en *differensiert* bonusordning, som i større grad tar høyde for variasjoner i individenes preferanser. Med differensiert ordning mener vi at personellet får mulighet til å velge mellom flere varianter av bonusen, som for eksempel at bonusen kommer i form av studiepermisjon eller penger, eller at man kan være med på å bestemme utbetalingstidspunkt for bonus. Fra arbeidsgivers side vil det derimot være ønskelig å kunne *diskriminere*²⁵ personellet slik at det kun er personell som står i fare for å slutte, og som arbeidsgiver ønsker å beholde, som får utbetalt bonus.

Ser vi personellens og arbeidsgivers preferanser under ett, vil de hensiktsmessige bonusordningene gjenspeile preferanser hos den gruppen av personell hvor arbeidsgiver har sterkest ønske om å øke retensjonen. Det kan for eksempel være personell i en gitt aldersgruppe med en spesiell kompetanse. Arbeidsgiver må da søke å identifisere preferanser blant denne gruppen personell, og innrette bonusordningen slik at den treffer disse preferansene, samtidig som den diskriminerer (ekskluderer) andre grupper personell. I praksis vil det nok i mange tilfeller være vanskeligst å diskriminere tilstrekkelig til at ordningen kun vil dekke målgruppen. I hvert fall om det krever diskriminering utover alder, geografisk lokasjon, kompetanse og avdelingstilhørighet. Det er derfor naturlig at det er slike egenskaper vi også finner igjen i litteraturen som studerer militære bonusordninger.

Helt siden avskaffelsen av verneplikt, og med det innføringen av et helprofesjonelt forsvar i 1974, har det amerikanske forsvaret praktisert selektiv re-innrullingsbonus (*Selective Re-enlistment Bonus*, SRB), som nevnt i forrige delkapittel.²⁶ SRB har vært «arbeidshesten» for å sørge for retensjon av personellet (Simon and Warner 2009). Det amerikanske forsvaret opererer med tre erfaringsnivåer: sone A (2–6 års tjeneste), sone B (7–10 år) og sone C (11–14 år). Det er primært personell i sone A som mottar SRB og sekundært sone B. Kun få personer mottar SRB i sone C. Ordningen diskriminerer således på ung alder. Lønnssystemet fikk kritikk for å ta lite hensyn til etterspørselen og utsidemulighetene til ulike grupper personell (Asch 1993; Rosen 1992). Over tid ble derfor systemet videreutviklet med mer målrettet bonusvariasjon etter yrke (kompetanse), lokasjon og avdeling. I 1999 introduserte det amerikanske forsvaret en målrettet versjon (*Targeted*) – TSRB.

Litteraturen foreslår også at det kan diskrimineres mellom personell i operative- og støttestillinger. Lakhani (1988) påviser at det er forskjell mellom personell i kampporienterte (*combat*) og ikke-kampporienterte (*noncombat*) stillinger når det gjelder hvordan personellet responderer på bonusordninger. De som er ansatt i kampporienterte stillinger opparbeider seg mer

²⁵ Med diskriminere mener vi evnen til først å skille mellom individer med ulike preferanser og utsidemuligheter for dernest å tilby individene forskjellige insentiver. Vi mener ikke «usaklig eller urimelig forskjellsbehandling av individer på grunnlag av deres kjønn, religion, tilhørighet til etniske grupper, nasjonaliteter eller nedsatt funksjonsevne» (Store Norske Leksikon, <https://snl.no/diskriminering>).

²⁶ Se DoD (2018) for en grundig gjennomgang av historien til lovgivningen knyttet til SRB-ordningene.

bedriftsspesifikk humankapital, og har derfor mindre utsidemuligheter relativt til ikke-kamporientert personell. Lakhani (1988) finner støtte for hypotesen om at kamppersonell derfor vil respondere selv på mindre økninger i inntekt, mens personellet med bedre utsidemuligheter vil kunne kreve relativt høyere bonus for å fortsette.

Når diskriminering ikke er mulig av praktiske årsaker, blir selvselektering en viktigere mekanisme knyttet til en bonusordning. Som nevnt i kapittel 2.2.1, kan Forsvaret utforme bonusordninger som er tiltalende kun for personell med bestemte egenskaper, med den hensikt å rekruttere og beholde en større andel slikt personell. Dette kommer vi nærmere tilbake til i kapittel 5.2, hvor nye virkemidler i bonusordningene introduseres.

2.4 Er bonus kostnadseffektivt?

En bonusordning er kostnadseffektiv når det ikke finnes andre insentiver som gir tilsvarende effekt for en lavere ressursbruk. Dersom bonusordningen ikke er kostnadseffektiv, bør den heller ikke implementeres. Fordi en bonusordning gjerne har flere ulike mål eller egenskaper, kan det imidlertid være vanskelig å vurdere om ordningen er effektiv sammenlignet med en eller flere andre insentiver. Likevel bør forventet effekt av ordningen veies opp mot kostnadene den medfører. Det kan for eksempel være utfordrende å sammenligne en differensiert bonusordning, som både øker retensjon og øker personellens humankapital, med økt regulativlønn som insentiv for å få en større gruppe personell til å fortsette.

Bonus blir dyrt når det ikke er mulig å diskriminere på ulike egenskaper ved personellet, slik at alt personell med en gitt adferd får uttelling. Ved perfekt diskriminering er det slik at kun de som ellers ville ha sluttet, som får utbetalt retensjonsbonusen. Kostnaden ved ordningen øker i takt med hvor mye personell som ville fortsatt i Forsvaret uavhengig av ordningen.

Empiri fra det amerikanske Forsvaret antyder at ordningene påvirker retensjonsratene. Det amerikanske forsvarrets retensjonsbonuser har vært under lupen av samfunnsøkonomer i lengre tid (se oppsummering i Warner og Asch 1995; Asch, Hosek, og Warner 2007). På 1980-tallet ble det vist i flere studier at ordningen med selektiv re-innrulleringsbonus (*Selective Reenlistment Bonus*) økte re-innrulleringsraten i den amerikanske hæren (Lakhani and Gilroy 1986), sjøforsvaret (Warner and Goldberg 1984) og luftforsvaret (Saving and Stone 1985). Men hvorvidt bonusene var kostnadseffektive versus andre avlønningsmetoder står ubesvart i disse arbeidene. Warner og Goldberg (1984) viser imidlertid at mer operativ tjeneste på sjøen virker negativt på personellens arbeidstilbud. Sjøforsvaret kan derfor enten redusere antall dager på sjøen, og slik få en mindre erfaren gruppe personell, eller øke re-innrulleringsbonusens verdi. Basert på funn diskutert i forrige seksjon, konkluderer Lakhani (1988) med at re-innrulleringsbonus er en kostnadseffektiv måte å sikre høy nok retensjon når en tar hensyn til sluttrater, trenings- og utdanningskostnader og soldatenes potensial i sivil sektor, men at det amerikanske forsvaret må vurdere å bruke høyere bonusnivåer for ikke-kamppersonell.

Simon og Warner (2010) studerer innføringen av økte re-innrulleringsbonuser og innføring av stopp-tap-politikk²⁷ (*stop-loss policy*) i USA på begynnelsen av 2000-tallet. Grepene ble gjort for å møte utfordringene med rekruttering og retensjon i det amerikanske forsvaret i kjølvannet av krigene i Irak og Afghanistan. Studien tar for seg re-innrulleringsadferd fra den krevende perioden mellom 2002 og 2006. Resultatene viser at personell i sone A, som fikk pålagt stopp-tap, hadde 33 prosent lavere re-innrullingsrate enn soldater som ikke opplevde slik politikk. Det betyr at to tredjedeler uansett ville fortsatt uten stopp-tappolitikk. Samtidig finner de at re-innrulleringsbonuser har signifikante positive resultater for sannsynligheten til å signere ny kontrakt. Det måtte tilbys betydelige bonuser (12–20 000 USD) for ett ekstra kontraktsår. Forfatterne anser imidlertid dette som relativt rimelig sammenlignet med andre alternativer. Interessant nok er funnene deres i overensstemmelse med hvordan en endring i SRB påvirker retensjon i studier som ser på adferd blant personell i en periode uten store deployeringer, slik det var til Irak og Afghanistan (Asch et al. 2007; Hogan et al. 2005; Moore et al. 2006; Warner and Asch 1995).

Simon og Warner (2009) studerer effekter av innføringen av en ny bonusordning i det amerikanske luftforsvaret i 1999. Fordi den økonomiske høykonjunkturen på midten av 1990-tallet økte sluttratene i grenen, ble det innført en bonus for å få personell til å re-innrulle for 6 nye år i stedet for 4 år. Innføringen kan sees på som et kvasi-eksperiment hvor det kan beregnes hvordan *elastisiteten i arbeidstilbudet*²⁸ endres langs en ny margin: lengden på arbeidskontrakten. Studien viser at en 5 000 USD bonusforskjell (mellom 4 og 6 år) øker sannsynligheten for å signere en lang kontrakt med 30 prosentpoeng. I en sammenligning med andre relevante personellpolitiske grep, finner Simon og Warner (2010) at bonusinnføringen var kostnadseffektiv.

Carrell og West (2005; 2007) har også studert hvordan SRB, og spesielt den målrettede versjonen TSRB, kan forbedres. De viser til at ulike bonuser til forskjellige typer yrker har forbedret effektiviteten i personellpolitikken, men at det er potensiale for ytterligere forbedringer ved å differensiere etter lokasjoner. Ordinær lønn blir definert nasjonalt, men tillegg for boutgifter tillates å justeres lokalt. Allikevel er lønnsstrukturen ineffektiv ved at det ikke justeres for hvorvidt et område er overbemannet eller underbemannet. Noen lokasjoner opplever høy etterspørsel fordi levekostnadene er lave eller er attraktive områder, mens det er visa versa for andre baser. Det gjør at de militære lønningene er lite konkurransedyktige i attraktive områder og kanskje for gode i mindre attraktive områder. Det gjør systemet både ineffektivt og lite rettferdig. Carrell og West (2005) foreslår derfor å justere de militære lønningene i tråd med lønnsnivåene på de lokale, sivile arbeidsmarkedene. Dette behøver ikke å innebære fiskale endringer, kun en justering innad i fordelingen av lønn blant militært ansatte som vil øke retensjonen og gjøre systemet mer effektivt. De argumenterer altså for å ta mer hensyn til utsidemulighetene til personellet.

²⁷ Stopp-tap-politikk betyr at soldater ikke får forlate forsvaret selv om tjenesteperioden (*end of term of service*) utgår. De kan bli tvunget til å tjenestegjøre helt til den kontraktsmessige slutten av aktiv tjeneste (*end of active obligated service*). Det er en kontroversiell politikk i USA siden grunnideen bak HR-politikken siden 1974 har vært frivillig tjeneste.

²⁸ Elastisiteten i arbeidstilbudet beregnes vanligvis som hvor mange prosent arbeidstilbudet øker når lønnen øker med 1 prosent. Her beregner imidlertid forfatterne elastisiteten som hvor mange prosent arbeidstilbudet øker når bonusen øker med mellom 0 og 6 700 USD samtidig som tjenesteperioden øker med 2 år.

Til slutt vil vi påpeke at bonus representerer økt fleksibilitet i lønssystemet sammenlignet med regulativlønn. Regulativlønn er som regel rigid, det vil si den kan stige, men reduseres sjelden i nominelle termer. Til sammenligning kan en bonusordning være tidsavgrenset, slik at kostnadsnivået i lønssystemet blir mer fleksibelt. Videre er bonusordningen «gratis» når retensjonsmålene ikke nås og bonusutbetalingene uteblir. Kanskje enda viktigere er det at bonusordningen gir effekt selv når bonus ikke utbetales. Denne fordelene oppstår for personell som motiveres av muligheten for å oppnå bonus frem i tid og øker sin ståtid tilsvarende, men ikke blir lenge nok til at de faktisk får bonusen utbetalt.

3 Hvordan har T35-bonus blitt praktisert i Forsvaret?

3.1 Bakgrunn

I dette kapittelet tar vi for oss problemstillingen «Hvordan har bonusordningen for T35-personell blitt praktisert til nå?». Vi studerer her bonusordningen for T35-personell i Forsvaret med et empirisk materiale for perioden 2006–2019. Dette relativt omfattende empiriske materialet består av til sammen ca. 9 300 ulike individer over 14 år.

Empirien kan først og fremst brukes til å beskrive:

1. Adferd og resultater for personell på ordningen, herunder ansiennitet, ståtid og sluttrater, hvordan dette fordeler seg på alder og har utviklet seg over tid. Dette vil supplere tidligere studier (Fauske 2019; Forsvarsdepartementet 2020a; Lillekvelland and Strand 2014) av T35-personell, med blant annet lengre tidsserier og tydeligere trender. Resultatene kan også utgjøre basislinje for å måle virkninger av ny bonusordning i fremtiden.
2. Hvordan ordningen er praktisert, for eksempel ved antall og størrelse på bonusutbetalinger, til hvem og når i karrieren.

Det empiriske materialet egner seg imidlertid i liten grad til å studere sammenhenger og virkninger, for eksempel hvilken virkning ordningen har for personellet's ståtid. Som vi kommer tilbake til i kapittel 7, er det krevende å studere de kausale virkningene av bonusordningen. Det skyldes mangelen på et sammenligningsgrunnlag bestående av T35-personell som *ikke* er på bonusordningen. Uten et slikt sammenligningsgrunnlag vet vi ikke hva for eksempel ståtiden ville vært uten bonusordning og andre tiltak, og dermed heller ikke hvilken forskjell bonusordningen har spilt for ståtid i perioden.

Forsvaret har i forbindelse med Prosjekt Spesialisten vurdert ståtiden for T35-personell til å være for lav for organisasjonen som helhet, basert på egne erfaringer og resultater fra (Forsvarsdepartementet 2020a). Med våre data har vi imidlertid mulighet til å nyansere dette bildet ved å studere undergrupper av personell, fordelt for eksempel på alder, ansiennitet og Driftsenheter i Forsvaret (DIF). Ettersom vi har data helt tilbake til 2006 har vi også mulighet til å følge personellet over en lengre tidsperiode. Det nyanserte bildet kan gi Forsvaret et bredere grunnlag for vurdering av i hvilken grad observert ståtid er tilfredsstillende og hvordan denne har utviklet seg, samt gi en indikasjon på om det eventuelt kreves større ressursbruk for at T35-bonus skal gi ønsket effekt.

Det viktigste vi kan lære fra tidligere ordninger oppstår når vi ser punkt (1) og (2) i sammenheng. Vi får da blant annet innsikt i om personellet står lenge nok til å få bonusutbetaling, ved hvilken alder det betales ut bonus, om personellet slutter rett etter utbetalt bonus, men før kontraktslutt, og så videre. Det gir oss hypoteser om hvordan ordningen kan endres for å øke effekten. Sammen med modellen i kapittel 4, som viser hvordan personellet verdsetter ulike varianter av bonusordninger, representerer empirien en nåsituasjon vi kan vurdere fremtidige endringer av ordningen opp mot.

Fordi personellens adferd er et resultat av praktisert ordning, er det viktig å avdekke eventuelle forskjeller fra intensjonen bak bonusordningen for T35-personellet, slik den fremgår av Instruks for personellforvaltningen i Forsvarsdepartementet og underliggende etater (Forsvarsdepartementet 2020b). Intensjoner i ny og gammel ordning presenteres nærmere i henholdsvis delkapittel 3.3 og 3.2. Videre er det interessant å avdekke avvik som kan representere brukertilpasninger. Brukertilpasninger synliggjør en variasjon i behov på lokalt nivå hos både arbeidsgiver og personellet. Dette kan være nyttige innspill med tanke på å øke effekten av ordningen. Med hensyn til ordningens legitimitet er det også interessant i seg selv om intensjonen ved ordningen etterleves.

Etter en beskrivelse av intensjonen med gammel og ny bonusordning for T35-personell, ser vi på den faktiske praktiseringen av ordningen. Til dette benytter vi tjenstedata og lønnsdata i perioden 2006–2019 for personell på T35-kontrakter. Ettersom denne gruppen endret seg betydelig med innføringen av Ordning for militært tilsatte (OMT), skiller vi mellom gruppen som var på T35-kontrakter før og etter 2016 i analysene.

Først gir vi en overordnet beskrivelse av disse dataene. Deretter gir vi en oversikt over bonusutbetalingene i perioden og personellet som har fått utbetalt bonus siden starten av ordningen. Til slutt ser vi på alle som har vært på T35-kontrakter i perioden, med fokus på de som sluttet før kontraktslutt. Vi finner sluttratene, ansiennitet og ståtid, både overordnet og fordelt på DIF-er.

3.2 Intensjoner bak T35-bonus i Forsvaret (2006–2019)

Bonusordningen for T35-personell i Forsvaret har sin bakgrunn i innføringen av avdelingsbefal som ny befalskategori fastsatt i St.prp. nr. 42 (2003–2004) (Forsvarsdepartementet 2013). Avdelingsbefal skulle være befal som ble gitt fast tilsetning i Forsvaret frem til fylte 35 år.

Hensikten med innføringen av kategorien var å få en mindre skjev alderssammensetning av befalskorpset, å styrke dybdekompetansen og øke erfaringsnivået hos befal på lavere nivå. Aldersgrensen på 35 år ble satt som følge av ønsket om å oppnå en hensiktsmessig aldersstruktur i Forsvaret. Som kompensasjon for at personellet må signere en arbeidskontrakt der arbeidsforholdet opphører ved fylte 35 år og for å lette overgangen til en karriere utenfor Forsvaret ble det innført en etablerings- og utdanningsbonus (T35-bonus) som skulle utbetales ved tjenestens slutt.

Med innføringen av OMT i 2016 ble tjenestevilkårene yrkesbefal, avdelingsbefal og vervede avvirket og erstattet av fast tilsetting til 35 år, fast tilsetting til 60 år og midlertidig tilsetting (Forsvarsdepartementet, 2015). De tidligere åremålskontraktene for vervede (nå OR 2–4) ble erstattet med fast tilsetting til 35 år, og dette personellet får dermed også bonusrettigheter på lik linje med det tidligere avdelingsbefalet.²⁹ Samtidig fikk noe av personellet i de gamle personellkategoriene avdelingsbefal og vervede tilsetting til 60 år (T60). Gruppen på T35-kontrakter har derfor blitt noe endret, men i hovedsak utvidet etter 2016.

T35-bonusen, som personellet på T35-kontrakter opparbeider seg rettigheter til, har derimot ikke endret hovedinnretning i perioden 2006–2019. Bonusen kan analytisk forstås på tre måter. For det første kan den sees på som kompensasjon fra samfunnet for å ta på seg et arbeid som har en definert slutt lenge før pensjonsalder. Forsvaret har behov for en del arbeidstakere med særlig gode fysiske og kognitive ferdigheter i lys av kravene til operativ evne. En betydelig andel av ferdigheter og kunnskap som ansatte på T35-kontrakt tilegner seg vil være bedriftsspesifikk humankapital. Slik humankapital kommer først og fremst til nytte i Forsvaret. Samfunnet betaler da de ansatte en ekstra kompensasjon for byrden av å måtte fratre arbeidskarrieren ved 35 år og starte en ny karriere i en annen sektor. Dette er et syn med grunnlag i rettferdighetshensyn: det fremstår som rettferdig at de som tar på seg en slik spesifikk oppgave i en periode av livet kompenseres for denne oppførelsen.

For det andre kan T35-bonusen sees på som et finansielt bidrag fra samfunnet for at den ansatte skal ha tid til å finne arbeid i en annen sektor enn forsvarssektoren eller skaffe nødvendig utdanning for et yrkesbytte. T35-bonusen er da et bidrag til denne overgangsfasen. Dette er et syn med grunnlag i effektivitetshensyn i økonomien. Det er viktig at flest mulig personer er kvalifiserte for jobb og raskt tilbake i betalt arbeid etter endt karriere i Forsvaret.

For det tredje kan T35-bonusen sees på som et monetært insentiv for å øke sannsynligheten for at de ansatte står ut kontraktsperioden. En av ideene bak ordningen er at en relativt stor pengesum underveis og/eller ved slutten av kontraktsperioden vil bidra til høyere ståtid. Bonusen gir da en ekstra dytt mot å velge å fortsette i Forsvaret i avveiningen mellom å bli eller å bytte til en jobb i sivil sektor. Det er med denne forståelsen av ordningen at det gir mest mening å kalle ordningen en «bonus», og å vurdere ordningen opp mot den samfunnsøkonomiske litteraturen på bruk av

²⁹ I tillegg ble det innført andre insentiver for å øke ståtid, som utdanning (VBU 1–4) for å stimulere til «divslang» læring og utvikling i karrieren.

bonus som insentiv. Dette er altså et syn på bonusen med grunnlag i personelløkonomiske hensyn. Faktaboksen beskriver norm for bonusordningen.

Boks 3.1 Norm for bonus for militært personell tilsatt på T35-vilkår

Forsvarets personellhåndbok del B (Forsvarsstaben 2013, 2016) har lagt til grunn følgende føringer for opptjening og utbetaling av bonus for T35-personell:

Det tilstås ingen bonus for personell som tjenestegjør mindre enn 10 år. Med 10 års bonusopptjening oppnås 5,5 ganger grunnbeløpet i folketrygden (G). Deretter gis 1,375G for hvert nye år med fullført bonusopptjening. Bonusen har en øvre ramme på 11 G, som normalt oppnås ved minimum 14 års samlet tjeneste som militært tilsatt.

For personell som blir tilsatt for sent til å opptjene bonus kan relevant utdanning og/eller jobberfaring kompensere for manglende tjenesteansiennitet i Forsvaret, og godskrives som bonusopptjening. Slike vurderinger skal gjøres basert på Forsvarets behov. Det gis ikke bonus utover maksimalgrensen for personell som gis forlenget tilsetting inntil fylte 38 år.

Bonus bortfaller normalt ved tilsetting på T60-vilkår, eller ved fast tilsetting i sivil stilling i Forsvaret. Personell skal som hovedregel ikke tilsettes på T60-vilkår etter mottak av bonus. Tilsetting til 60 år kan likevel skje etter Forsvarets behov.

Utbetaling av bonus skal starte etter endt tilsettingsforhold til Forsvaret, eller tidligere som fleksibelt uttak etter avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Beløpet utbetales normalt månedsvis. Beløpet er ikke lønn, inngår ikke i feriepengegrunnlaget, men er skattepliktig.

Fleksibel bonus

Med fleksibel bonus forstås uttak av bonus før den er opptjent. Det er mulig å få utbetalt bonus fra det året man fyller 28 år. Utbetalingen forutsetter at personellet binder seg ut opptjeningstiden etter Forsvarets behov. DIF har myndighet til å innvilge uttak av fleksibel bonus. Fleksibel bonus forvaltes som følger:

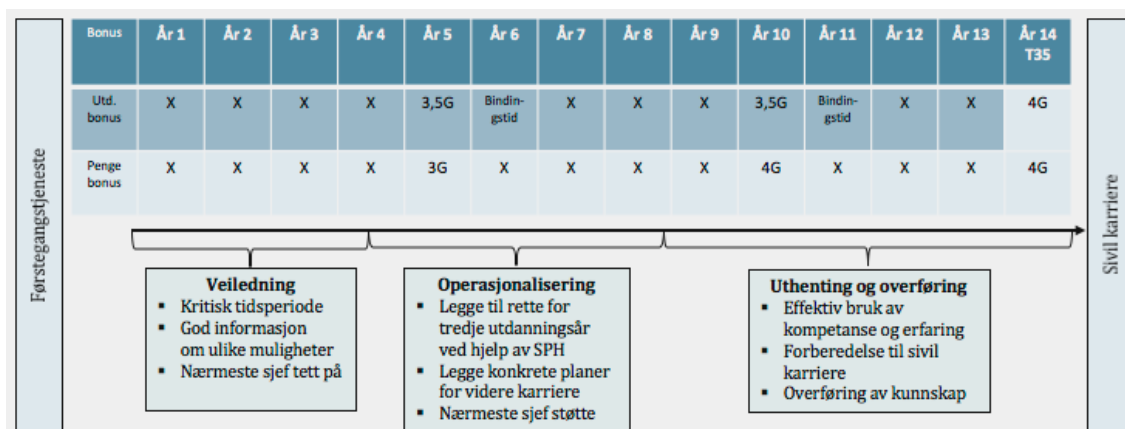
Ved uttak av 1 års bonus i form av studiepermisjon har personellet fortsatt krav på ett års normal bonus forutsatt full opptjening. Ved uttak av to års bonus i form av studiepermisjon, har man ikke krav på ytterligere bonus. Ved utbetaling av 1 års bonus, binder man seg til totalt 10 års bonusopptjening. Ved utbetaling av 2 års bonus, binder man seg til totalt 14 års bonusopptjening. Bonus kan tas ut

som 1 eller 2 års studiepermisjon med utbetaling lik 5,5 ganger G per år. Bonusen reguleres ikke etter utbetalingstidspunktet. Studiepermisjonstiden inngår ikke i opptjeningstiden for bonusen.

3.3 Intensjoner bak ny bonusordning for T35-personell fra 2020

I 2018 igangsatte FD Prosjekt Spesialisten, som skulle vurdere tiltak for å gjøre spesialisttjenesten i Forsvaret mer attraktiv og konkurransedyktig. Prosjektet slo fast at personellet på T35-kontrakter har høye slutttrater og kort ståtid (Forsvarsdepartementet 2020a). I henhold til Forsvaret fører dette til høye utdanningskostnader og for lavt erfaringsnivå i Forsvarets operative avdelinger. En av hensiktene med bonusordningen var nettopp å motivere personellet til å stå ut tjenesten. Den lave ståtiden og et lavt antall bonusutbetalinger gjør at Forsvaret konkluderer med at bonusordningen ikke virker etter hensikten.

Prosjekt Spesialisten foreslo en rekke tiltak for å gjøre spesialisttjenesten mer attraktiv, hvor ett av tiltakene var å endre bonusordningen. 1. juli 2020 ble derfor bonusordningen revidert (Forsvarsstaben 2020). Den nye ordningen skal være mer fleksibel enn den gamle. Den største forskjellen er at personellet kan velge mellom å ta ut bonusen i form av lønnet studiepermisjon eller som kontantutbetaling. Bonusordningen deles også opp i flere delutbetalinger, slik at første bonusuttak inntreffer tidligere i personellens karriere, med første delutbetaling/studiepermisjon tas ut i år 5, andre delutbetaling/studiepermisjon tas ut i år 10, og den resterende bonusopptjeningen utbetales ved kontraktsslutt. Den nye ordningen er illustrert i figur 3.1.



Figur 3.1 Ny bonusmodell (Forsvarsstaben 2020).

Den nye ordningen gjelder for personell som får fast tilsetning til 35 år fra og med 1. juli 2020.³⁰ I utgangspunktet skal personellet på ny ordning derfor tidligst få utbetalt bonus eller utdanningspermisjon med lønn i 2025, når nødvendig ansiennitet er opptjent. For å høste erfaringer med

³⁰ T35-personell på gammel ordning vil få valget om å gå over på ny bonusordning eller forbli på gammel ordning. Personell tilsatt i 2018 og 2013 kan tidligst i 2023 ta ut hhv. delbonus 1 og 2 etter ny ordning.

ordningen på et tidligere tidspunkt har imidlertid Forsvarsstaben startet en pilot blant fire avdelinger, hvor personell med 4–5 års ansiennitet får utbetalt bonus etter ny ordning allerede høsten 2021.³¹

Videre i dette kapittelet ser vi bakover i tid, på hvordan den gamle bonusordningen (beskrevet i delkapittel 3.2) har blitt praktisert. Vi kommer tilbake til den nye bonusordningen og sammenligningen av denne mot gammel ordning i kapittel 4.

3.4 Data og metode

Dataene som ligger til grunn for de videre analysene i dette kapittelet er hentet fra Forsvarets tjenesteregister for perioden 2006–2019 og lønsregister for perioden 2009–2019.³² Tjenestedataene er fra 1. oktober hvert år, og er et tverrsnitt av personellet og deres tjenestegjøring på det tidspunktet. Lønnsdataene er de totale utbetalte lønnskostnadene per person per år.

Vi bruker tjenestedataene til å følge personellet på T35-kontrakt gjennom deres karriere i Forsvaret, både før de signerer kontrakten og etter de har avsluttet sin kontrakt gitt at de fortsetter i Forsvaret. Lønnsdataene kobler vi på tjenestedataene for å se hvem som har fått utbetalt T35-bonus, samt når og hvor mye de har fått utbetalt. Tabell 3.1 gir en oversikt over variablene fra tjeneste- og lønsregistrene vi bruker i de videre analysene.

Tabell 3.1 Oversikt over variablene fra tjenestedata som brukes i analysene.

Variabel	Periode	Antall observasjoner	Grunnlag
T35-individer	2006–2019	9288	Alt personell som en gang i løpet av sin karriere i Forsvaret i perioden 2006–2019 har vært registrert i medarbeiderundergruppe (MUG) 20 eller 9, og/eller med tjenestevilkår «Tilsetting til 35 år». ^{33 34} Hvert individ har i snitt 3,5 observasjoner hver i perioden 2006–2019. Det vil si at de ligger inne i datasettet i i gjennomsnitt 3,5 år. Til sammen har vi 30 793 observasjoner på de 9288 individene.

³¹ Se Hanson og Presterud 2021 for mer informasjon om piloten.

³² Første utbetaling av lønsart 1721 *Bonus T-35* ble gitt i 2009.

³³ Krigsskoleutdanning med tjenestevilkår «Tilsetting til 35 år» er ikke regnet som T35-tjeneste.

³⁴ Personellet blir ikke registrert som T35-personell når de har midlertidige ansettelsesforhold.

T35-årsverk	2006–2019	30 793	Alle årsverk i perioden 2006–2019 som er registrert i medarbeiderundergruppe (MUG) 20 eller 9, og/eller med tjenestevilkår “Til 35 år”. ^{35 36}
T35-bonus	2009–2019	1111	Alle utbetalinger per år på lønnsart 1721 per individ i perioden 2009–2019.
Alder	2006–2019	8685	Basert på personellets fødselsår.
Ansiennitet	2006–2019	75 309	Personellets totale opptjente tjenstedager registrert i tjenesteregisteret per 1. oktober hvert år i perioden.
Kjønn	2006–2019	9265	Kvinne/Mann
OR-kategori	2016–2019	11 221 (i gjennomsnitt 2805 observasjoner i året)	Tilhørighet enten i gruppen OR 2–4 eller i gruppen OR 5–9.
DIF-tilhørighet	2004–2019	75 309	DIF-tilhørighet per 1. oktober hvert år i perioden for alt personell som i løpet av sin karriere har vært på T35-kontrakt (T35-årsverk).

3.4.1 Metode for beregning av sluttrater, ansiennitet og ståtid

Det finnes mange ulike måter å beregne sluttrater. Særlig varierer metodene med hensyn til hvordan de behandler innflyt av nytt personell over den perioden ratene beregnes for (Vincent et al. 2018). I denne rapporten definerer vi sluttratene som den andelen som har sluttet i Forsvaret i en periode (fra 1. oktober i ett år til 30. september året etter) av alle som var tilstede ved periodens oppstart. Ulempen med denne metoden er at resultatene kan være sensitive for valget av tidspunkt for når perioden starter og slutter. Alternativt kunne vi approksimert antallet tilsatte til enhver tid. Denne metoden kan derimot undervurdere tap av kompetanse og erfaring ved at det tas hensyn til innflyt av nytt personell i perioden. Ettersom vi i denne rapporten er særlig opptatt av Forsvarets utfordringer med å beholde personell, samt personellets erfarings- og kompetansenivå, benytter vi metoden som holder innflyt av personell innad i hver periode utenfor.

³⁵ Se fotnote 26.

³⁶ Se fotnote 27.

Ansiennitet er definert som antall år personellet har jobbet i Forsvaret (uten førstegangstjenesten), og ståtid er definert som personellets ansiennitet i Forsvaret ved sluttidspunktet (uten førstegangstjenesten).

Ettersom vi mangler en variabel som sier noe om personell har sluttet, har vi tatt utgangspunkt i oppføringer i tjenesteregisteret. Personell som mangler oppføring i tjenesteregisteret i to år på rad anser vi som sluttet.³⁷ Dette skiller analysene i denne rapporten fra analysene i Fauske (2019), som bruker en variabel med datoen for når personellet sluttet. Forsvarsdepartementet (2020) på sin side definerer personell som sluttet dersom de er borte fra tjenestedataene i ett år. Resultatene vil dermed også variere mellom analysene. I flere av analysene ser vi også på det personellet som avslutter sin T35-kontrakt før kontraktens utløp for å gå over til andre stillinger i Forsvaret.

Ansiennitet (og dermed ståtid) kan også estimeres på ulike måter. Personell kan for eksempel være midlertidig tilsatt i Forsvaret før de skriver under på en T35-kontrakt. I perioden før 2016 var det vanlig å ha noen års tjeneste som vervet før man skrev kontrakt som avdelingsbefal. Dette er tjeneste som personellet fikk godskrevet som en del av bonusopptjeningen når de senere skrev T35-kontrakt. I denne analysen har vi tatt utgangspunkt i antall tjenestedager etter førstegangstjenesten for å beregne personellets ståtid. Da får vi inkludert all tjeneste som er relevant for beregningen av erfaring. Fauske (2019) tar utgangspunkt i datoen personellet startet i Forsvaret for å regne ansiennitet.

Ettersom tjenestedataene vi benytter er hentet ut som et tverrsnitt på en gitt dato (1. oktober) hvert år, vil vi underestimere ståtiden når vi baserer denne på antall tjenestedager siste år personellet er tilstede. Hvis en person slutter før 1. oktober i inneværende år vil ikke tjenestetid etter 1. oktober foregående år bli registrert. En person som slutter 1. april i 2016 vil dermed ikke være registrert med flere tjenestedager enn hva hun hadde et halvt år før (1. oktober 2015). Tjenestetiden vi ikke får med kan være alt fra 1 til 365 dager. For å veie opp for dette legger vi derfor til et gjennomsnitt på 0,5 år på personellets ståtid.

3.4.2 Mulige feilkilder

Datasettet vi benytter i analysene i dette kapittelet er hentet fra ulike registre, og deretter satt sammen. Noen variabler mangler observasjoner for enkelte perioder og individer. Andre variabler mangler helt, og har blitt laget basert på andre, eksisterende variabler.

Den største utfordringen med dataanalysen har vært å identifisere personell på T35-kontrakt. Det finnes variabler i Forsvarets registre som skal kunne brukes til å identifisere personell tilsatt til 35 år, men disse variablene er mangelfulle, særlig tilbake i tid. Vi har derfor måttet bruke en kombinasjon av flere variabler for å identifisere personellet. Det gjør at datasettet vårt kan inneholde personell som vi har identifisert som T35 selv om de ikke har signert en T35-kontrakt.

³⁷ Dersom personellet derimot dukker opp igjen i tjenestedataene på et senere tidspunkt, da med tjenestetid som har løpt mens de har vært borte fra dataene (noe som tilsier at de likevel har vært ansatt i Forsvaret i perioden de mangler fra tjenestedataene) anser vi dem ikke som sluttet.

Dette gjelder særlig i perioden rundt 2016, i forbindelse med innføringen av OMT. Samtidig kan det være personell som har signert T35-kontrakt som ikke har blitt inkludert i våre data.

Analyser på T35-personell vil, som et resultat av at det er vanskelig å identifisere denne gruppen personell, kunne variere noe mellom ulike studier. En annen mulig feilkilde er at enkeltindivider mangler observasjoner i perioder, av og til over flere år. Når personell ikke er registrert i tjenstedataene anser vi dem ikke som ansatte i Forsvaret. Likevel finner vi tilfeller der personellet mangler i tjenstedataene over flere år før de dukker opp igjen, med en registrert ansiennitet som tilsier at de har vært tilstede i hele perioden.³⁸ Dette personellet blir regnet som ansatte i hele perioden i våre analyser. Dette kan føre til en overvurdering av hvor mange som faktisk har vært ansatt. I tillegg er det utfordrende å følge utviklingen av variabler i lange tidsserier på grunn av både endringer i dataregistreringen og faktiske endringer i Forsvarets struktur og i forvaltningen av personell og lønn. Til slutt er feilregistreringer også en mulig feilkilde. I følge Fauske (2019) er antall feilregistreringer i tjenstedataene hyppige innenfor enkelte variabler. Vi kjenner ikke til omfanget av feilregistreringer i datasettet og variablene vi benytter, men det er sannsynlig at slikt kan forekomme i datasettet vi benytter.

Datasettet er stort og de fleste resultatene i dette kapitlet anser vi å være ganske robuste for feilkildene beskrevet over. Vi kan likevel ikke utelukke at noen av de resultatene vi har problemer med å forklare i de følgende delkapitlene, skyldes feilregistreringer eller andre feilkilder beskrevet over. Feilkilder i ulike datauttrekk fra Forsvarets tjeneste- og lønnsregistre kan forklare variasjonene i resultatene mellom denne rapporten og rapportene til Fauske (2019) og Forsvarsdepartementet (2020).

3.5 Praktisering av bonusordningen i perioden 2006–2019

I dette delkapitlet undersøker vi hvordan bonusordningen har vært praktisert i perioden 2009–2019. For lesere som ikke ønsker å fordype seg i dette har vi oppsummert de viktigste funnene fra delkapitlet i kulepunktene under:

- De første T35-bonusutbetalingene ble gjort i 2009. De årlige bonusutbetalingene økte i perioden 2009–2015, men sank så i 2016. I perioden 2017–2019 har utbetalingene økt igjen. Totalt har ca. 750 personer mottatt bonus knyttet til T35-ordningen.³⁹
- I samme periode (2009–2019) har ca. 7 800 ansatte vært på T35-kontrakt. Etter implementeringen av OMT i 2016 vokste antallet personell på T35-kontrakt mye, ettersom personellet i den gamle personellkategorien vervede også fikk tilsetting til 35 år.

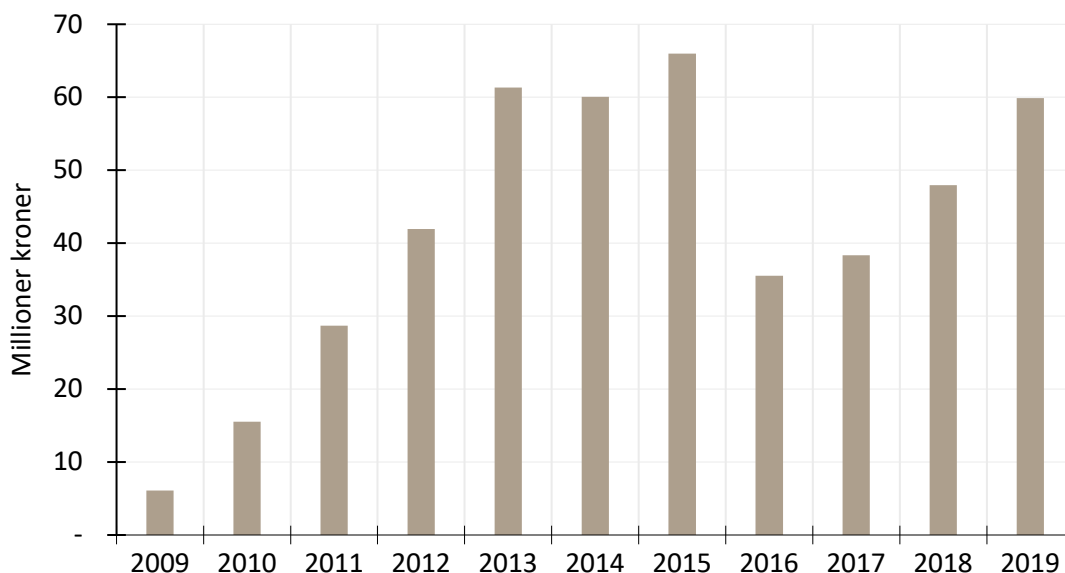
³⁸ Dette kan for eksempel være personell som har jobbet en periode i FD eller andre etater/virksomheter i forsvarssektoren. Dette gjelder ikke personell som har jobbet en periode i Forsvarsmateriell, ettersom disse er inkludert i datasettet.

³⁹ Personer med bonusutbetalinger fra FMA er ikke inkludert.

- 22 prosent av de som sluttet i perioden 2009–2015 (fra første bonusutbetaling til slutten av avdelingsbefalsordningen) fikk utbetalt bonus, men bare 11 prosent sto hele kontrakten ut. Den store majoriteten av personellet på T35-kontrakt har altså ikke sett bonusordningen som attraktiv nok til å bli værende i stillingen til kontraktens utløp.
- Gjennomsnittlig utbetalt bonus har vært 726 000 2019-kr (66 prosent av 11 G).
- 22 prosent av de som har mottatt bonus har fortsatt å jobbe i Forsvaret etter bonusutbetalingene. Før implementeringen av OMT gikk ca. 6 prosent over i tjeneste som yrkesbefal, mens 4 prosent gikk over i sivile stillinger i Forsvaret. I årene under implementeringen av OMT har ca. 14 prosent av bonusmottakerne gått over i spesialiststillinger med tilsetningsforhold til 60 år (OR T60) og cirka 2 prosent har gått over i sivile stillinger i Forsvaret.

3.5.1 Bonusutbetalinger og antall personer per år

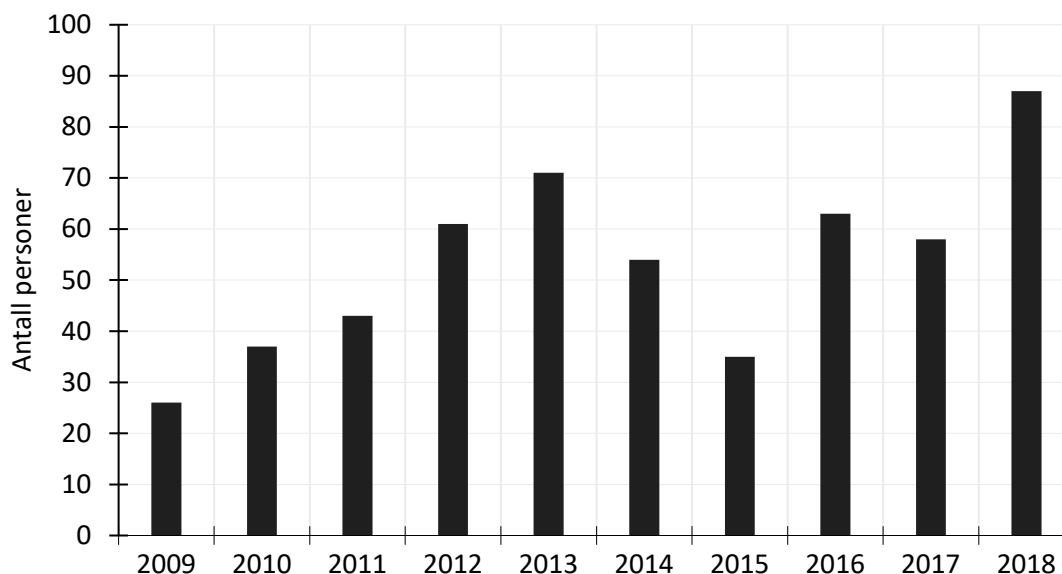
De første utbetalingene av T35-bonusen ble gjort i 2009. I perioden mellom 2009 og 2019 er det utbetalt årlig mellom 6 og i underkant av 65 millioner 2019-kr, til rundt 750 ulike ansatte⁴⁰. 10 prosent av de som har fått utbetalt bonus i denne perioden var kvinner. I gjennomsnitt har Forsvaret betalt ut rundt 100 bonusutbetalinger årlig, men antallet har variert mye fra år til år. Figur 3.2 gir en oversikt over utviklingen i utbetalingene over perioden.



Figur 3.2 Årlige totale bonusutbetalinger, målt i millioner 2019-kr.

⁴⁰ Personer med bonusutbetalinger fra FMA er ikke inkludert.

Utbetalinger av bonus til personell på T35-kontrakter falt endel fra 2015 til 2016. Dette skyldes trolig i hovedsak at det var en nedgang i hvor mange ansatte med lang tjenestetid på T35-kontrakter som sluttet i årene 2014–2015, se figur 3.3.⁴¹



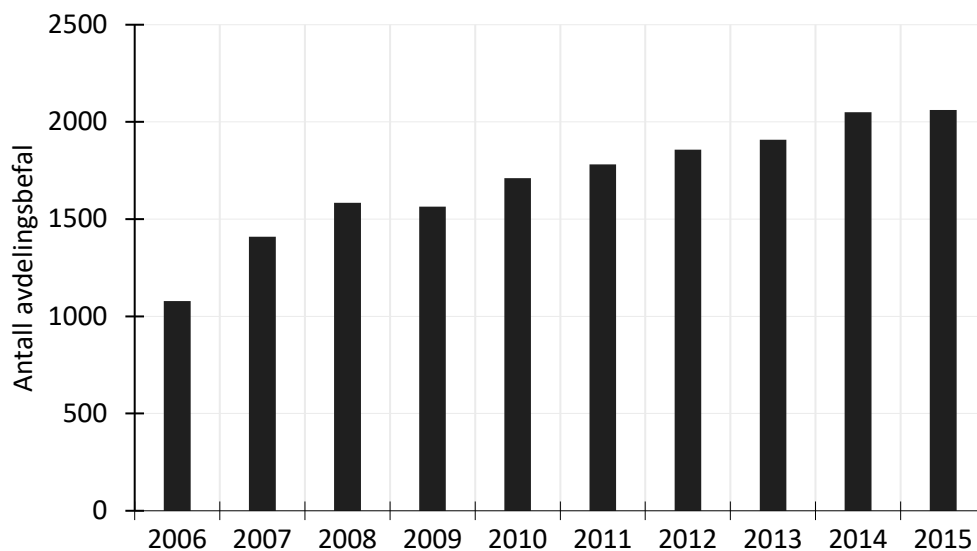
Figur 3.3 Antall personer over 29 år på T35-kontrakt som har sluttet i Forsvaret per år i perioden 2009–2018.

Reduksjonen i utbetalinger kom samtidig med implementeringen av OMT, og kan derfor også ha en sammenheng med dette. Implementeringen av OMT kan ha ført til at flere avdelingsbefal fikk tilbud om T60-stillinger, og at flere dermed mistet bonusrettigheter.⁴²

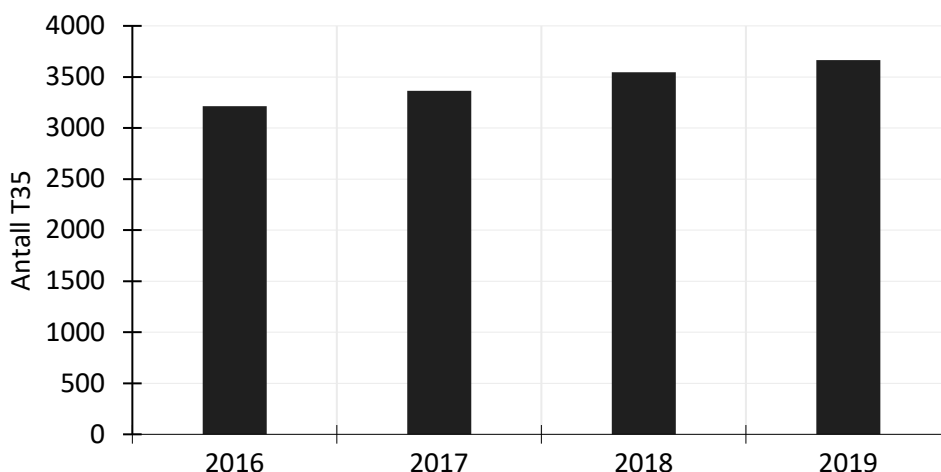
I årene 2016–2019 ble det altså utbetalt til sammen omtrent 180 millioner kroner gjennom ca. 430 utbetalinger. Er dette mye eller lite? Sammenlignet med de totale årlige lønnsutbetalingene i Forsvaret er de årlige utbetalingene til bonus lave. For å få et inntrykk av hvordan bonusordningen har vært praktisert, kan vi se antallet bonusutbetalinger opp mot antall som har vært på T35-kontrakter. Figur 3.3 og figur 3.4 viser utviklingen i antall personer på faste T35-kontrakter mellom 2006 og 2015 (perioden med avdelingsbefalsordning) og mellom 2016 og 2019 (perioden med OMT).

⁴¹ Bonusen utbetales i året/årene etter man har sluttet. Dermed får vi en forsinkelse i utbetalingseffekten.

⁴² Vi finner lite som tyder på dette i våre data. Andelen over 27 år som har fått en annen stilling i Forsvaret varierer ganske mye fra år til år, men det er ingen spesiell økning i denne andelen under implementeringen av OMT.



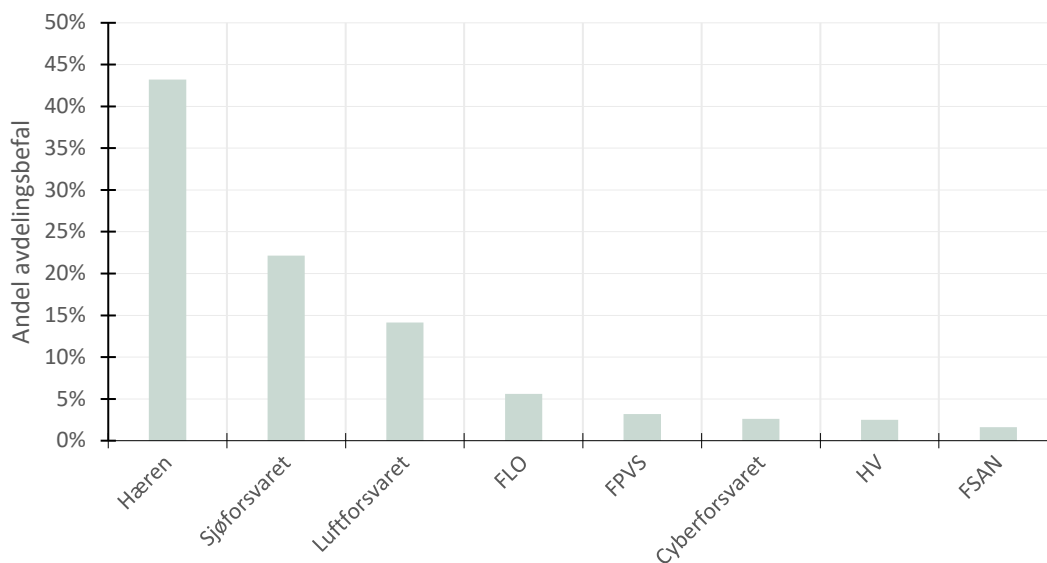
Figur 3.4 Antall personer på T35-kontrakt (avdelingsbefal) i perioden 2006–2015.



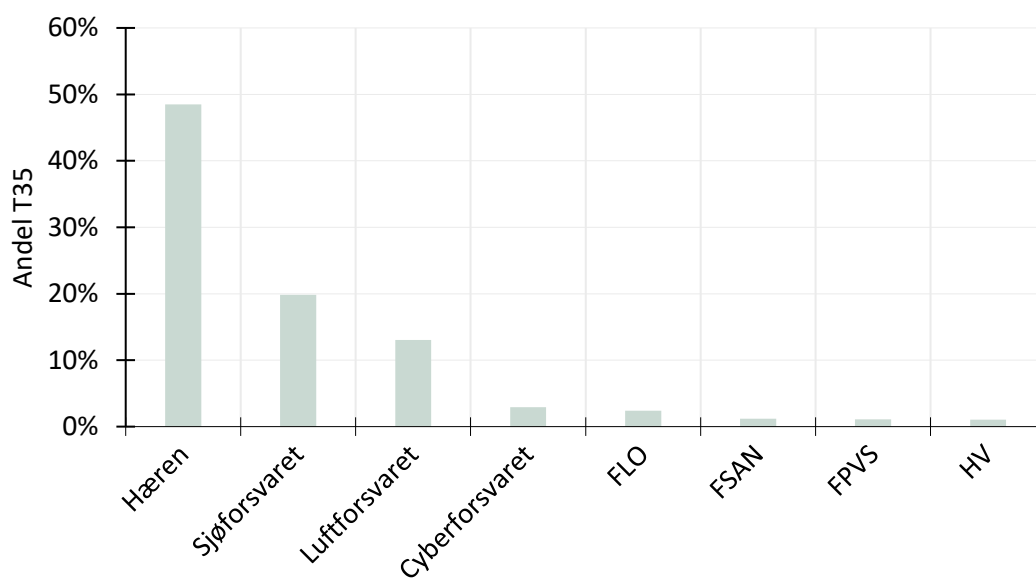
Figur 3.5 Antall personer på T35-kontrakter i perioden 2016–2019.

Det var altså en jevn vekst i personell med krav på bonus ved kontraktslutt, med en dobling av antallet til om lag 2000 i årene med avdelingsbefalsordningen (2006–2015). Med innføringen av OMT ble vervede også tilsatt på T35-kontrakter, og dermed økte antallet kraftig. I 2019 var antallet personell på T35-kontrakter om lag 3650.

Figur 3.5 og figur 3.6 viser hvordan T35-personellet har vært fordelt på de ulike DIF-ene i perioden før og etter OMT. DIF-er med små beholdninger av personell på T35-kontrakt (under 1 prosent av det totale antallet i Forsvaret) er ikke tatt med i oversikten.



Figur 3.6 Personer på T35-kontrakt (avdelingsbefal) i perioden 2006–2015, fordelt på DIF-er. DIF-er med mindre enn 1 prosent av alle på T35-kontrakt er ikke inkludert. FLO=Forsvarets logistikkorganisasjon, FPVS=Forsvarets personell- og vernepliktsenter, HV=Heimevernet, FSAN=Forsvarets sanitet.



Figur 3.7 Personer (OR) på T35-kontrakt i perioden 2016–2019, fordelt på DIF-er. DIF-er med mindre enn 1 prosent av alle på T35-kontrakt er ikke inkludert. FLO=Forsvarets logistikkorganisasjon, FPVS=Forsvarets personell- og vernepliktsenter, HV=Heimevernet, FSAN=Forsvarets sanitet.

Nå har vi en oversikt over hvor mange som har fått bonus og hvor mange som har vært på T35-kontrakter i årene fra 2006. Men det er ikke rett frem å sammenligne antallet bonusmottakere mot personell på T35-kontrakter. Det tar mange år fra personellet signerte T35-kontrakt til de har opparbeidet seg bonusrettigheter, og i mellomtiden kan ordningen ha endret seg. For likevel å kunne gi et overordnet bilde av hvor stor andel som har fått utbetalt bonus, har vi tatt utgangspunkt i perioden med avdelingsbefalsordning og sett på det avdelingsbefalet som har sluttet. Vi finner at 22 prosent av avdelingsbefalet som sluttet i perioden 2009–2015 fikk utbetalt T35-bonus. Noen hadde opparbeidet seg rettigheter til full bonus (11 G), men mange fikk bare utbetalt deler av full bonus. I neste delkapittel ser vi nærmere på personellet som har fått utbetalt bonus siden bonusordningen trådte i kraft.

3.5.2 Bonusutbetalinger per person

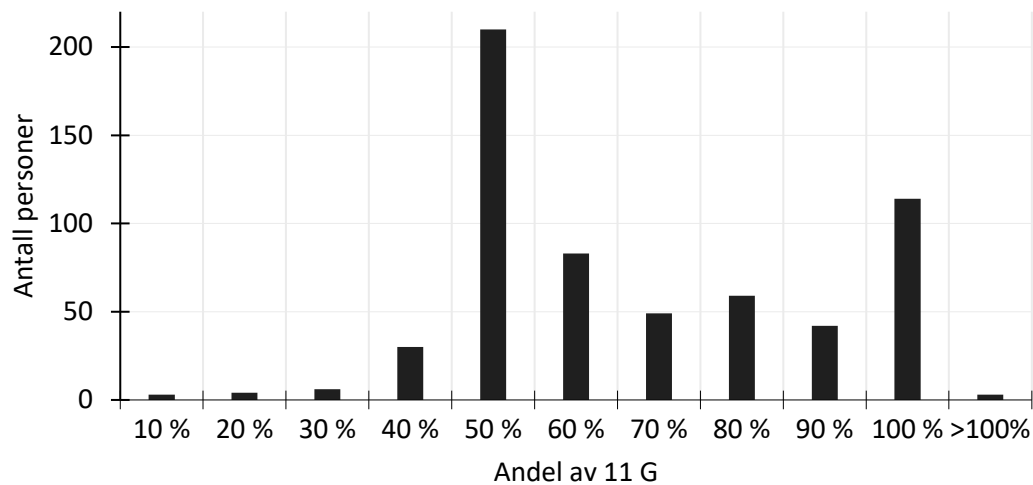
Størrelsene på bonusutbetalinger per person, antall bonusutbetalinger den enkelte får og bonusuttaksperiode, har variert mye mellom år. Gjennomsnittlig total utbetaling blant bonusmottakerne i perioden 2009–2019 var 726 000 2019-kroner.⁴³ Personellet i vårt datasett har i gjennomsnitt fått utbetalt bonus over 1,7 år.

Fullt opptjent bonus skal gi en utbetaling på 11 G. I 2019 var 11 G nesten 1,1 millioner kroner. Ved å se på hvor stor andel av 11 G personellet har fått utbetalt, kan vi få et bedre inntrykk av hvordan ordningen har blitt praktisert. Figur 3.8 viser fordelingen av de historiske utbetalingene per person som andel av 11 G. Ettersom vi ønsker å se på de endelige bonusutbetalingene per person, har vi bare inkludert de som hadde sin siste bonusutbetaling i 2019 eller tidligere.

I henhold til Forsvarsstaben (2016) oppnås ett års bonus (tilsvarende 5,5 G) etter 10 års tjeneste. Deretter gis 3 måneder bonus for hvert nye år med fullført bonusopptjening. Figuren viser at bare en liten andel (20 %) av de som har fått utbetalt bonus har fått full bonus (11 G).⁴⁴ Det virker å ha vært langt vanligere å stå i tjeneste til man har opparbeidet seg rett til 5,5 G. Rundt 20 prosent har fått utbetalt mindre enn 5,5 G og noen få (3 stykker) har fått utbetalt mer enn 11 G. Dette kan skyldes at den opprinnelige bonusordningen la til grunn at bonusutbetalinger skulle baseres på grunnlønn ved sluttidspunkt heller enn det faste grunnbeløpet 11 G (Forsvaret 2006).

⁴³ For å unngå at de som fortsatt har bonusutbetaling til gode trekker ned snittet har vi kun inkludert de som hadde sin siste bonusutbetaling i 2019 eller tidligere i beregningene av gjennomsnittlig utbetaling.

⁴⁴ Grunnbeløpet (G) endres hvert år. I de tilfellene der personell har fått utbetalt bonus over flere år har vi regnet hver av de årlige utbetalingene deres som andel av den summen 11 G utgjør det året de har fått utbetalingen. Vi vet ikke hvordan Forsvaret har justert beløpene som er utbetalt over tid.

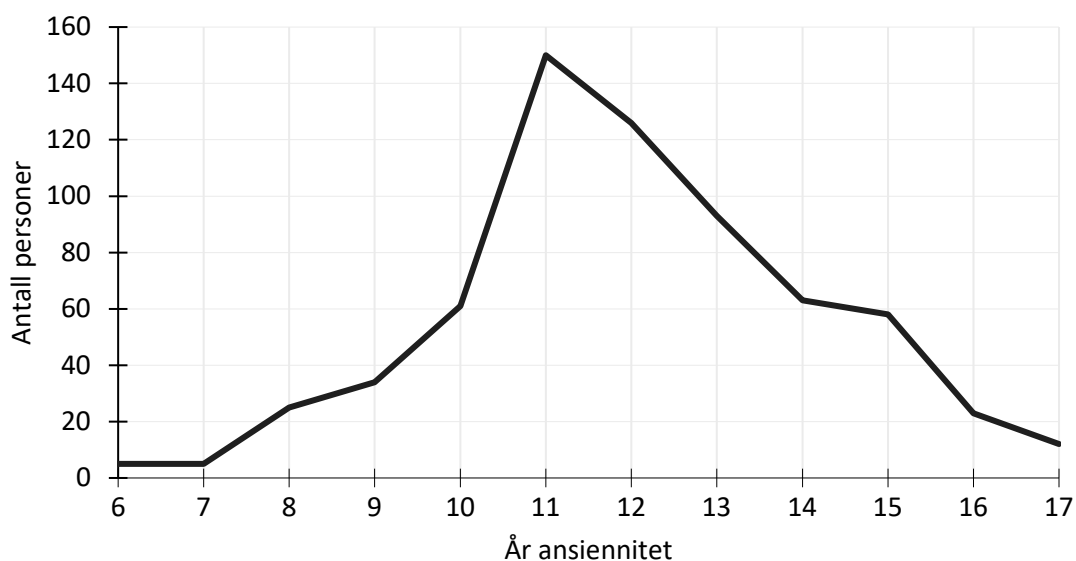


Figur 3.8 Fordelingen av de historiske utbetalingene per person som andel av full bonus (11 G).

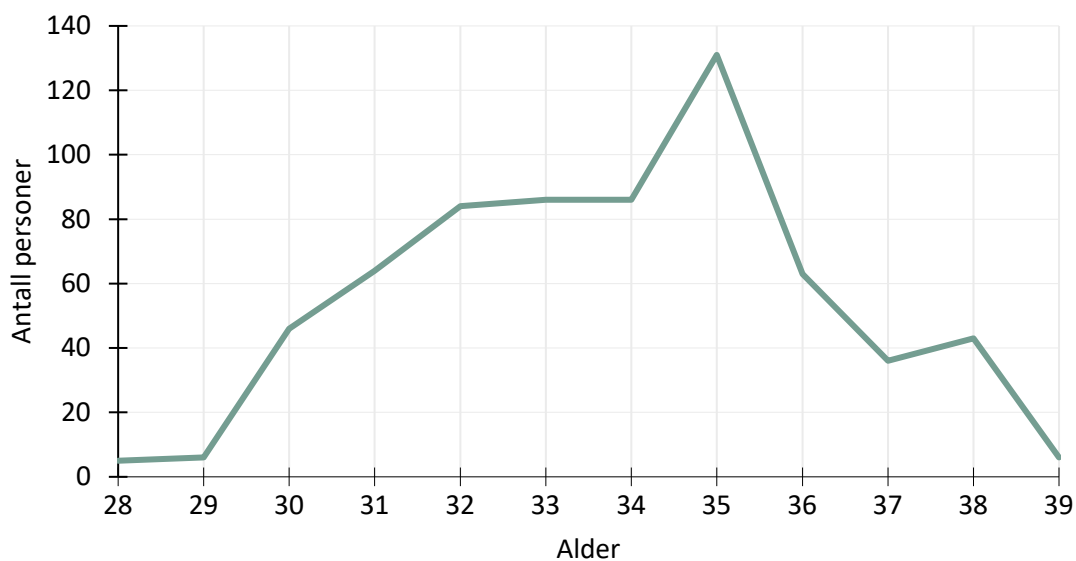
3.5.3 Tidspunkt for bonusutbetalinger

Bonusordningen legger opp til at personellet skal stå i minimum 14 års tjeneste. Vi finner at gjennomsnittlig ansiennitet ved første bonusutbetaling har vært 12 år i årene med ordningen. Gjennomsnittsalderen er 34 år.⁴⁵ Figur 3.7 viser fordelingen av ansienniteten til personellet på det tidspunktet de mottar sin første bonusutbetaling. Figur 3.8 viser det samme personellens aldersfordeling på det tidspunktet der de fikk utbetalt sin første bonusutbetaling.

⁴⁵ Ordningen legger opp til at bonusen utbetales etter man har sluttet i Forsvaret. Gjennomsnittlig ansiennitet gjenspeiler dermed gjennomsnittlig arbeidserfaring fra Forsvaret på det tidspunktet da personellet sluttet, mens gjennomsnittsalderen gjenspeiler personellens alder da første bonus ble utbetalt (gjærne året etter de sluttet).



Figur 3.9 Personnellets ansiennitet på tidspunktet for første bonusutbetaling.



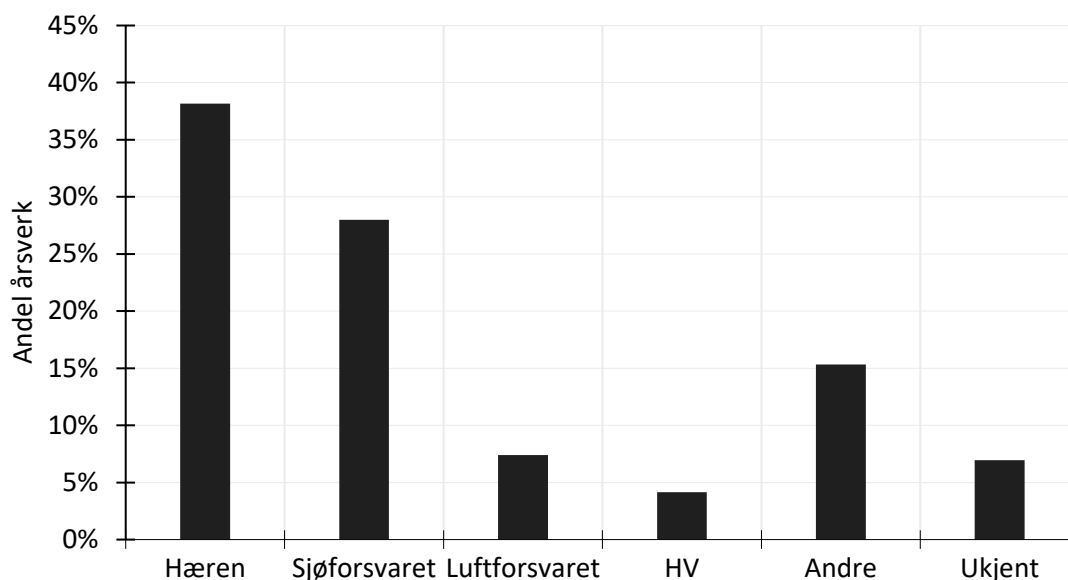
Figur 3.10 Personnellets alder på tidspunktet for første bonusutbetaling.

Bare 14 prosent har 15 eller flere års erfaring ved første utbetaling. Modus i fordelingen, altså den høyeste andelen av bonusmottakerne, har 11 års ansiennitet når de mottar første bonusutbetaling (23 prosent). Vi finner at rundt 10 prosent av bonusmottakerne har fått utbetalt bonus med mindre

enn 10 års ansiennitet. I henhold til regelverket kan personell som er tilsatt senere enn at de rekker å opptjene bonus få godskrevet relevant utdanning og/eller jobberfaring som bonusopptjening. Dette kan forklare hvorfor enkelte har kortere ansiennitet enn 10 år ved første utbetaling. Gjennomsnittsalderen til de som har fått utbetalt bonus med mindre enn 10 års ansiennitet er 31 år.

3.5.4 Bonusmottakere per DIF

Personellet som har fått utbetalt bonus har lange karrierer i Forsvaret. Mange av dem har derfor vært innom flere DIF-er i perioden vi ser på. For likevel å kunne si noe om fordelingen av bonusmottakerne per DIF har vi summert opp alle årene en bonusmottaker har tjenestegjort på T35-kontrakter i ulike DIF-er. Fordelingen er vist i figur 3.10.

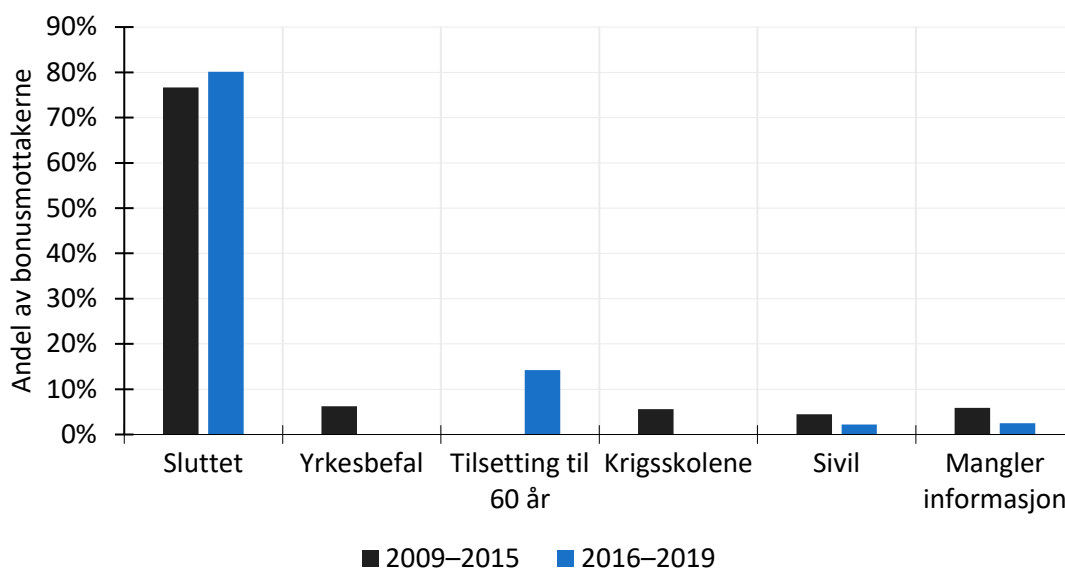


Figur 3.11 Andel årsverk på T35-kontrakt i perioden 2006–2019, fordelt på DIF-er. HV=Heimevernet.

Dersom vi sammenligner figur 3.10 med figur 3.5 og figur 3.6 ser det ut til at Sjøforsvaret har hatt en relativt sett stor andel bonusmottakere av sitt T35-personell, mens Luftforsvaret og Hæren har hatt en relativt sett lav andel.

3.5.5 Bonusmottakernes videre karriere i Forsvaret

Vi er også interessert i hva bonusmottakerne gjør etter de har mottatt sin siste bonusutbetaling. Vi finner at 78 prosent av de som har mottatt bonus deretter har sluttet i Forsvaret. Det innebærer samtidig at 22 prosent har blitt værende i Forsvaret i andre typer stillinger. Figur 3.11 viser hva personellet gjorde året etter at de fikk sin siste bonusutbetaling. Vi skiller også her på perioden før og etter implementeringen av OMT (2016).



Figur 3.12 Bonusmottakernes karriere etter siste bonusutbetaling, fordelt på årene før (2009–2015) og under (2016–2019) implementeringen av OMT.

Av bonusmottakerne som sluttet som T35 før implementeringen av OMT var det altså 6 prosent som gikk over til tjeneste som yrkesbefal, 6 prosent som begynte på offisersutdanning og 4 prosent som gikk over i sivile stillinger. Under implementeringen av OMT har 14 prosent av bonusmottakerne gått over på T60-tilsetningsforhold, mens 2 prosent har gått over til sivil stilling.

I de senere årene er ikke elever ved krigsskolene registrert i tjenesteregisteret som ansatte i Forsvaret på samme måte som tidligere. Vi mangler derfor informasjon om disse i våre data. Personell som står ut sin T35-kontrakt og mottar bonus, for deretter å begynne på en av krigsskolene vil altså registreres som sluttet i perioden med implementering av OMT (etter 2015).

3.6 Ansiennitet, ståtid og sluttrater for T35-personell

I dette delkapittelet presenterer vi resultatene av den deskriptive analysen av personellet som har vært tilsatt på T35-kontrakter med tilhørende bonusordning i perioden siden ordningen ble innført. Vi skiller mellom de som var på T35-kontrakter før implementeringen av OMT i 2016 (avdelingsbefal) og etter implementeringen av OMT (OR med tilsetning til 35 år). Inkludering av de vervede i T35-kategorien som følge av OMT gjør at spennet i personellet på T35-kontrakt er stort. Vi skiller derfor på gruppen OR 2–4 (tidligere vervede) og OR 5–9 i enkelte av analysene i dette delkapittelet. For lesere som ikke ønsker å fordype seg i dette oppsummerer vi de viktigste funnene i følgende kulepunkter:

- Gjennomsnittlig ansiennitet for T35-personellet i Forsvaret var 5 år i 2019. Mens gruppen OR 2–4 hadde en gjennomsnittlig ansiennitet på 6,2 år, hadde gruppen OR 5–9 en

gjennomsnittlig ansiennitet på 3,3 år. Hæren har lavere gjennomsnittlig ansiennitet enn Luftforsvaret og Sjøforsvaret. Sluttratene blant T35-personellet var på 10 prosent i perioden 2017–2018. Hæren har hatt betydelig høyere sluttrater enn Luftforsvaret og Sjøforsvaret i årene hvor OMT har blitt implementert. Sluttratene til OR 2–4 var i gjennomsnitt på 14 prosent, mens OR 5–9 hadde sluttrater i gjennomsnitt på 8 prosent. Under avdelingsbefalsordningen (2006–2015) lå sluttratene i gjennomsnitt på 7 prosent for personellet på T35-kontrakt. Økningen i sluttratene til T35-personellet etter 2016 ser i hovedsak ut til å skyldes at de tidligere vervede nå er inkludert i gruppen på T35-kontrakt.

- 5 prosent av personellet på T35-kontrakt i 2017 gikk over i andre stillinger i Forsvaret (i hovedsak OR T60-stillinger).
- 45 prosent av T35-personellet som sluttet i 2018, sluttet etter å ha jobbet i Forsvaret i 3 år eller mindre. Vi finner at gjennomsnittlig ståtid på T35-personellet som sluttet i Forsvaret i 2018 var 4,5 år. Hæren har lavest ståtid (4 år) mens Sjøforsvaret og Luftforsvaret har noe høyere ståtid (henholdsvis 4,5 og 4,6 år).
- Andelen av T35-personellet som slutter tidlig (med 3 års ansiennitet eller mindre) er lik i Hæren, Luftforsvaret og Sjøforsvaret, men Hæren har betydelig høyere sluttrater enn de to andre blant de med mellomlang ansiennitet (4–7 år).
- Mens de med kort ansiennitet slutter i Forsvaret når de avslutter sin T35-kontrakt, går halvparten av de med lang ansiennitet (7 år eller lenger) som avslutter kontrakten over i andre stillinger i Forsvaret.

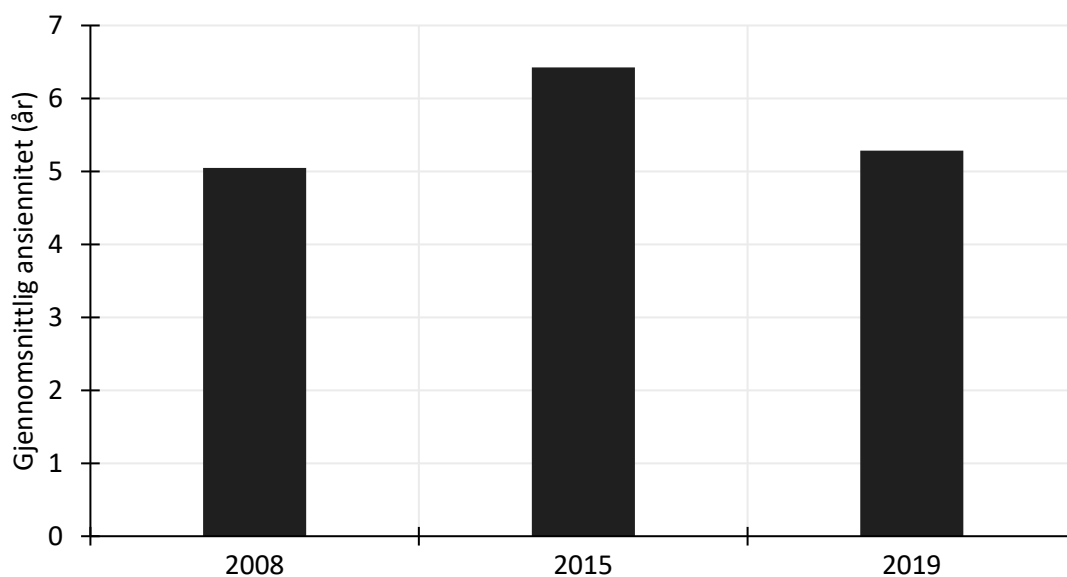
3.6.1 Bakgrunn

Forsvaret har ansatt personell på T35-kontrakter med rettigheter til bonus siden 2006. I delkapittel 3.5 presenterte vi antallet og størrelsen på bonusutbetalingene siden første bonusutbetaling i 2009. Forsvaret mener at antall ansatte som har fått utbetalt bonus er lavt sammenlignet med hvor mange som har vært på T35-kontrakter, og hevder som følge av dette at bonusordningen ikke har fungert etter hensikten (Forsvarsstaben 2020). I dette delkapittelet ser vi nærmere på bakgrunnen for denne påstanden. Vi analyserer ansienniteten, frafallet og ståtiden til det personellet som har vært på T35-kontrakter i årene etter OMT i tillegg til å se på hvordan disse parameterne utviklet seg gjennom de ti årene med avdelingsbefalsordning.

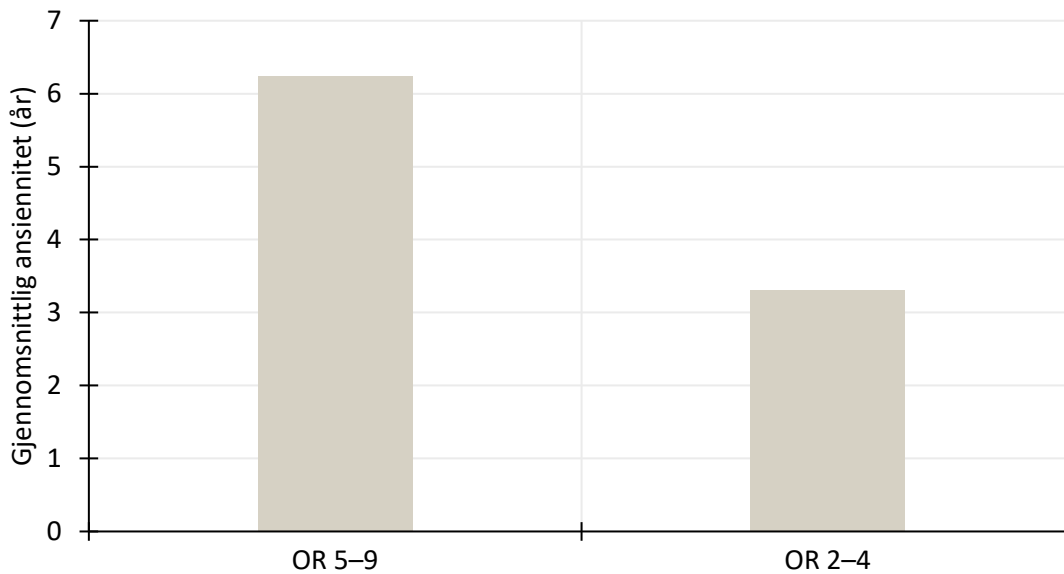
3.6.2 Ansiennitet

I delkapittel 3.5 viste vi at 22 prosent av alle avdelingsbefal som sluttet i perioden 2009–2015 mottok bonus. Ser vi derimot på hvor mange av disse som sto ut tjenestetiden (til de var 34 år eller eldre) var andelen bare 11 prosent. I løpet av perioden med avdelingsbefalsordningen har altså bare 1 av 10 stått i stillingen til de var 35 år.

Våre data viser at T35-personellet i gjennomsnitt hadde 5,7 års ansiennitet i perioden 2006–2015, med en jevn stigning i perioden. I årene etter implementeringen av OMT har ansienniteten i gjennomsnitt vært på 5,3 år. Det er naturlig at ansienniteten sank noe i forbindelse med implementeringen av OMT, ettersom den nye ordningen inkluderte de vervede i gruppen på T35-kontrakter. Det er gruppen OR 2–4 som trekker den gjennomsnittlige ansienniteten blant personellet på T35-kontrakt ned. Figur 3.13 viser gjennomsnittlig ansiennitet tidlig i avdelingsbefalsordningen (2008), i slutten av denne ordningen (2015) og mot slutten av implementeringen av OMT (2019). Figur 3.14 viser gjennomsnittlig ansiennitet gruppene OR 2–4 og OR 5–9 i 2019.

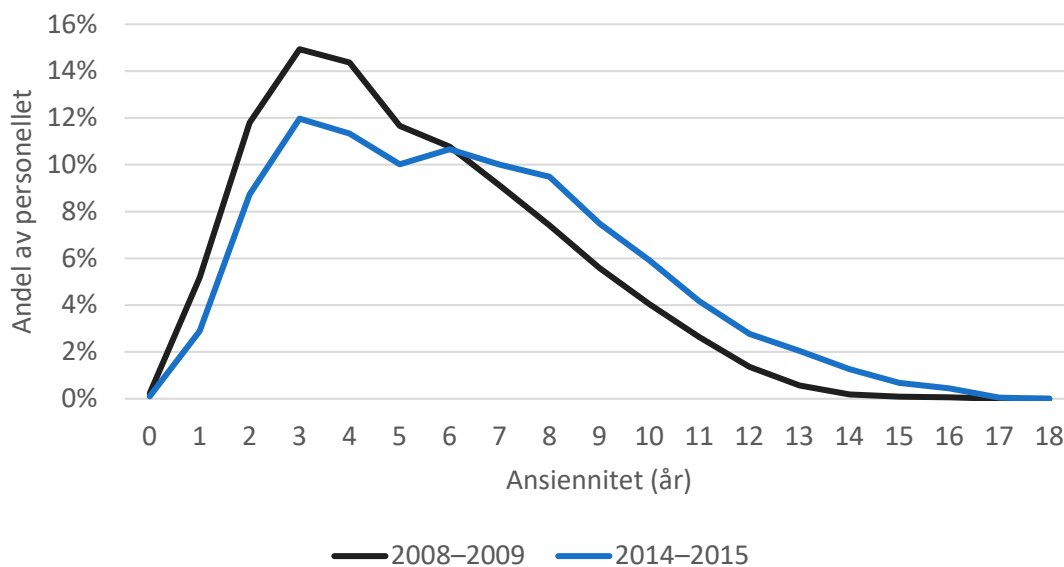


Figur 3.13 Gjennomsnittlig ansiennitet blant personer på T35-kontrakter tidlig i avdelingsbefalsordningen (2008), i slutten av avdelingsbefalsordningen (2015) og mot slutten av implementeringen av OMT (2019).



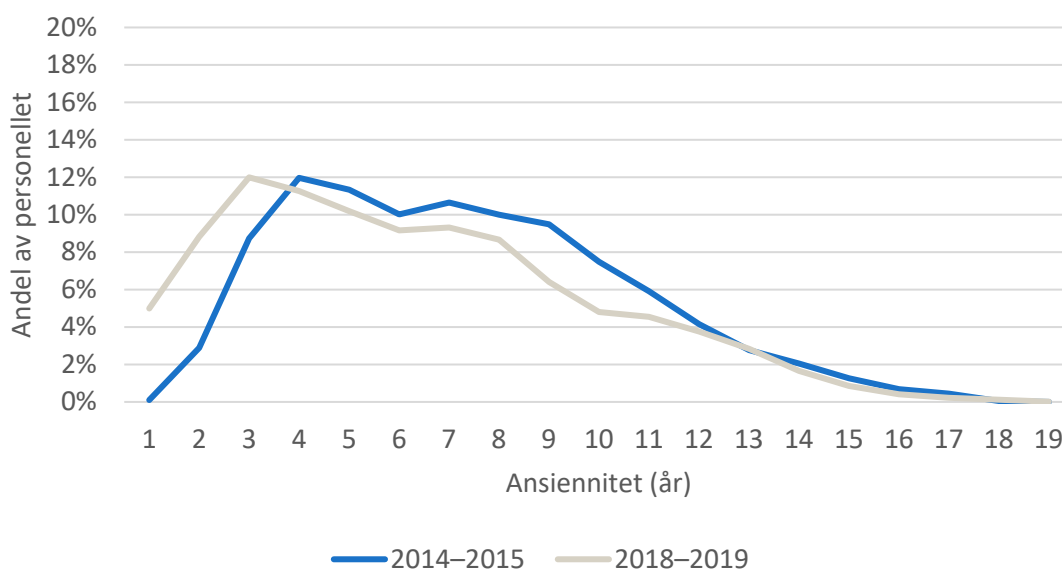
Figur 3.14 Gjennomsnittlig ansiennitet i gruppen OR 2-4 og OR 5-9 i 2019.

Gjennomsnittlig ansiennitet i hele populasjonen av T35-personell sier likevel lite om fordelingen av denne ansienniteten. Er for eksempel ansienniteten i gruppen normalfordelt, eller er det mange med kort ansiennitet og mange med lang ansiennitet? Figur 3.15 viser ansiennitetsfordelingen på personellet tidlig i avdelingsbefalsordningen (2008-2009) sammenlignet med ansiennitetsfordelingen i slutten av ordningen (2014-2015).



Figur 3.15 Ansiennitetsfordeling blant personell på T35-kontrakter tidlig i avdelingsbefalsordningen (2008-2009) og i slutten av avdelingsbefalsordningen (2014-2015).

Vi ser at ansiennitetsfordelingen ble jevnere gjennom perioden, med en større andel av personellet med et høyt erfaringsnivå. Både i 2008–2009 og i 2014–2015 er det svært få personell med mindre enn ett års ansiennitet. Dette skyldes blant annet at mange tjenestegjorde som vervede før de ble tilsatt som avdelingsbefal. Dermed hadde personellet rukket å opparbeide seg noe ansiennitet før de signerte T35-kontrakt. Figur 3.16 viser ansiennitetsfordelingen i slutten av avdelingsbefalsordningen sammenlignet med årene 2018–2019.

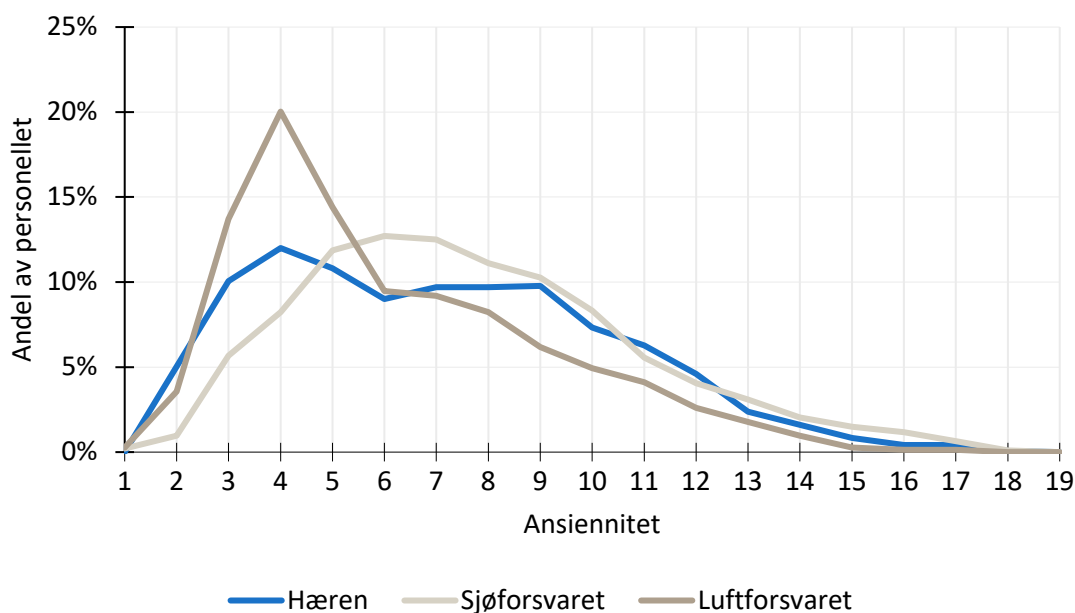


Figur 3.16 *Ansiennitetsfordeling blant personell på T35-kontrakter i slutten av avdelingsbefalsordningen (2014–2015) og mot slutten av implementeringsperioden av OMT (2018–2020).*

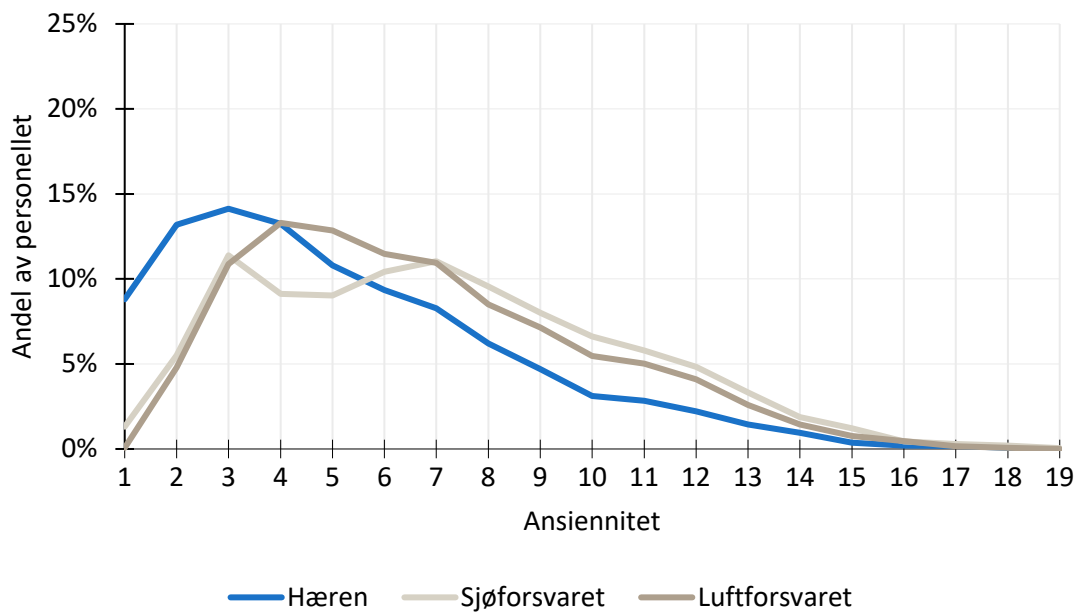
Vi ser at andelen med 0–2 års ansiennitet er høyere etter OMT. Dette skyldes i hovedsak at den gamle personellkategorien vervede (der mange hadde relativt kort ansiennitet) ble erstattet av personellkategorien OR med tilsetning til 35 år. Dermed var det mange flere med kort ansiennitet som fikk T35-kontrakt. For øvrig er det nesten like stor andel med lang ansiennitet (mer enn 10 år) etter OMT som før.⁴⁶

Videre kan vi se på forskjellene i ansienniteten til personellet i de største DIF-ene. Dette er vist først i Figur 3.17 for årene på slutten av avdelingsbefalsordningen, og videre i Figur 3.18 for årene etter implementeringen av OMT.

⁴⁶ Fauske (2019) finner at den gjennomsnittlige ansienniteten til T35-personell i 2016 og 2017 var på rundt fire år. Til sammenligning finner vi at gjennomsnittlig ansiennitet i samme periode var på i overkant av fem år. Forskjellene kan skyldes at ansiennitet er beregnet ved bruk av ulike datakilder. Mens ansiennitetsberegningene i denne rapporten er basert på antall tjenstedager, tar Fauske (2019) utgangspunkt i oppføringer om når personellet er tilsatt. Forskjellene kan også skyldes at gruppen som er identifisert som T35-personell ikke er helt lik i de to analysene, eller at resultatene påvirkes av andre feilkilder i dataene brukt i denne rapporten og/eller i analysene i Fauske (2019).



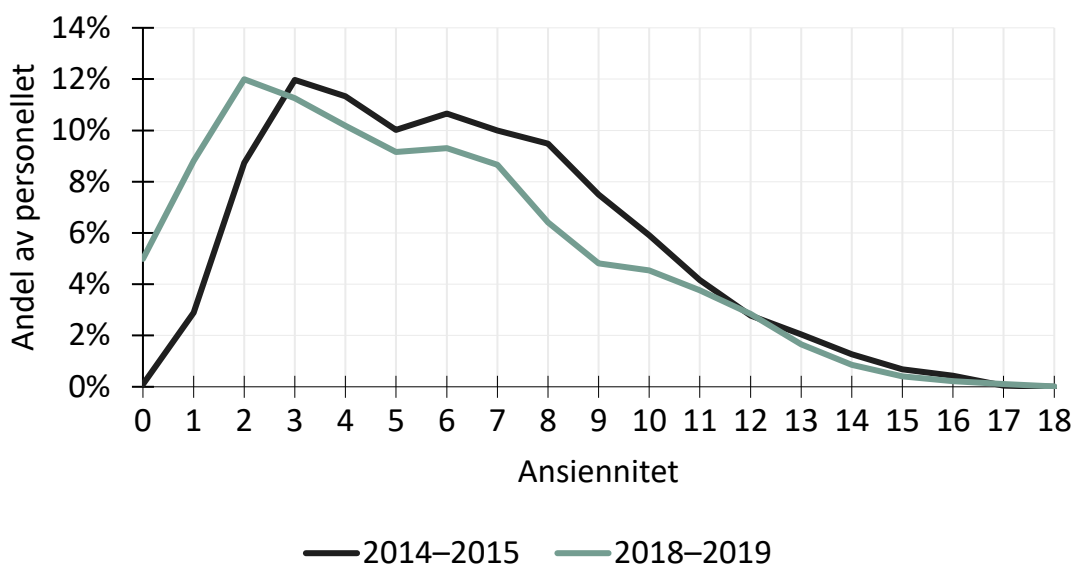
Figur 3.17 *Ansiennitetsfordelingen blant personer på T35-kontrakt i de tre største DIF-ene i perioden 2014–2015.*



Figur 3.18 *Ansiennitetsfordelingen blant personer på T35-kontrakt i de tre største DIF-ene i perioden 2017–2019.*

Mens Luftforsvaret har fått en mindre andel personell med 0–4 års ansiennitet etter implementeringen av OMT (10 prosentpoeng reduksjon) har Hæren og Sjøforsvaret fått en større andel (henholdsvis 12 og 9 prosentpoengs økning). Ser vi på personell med lang ansiennitet (10 år eller mer) finner vi at Luftforsvaret har hatt en liten økning i andelen i perioden (4 prosentpoeng), mens Hæren har hatt en reduksjon (8 prosentpoeng). Andelen personell med lang ansiennitet på T35-kontrakt i Sjøforsvaret har ikke endret seg med implementeringen av OMT.

Ansiennitetsstrukturen blir påvirket av både inntak og slutttrater. Den relativt lave andelen personell med ansiennitet på 3 og 4 år i Sjøforsvaret i årene 2017–2019 ser ut til å skyldes at det ble ansatt relativt få personell på T35-kontrakter i perioden 2014–2016. Men ansiennitetsstrukturen blir også påvirket av hvor mange som avslutter sine T35-kontrakter. Dette skal vi se nærmere på i delkapittel 3.6.4. Det er ikke bare ansiennitetsstrukturen i gruppen vi studerer som er interessant. Personellets aldersstruktur er også relevant, ettersom menneskers holdninger og adferd endres gjennom livet. For eksempel kan individers diskonteringsrate, altså hvor mye man verdsetter å få et gode i dag mot en lovnad om det samme godet en gang i fremtiden, endres med alderen.⁴⁷ I kapittel 4 viser vi hvordan dette påvirker personellets preferanser for ulike bonusmodeller. Her ser vi på aldersfordelingen til personellet på T35-kontrakt i dag, og hvordan denne har utviklet seg over tid. Figur 3.19 viser aldersstrukturen før (2014–2015) og mot slutten av implementeringsperioden av OMT (2018–2019).



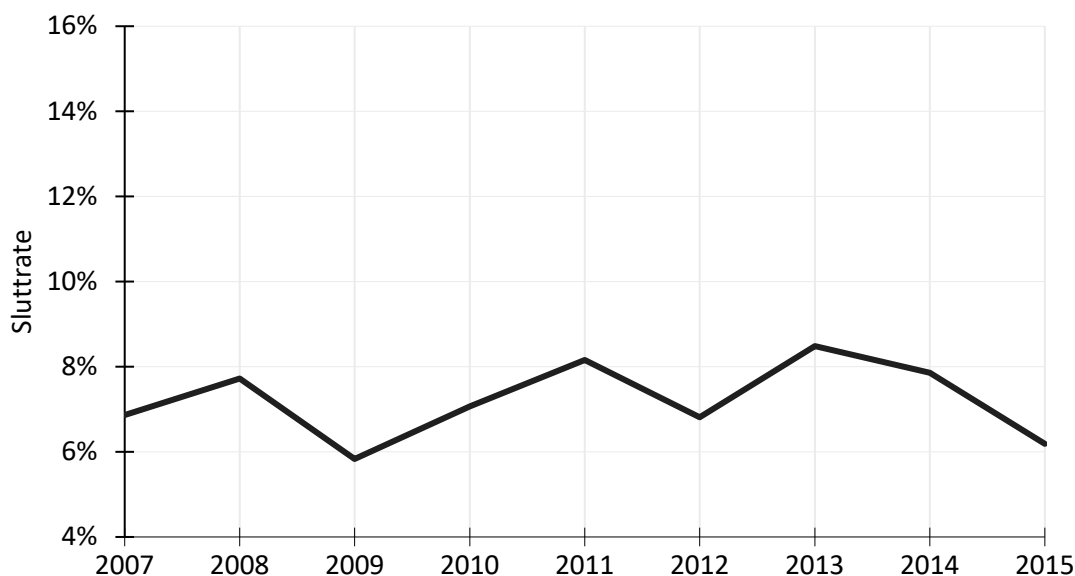
Figur 3.19 Aldersstruktur på T35-personellet i perioden før OMT (2014–2015) sammenlignet med aldersstrukturen på T35-personellet i perioden etter OMT (2018–2019).

⁴⁷ Et annet eksempel er at beslutninger knyttet til familie, barn og bosted kan være tettere knyttet til alder enn ansiennitet i jobben.

Før OMT var det altså nesten ingen 20-åringer på T35-kontrakt. 25 prosent av personellet på T35-kontrakter før OMT (avdelingsbefal) var 24 år eller yngre. I 2018–2019 (etter OMT) var denne gruppen vokst til å utgjøre nesten 40 prosent av alle på T35-kontrakt.

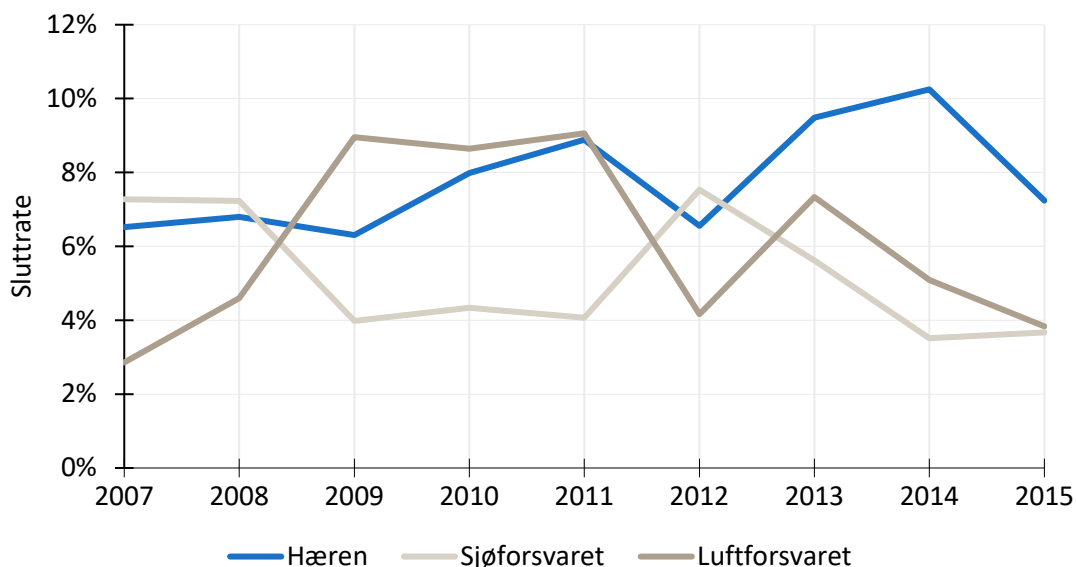
3.6.3 Sluttrater og karriere etter T35

For å finne sluttratene ser vi på det personellet som sluttet i Forsvaret før de hadde fullført sin T35-kontrakt. Vi skiller også her på perioden før og etter implementeringen av OMT. Som vi så i delkapittel 3.6.2 førte endringer som følge av OMT til at gruppen på T35-kontrakter nå både er større, yngre og har kortere ansiennitet. Den nye gruppen på T35-kontrakter vil derfor trolig ha andre sluttrater enn avdelingsbefalet hadde før OMT. Det gjør det lite hensiktsmessig å sammenligne sluttratene i de to gruppene direkte. Gruppen OR 5–9 på T35-kontrakter ligner derimot betraktelig mer på den gamle avdelingsbefalsgruppen, og vi skiller derfor på gruppen OR 2–4 og OR 5–9 i enkelte av de videre analysene. Vi vil derfor først se på utviklingen i sluttratene i perioden med avdelingsbefalsordningen, før vi ser på sluttratene for personell på T35-kontrakter mot slutten av implementeringsperioden av OMT. Figur 3.20 viser utviklingen av sluttratene i perioden 2006–2015 for alle på T35-kontrakt (avdelingsbefal) i Forsvaret.



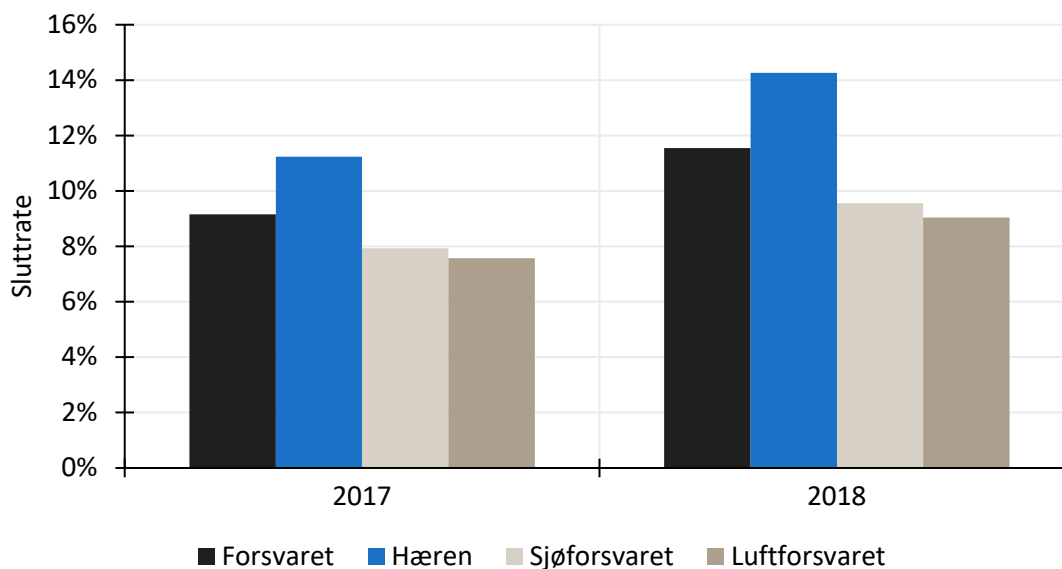
Figur 3.20 Andelen personell på T35-kontrakt som sluttet i Forsvaret før de hadde fullført sin kontrakt i perioden 2007–2015.

Figur 3.20 viser at sluttratene lå mellom 5,8 og 8,4 prosent årlig i perioden, med ganske store variasjoner mellom årene. Det var store forskjeller mellom sluttratene i de største DIF-ene Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret. Dette er vist i figur 3.21.

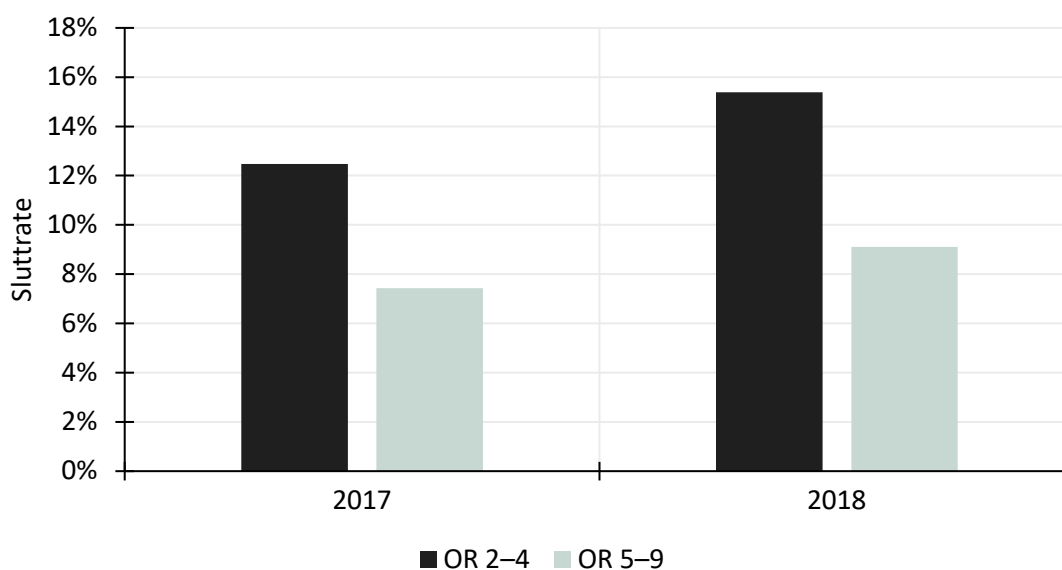


Figur 3.21 Andelen T35-personell som sluttet i Forsvaret før de hadde fullført sin kontrakt i perioden 2007–2015, i de tre største DIF-ene.

Figur 3.22 viser avgangsratene mot slutten av implementeringsperioden for OMT, i Forsvaret som helhet og i de tre største DIF-ene. Figur 3.23 viser avgangsratene i Forsvaret i samme periode fordelt på personellkategoriene OR 2–4 og OR 5–9. Vi kan bare måle sluttratene frem til og med 2018 i vårt datasett, ettersom vi legger inn en forutsetning om at personellet må ha vært borte fra registerdataene i to år før vi teller dem som sluttet. Personellet som er registrert som sluttet i 2018 hadde altså sitt siste år i datasettet i 2017.



Figur 3.22 Andelen T35-personell som sluttet i Forsvaret før de hadde fullført sin kontrakt i perioden 2017–2018, i Forsvaret som helhet og i de tre største DIF-ene.



Figur 3.23 Andelen OR 2–4 og OR 5–9 på T35-kontrakt som sluttet i Forsvaret før de hadde fullført sin kontrakt i perioden 2017–2018.

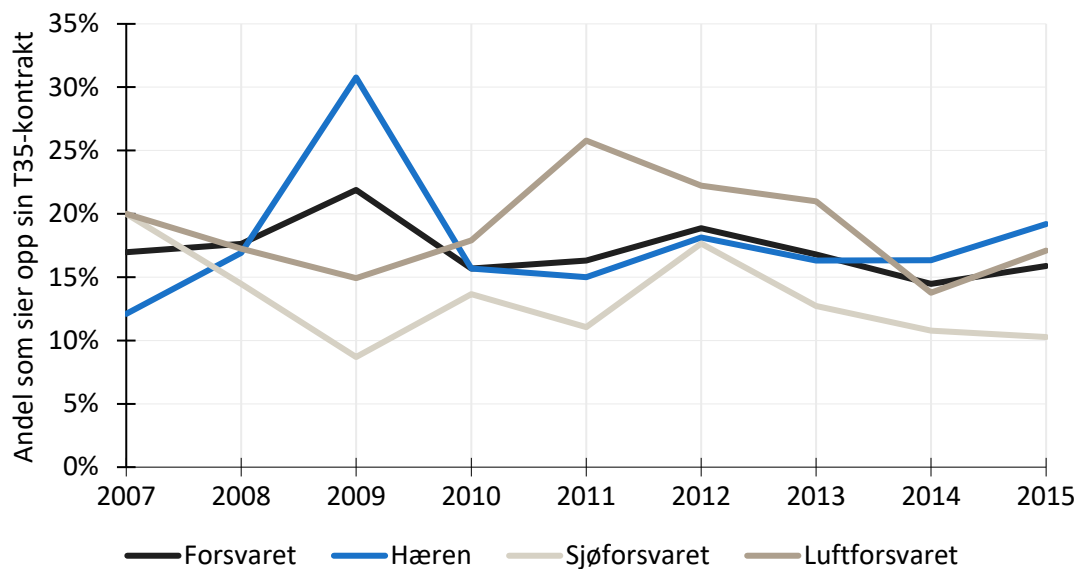
Vi ser at sluttratene ligger høyere i Hæren enn i de andre to DIF-ene. Sluttratene til personellet på T35-kontrakter var i gjennomsnitt på 10 prosent i årene 2017–2018.⁴⁸ Sluttratene til OR 2–4 var

⁴⁸ Fauske (2019) finner en sluttrate på i gjennomsnitt ca. 5 prosent i årene 2016 og 2017. I våre data er den samme sluttraten på 8 prosent. Forskjellen skyldes delvis ulike regnemetoder av selve avgangsraten, men også trolig metoden

i snitt på 14 prosent, mens OR 5–9 hadde sluttrater i gjennomsnitt på 8 prosent. Til sammenligning var sluttratene til personell på T35-kontrakter i perioden med avdelingsbefalsordning i gjennomsnitt 7 prosent. Økningen i sluttratene til T35-personellet etter 2016 ser altså i hovedsak ut til å skyldes at de tidligere vervede nå er inkludert i gruppen på T35-kontrakt.

Hvorvidt dette nivået på sluttratene har vært og er problematisk høyt er vanskelig å svare på. Men vi vet at spesialistene rekrutteres fra førstegangstjenesten, og dermed har personellet som kommer inn på T35-kontrakt alle lavt erfaringsnivå. Det betyr at alle som slutter blir erstattet med noen med samme eller lavere erfaringsnivå. Høy sluttrate vil dermed gi lavt erfaringsnivå i de operative avdelingene. Dette kan igjen gå ut over operativ evne. Høye sluttrater i stillinger med store utdanningskostnader representerer også en stor kostnad for Forsvaret.

Datasettet vi bruker i denne rapporten gir oss mulighet til å følge personellet gjennom deres karriere. Dermed kan vi også studere gruppen på T35-kontrakt som gikk over i andre stillinger i Forsvaret før de fylte 35 år. Figur 3.24 viser andelen av T35-personellet som sluttet eller gikk over i andre stillinger i Forsvaret før T35-kontraktens utløp i årene med avdelingsbefalsordning (2006–2015).



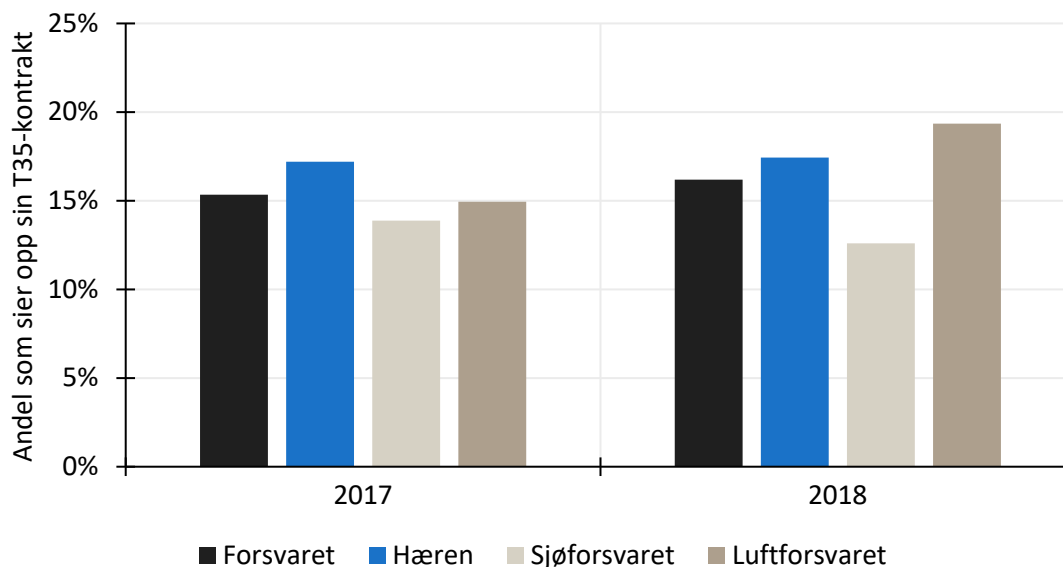
Figur 3.24 Andelen av T35-personellet som sluttet eller gikk over i andre stillinger i Forsvaret i perioden 2006–2015, i Forsvaret og i de tre største DIF-ene.

Vi ser at ratene nå er betydelig høyere, i gjennomsnitt 17 prosent for Forsvaret som helhet i perioden. Andelen som har sagt opp sin T35-kontrakt enten for å slutte eller for å gå over til andre stillinger i Forsvaret har vært høyere i Hæren (18 prosent) og i Luftforsvaret (19 prosent) enn i Sjøforsvaret (13 prosent) i årene 2007–2015. Det var relativt sett mindre vanlig for personellet på

for å identifisere de som har sluttet. Vi tar utgangspunkt i personell som forsvinner fra tjenestedataene, mens Fauske (2019) tar utgangspunkt i opplysninger om når personellet har sluttet i tjenestedata fra SAP.

T35-kontrakt i Sjøforsvaret å gå over i andre stillinger enn det var for personell i de to andre DIF-ene i perioden med avdelingsbefalsordning.

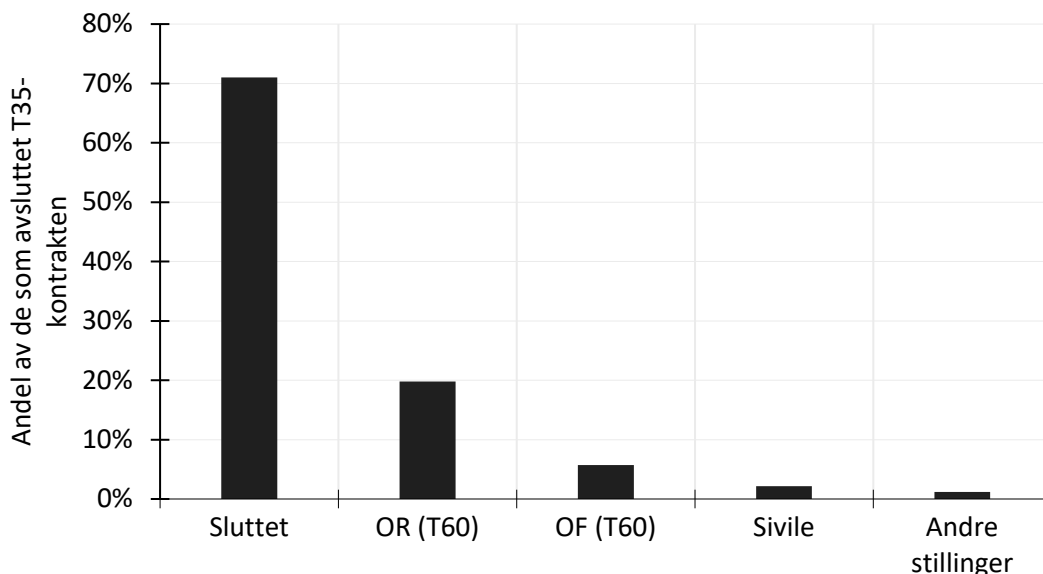
Figur 3.25 viser andelen personell som avsluttet sin T35-kontrakt før kontraktens utløp (enten for å slutte i Forsvaret eller for å gå over i andre stillinger i Forsvaret) i årene etter OMT.



Figur 3.25 Andelen av T35-personellet som sa opp sin T35-kontrakt før kontraktens utløp i perioden 2017–2018, i Forsvaret og i de tre største DIF-ene.

I Figur 3.26 ser vi hva personellet som avsluttet sin T35-kontrakt i 2018 gjorde etter de hadde avsluttet kontrakten. 70 prosent av de som avsluttet sin T35-kontrakt sluttet i Forsvaret. De resterende 30 prosentene gikk over i OR T60-stillinger, offiserstillinger, eller i sivile stillinger. I

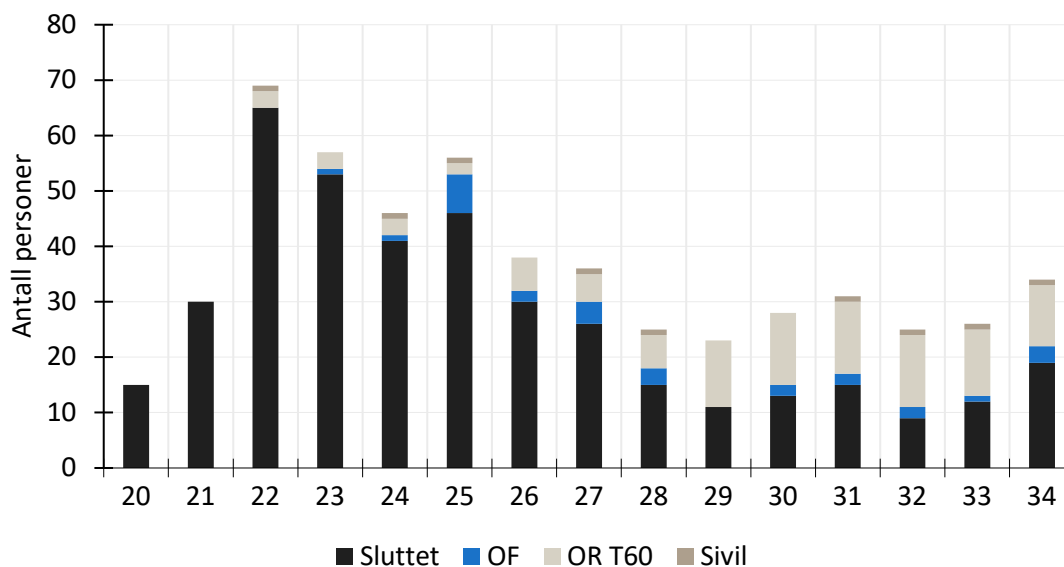
hele analyseperioden har bare 60 prosent av de som avsluttet sin T35-kontrakt før kontraktens utløp faktisk sluttet i Forsvaret.



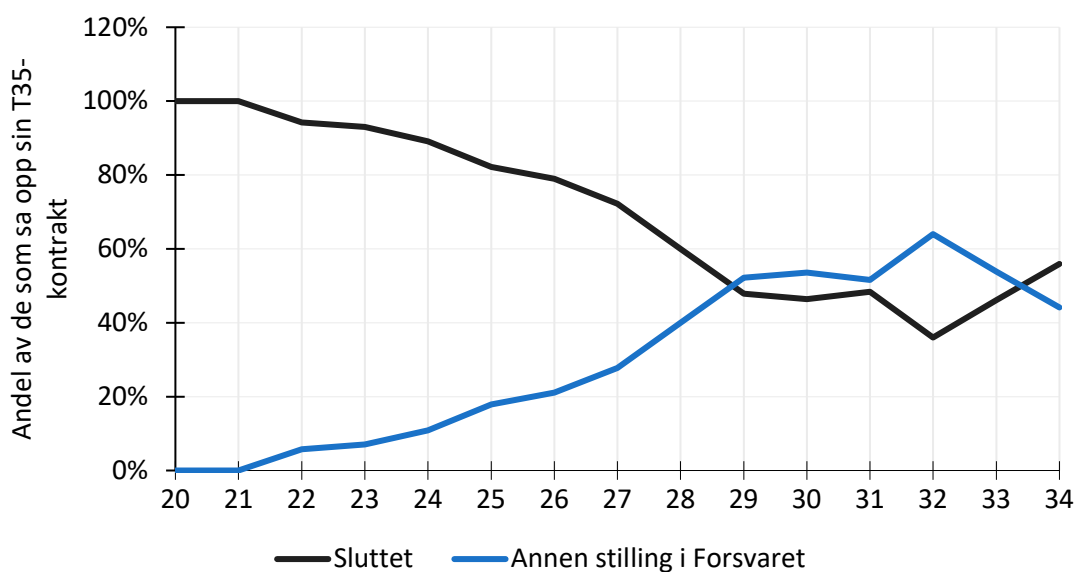
Figur 3.26 T35-personnellets karriere etter de avsluttet sin T35-kontrakt før kontraktens utløp (2018).

At personell på T35-kontrakter går over på T60-tilsettingsforhold er i tråd med intensjonen i OMT. Men denne avgangen fra stilling kan likevel utgjøre et problem for avdelingene, dersom byttet innebærer at personellet forsvinner fra sine avdelinger og at disse avdelingene må hente inn nytt personell som må læres opp.

Figur 3.27 viser aldersfordelingen på de som avsluttet sin T35-kontrakt enten for å slutte eller for å gå over i andre stillinger i Forsvaret før kontraktens utløp i 2018, og hvor dette personellet gikk (ut av Forsvaret eller over i andre stillinger). Figur 3.28 viser hvordan andelen av de som avslutter sin T35-kontrakt for å starte i andre stillinger i Forsvaret varierer med årskull. Vi ser at de som avsluttet sin T35-kontrakt mens de var unge i stor grad forlot Forsvaret, mens de eldre årskullene som avsluttet kontrakten også gikk over i andre stillinger i Forsvaret. I alderen mellom 29 og 33 år, er det flere som gikk over i andre stillinger i Forsvaret enn som sluttet.

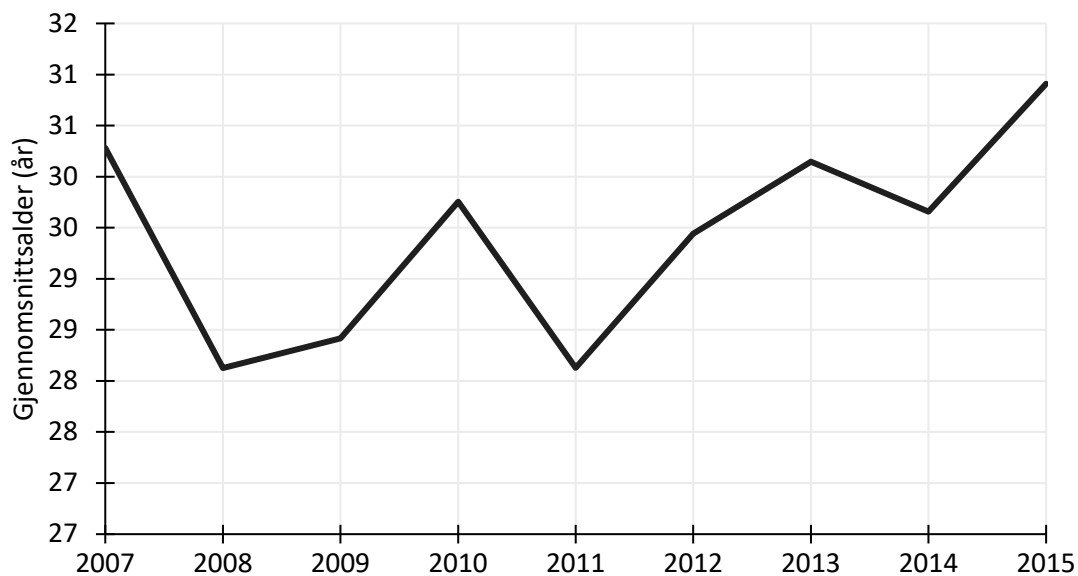


Figur 3.27 Antall personer på T35-kontrakt som avsluttet kontrakten i 2018, fordelt på hva de gjør etter T35-karrieren (sluttet, OF, OR T60, sivil), etter alderskohort.

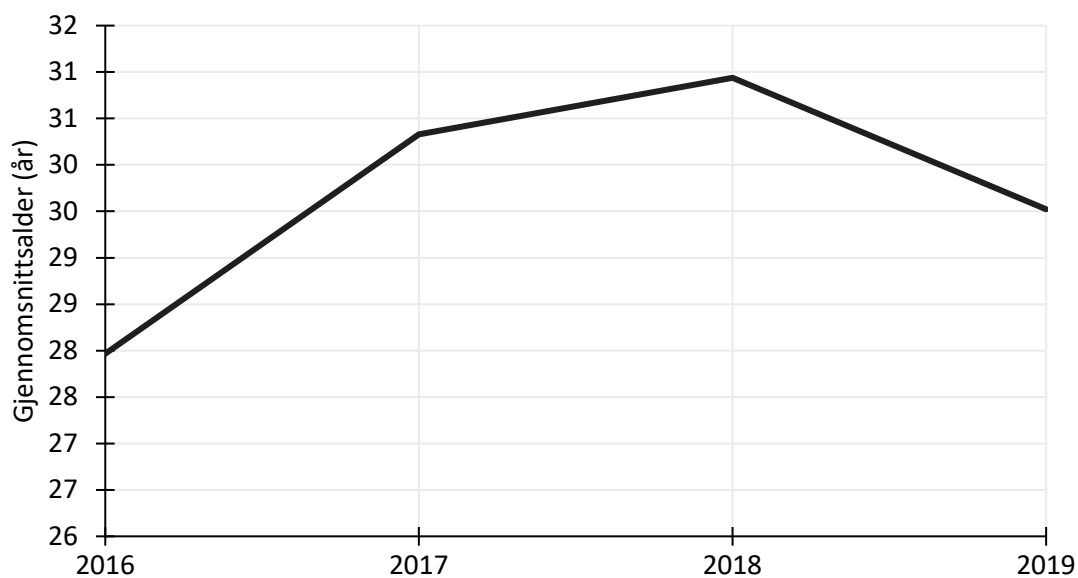


Figur 3.28 Andel personell på T35-kontrakt som avsluttet karrieren i 2018, fordelt på de som sluttet og de som fortsatte i en annen stilling i Forsvaret, etter alderskohort.

Figur 3.29 og figur 3.30 viser utviklingen over tid i gjennomsnittsalderen til de som gikk fra T35-kontrakter til andre militære stillinger i perioden før OMT (2007–2015) og under implementeringen av OMT (2016–2019).



Figur 3.29 Gjennomsnittsalder for overgang fra T35-kontrakt til andre militære stillinger i perioden før implementeringen av OMT (2007–2015).

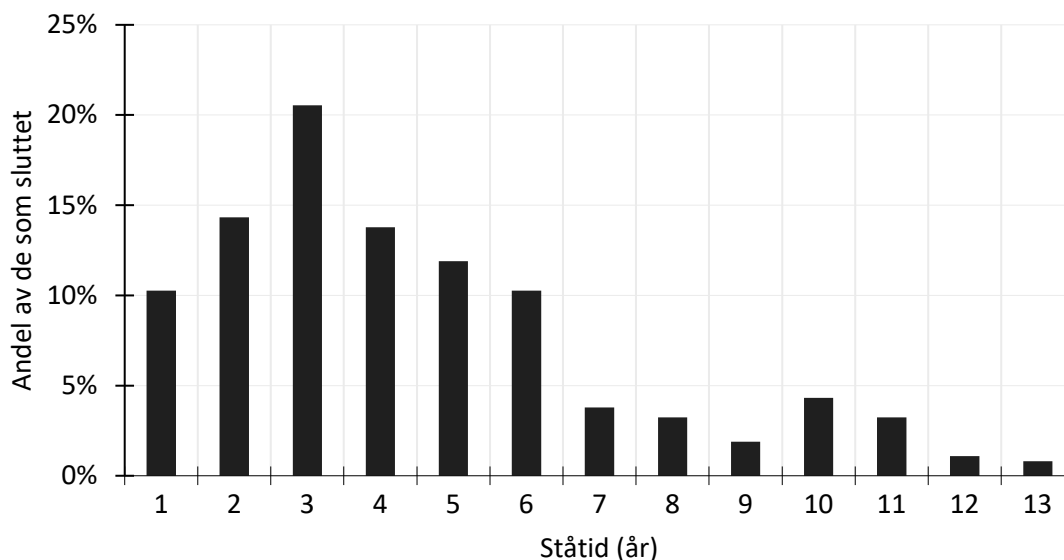


Figur 3.30 Gjennomsnittsalder for overgang fra T35-kontrakt til andre militære stillinger i perioden under implementeringen av OMT (2016–2019).

3.6.4 Ståtid i Forsvaret og ansiennitet ved overgang til andre ansettelsesforhold i Forsvaret

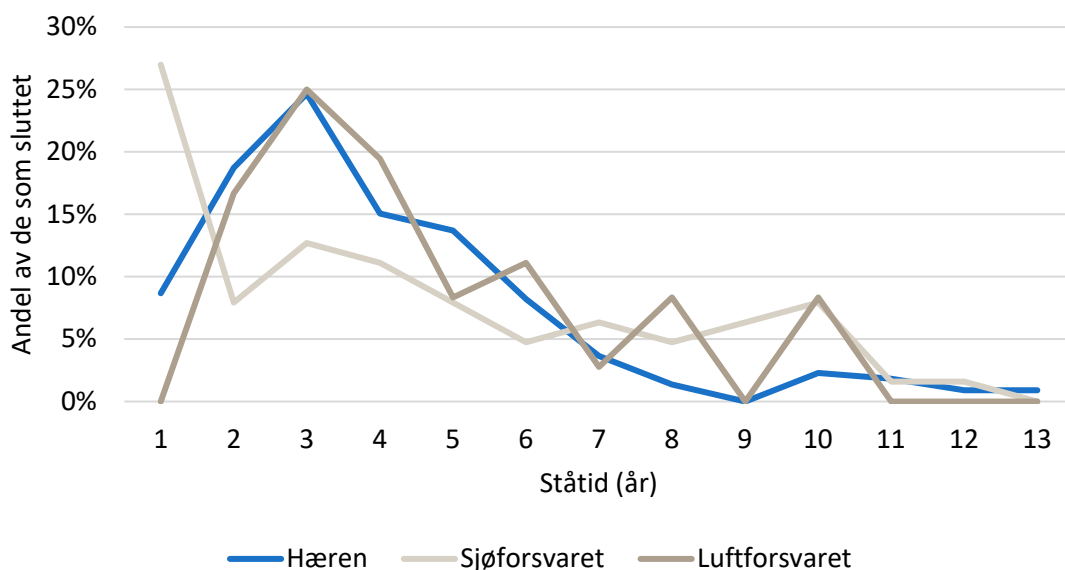
Vi kan bruke registerdataene til å finne ståtid på det personellet som har sluttet de siste årene, og blant annet se om det er forskjeller på DIF-ene på dette området. Dette kan igjen brukes til senere å evaluere effekten av nye modeller for bonusordningen.

For å finne ståtid regner vi på antall tjenstedager personellet har opparbeidet seg totalt det siste året de er i datasettet, fratrukket tid i førstegangstjeneste. Figur 3.31 viser fordelingen av ståtiden til T35-personellet som sluttet i Forsvaret i 2018, før kontrakten var fullført. 45 prosent av T35-personellet som sluttet i 2018, sluttet etter å ha jobbet i Forsvaret i tre år eller mindre. Vi finner at gjennomsnittlig ståtid på T35-personellet i 2018 var 4,5 år. Ståtiden var 2,4 år for kategorien OR 2–4 og 5,3 år for kategorien OR 5–9.



Figur 3.31 Ståtiden til T35-personellet som sluttet i Forsvaret før kontrakten deres utløp (2018).

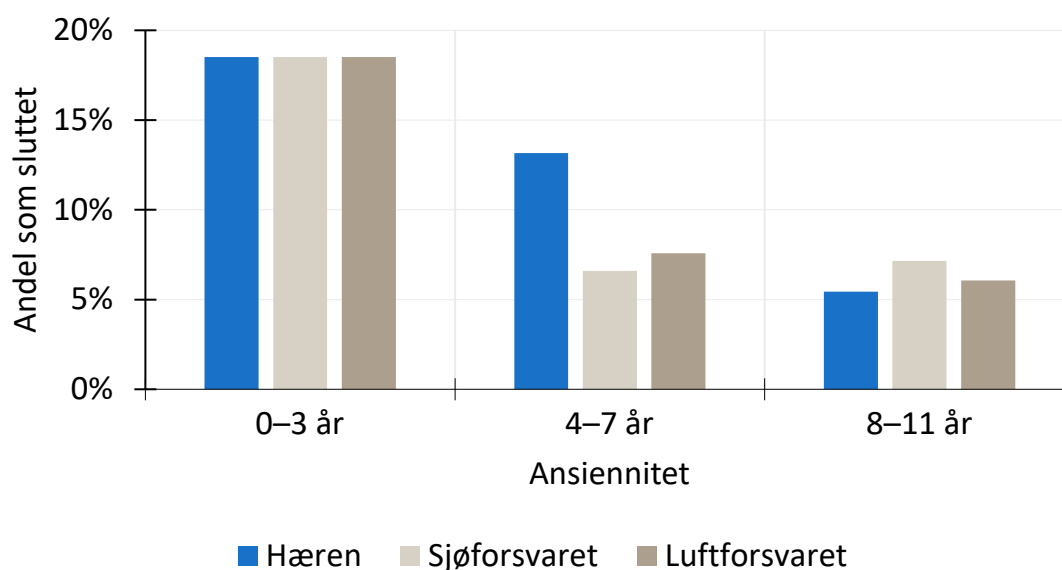
Vi kan også se på hvordan ståtiden på personellet som sluttet i løpet av 2018 varierer i de tre største DIF-ene. Dette er vist i figur 3.32.



Figur 3.32 Ståtiden til T35-personellet som sluttet før kontrakten deres utløp, fordelt på de største DIF-ene (2018).

I Sjøforsvaret var det mange med bare ett års erfaring som sluttet i 2018, men utover det var ståtiden til de som sluttet i denne DIF-en relativt jevn sammenlignet med de to andre DIF-ene. I Hæren og Luftforsvaret er det største frafallet i gruppen med 3 års ståtid. Det er verdt å merke seg at antall personer på T35-kontrakter i Luftforsvaret og Sjøforsvaret er relativt lavt. Dermed gir en inndeling av de som slutter fordelt på ansiennitetsnivå veldig små grupper, særlig for kohortene med høy ståtid. Dette fører til at selv små variasjoner i slutttraten mellom ansiennitetskohortene gir store utslag.

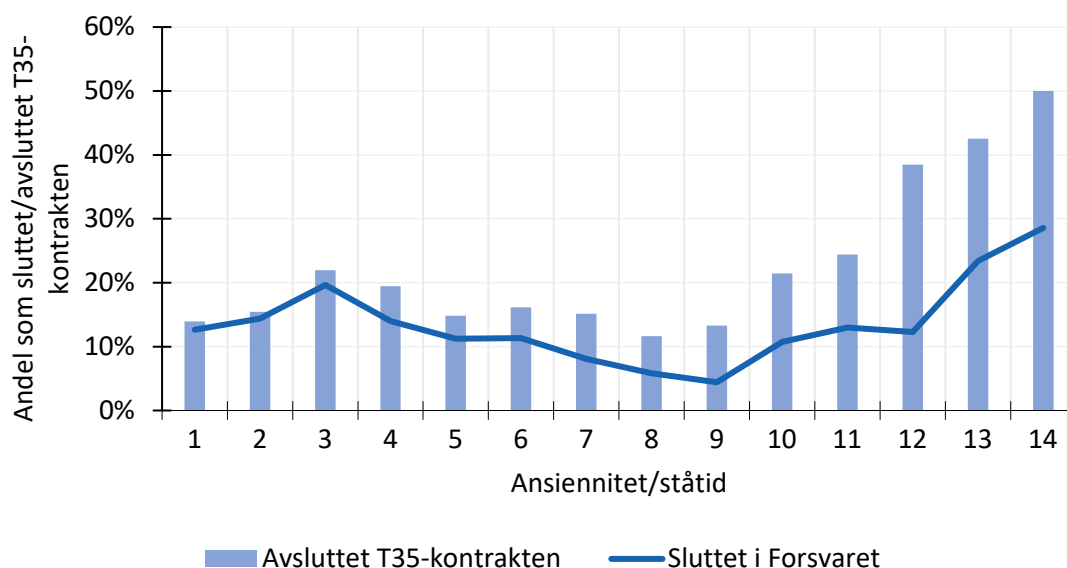
Dersom man anser at verdien av personellet øker med erfaringsnivået er avgangsmønsteret i Sjøforsvaret en større utfordring enn avgangsmønsteret i Hæren og Luftforsvaret. Samtidig er utfordringsbildet avhengig av hvor store kohortene er i utgangspunktet. Ettersom Sjøforsvaret har en jevnere ansiennitetsprofil enn Hæren i utgangspunktet, er det naturlig at andelen av de som slutter har høyere ansiennitet. For å få et inntrykk av hvordan ansiennitetsprofilen i DIF-en påvirker ståtiden til de som slutter, kan vi se på andelen av hver ansiennitetsgruppe som slutter, altså slutttratene per erfaringsnivå. Dette er oppsummert for Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret i figur 3.33.



Figur 3.33 Andel av T35-personellet i hver ansiennitetsgruppe som sluttet i Forsvaret før kontrakten deres utløp, fordelt på de tre største DIF-ene (2018).

Sluttratene blant de med kort ansiennitet var lik i de tre DIF-ene, men det er særlig store forskjeller mellom Hæren og de to andre DIF-ene når det gjelder de med mellomlang ansiennitet. Mens Hæren har nesten dobbelt så høy slutttrate som Sjøforsvaret og Luftforsvaret blant de med 4-7 års ansiennitet, har Sjøforsvaret høyere slutttrater i gruppen med 8-11 års ansiennitet. Gruppen med ansiennitet over 11 år er ikke inkludert i figur 3.33. Som tidligere vist er denne gruppen ganske liten. Når vi i tillegg fordeler på DIF blir gruppene bestående av så få individer at vi ikke kan bruke analysen til å si noe generelt.

Figur 3.34 viser slutttratene i hver ansiennitetskohort på T35-personellet totalt i Forsvaret (linje). I tillegg har vi lagt inn oversikten over den totale andelen i hver ansiennitetskohort som avslutter T35-kontrakten, altså inkludert T35-personell som går over i andre stillinger i Forsvaret (stolper).



Figur 3.34 Andelen T35-personell som sluttet i Forsvaret (linje) og som avsluttet sin T35-kontrakt (stolper) før kontrakten utløp i hver ansiennitetskohort (2018).

Sluttratene per ansiennitetskohort (linjen) er stigende de første to årene før den synker for alle ansiennitetsnivåer frem til 9 års ansiennitet. Blant de med høy ansiennitet er sluttratene høye, men det er også relativt få i disse kohortene.

Sammenligner vi sluttratene (linjen) med stolpene, ser vi at nesten alle med kort ansiennitet som avslutter sin T35-kontrakt forsvinner ut av Forsvaret, mens av de med 7–14 års ansiennitet går relativt sett mange over i andre stillinger i Forsvaret.

4 Hvordan verdsetter personellet ulike bonusordninger?

4.1 Modellering av personellets beslutninger

4.1.1 Retensjonsbonusmodell. – REBMOD

Det er nokså åpenbart at dersom en bonusordning i Forsvaret skal virke, må den omfatte elementer som personellet verdsetter. I en samfunnsøkonomisk modell er det vanlig å gjøre noen antagelser om hva individene bryr seg om og som således kan påvirke deres beslutninger.

Mennesker er forskjellige, og det er en stor bredde i mål og hva som motiverer dem. Et slikt mangfold forventer vi å finne også blant Forsvarets personell. For beslutningen om å fortsatt jobbe i Forsvaret, antar vi imidlertid at inntekt og meningsfulle arbeidsoppgaver er de avgjørende faktorene for om personellet fortsetter, jf. begrepene monetære og ikke-monetære motivasjoner i kapittel 2. I samfunnsøkonomiske termer betyr det at personellet maksimerer sin inntekt og iboende motivasjon gjennom karrieren. I utforming av bonusordninger vil vi derfor være opptatt av personellens inntekt i tillegg til egenskaper ved den jobben de er satt til å gjøre, gjennom hele deres karriereløp. Dette er selvfølgelig ikke en uttømmende liste over hva personellet bryr seg om, men heller en nødvendig avgrensning for å kunne studere problemstillingen analytisk. Vi modellerer og isolerer effekten en bonusordning kan ha på personellens beslutninger, uten å avskrive at en lang rekke andre faktorer også spiller inn. Vi vet for eksempel at mennesker lar seg kompensere med penger for en rekke ulemper, for eksempel lang reisevei til og fra jobb. Når vi inkluderer personellens inntekt i analysen, behandler vi til dels også slike forhold implisitt.

For å beregne personellens verdi av ulike bonusordninger har vi utviklet modellen REBMOD⁴⁹. REBMOD beregner et individs nåverdi av en bonusordning. Nåverdien er et mål på hva bonusordningen er verdt for individet på det tidspunktet hvor det tas en beslutning om å fortsette i Forsvaret eller ikke. Resultatene fra REBMOD bruker vi til å sammenligne verdien av ulike bonusordninger opp mot hverandre. På den måten finner vi den relative verdien av hver ordning og kan rangere dem. Rangeringen predikerer hvilken bonusordning et gjennomsnitt av personellet til enhver tid vil velge. Fordi vi ikke har data om hvilke muligheter personellet har om de slutter i Forsvaret, altså deres utsidemuligheter, kan vi ikke studere den reelle effekten av bonusordningene. Vi vet med andre ord ikke om personellet vil fortsette i Forsvaret som følge av ordningen, kun om en ny ordning er en relativt forbedring sammenlignet med gammel ordning.

Lesere som ikke vil fordype seg i forutsetningene for modellen og detaljene i beregninger, kan finne en oppsummering av funnene i kulepunktene nedenfor, for deretter å hoppe til kapittel 5.

- Ny bonusordning øker verdien relativt til gammel ordning for personell i hele aldersspennet 21–35 år. Alt annet likt er det naturlig å forvente at effekten er økt ståtid for denne gruppen personell.
- For en 21-åring er ny ordning verdt om lag to og en halv ganger mer enn gammel ordning, mens den for en 25-åring har om lag dobbel verdi. For personell som foretrekker pengebonus på utbetalingstidspunktet, er ny ordning mer verdifull i aldersspennet 21–25 år og 31–35 år, mens den har om lag samme verdi som gammel ordning i spennet 26–30 år. For personell som foretrekker utdanningsbonus er ny ordning verdt mer for alle aldre.
- Utdanningsbonus har lavere verdi enn pengebonus for gruppen som slutter mest (23–25 år).

⁴⁹ Retention Bonus Model.

-
-
- På tidspunktet for valg av ordning – etter 4-5 års ansiennitet – er pengebonus verdt mer enn utdanningsbonus i gjennomsnitt. Modellen predikerer derfor at relativt få i denne gruppen vil velge utdanningsbonus, selv om de ønsker sivil utdanning.
 - Ved en alder på 26 år – 6 års ansiennitet – blir utdanning verdt mer enn pengebonus. Det er derfor svært avgjørende å *time* når personellet tar beslutning om penger eller utdanning dersom det ønskes at et av alternativene skal velges av en overvekt av personellet.
 - Både personellet som er relativt opptatt av utdanning, og personellet som blir mer opptatt av utdanning (vriir preferansene) når de blir eldre (når de nærmer seg 25/26 år), får en mulighet de ikke hadde på dette tidspunktet med tidligere ordning. Det representerer en betydelig høyere sannsynlighet for økt ståtid blant disse to gruppene personell.
 - Det er spesielt interessant at gruppen som øker interessen for utdanning etter hvert som de blir eldre, får både i «pose og sekk» ved at de først motiveres av den forbedrede pengebonusen, før de fortsetter ytterligere som følge av ny utdanningsbonus.
 - Tidspunktet for valg av type bonus er derfor svært kritisk for virkningen av hele ordningen:
 - For det første kan verdien av hele ordningen øke når personellets valg av type bonus kan utsettes, fordi valgmulighetene holdes åpne.
 - Da vil en eventuell endring i preferanser for utdanning ikke resultere i et tap av verdi som følge av at man på et tidligere tidspunkt var tvunget til å gjøre et valg av ordning
 - Andelen som velger ordningen med utdanningsbonus vil også være avhengig av hvordan personellet verdsetter andre aspekter ved utdanning som ikke påvirker inntekt, for eksempel iboende motivasjon. Det øker usikkerhet knyttet til hvor mange som vil velge utdanning ytterligere.

REBMOD bygger, som alle andre modeller, på en rekke forutsetninger. Forutsetningene er stort sett standard antagelser fra samfunnsøkonomifaget om hvordan mennesker tar beslutninger. Vi vil nå se nærmere på følgende antagelser:

- I. Personellet tar beslutninger «som om» de tar utgangspunkt i bonusordningen med høyest nåverdi på tidspunktet for beslutning.
- II. Personellets nåverdi av inntekt beregnes ved en diskonteringsrate som er estimert basert på surveydata, og som endrer seg i takt med personellets alder.
- III. Personellet tar med ordningenes alternativkostnader når de vurderer bonusordningene mot hverandre, det vil si de evner å identifisere hvilke verdier de går glipp av ved å velge en ordning fremfor en annen.

Alle forutsetningene legger til grunn at nåverdi er viktig for personellets beslutninger. Vi starter derfor med å forklare hvordan nåverdi brukes i modellen og tilhørende parametere estimeres.

4.1.2 Hva er dagens verdi av bonusutbetalinger i fremtiden?

Individer verdsetter vanligvis et gode i dag høyere enn en gang i fremtiden. Tenk bare på deg selv, ville du helst hatt 10 000 kroner i dag eller om 5 år? De fleste vil ha utbetalingen så fort som mulig. Det betyr at også personellet verdsetter en gitt bonusutbetaling i dag høyere fremfor en gang i fremtiden. I litteraturen pekes det på en rekke faktorer som påvirker hvordan individer verdsetter et gode i dag sammenlignet med en gang i fremtiden, eller sagt på en annen måte: hvorfor mennesker bryr seg mer om nåtiden enn fremtiden.⁵⁰ For det første er det knyttet en usikkerhet til fremtiden og hvordan livet ditt vil utvikle seg, noe som igjen gjør det utfordrende å se for seg hvor mye penger man har brukt for frem i tid. Preferanser og «smak» vil antagelig endres over tid, og i ytterste konsekvens har du liten nytte av pengene om du ikke lenger er i live. Den sterkeste psykologiske effekten er likevel kanskje (u)tålmodighet, evnen til å avstå en umiddelbar nytelse til fordel for en høyere belønning en gang i fremtiden.

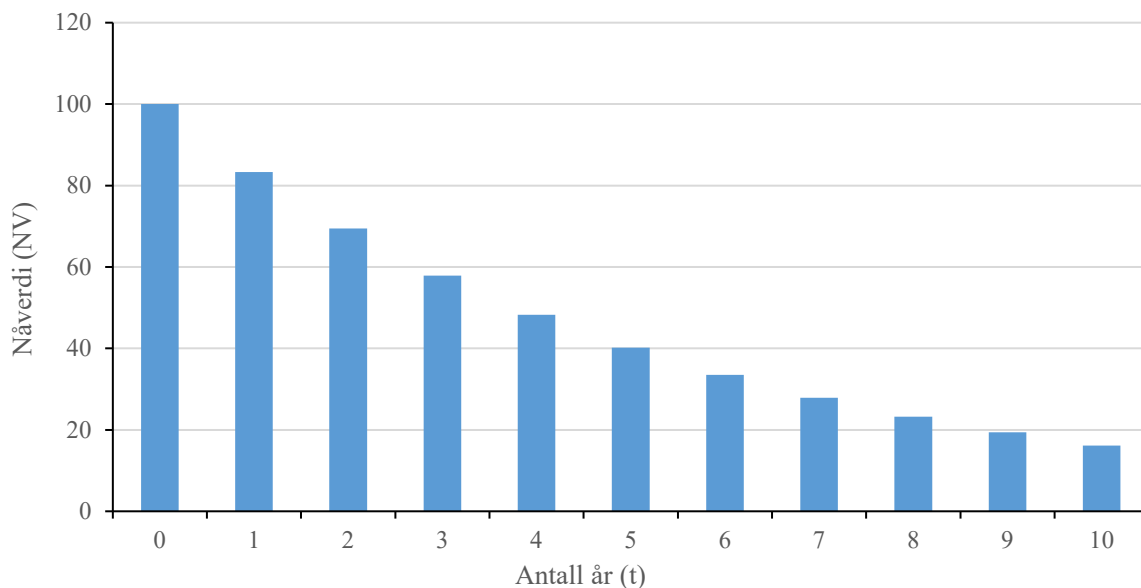
Samuelson (1937) viser hvordan et individs preferanser for konsum i dag sammenlignet med konsum i morgen kan uttrykkes ved en enkelt parameter, individets diskonteringsrate (r). Diskonteringsraten kan i neste omgang brukes til å beregne et individs verdi i dag av utbetalinger i fremtiden (nåverdi). Nåverdi defineres matematisk slik:

$$(1) NV_i = \frac{S_i}{(1+r_i)^t}$$

hvor NV er nåverdien til individ i av summen av monetær og ikke-monetær betaling S , med diskonteringsrate r og tid (antall år) t . Hvis den årlige diskonteringsraten for eksempel er 20 %, vil 100 kroner i år bare være verdt omtrent 83 kroner på samme dato neste år. Eller sagt på en annen måte, for å utsette betalingen av 100 kroner til neste år, vil individet kreve 120 kroner utbetalt. Nåverdien av 120 kroner neste år, altså verdien i år når pengene ikke kommer før neste år, blir da 100 kroner. Denne måten å regne på forsøker å eksplisitt modellere menneskers tendens til å tenke på belønninger i fremtiden som mindre viktige enn belønninger man kan få tak i umiddelbart.

Slik kan man regne seg tilbake til verdien i år for en rekke utbetalinger som vil komme frem i tid. Det kan gi oss nåverdien for den enkelte bonusordning. Figur 4.1 viser nåverdien av 100 kroner etter antall år frem i tid for utbetaling. Hvis individet skal motta 100 kroner om 10 år og diskonteringsraten er 20 prosent, vil nåverdien i dag være i underkant av 20 kroner.

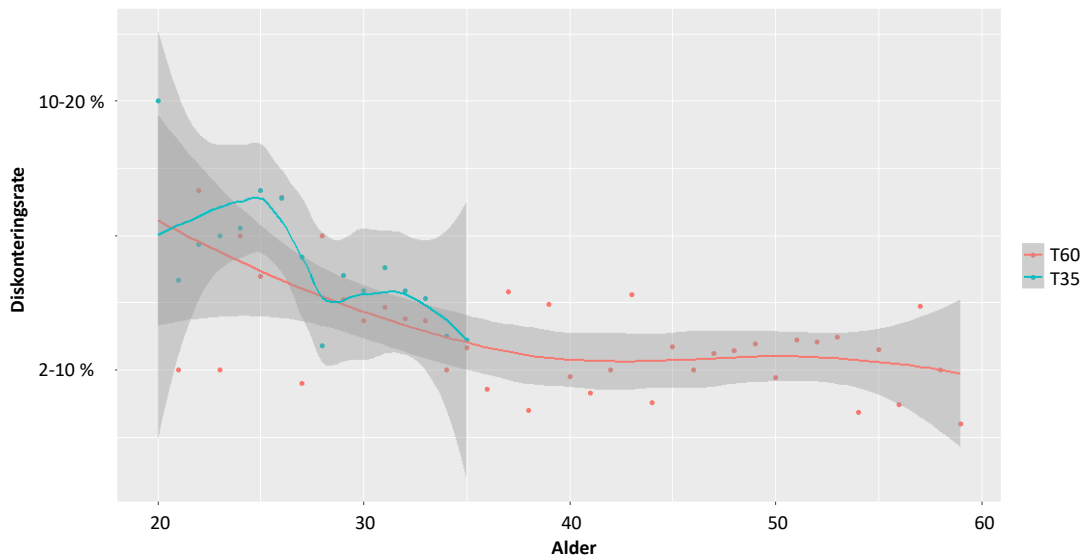
⁵⁰ Se Frederick mfl. (2002) for en gjennomgang av litteraturen på området.



Figur 4.1 Oversikt over nåverdien etter antall år i fremtiden for utbetaling av 100 kroner, diskonteringsrate på 20 prosent.

Slike diskonteringsrater varierer mellom individer. Warner og Pleeter (2001) finner at den for militært personell varierer basert på egenskaper som alder, utdanning, etnisitet og kjønn. At diskonteringsraten synker med alder, forklares gjerne med at selvkontroll øker med alder (se for eksempel Thaler og Shefrin (1981)). Både Lindgren og Hanson (2021) og Hanson og Presterud (2021) estimerer diskonteringsrater for personell i Forsvaret, herunder personell på T35-kontrakt.⁵¹ Figur 4.1 gir en illustrasjon av hvordan diskonteringsraten for militært personell utvikler seg med alderen. Vi ser at diskonteringsraten faller med alder, både for personell på T35 og T60. Personellet på T35 har imidlertid høyere diskonteringsrater enn T60 personellet. Det betyr at de verdsetter nåtiden relativt høyere, men at forholdet avtar med alder.

⁵¹ Estimerte diskonteringsrater varierer imidlertid mye mellom ulike studier. Det skyldes at det brukes en rekke ulike metoder for å estimere diskonteringsrater i studiene (Frederick mfl., 2002). Den absolutte størrelsen på diskonteringsraten varierer blant annet med tidshorisonten det opereres med i studien (hvor langt frem i tid en utbetaling kommer) og størrelsen på utbetalingene. Lindgren og Hanson (2021) og Hanson og Presterud (2021) tar imidlertid utgangspunkt i et tidsperspektiv og størrelse på utbetalinger som er representative for T35-bonus (typisk opptil én million kroner inntil ti år frem i tid).



Figur 4.2 Estimert diskonteringsrate fordelt på alder og ansettelsesforhold (T35/T60). Kilde: Lindgren og Hanson (2021)

I REBMOD antar vi (antagelse II) at diskonteringsraten varierer med alder i perioden 20–35 år, basert på de estimerte diskonteringsratene fra Lindgren og Hanson (2021) og Hanson og Presterud (2021). Parametere per alder blir gjengitt på høyre akse i figur 4.3.⁵²

Beregnet nåverdi av bonusutbetalingene gir altså uttrykk for hvordan et individ verdsetter en gitt bonusordning i dag, eller på et annet gitt tidspunkt. I REBMOD beregnes nåverdien for hvert år i perioden hvor personellet er 20–35 år.

I samfunnsøkonomi er det vanlig å anta at det er denne nåverdien som ligger bak et individs beslutninger. Når personellet står overfor beslutningen om å fortsette i Forsvaret, eller ikke, antar vi derfor at det er nåverdien av fremtidig inntekt, inkludert bonusutbetalinger, som legges til grunn for denne beslutningen (antagelse I). Det betyr imidlertid ikke at vi mener personellet faktisk setter seg ned og regner på de ulike bonusordningene, og tar en beslutning etter hva som maksimerer deres nåverdi, men at de handler «som om de maksimerte nåverdien» av ordningene.⁵³

Penger har alltid en alternativ anvendelse når ressursene er knappe. Nyttens av å bruke penger på et formål må derfor alltid veies opp mot nytten av å bruke de samme pengene på et annet formål. Vi sier gjerne at det beste alternativet som blir valgt bort utgjør alternativkostnaden i en slik situasjon. For personellet som skal velge bonusordning, utgjør nytten ved den beste ordningen

⁵² Til sammenligning benytter RAND Corporation en diskonteringsrate på 10 % for å estimere nåverdien av lønn og andre insentiver for amerikansk personell gjennom hele deres karriereløp (Asch, Mattock, og Tong, 2020).

⁵³ Termen «som om...» («as if...») har sine røtter i vitenskapsteorien «Positive economics», forfektet av blant annet Milton Friedman (se for eksempel Friedman (1953)). Det antas her at individer i snitt tar beslutninger som om de maksimerte sine preferanser. Vi legger imidlertid kun denne antagelsen til grunn når vi vil uttrykke personellens monetære verdi av bonusordningene, og ikke som et generelt prinsipp for hvordan individer tar beslutninger.

individet *ikke* velger, en kostnad (antagelse III). Sagt på en annen måte; vi antar at personellet er i stand til å identifisere fordeler ved den enkelte bonusordning, som de sier fra seg i det de bestemmer seg for en gitt ordning. For eksempel vil personellet i praksis si fra seg variable tillegg de årene de har studiepermisjon. Tilleggene oppstår da som en «kostnad» i personellens verdsettelse av utdanningsbonus, og trekker ned verdien av utdanning sammenlignet med pengebonus.

Samlet sett betyr antagelsene I–III at personellet tar rasjonelle beslutninger basert på all tilgjengelig informasjon. Dette er selvsagt sterke antagelser, vi kan verken forvente at personellet alltid evner å tilegne seg nødvendig informasjon om bonusordningene eller handler økonomisk rasjonelt. Beregningene viser derfor kun hva personellet ville valgt om de var «homo economicus». Vi vet lite om omfanget av eventuelle *skjevheter*⁵⁴ i informasjonen vi har om individenes gevinster og kostnader av sine valg av bonusordning. Likevel representerer REBMOD vårt beste utgangspunkt for sammenligning av ordningene. Et eksempel på en skjevhet som er naturlig å forvente, men som er vanskelig å tallfeste i denne analysen, er gevinster ved utdanning utover økt inntekt. Vi kommer tilbake til betydningen av ulike skjevheter i modellen når vi senere i rapporten diskuterer andre faktorer enn penger som kan påvirke personellens beslutning om valg av bonusordning.

4.2 Pengebonus

Dette delkapittelet tar for seg en sammenligning av pengebonus i gammel og ny ordning. I gammel ordning utbetales det i utgangspunktet en pengebonus på 11 G ved kontraktsslutt som følge av 14 år med opptjening. Ved 10 års opptjening kan imidlertid personellet få utbetalt 5,5 G dersom de slutter. Deretter vil personellet få utbetalt den til enhver tid opptjente bonus om de velger å slutte (5,5 G + 1,375 G per ekstra år ansiennitet). Vi antar at det ikke tilstås bonus for personell som tjenestegjør mindre enn 10 år.⁵⁵ I ny ordning er pengebonusen delt opp i tre ulike utbetalinger, 3 G ved 5 års opptjening, 4 G ved 10 års opptjening og 4 G ved 14 års opptjening. Til forskjell fra gammel ordning vil personellet ikke lenger få utbetalt bonus for opptjent ansiennitet utover 10 år, med mindre de står ut hele kontraktsperioden. På den ene siden innebærer denne endringen at personellens verdi av å bli værende på ordningen øker i 30-årene. På den andre siden representerer endringen en mindre fleksibel ordning for personellet, når de ikke lenger har mulighet til å slutte i 30-årene samtidig som de får med seg bonus for opptjent ansiennitet. Tapet av fleksibilitet modellerer vi imidlertid ikke eksplisitt i RBMOD, og vil i det følgende behandles som en ikke-verdsatt virkning ved gammel ordning.⁵⁶

⁵⁴ Med skjevheter (*biases*) mener vi de systematiske psykologiske og kognitive «feilene» som mennesker utfører, målt opp mot optimale strategier, som er avdekket av atferdsforskningen de siste femti årene. Eksempler på slike skjevheter er tapsaversjon, gruppetenkning og ankring.

⁵⁵ Dette er en forenkling hvor vi ser bort fra muligheten til fleksibel bonus i gammel ordning, jamfør faktaboks 3.4.

⁵⁶ Redusert fleksibilitet kan redusere verdien av ny ordning relativt til gammel. REBMOD tar utgangspunkt i en konvensjonell nåverdieregning. Det innebærer at personellet i modellen sammenligner verdien av ulike ordninger uten endringer i preferanser over tid. Hvis personellet er usikre på når de vil slutte i Forsvaret, og spesielt hvis de tror at de i fremtiden kommer til å endre mening om når de vil slutte, vil også verdien av bonusordningene kunne variere over tid. Fleksibilitet ved å kunne slutte f.eks. ved 32 år og få utbetalt deler av bonusen som ikke tilfaller før en fyller 35 år i ny ordning, kan dermed ha verdi for personellet. Hvis for eksempel en person ved 25 år er usikker på om vedkommende vil stå til 28, 30, eller 32 år – men ikke til 35 år – vi bortfallet av fleksibiliteten i gammel ordning

I figur 4.3 viser vi nåverdien av pengebonus i gammel og ny ordning per alder.⁵⁷ Vi antar her at personellet godskrives opptjening til bonus fra de er 21 år, altså at de i snitt er 21 år ved signering av kontrakt.⁵⁸ Nåverdien illustrerer hvor sterkt insentivet er for en gitt alder på personellet. Legger vi til grunn estimerte diskonteringsrater er den gamle ordningen verdt 105 000 kroner for en 21-åring (før skatt). Om lag 1,1 millioner kroner om 14 år kan altså ha liten verdi for en 21-åring som verdsetter nåtiden relativt høyt. Ny ordning utnytter imidlertid den relativt korte tidshorisonten ved å utbetale deler av bonusen på tidligere tidspunkt. Det er et grep som gjør verdien av ordningen med pengebonus to og en halv gang større for en 21-åring, og øker verdien til 255 000 kroner.

Verdien av gammel ordning stiger betydelig ettersom personellet blir eldre. Det skyldes både at den store utbetalingen kommer nærmere i tid, muligheten for å ta ut bonus umiddelbart etter 10 års opptjening om personellet slutter⁵⁹, og at diskonteringsraten synker med alder. Ved for eksempel 30 år er ordningen verdt 588 000 kroner. Ny ordning sprer imidlertid utbetalingene utover tre tidspunkt i karrieren. Den første utbetalingen på 3G i år 5 er med på å løfte verdien av bonusordningen for personell under 25 år. I perioden med høyest turnover, 23–25 år, er verdien av ny ordning dobbelt så høy for personellet i gjennomsnitt. Av figur 4.3 ser vi imidlertid at ny og gammel ordning har om lag samme verdi frem til neste utbetaling i ny ordning på 30 år. For personell over 31 år er det ny ordning som gir det sterkeste insentivet for å fortsette på kontrakten, til tross for at det på gammel ordning gjenstår større utbetalinger i 30-årene. Det skyldes at personellet kun på gammel ordning får utbetalt all opptjent bonus utover 10 års ansiennitet om de velger å slutte før fylte 35 år. Det gjør ulempen (kostnaden) ved å slutte relativt liten i gammel ordning sammenlignet med ny ordning, hvor personellet taper opptjent bonus om de slutter i 30-årene.

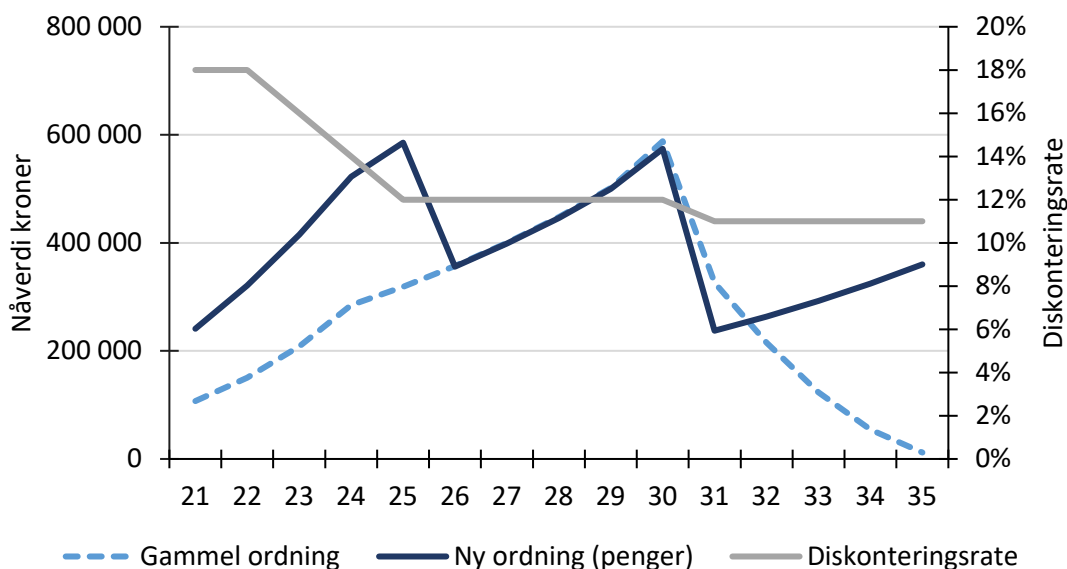
representere et tap for denne personen. Mens personen i gammel ordning visste at om han eller hun av en eller annen grunn måtte se seg nødt til å slutte ved 32 år (12 års ansiennitet), fikk man likevel utbetalt opptjent ansiennitet (1,375G per ekstra år i tjeneste), vil personen i ny ordning gå glipp av denne utbetalingen. En effekt av å fjerne en slik fleksibilitet kan være at flere av de som vurderer å stå litt lenger i Forsvaret utover 30 år, heller vil avslutte karrieren innen de er 31 år og starte sin sivil karriere litt tidligere enn de ellers ville gjort. REBMOD kan videreutvikles til å ta hensyn til slike realopsjoner, men det faller utenfor rapportens avgrensning.

⁵⁷ Endret stigning i grafene i figuren er en kombinasjon av endring i diskonteringsrater ved ulike aldre og størrelsen på neste bonusutbetaling. Endring i bratthet på 23 år skyldes endret diskonteringsrate i begge grafene for nåverdi. Det samme gjelder endringen ved 24–26 år. Gammel ordning stiger sterkt mot 30 år grunnet verdien av å kunne ta ut 5,5 G i bonus dersom personellet slutter (diskontert verdi). Ny ordning stiger også mot utbetaling ved 30 år, men når en høyere verdi fordi 4G kan tas ut uten å slutte, og dermed også uten å miste fremtidige kontantstrømmer (bonus-utbetalinger).

⁵⁸ I kapittel 3 studerte vi empirisk korrelasjonen mellom alder og ansiennitet. Selv om vi ikke kjenner denne sammenhengen med sikkerhet for fremtiden, kan det være interessant å justere modellens parametere basert på historiske data. Gitt en antagelse om at personellet skriver T-35 kontrakt ved fylte 20 år og deretter starter opptjening av ansiennitet, viser empirien at ansienniteten ligger etter alder med om lag 0,5–1 år i gjennomsnitt. Det vil si at for eksempel en 25-åring i snitt vil ha 4–4,5 års opptjening og ikke 5. Forskjellen gjør seg gjeldende ved at diskonteringsraten synker tidligere per opptjeningsår. Det betyr at alder forskyves ett år til venstre på aksene i figurene, slik at for eksempel to års ansiennitet oppnås ved alder 22 år.

⁵⁹ Det at personellet etter 10 års ansiennitet kan ta ut bonus umiddelbart om de slutter, og ikke må vente til kontrakt-slutt, øker den relative verdien av å slutte sammenlignet med å fortsette på kontrakten. Verdien av denne muligheten modellerer vi som den diskonterte verdien av å få utbetalt for eksempel 5,5 G ved 10 års ansiennitet i stedet for 14 år i gammel ordning. I modellen har det en verdi på om lag 200 000 på utbetalingstidspunktet. Muligheten for å ta ut bonus om personellet slutter, utgjør altså isolert sett et insentiv for å slutte.

Som nevnt er nåverdien av ny ordning tre ganger så høy sammenlignet med gammel ordning for en 20-åring. Ny ordning har altså vesentlig høyere nåverdi for personellet i aldersgruppen 20–24 år. For gruppen 25–31 år representerer ny og gammel ordning om lag samme verdi, mens det i intervallet 31–34 år er ny ordning som utgjør vesentlig høyere verdi for personellet.



Figur 4.3 Nåverdi av pengebonus etter alder (venstre akse). Gammel ordning med 11 G utbetalt i stiptet linje. Ny ordning med utbetalinger på henholdsvis 3, 4 og 4 G i heltrukken linje. Diskonteringsrate etter alder i tettstiptet linje (høyre akse).

4.3 Utdanningsbonus – investering i fremtidig inntekt

Tidligere studier finner eksempler på at personell på T35-kontrakt ønsker seg en mulighet for utdanning i løpet av tjenesten, og at dette kan øke deres ståtid (jamfør Prosjekt Spesialisten).⁶⁰ Ny bonusordning tar høyde for dette ønsket og tilbyr 3,5 G i utdanningsbonus ved år 5 og år 10, i tillegg til 4 G i pengebonus ved kontraktslutt (jamfør Forsvarsstaben, 2020). Utdanningsbonusen skal dekke ett års studiepermisjon ved hver utbetaling. I praksis får personellet utbetalt grunnlønn og fortsetter sitt arbeidsforhold året de tar utdanning. Dette inkluderer kvarter og bolig når de har det i sin faste tjeneste.

⁶⁰ I Fauske og Strand (2020) stilles spesialister i Forsvaret spørsmålet «Jeg ville heller hatt et tilbud om å ta en utdanning ved siden av jobben enn en bonus ved endte T35», hvor 50 prosent er enig i påstanden og 20 prosent er uenig. Spørsmålet sammenligner imidlertid utdanning med bonus ved *endt* T35-kontrakt, slik at det er uklart om svarene betyr at 50 prosent heller kunne tenke seg utdanning, eller at det er en bonus ved endt kontrakt som er relativt lite tilfredsstillende, eller en kombinasjon av disse forholdene. Det er også uklart hvordan det slår ut på svarene at utdanning ved siden av jobb var en mulighet (om ikke reell for alle) i gammel bonusordning, jamfør muligheten til å ta ut bonus som studiepermisjon etter søknad.

I samfunnsøkonomifaget studeres utdanning gjerne som en investering som skal gi avkastning i fremtiden.⁶¹ I tillegg til økt fremtidig inntekt, kan avkastningen for eksempel også komme i form av økt motivasjon. Vi vil først diskutere virkningen på inntekt, før vi senere i rapporten kommer tilbake til andre virkninger vi ikke har tallfestet. Humankapitalteorien utviklet i Becker (1962), tar utgangspunkt i at utdanning øker produktiviteten, fordi individet tilegner seg kunnskap og nyttige ferdigheter gjennom sine studier. Derfor tjener også personer med utdanning mer gjennom livsløpet. Den observerte sammenhengen mellom utdanning og inntekt kan imidlertid også ha andre forklaringer.

Motivert av å kunne forklare hvorfor ikke alle tar utdanning, gitt at gevinstene åpenbart er så store, ble teorien bak «utdanning som signal» utviklet (Spence 1973; Stiglitz and Weiss 1990). Fordi det medfører relativt store kostnader⁶² (spesielt psykiske) å fullføre høyere utdanning, signaliserer de som fullfører utdanningen at de er mer produktive enn de som ikke har høyere utdanning. De mest produktive individene opplever med andre ord kostnadene ved utdanning som relativt små. Mens mindre produktive personer opplever kostnaden ved utdanning som så krevende at de, til tross for belønning i form av høyere inntekt frem i tid, ikke fullfører. Fordi arbeidsgiver ofte ikke kan observere et individs produktivitet, verken før eller etter ansettelse, brukes fullført utdanning som et mål på individets produktivitet. Arbeidsgiver bruker dermed «diplomet» for fullført utdanning som et signal på at individet er relativt produktivt, også i den jobben vedkommende skal ansettes i.

Begge teorier predikerer altså en sammenheng mellom utdanning og inntekt, men med to ulike mekanismer som drivere bak resultatet. Frem til nylig har det manglet empiriske studier som kan forklare hvilken mekanisme som virker sterkest. (Ehrmantraut et al. 2020) finner imidlertid empirisk støtte for at det er *fullført* utdanning som driver folks forventninger om avkastning fra utdanning. Det gir støtte til teorien om utdanning som et «signal».⁶³ Funnet er svært viktig for hvordan sivil utdanning kan tolkes i lys av bonusordningen for T35-personell. Når pengeverdien av utdanning (økt fremtidig inntekt) er så sterkt knyttet til fullført utdanning, vil noen ekstra år med utdanning, men som ikke fører frem til fullført grad, ha mindre verdi for personellet. Verdien av utdanningsbonus vil dermed være avhengig av om den medfører fullført utdanning eller ikke.

Vi vil nå sammenligne pengeverdien av utdanningsbonus og pengebonus for å finne ut når personellet velger den ene ordningen fremfor den andre. En relevant sammenligning fordrer imidlertid en rekke forutsetninger. For det første er utdanningsbonusen kun relevant for personell som ønsker å ta en sivil utdanning. Det betyr at vi nå vil beregne verdien av ordningene utelukkende for personell som ønsker sivil utdanning, enten mens de er ansatt i Forsvaret, eller etter at de er ferdig med karrieren i Forsvaret. I begge tilfeller vil altså individet fullføre en

⁶¹ Det finnes en lang rekke studier som viser korrelasjon mellom utdanning og inntekt. Se for eksempel Cunha, Karahan, og Soares (2011).

⁶² Med kostnader siktes det ikke her til studieavgifter, fravær av inntekt, osv., men at utdanning krever anstrengelser, tid, osv. Det kreves imidlertid mindre anstrengelser fra en høyproduktivperson enn en lavproduktivperson.

⁶³ Weiss (1995) understreket at de to teoriene ikke trenger være gjensidig utelukkende, slik at utdanning kan gi høyere lønn både som følge av mer kompetanse knyttet til arbeidsoppgaven og som et signal på høyere produktivitet.

utdannelse og bruke den som et signal på høy produktivitet overfor fremtidige arbeidsgivere, jf. teorien om utdanning som et signal.

Vi studerer altså en forenkling hvor vi antar at et individ står overfor to valg, enten

- a) ta to år⁶⁴ med utdanningspermisjon i Forsvaret, for deretter å starte rett i sivil jobb ved karriereslutt i Forsvaret på 35 år, hvor årslønn antas å være 700 000⁶⁵ i de to første årene, eller
- b) ta pengebonus mens vedkommende er i Forsvaret og heller ta de to årene med utdannelse ved karriereslutt i Forsvaret, da uten lønn.

Tidsperioden vi studerer blir da fra individet er 21 til det er 37 år, hvor de to siste årene er etter endt tjeneste i Forsvaret i begge tilfeller. Nåverdien av bonusordningene i denne perioden sammenlignes for å studere hvilken ordning som gir høyest relativ verdi for individet. I praksis kan personellet naturligvis slutte ved hvilken som helst alder, for eksempel etter første bonusutbetaling, enten det er pengebonus eller utdanningsbonus. Kombinasjonene av sluttalder, antall og type bonusutbetaling er for mange til at vi kan modellere og beregne verdien av alle tenkelig alternative kombinasjoner. Vi velger her å beregne verdien for alternativene som innebærer at kontraktene fullføres, fordi det gir den beste sammenligningen av ordningene.

Det kan argumenteres for at de fleste typer utdanning, for eksempel fag-/mesterbrev, eller en bachelorgrad, gir generell kompetanse som er overførbart til de fleste type stillinger i Forsvaret (FST, 2020).⁶⁶ I så fall øker produktiviteten i stillingen som følge av økt sivil humankapital. For at personellet som tar utdanning skal få monetær avkastning (pengeverdi) i Forsvaret på investeringen, må den økte produktiviteten gi utslag i høyere lønn mens personellet er ansatt på T35-kontrakten. Utdanning vil nok telle positivt for personellet i lønnsforhandlinger, men det vil neppe være en automatikk i at permisjon med utdanning belønnes med raskere lønnsutvikling. På den andre siden fører studiepermisjon til relativt lavere erfaring fra militært arbeid og dermed også relativt lavere militær humankapital.⁶⁷ Dette trekker i motsatt retning i en lønnsforhandling. Fordi det er såpass stor usikkerhet knyttet til avkastningen på sivil utdanning i Forsvaret i dette tilfellet, velger vi å ikke tillegge utdanning økt «verdi» (høyere lønn) for personellet i modellen

⁶⁴ Det vil antagelig være en vesentlig variasjon blant personellet i type utdanning, og dermed hvor mange år som kreves for å fullføre utdannelsen. I tillegg vil noe personell studere ytterligere ved siden av jobb, eller har påbegynt utdanning fra tidligere. Vi antar derfor her at personellet som tar to år med utdanningsbonus i gjennomsnitt vil fullføre sin utdanning i løpet av sin karriere i Forsvaret. Under «vanlige stilte spørsmål» oppgir FST/HR at «Jeg ønsker å ta en bachelor, hvordan kan jeg få til dette når utdanningsbonusen kun gir 2 års studiepermisjon? F.eks. kan man gjennomføre år 1 av bacheloren på deltid over to år med hjelp av statens personalhåndbok (9.11.10 § 10 Lese- og eksamensdager). Permisjon i forbindelse med lese og/eller eksamensdager må avtales med avdelingssjef. Ellers er de fleste fag- og mesterbrev mulig å ta i løpet av 2 år dersom man ønsker det.»

⁶⁵ Fordi vi ikke har empiri på hva T35-personell tjener i det sivile etter endt kontrakt, antar vi at sivil lønn tilsvarende den lønnen de hadde i Forsvaret på sluttidspunktet. Med tilgang på data for personell som har sluttet i Forsvaret vil vi i fremtidig forskning kunne oppdatere parameterne i REBMOD på dette området.

⁶⁶ Hanson og Presterud (2021) viser at nytten av sivil utdanning kan variere sterkt mellom avdelinger i Forsvaret.

⁶⁷ Lavere avkastning på den forsvarsspesifikke humankapitalen, er en kostnad ved ordningen som Forsvaret også må bære.

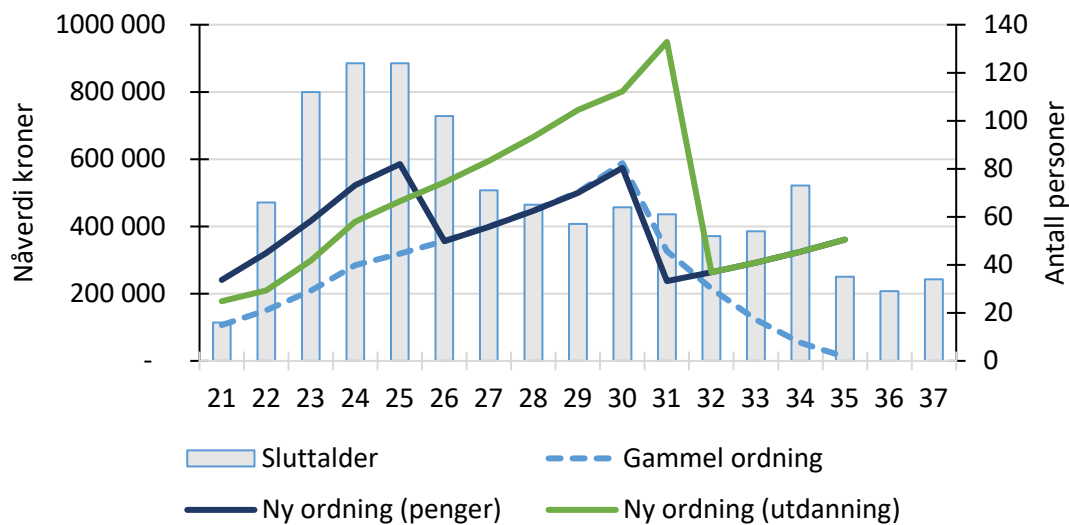
mens de er ansatt på T35-kontrakt.⁶⁸ Relativt lavere avkastning på den militære humankapitalen kan også gi utslag i lavere avkastning for gruppen av personell som individet tilhører, avhengig av hvordan funksjonelt fravær slår ut i individets avdeling. Hvordan dette kan påvirke individets beslutninger kommer vi tilbake til i delkapittel 6.3.

Årene med studiepermisjon kommer også med en annen kostnad for personellet. Personellet med utdanningsbonus går glipp av de tillegg, typisk aktivitetsbaserte, som personellet uten permisjon mottar. Disse tilleggene utgjør derfor en alternativkostnad til ordningen med utdanningsbonus.⁶⁹ Vi har beregnet alternativkostnaden i form av tapte tillegg til 263 000 kroner for en 26-åring og 317 000 for en 31-åring, basert på historiske lønnsutbetalinger. Disse beløpene «trekkes fra» utdanningsbonusen i modellberegningene.

Figur 4.4 viser beregnet nåverdi for personellet av utdanningsbonus, sammenlignet med pengebonus i ny og gammel ordning. Vi ser at ny ordning med pengebonus er mer verdt enn andre ordninger frem til og med 25 år. I perioden fra 26–32 år er utdanningsbonus verdt mer enn pengebonus og gammel ordning for personell som ønsker sivil utdanning. Etter 32 år er ny pengebonus og utdanningsbonus like mye verdt. Det er fordi vi antar at personellet på utdanningsbonus kunne sluttet på denne alderen og startet i sivil jobb med lønn tilsvarende som pengebonusmottager har i Forsvaret. Med andre ord gir ikke det å være på utdanningsbonus lenger noen fordeler sammenlignet med å være på pengebonus, og det er likegyldig for personellet hvilken av de to nye ordningene de er på. I perioden etter 32 år er ny ordning verdt mer for personellet sammenlignet med gammel ordning.

⁶⁸ Effekten av sivil utdanning for lønn i Forsvaret, og i sivil sektor, kan selvsagt studeres empirisk. Avkastningen på investering i sivil humankapital vil naturlig variere mellom ulike typer utdannelser. Med tilgang på data om hva personellet tjener etter endt T35-kontrakt, vil det være mulig å komme med nærmere estimater for denne parameteren. Dette overlater vi imidlertid til videre forskning.

⁶⁹ Vi legger her til grunn at personellet som tar betalt permisjon til utdanning i gjennomsnitt legger ned et antall timer med arbeid i studiene som tilsvarer arbeidsinnsatsen de ellers ville lagt ned i Forsvaret.



Figur 4.4 Nåverdi av utdanningsbonus (heltrukket grønn linje), sammenlignet gammel og ny ordning for pengebonus, etter alder. Antall personell som slutter etter alder i stolper (høyre akse).

Ved å inkludere historiske slutttrater etter alder (stolpediagram) i figur 4.4, illustreres betydningen av forskjeller i ordningenes relative verdi. Det er antagelig hensiktsmessig at bonusordningen utgjør relativt stor verdi for aldersgruppen hvor slutttratene historisk har vært høyest. I alderen 23–26 år, hvor slutttratene er høyest, er verdien av pengebonus høyere enn for utdanningsbonus i de tre første årene. Det betyr at alt annet likt vil personellet i gjennomsnitt foretrekke pengebonus i disse tre årene. I videre diskusjon av ny bonusordning er det avgjørende å ha med seg en viktig egenskap ved ordningen, nemlig personellens valgfrihet: personellet vil til enhver tid etter ansettelse være på bonusordningen, men det er først etter fire års ansiennitet at personellet for første gang må gjøre et bindende valg mellom utdanning eller pengebonus. Dynamikken i ordningen blir derfor at personellet tenker på ordningen som pengebonus når det har høyest verdi, og utdanningsbonus når verdien av utdanning er relativt høyest. Det er med andre ord den til enhver tid mest verdifulle ordningen som legges til grunn når personellet tar beslutning om å fortsette i stillingen eller ikke. Verdien av ordningen og dens effekt på slutttrater bestemmes altså av den bonusen som har høyest verdi i det aktuelle tidsrommet. Denne egenskapen gjelder imidlertid kun frem til og med tidspunktet personellet må ta et aktivt valg mellom pengebonus eller utdanning.⁷⁰ Tidspunktet for valg av type bonus er derfor svært kritisk for virkningen av hele ordningen.

For det første kan verdien av hele ordningen øke når personellens valg av type bonus kan utsettes, fordi valgmulighetene holdes åpne. Da vil en eventuell endring i preferanser for utdanning ikke resultere i et tap av verdi fordi man på et tidligere tidspunkt var tvunget til å gjøre et valg av ordning. For det andre oppstår det mest kritiske tidspunktet for de relative verdiene av ordningen i det personellet må velge type bonus. Riktig *timing* av dette tidspunktet er derfor avgjørende for

⁷⁰ Personellet har mulighet til å velge pengebonus ved første utbetaling og utdanning ved neste, og omvendt. Vi har imidlertid ikke beregnet verdien av disse tilfellene her.

om personellet velger utdanning eller pengebonus. Betydningen av *timing* illustreres ved de høye sluttratene per alderskull i alderen 23–26 år i figur 4.4. Først øker verdien av ordningen i takt med de økte historiske sluttratene frem til og med 25 år, drevet av en nærstående pengebonus. Det betyr at ordningen tar inn over seg det som antagelig er en høyere turnoverintensjon denne perioden, og vil sannsynligvis øke ståtiden noe for personell som tidligere sluttet på dette tidspunktet.

Videre overtar utdanningsbonus med stigende verdi når den relative verdien av pengebonus avtar etter første utbetaling. Dersom det er slik at preferansene for utdanning blir sterkere med alder, for eksempel gjennom økte forventninger fra omgivelsene om å ha utdanning på et gitt tidspunkt i livet, kan denne timingen være svært hensiktsmessig. Både personellet som er relativt opptatt av utdanning, og personellet som vrir preferanser mot utdanning som følge av økt alder, får da en mulighet de ikke hadde på dette tidspunktet med tidligere ordning. Det representerer en betydelig høyere sannsynlighet for økt ståtid blant disse to gruppene personell. Det er spesielt interessant at den sistnevnte gruppen får både i «pose og sekk» ved at de først motiveres av den forbedrede pengebonusen, før de fortsetter ytterligere som følge av ny utdanningsbonus.

Til slutt medfører timingen at verdien av utdanning er relativt lavere enn pengebonus på tidspunktet personellet aktivt må velge ordning, gitt at bonus utbetales i år 5 (alder 25 i figuren). I gjennomsnitt vil derfor personellet velge pengebonus. Til sammenligning finner Hanson og Presterud (2021) at om lag 15 prosent av alt T35-personell i fire ulike avdelinger ville foretrukket utdanningsbonus på ny ordning.

Selv om vår modell viser at pengebonus har relativt høyest verdi i gjennomsnitt når personellet velger ordning, betyr det ikke at alt personell velger pengebonus. Fordi det både vil være innbyrdes variasjon i diskonteringsrater innenfor et gitt årskull, og variasjon i ansiennitet mellom årskull, vil verdiene av ordningene variere mellom grupper av personell med samme alder eller ansiennitet. Som vi skal komme tilbake til, kan personellet også verdsette andre forhold ved utdanning. Men vår modell predikerer at den største gruppen vil velge pengebonus, alt annet likt.

4.4 Overgang til T60-kontrakt og utbetaling av bonus

Med OMT øker antall spesialister, og det er hensiktsmessig med en økt andel av disse på T60-kontrakt (FST, 2020). I henhold til Iverksettingsbrevet for ny bonusordning skal en eventuell T60-kontrakt tilbys så tidlig som mulig og i god tid før andre bonustildeling ved 10 års ansiennitet. Unntaksvis kan dette fravikes dersom personellet innehar kritisk kompetanse som arbeidsgiver gjennom etterfølgerplanlegging ikke kan erstatte. Personell som går over på T60 frasier seg fremtidig bonus, men beholder midler de eventuelt allerede har fått utbetalt.

Tilbud om fast ansettelse i Forsvaret vil antagelig være attraktivt for deler av T35-personellet. Hanson og Presterud (2021) finner at om lag 40 prosent kunne tenkt seg å fortsette i Forsvaret etter endt kontrakt. Samlet sett representerer derfor muligheten for T60-kontrakt antagelig en økt sannsynlighet for å beholde ettertraktet kompetanse i Forsvaret. Ordningen med T35-bonus kan imidlertid gjøre T60-kontrakten mindre attraktiv enn den ellers ville vært.

Med fast ansettelse i Forsvaret er det lønnsbetingelsene for T60-personell som ligger til grunn for personellens nåverdi av fremtidig inntekt, og således deres valg om å bli værende i Forsvaret eller ikke, slik det er modellert i REBMOD. I denne rapporten tar vi imidlertid ikke høyde for å beregne nåverdi av livsinntekt for T60-personell. Vi vil imidlertid kommentere kort på hvordan muligheten for T60 kan påvirke T35-bonusordningen og visa versa.

T35-bonus representerer en alternativkostnad for overgang til T60-karriere, fordi personellet ved overgang til T60 går glipp av en pengeutbetaling de ellers ville ha medregnet i sine valg. Det reduserer den relative verdien av T60 sammenlignet med en sivil karriere etter avsluttet T35-kontrakt. Det kan isolert sett redusere sannsynligheten for å rekruttere til T60, og indirekte øke sluttratene for T35-personell som kunne tenke seg å fortsette i Forsvaret. Dette gjelder T35-personell med preferanser for å vente på bonusutbetaling, for deretter å fortsette på T60. Når det ikke er mulig å bli ansatt på T60-kontrakt etter å ha mottatt T35-bonus, eller ikke mulig å få T35-bonus hvis en fortsetter på en T60-kontrakt, virker bonusen som et insentiv til å velge et sivilt alternativ tidligere enn personellet ellers ville gjort.

Det kan også tenkes at personell med særlig etterspurt kompetanse spekulerer i at Forsvaret likevel vil tilby dem T60, selv om store deler av T35-bonus allerede er mottatt. Det kan skape en usikkerhet rundt Forsvarets tilgang på personell. Videre er det lite kostnadseffektivt å betale ut bonus til personell som uansett ville fortsatt på T60, jmfør delkapittel 2.4.

4.5 Virkninger på sluttrater og ansiennitet

REBMOD kan også brukes til å predikere virkninger på sluttrater og ansiennitet som følge av ny ordning, alt annet likt. Frem til personellet aktivt må velge bonusvariant i 24–25 års alderen, er modellprediksjonen entydig: den nye ordningen verdsettes vesentlig høyere enn gammel. Det skaper en forventning om reduserte sluttrater for denne aldersgruppen, og bidrar isolert til å øke ansienniteten blant T35-personellet. Samtidig predikerer REBMOD at et flertall av personellet vil velge pengebonus ved første utbetaling. Det har betydning for andelen av personell som skal sammenlignes mot henholdsvis pengebonus og utdanningsbonus når virkningen på sluttrate skal studeres.⁷¹

For den største andelen som først velger pengebonus, og derfor også pengebonus ved neste anledning, er den nye ordningen mer verdt enn den gamle ordningen etter at personellet har fylt 32 år (11 års ansiennitet). Det skaper en forventning om lavere sluttrater for denne gruppen personell. Fordi antallet personer som blir i Forsvaret til de er 30 år antagelig er høyere med ny ordning, er imidlertid nettoeffekten for ansiennitet enda sterkere for denne gruppen. Den positive effekten for sluttrater ved ny ordning må sannsynligvis reduseres noe hvis det også skal tas hensyn til virkningen vi ikke har verdsatt i REBMOD, knyttet til lavere fleksibilitet når karrieren ikke lenger kan avsluttes mellom 10 og 14 års ansiennitet og samtidig få utbetalt opptjent bonus.

⁷¹ Vi antar at kun ett år med utdanningsbonus er lite attraktivt fordi mulighetene til å fullføre en studie reduseres betydelig. Følgelig antar vi at svært få vil velge utdanning ved andre utbetaling når de har valgt pengebonus ved første anledning.

Tilsvarende argumentasjon kan føres for personellet som velger utdanningsbonus. Fordi utdanningsbonus er mer verdt enn gammel ordning for alle aldre, skapes det en forventning om lavere sluttrater og økt ansiennitet for denne gruppen. Når ordningene sees under ett, er nettoeffekten på ansiennitet av den nye, sammenlignet med den gamle ordningen antagelig positiv i hele aldersgruppen 20–35 år.

5 Kostnadskonsekvenser av ny bonusordning

5.1 Bakgrunn for kostnadsanalyser

I delkapittel 2.4 definerte vi en bonusordning som kostnadseffektiv når det ikke finnes andre insentiver som gir tilsvarende effekt for en lavere ressursbruk. Vi viste i kapittel 4 at personellet verdsetter ny ordning høyere enn gammel, slik at ny ordning gir størst effekt, alt annet likt. Men er ny ordning også kostnadseffektiv?

Med ny bonusordning vil kostnadene knyttet til bonusutbetalinger i Forsvaret øke, selv uten en positiv effekt på ståtid, fordi flere vil ha rett til de første delutbetalingene i den nye bonusordningen. Samtidig kan kostnadene gå ned på andre områder hvis ståtiden øker, som følge av det økte erfaringsnivået blant personellet og behovet for å utdanne færre. Videre vil behovet for å rekruttere færre redusere rekrutteringskostnadene, og den økte verdi av ordningen for personellet kan forbedre rekrutteringen. I det følgende vil vi gjøre rede for de ulike mekanismene som kan påvirke kostnadene ved ny ordning, sammenlignet med gammel. Vi vil også utlede et eksempel på beregning av kostnaden ved ny ordning med to ulike scenarier for effektene av ordningen. Som en forenkling tar vi utgangspunkt i at alt personell velger pengebonus.⁷² Kostnadene i hvert scenario og baseline presenteres i tabell 5.1, på side 82.

5.2 Virkninger som følge av utbetalingstidspunkt

I ny ordning flyttes utbetalingen av 7 av de totalt 11 G i bonus til et tidligere tidspunkt i personellens karriere, hhv. 3 G etter 5 års ansiennitet og 4 G etter 10 år (vi antar her at alle får utbetalt pengebonus). Det medfører at det er en ny gruppe personell som mottar bonus (sluttet før 10 år) i ny ordning sammenlignet med gammel (gruppe 2 i tabell 5.1).

⁷² Utdanningsbonus vil ha en noe høyere kostnad enn pengebonus fordi avkastningen på den militære humankapitalen fordeles på færre år i tjeneste, og således blir lavere. Videre kan avvikling av funksjonelt fravær også medføre merkostnader. Beregning av disse kostnadene overlates imidlertid til videre forskning.

Videre har vi antatt at personellet i gammel ordning som sluttet før 35 år, men står lenge nok til å få utbetalt bonus (Gruppe 3a i tabell 5.1), får utbetalt 5,5 G i gjennomsnitt.⁷³ I ny ordning vil utbetalingen på 3G allerede ved 5 års ansiennitet gi denne gruppen 1,5 G høyere utbetaling i gjennomsnitt (vist som «Ekstra utbetaling (150K)» i tabell 5.1). Statens midler har en alternativ anvendelse med tilhørende avkastning. Det er derfor ikke likegyldig for staten som finansierer ordningen, og dermed heller ikke Forsvaret, når bonusforpliktelsene inntreffer. Når økonomiske virkninger inntreffer på ulike tidspunkt i tiltakene som vurderes, er det nåverdien av tiltakene som skal benyttes i en sammenligning eller rangering av dem. Diskontering ved bruk av kalkulasjonsrente regner fremtidige verdier om til kontantekvivalente verdier vurdert på et bestemt referansetidspunkt. Vi bruker her en risikofri kalkulasjonsrente på 2 prosent når vi sammenligner bonusordningene.⁷⁴ Diskontering av bonusutbetalingene øker kostnaden ved de tidlige utbetalingene i ny ordning, og utgjør således en egen kostnad knyttet til utbetalingstidspunkt. Det påløper derfor en merkostnad ved å flytte deler av utbetalingen til denne gruppen nærmere i tid (diskontering i tabell 5.1).

Personell som står til de er 35 år og fullfører kontrakten, utgjør Gruppe 3b i tabell 5.1. Denne gruppen har den samme samlede utbetaling i begge ordninger, men får utbetalt deler av beløpet på et tidligere tidspunkt i ny ordning. Tidlig utbetaling medfører en merkostnad (tidskostnad beregnet ved diskonterte kontantstrømmer), sammenlignet med gammel ordning.

5.3 Virkninger som følge av økt ståtid og erfaring

Dersom den nye ordningen har positiv effekt på ståtiden vil det være en større andel personell som når et høyere ansiennitetsnivå og dermed flere som får utbetalt bonus etter hhv. 5, 10 og 15 års ansiennitet. Dette personellet benevner vi Gruppe 1 i tabell 5.1 og representerer den direkte merkostnaden som følge av effekten ny ordning har på ståtid.

Med økt ståtid og erfaring reduseres samtidig behovet for å rekruttere og utdanne personell, alt annet likt. Dette vil redusere hhv. *rekrutteringskostnader* og *utdanningskostnader*, og kan utgjøre gevinster ved ny bonusordning. I det følgende eksempelet legger vi sjablongmessig til grunn en rekrutteringskostnad på 50 000 kroner per årsverk, og utdanningskostnad på 500 000 kroner per årsverk. I praksis vil kostnaden antagelig variere mye med type stilling.⁷⁵

⁷³ Vi gjort en forenkling ved å gruppere alle utbetalinger for personell mellom 28–33 år slik at de kommer ved 30 år og er på 5,5G i gjennomsnitt.

⁷⁴ Grunnen til at vi benytter risikofri rente er at staten har garantert disse utbetalingene. Det er derfor ingen systematisk risiko knyttet til kontantstrømmene.

⁷⁵ Etter det vi kjenner til eksisterer det ikke empirisk funderte satser for relevante rekrutterings- og utdanningssetter i Forsvaret. I mangel på alternativer benytter vi satser som er på linje med vår tolkning av FSTs antagelser i «Anbefaling og motivering – justert bonusordning» (saksdokument u.off.). FSTs antagelse er basert på en generell tommelfingerregel fra litteraturen. Etter vår vurdering er det sannsynlig at spesielt rekrutteringssatsene er noe lavere i Forsvaret, blant annet fordi førstegangstjenesten kan legges til grunn for utvelgelse og rekruttering av kandidater (med mindre man også tillegger rekruttering store deler av kostnadene knyttet til førstegangstjenesten). Resultatene knyttet til rekrutterings- og utdanningskostnader er derfor svært usikre (i tillegg kommer usikkerhet knyttet til antall årsverk), men kan likevel benyttes til å illustrere relative forskjeller mellom alternativene.

Videre antar vi at produktiviteten til T35-personellet øker med erfaring. Det betyr at dersom erfaringsnivået øker som følge av ny bonusordning, vil også Forsvarets operative evne øke, alt annet likt. En annen virkning knyttet til økt erfaringsnivå kan være færre ulykker og mindre feilbruk av materiell. Det kan igjen resultere i lavere *driftskostnader* og færre *skader på eller tap av personell*. Slike gevinster ved ny ordning er imidlertid komplisert å verdsette, og tallfestes derfor ikke i eksempelet nedenfor. Det samme gjelder den kvalitative virkningen av økt operativ evne og færre skader eller tap av liv.

En siste gevinst ved ny bonusordning som ikke er knyttet direkte til økt ansiennitet, men heller til at ny ordning er verdt mer for individet i ung alder, er *bedre rekruttering*. Som vist i delkapittel 4.2 økes verdien av å starte på en T35-kontrakt med om lag 150 000 kroner for en 21-åring. Økt verdi av en T35-kontrakt kan gjøre det enklere både å rekruttere flere og personell med høyere kompetanse. Det er imidlertid ikke mulig å tallfeste denne gevinsten ved bedre rekruttering uten omfattende analyser.

5.4 Eksempel på beregning av kostnadsvirkning ved ny bonusordning

Det ligger utenfor rapportens hensikt å beregne eksakte kostnadsvirkninger av ny bonusordning for T35-personell. Hensikten med dette eksempelet er å vise hvordan kostnadene kan beregnes, og det gjøres derfor grove overslag på parameterne i beregningene.

Som nevnt tidligere, antar vi for enkelthets skyld at alt personell velger pengebonus. I beregningen av størrelsen på utbetalingene ved hhv. 5, 10 og 15 års ansiennitet legger vi til grunn personellstrukturen (ansienniteten) slik den så ut i 2018 i følge våre data, jamfør kapittel 3. Dette personellscenarioet kaller vi baseline (2018). Deretter tester vi hva som skjer med kohortene med henholdsvis 5, 10 og 15 års ansiennitet i 2018-dataene hvis retensjonen økte, sammenlignet med 2018-dataene uten en slik økning. Vi gjennomfører altså ikke en personellsimulering for å vise utviklingen i kostnader de neste årene som følge av at personellstrukturen utvikler seg over tid. Beregningene kan derfor ikke benyttes som et estimat på bonusordningens kostnader for et gitt år frem i tid, for eksempel 2021.⁷⁶ For gammel ordning (baseline) legger vi til grunn at personellet som slutter før fullført kontrakt og har rett på utbetalt bonus, i snitt får utbetalt 5,5 G. En sentral kostnadsdriver i ny ordning er effekten på ståtid. Fordi vi vet lite om virkningen av ny ordning *ex ante*, benytter vi her to scenarioer for effekt på ståtid:

Scenario 1: 10 prosent flere som fortsetter til de har 5 års ansiennitet, ytterligere 5 prosent økning ved 10 års ansiennitet, og 5 prosent flere til 15 års ansiennitet (jamfør figur 4.4 hvor ny ordning har høyere verdi både for 20- og 30-åringene).⁷⁷ Det tilsvarer 10 prosent, 16 prosent og 21 prosent økning ved henholdsvis 25 år, 30 år og 35 år sammenlignet med baseline (2018).

⁷⁶ Beregningen lar seg imidlertid nokså enkelt tilpasses en simulert personellutvikling dersom det blir tilgjengelig, slik at et mer presist kostnadsbilde frem i tid kan beskrives. Dette overlater vi imidlertid til videre forskning.

⁷⁷ FST (2020) oppgir et estimat på 20 % reduksjon i sluttrate som realistisk.

Scenario 2: 30 prosent flere fortsetter til de har 5 års ansiennitet, ytterligere 15 prosent flere til 10 og 15 års ansiennitet. Det tilsvarer 30 prosent, 50 prosent og 72 prosent økning ved henholdsvis 25 år, 30 år og 35 år sammenlignet med baseline (2018).

I tabell 5.1 ser vi hvordan endringer i sluttratene slår ut i endring i antall årsverk ved hhv. 5, 10 og 15 års ansiennitet i de to scenarioene, sammenlignet med baseline.⁷⁸ For eksempel ser vi at antall årsverk med 5 års ansiennitet øker fra 339 i baseline til 373 og 441 i hhv. scenario 1 og 2. Hvilken endring i ståtid denne økningen i årsverk tilsvarer, vil imidlertid kreve en egen simulering av personellstrukturen hvor det også tas hensyn til endring i ståtid for personell med lavere ansiennitet. Det overlater vi til videre forskning. Samlet kostnad på de tre utbetalingstidspunktene for bonus i ny ordning finner vi ved å multiplisere antall årsverk med respektiv bonus.

Totalkostnaden ved hvert utbetalingstidspunkt kan dekomponeres i tre ulike virkninger: Den første er bonus til personell som endrer sin adferd ved ny bonusordning tilstrekkelig til at de oppnår en bonus de ikke fikk utbetalt i gammel ordning (gruppe 1) – med andre ord kostnaden av å fremskaffe en effekt ved ny ordning. I scenario 1 er kostnaden knyttet til utbetalinger til folk som faktisk endrer atferd beregnet til 22 millioner kroner. Det utgjør i underkant av 10 prosent av alle midler som betales ut i ny ordning, og innebærer samtidig at over 90 prosent av midlene knyttet til ordningen utbetales til personell som *ikke* endrer adferd. Selv om 90 prosent av midlene ikke påvirker ansiennitet og ståtid, kan de likevel ha positiv effekt på rekruttering. Av midler som ikke påvirker adferd, utbetales det i scenario 1 52 millioner kroner til personell som uavhengig av ordning står til de har fem års ansiennitet (gruppe 2). Videre utbetales det 23 millioner kroner ekstra til personell som i gammel ordning fikk utbetalt bonus uten å fullføre kontrakten (gruppe 3a). Fordi utbetalingene i tillegg forseres i tid, påløper en merkostnad på 4 millioner kroner (diskontert) på toppen av de økte utbetalingene for denne gruppen. For personell som står ut kontraktstiden (gruppe 3b) er utbetalingene de samme i ny og gammel ordning. Ny ordning medfører imidlertid økte kostnader på om lag 1 million kroner som følge av at deler av utbetalingene kommer på et tidligere tidspunkt. Kostnadene ved ny ordning øker samlet sett med 88 millioner kroner i scenario 1.

I scenario 2 er effekten på ståtid vesentlig høyere, noe som resulterer i økt kostnad på 68 MNOK for personellet som endrer adferd. Det utgjør om lag 28 prosent av totale utbetalinger i dette scenarioet. Utgiftene knyttet til personellet som ikke endrer adferd er naturlig nok den samme i begge scenarioer. Den største kostnadsdriveren i ny bonusordning er altså ikke kostnader knyttet effekten av ordningen, men heller at det betales ut mer i bonus til personell som uansett ville blitt værende i Forsvaret.

Vi har også gjort et anslag på de positive kostnadsvirkninger (gevinstene) fra ny ordning. Dersom ståtiden går opp med ny ordning er det behov for å rekruttere og utdanne færre personell. I denne rapporten benytter vi som nevnt ikke egne personellsimuleringer som kunne vist mindre behov for nytt personell. Vi nøyer oss med å anta at utdanningsbehovet reduseres med 10 og 30 prosent i hhv. scenario 1 og 2. Av tabell 5.1 ser vi at det gir reduserte rekrutteringskostnader på mellom

⁷⁸ Et økt antall personell med lang ansiennitet motsvarer med lavere inntak av nytt personell, slik at det totale antallet T35-årsverk holdes konstant.

1 og 3 millioner kroner, mens utdanningskostnadene reduseres med mellom 9 og 27 millioner kroner.

Tabell 5.1 *Kostnader og gevinster for to ulike scenarier med effekter for ny bonusordning, sammenlignet med gammel ordning (baseline).*

	Baseline (2018)	Scenario 1	Scenario 2
Effekt (ansiennitet)			
5 år	0	10 %	30 %
10 år	0	5 %	15 %
15 år	0	5 %	15 %
Årsverk (ansiennitet)			
5 år	339	373	441
10 år	167	193	250
15 år	17	21	29
Kostnader ved utbetalingstidspunkt (MNOK)			
	101	197	244
Gruppe 1: Effekt av ny ordning (økt volum 25, 30 og 35 år)		22	68
Gruppe 2: Ble til 25 år, men fikk ikke bonus		52	52
Gruppe 3a: Sluttet før 35, men mottok bonus (550K)	83	105	105
<i>Ekstra utbetaling (150 000)</i>		23	23
<i>Merkostnader tidlig utbetaling (diskontering)</i>		4	4
Gruppe 3b: Står ut kontrakten til 35 år	19	19	19
<i>Merkostnader tidlig utbetaling (diskontering)</i>		1	1
Nåverdi av kostnader (MNOK)	82	171	210
Gevinster ved ny ordning			
Rekrutteringskostnader		-1	-3
Utdanningskostnader		-9	-27
Driftskostnader		+	++
Reduserte skader/tap av personell		+	++
Økt produktivitet (operativ evne)		+	++
Bedre rekruttering		+	++
Nettokostnad ved ordningen, nåverdi (MNOK)	82	161	180

FST (2020) påpeker at personellens erfaring og kompetanse kan ha en betydelig innvirkning på driftskostnader til vedlikehold og materiellslitasje, materiellens tilgjengelighet for operativ drift og sannsynligheten for uønskede hendelser med personskade. Det vil si at økt kompetanse og erfaring har potensiale for å gi både økonomiske, operative og sikkerhetsmessige gevinster. Det er vanskelig å anslå hvor store besparelsene vil være som følge av mindre materiellslitasje. I tabell 5.1 indikerer vi en positiv effekt som ikke lar seg tallfeste, men hvor effekten er større i scenario 2 enn i scenario 1. Det samme gjelder besparelsene ved færre skader og tap av personell. Økt produktivitet som følge av ansiennitet er også vanskelig å tallfeste. Uten omfattende innsikt i innsatsfaktorenes (arbeidskraft, kunnskap, våpensystemer, materiell, teknologi, osv.) påvirkning på produksjonen av operativ evne – det økonomer kaller produksjonsfunksjonen – er det også vanskelig å anslå hvor mye økt ansiennitet blant personellet påvirker operativ evne. I dette

eksempelet nøyer vi oss derfor med å angi en positiv effekt av økt produktivitet på operativ evne, og at effekten er størst i scenario 2, hvor ståtiden øker mest.

Den siste effekten vi har identifisert som følge av ny bonusordning er forbedret rekruttering. Det skyldes at ny ordning representerer en høyere verdi for personellet i gjennomsnitt enn gammel ordning. Når verdien av et insentiv øker, vil Forsvaret tiltrekke seg flere og bedre personell, alt annet likt. Forbedret rekruttering medfører i neste omgang økt operativ evne.

Netto nåverdi ved ny og gammel bonusordning angir hvilken ordning som er mest lønnsom. Tabell 5.1 viser at kostnadene er høyest i scenario 2, hvor også effekten av økt ståtid er størst. Nettokostnaden øker imidlertid underproportjonalt med effekten på ståtid og ansiennitet. Ny ordning er relativt dyr som følge av at langt flere enn tidligere får utbetalt bonus uavhengig av om ståtid endres eller ikke. Det kan bety at lønnsomheten ved ny bonusordning er avhengig av en vesentlig effekt på ståtid, og dermed også en vesentlig effekt for de virkningene vi ikke har tallfestet eller kun gjort anslag på i denne rapporten. For at bonusordningen skal være effektiv må den også gi større effekt enn ved å benytte tilsvarende midler på andre insentiver. Til sammenligning vil merkostnadene ved ny ordning i scenario 1 utgjøre om lag 20 000 kroner høyere regulativlønn til alt personell på T35-kontrakt.⁷⁹

6 Hvordan kan T35-bonusordningen videreutvikles?

6.1 Bakgrunn for videreutvikling

Fordi retensjonsbonus gjerne tilbys et utvalg av personellet hvor behovet for økt ståtid er størst, ligger det i kortene at den skal kunne videreutvikles basert på erfaringslæring og tilpasses i takt med endringer i rammevilkår og omgivelser. Med ny T35-bonusordning har Forsvaret tatt et viktig steg i denne retningen. I dette kapittelet vil vi spenne opp et lerret som viser hvordan Forsvaret kan videreutvikle ordningen for å øke effekten. Kapittelet kan også leses som en anbefaling om hvordan Forsvaret kan innrette en generell retensjonsbonusmodell, dersom det blir aktuelt i fremtiden.

⁷⁹ Det er ikke dermed sagt at vi anbefaler økt regulativlønn i stedet for bonus. Sammenligningen gjøres kun for å gi leseren et begrep om hvor mye kostnadsøkningen utgjør per person på T35-kontrakt. Differansen mellom baseline og scenario 1 er omtrent 80 millioner kroner. Legger vi til grunn 3 500 personer på T35-kontrakt og inkluderer 14,1 prosent arbeidsgiveravgift på regulativlønn, tilsvarer differansen om lag 20 000 kroner per person på T35-kontrakt. Ved total bortfall av bonusordning, slik den er modellert i scenario 1, utgjør det om lag 37 000 kroner høyere regulativlønn for alt T35-personell (150 millioner kroner fratrukket arbeidsgiveravgift fordeles på 3 500 T35-personell).

Funnene i dette kapittelet oppsummeres i følgende kulepunkter:

Bonusutbetaling i forkant – tapsaversjon

- Den psykologiske effekten bak tapsaversjon gjør ulempen ved å miste en bonus større enn å tjene den. Denne effekten kan utnyttes ved å betale ut bonus før den er opptjent.
- Utstrakt praksis i flere lands forsvar med utbetaling av signeringsbonuser og andre retensjonsbonuser før tjenesten er gjennomført, kan tyde på en forventning om at utbetaling i forkant gir størst effekt også i militær kontekst.
- En bonusutbetaling på for eksempel 3 G allerede i år 3, hvor utbetalingen er større enn opptjeningen, vil øke verdien av ordningen ytterligere for personellet uten at kostnadene øker i særlig grad for Forsvaret. En slik ordning forutsetter bindingstid eller tilbakebetaling av bonus hvis nødvendig bonusansiennitet aldri oppnås.

Iboende motivasjon – en bonus at jobben kan gjøres enda bedre

- Bonus kan også kobles mot forutsetningene for å gjøre en god jobb. Personell med iboende motivasjon motiveres nettopp av å kunne gjøre jobben bedre.
- Når personellet relaterer arbeidsoppgavene til samfunnsoppdraget oppleves det som en gevinst å løse oppgavene og den iboende motivasjonen oppstår.
- Personell som opplever arbeidet sitt som givende og inspirerende, trives med kollegaer og arbeidsoppgaver, er indre motiverte.
- Deler av bonusmidlene kan investeres i utstyr, trening og øving som appellerer til personellens iboende motivasjon. Med økt iboende motivasjon kan ståtiden også økes.
- Ideen om at personellet motiveres av å klatre i organisasjonshierarkiet, kan utnyttes ved å koble bonusutbetaling tettere mot «karrierehensyn». Differensiering av bonusordningene, og diskriminering av ordningene slik at ikke alle får dem, kan skape økt status og i neste omgang økt ståtid.
- Profesjonsfølelse og identitet kan bli viktig dersom bonusordningen er knyttet til hvordan samfunnet og omgivelsene ser på Forsvarets personell. Dersom ordningen ikke lenger forankres i at samfunnet kompenseres personellet for avbrutt arbeidsforhold, kan effekten av ordningen reduseres isolert sett.

Utdanningsbonus – investering i fremtidig motivasjon

- Utdanning i løpet av tjenesten kan øke iboende motivasjon dersom utdanningen medfører økt produktivitet i jobben, er forbeholdt noen få utvalgte («karrierehensyn»)

og gjør eksklusive arbeidsoppgaver tilgjengelige, eller når utdanning inngår som en viktig del av personellet's identitet.

- Dersom utdanning virker positivt for personellet's iboende motivasjon vil verdien av utdanningsbonus øke relativt til verdsetting av pengebonus, og en større andel personell vil foretrekke denne bonusformen.
- På den andre siden kan økt funksjonelt fravær være skadelig for hvordan personellet opplever at de oppfattes av sine kolleger og ledere. Dette fordi funksjonelt fravær kan øke arbeidsbelastning på annet personell i avdelingen. I så fall virker det negativt for andelen som velger utdanning.

6.2 Bonusutbetaling i forkant – tapsaversjon

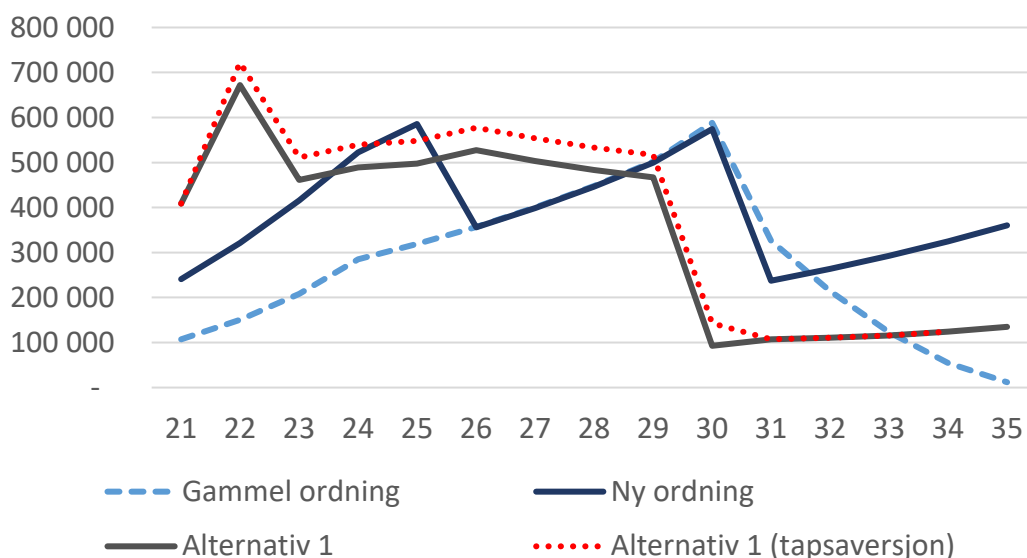
I kapittel 4 viste vi hvordan bonusutbetaling i nær tid var mer verdt enn utbetalinger for eksempel 10 år frem i tid. I tillegg til at det nære er mer verdt for personellet, (men koster også mer for Forsvaret) finnes det en psykologisk effekt⁸⁰ som gjør effekten av tidlige bonusutbetalinger større. Teorien bak *tapsaversjon* peker på at vi ergrer oss mer over å tape en krone enn det gleder oss å vinne den samme kronen. Legger vi nevnte teori til grunn vil det derfor gi større effekt å utbetale bonus før den er opptjent. Dersom personellet slutter, taper de bonusen og må betale tilbake beløpet de ikke har opptjent tilstrekkelig ansiennitet til. Når personellet da potensielt taper bonus ved å slutte i Forsvaret, i stedet for å vinne den i fremtiden ved å fortsette i Forsvaret litt til, utnyttes psykologien bak tapsaversjon.

Studier som tester kausale virkninger av tapsaversjon i insentivordninger, finner nokså store effekter. Bruken av tapsaversjon kan også være avgjørende for at insentivet i det hele tatt skal gi noen effekt. For eksempel studerer Fryer mfl. (2012) prestasjonsbasert bonus til lærere, og finner at insentivordningen kun har effekt om lærerne får bonus utbetalt i forkant, og må betale tilbake om de ikke leverer etter planen. Betales bonusen ut etter at resultatene er oppnådd, gir altså insentivet ingen virkning. Vi kjenner imidlertid ikke til studier som viser en kausal sammenheng mellom utbetalingstidspunkt og effekt i militær sammenheng. Likevel er det utstrakt praksis i flere lands forsvar å betale ut signeringsbonuser og andre retensjonsbonuser før tjenesten er gjennomført, jmfør delkapittel 2.3.5. Det kan tyde på en forventning om at utbetaling i forkant gir størst effekt i militær kontekst.

Figur 6.1 viser hvordan bonusordningen for T35-personell i Forsvaret kan utformes for å utnytte tapsaversjon. Første bonusutbetaling på 3 G kommer her allerede i år 3, hvor ansiennitet alene tilsier en lavere utbetaling. Bonusutbetalingen krever derfor en bindingstid, hvor de som måtte

⁸⁰ En utstrakt litteratur på referanseavhengige preferanser viser adferd som er konsistent med en forestilling om tapsaversjon (Kahneman og Tversky (1979); Tversky og Kahneman (1991)). Eksempler på avvikende adferd i denne litteraturen er blant annet «*endowment*»-effekten (Thaler (1980)), *status quo bias* (Samuelson og Zeckhauser (1988)), og observert avvik i villighet til å betale og villighet til akseptere i verdsetting av goder (Hanemann, 1991).

slutte betaler tilbake bonus de ikke har tilstrekkelig ansiennitet til å beholde. Videre kommer det nye 3 G i år 6, 3,5 G i år 10 og 1,5 G ved endt kontrakt. I figuren vises verdien av den alternative ordningen i grå linje, beregnet i REBMOD. Vi ser at verdien er høyere de tre første årene sammenlignet med pengebonus i ny ordning. I perioden år 4 og år 5 er verdien av ny pengebonus høyest, før alternativ ordning har høyest verdi i tre år. Deretter har alternativ ordning lavere verdi fordi pengene ble prioritert de første årene. Dette er imidlertid resultatet *før* vi tar høyde for at personellet kan ha tapsaversjon. I prikket linje i figuren skifter vi linjen oppover for å ta høyde for effekten av tapsaversjon. Fordi tapsaversjon ikke er studert for et sammenlignbart utvalg personer, har vi ikke forutsetninger for å angi en størrelse på effekten. Her har vi imidlertid lagt inn en effekt på om lag 20 prosent i verdi for eksempelets skyld. Resultatet blir da at alternativ ordning har høyere verdi i åtte av de ti første årene, sammenlignet med ny pengebonus. Det betyr at alternativ ordning med tapsaversjon har større effekt enn ny pengeordning for hoveddelen av personellet.



Figur 6.1 Nåverdi av alternativ ordning med første bonusutbetaling på 3G i år 3, før bonusen er opptjent (grå linje). Illustrert verdi av alternativ ordning i prikket linje, hvor det er tatt hensyn til tapsaversjon hos personellet.

En annen egenskap ved en ordning som utbetaler mer bonus på forskudd, er de finansielle besparelsene Forsvaret kan oppnå som følge av differansen mellom Forsvarets og personellens diskonteringsrater. Mens personellens diskonteringsrater kan ligge rundt 15 prosent, vil Forsvaret (staten) operere med en risikofri rate på 2 prosent. Det gir Forsvaret en mulighet til å ta ut en monetær gevinst ved å betale ut en lavere bonus, men på et tidligere tidspunkt, og oppnå samme effekt på ståtid som tidligere. Denne muligheten gjør seg imidlertid ikke gjeldende så lenge total bonusutbetaling ligger fast på 11 G.

6.3 Iboende motivasjon – en bonus at jobben kan gjøres enda bedre

Forsvaret er neppe tjent med at penger er den avgjørende driveren bak personellens motivasjon. Samfunnsoppdraget og spennende oppgaver er antagelig viktigere i denne sammenheng. Det kan være et argument for at bonus kobles mot forutsetningene for å gjøre en god jobb. Personell med iboende motivasjon motiveres nettopp av å kunne gjøre jobben bedre. Mens monetære insentiver (penger) tradisjonelt har fått størst oppmerksomhet i samfunnsøkonomifaget, er det nå vokst frem et stort felt som også inkluderer iboende (*intrinsic*) motivasjon i de økonomiske modellene. Perspektivene på iboende motivasjon er mange i litteraturen. I denne rapporten søker vi perspektiver som treffer militært personell nærmest, og benytter derfor inndelingen fra Lindgren og Hanson (2019). Det gir oss fire ulike perspektiver på iboende motivasjon:

- i. personellens motivasjon for arbeidets samfunnsoppdrag
- ii. personellens indre motivasjon
- iii. personellens karrierehensyn
- iv. de ansattes sosiale identitet og profesjonsfølelse

Det første perspektivet peker på at personellet kan motiveres av det samfunnsoppdraget deres virksomhet er satt til å løse, 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). Når personellet relaterer arbeidsoppgavene til samfunnsoppdraget oppleves det som en gevinst å løse oppgavene og den iboende motivasjonen oppstår.

Uavhengig av virksomhetens samfunnsoppdrag kan personellet likevel oppleve arbeidet sitt som givende og inspirerende og de kan trives med kollegaer og arbeidsoppgaver. Når denne type faktorer påvirker motivasjonen, er personellet indre motivert. Gitt Forsvarets egenart er det ikke unaturlig å anta at store deler av personellet er indre motivert.⁸¹ Motivasjon gjennom samfunnsoppdraget og indre motivasjon har det til felles at motivasjonen øker som en funksjon av prestasjoner og resultater i jobben. Det betyr at dersom bonusordningen gjør det mulig for personellet å prestere bedre på jobb, vil også motivasjonen øke. Bedre prestasjoner og resultater blant personellet er selvsagt i seg selv også av verdi for Forsvaret.

Denne egenskapen illustreres i et paper av Brekke og Nyborg (2010) med den treffende tittelen «Selfish Bakers, Caring Nurses?»⁸². I paperet argumenteres det for å investere i utstyr som gjør de iboende motiverte sykepleierne i stand til å gjøre en bedre jobb, heller enn å gi dem bedre betalt. Det gir et gunstig utfall også for hvem som ender opp som henholdsvis bakere og sykepleiere. Fordi indre motivasjon er vanskelig å observere i en ansettelsesprosess (intervjusituasjon), er det en fordel å kunne tilby insentiver som virker sterkere på indre motiverte

⁸¹ Hanson, Steder, og Kvalvik (2016) viser at indre motivert personell inne til førstegangstjeneste rapporterer høyere innsats sammenlignet med ytre motivert personell.

⁸² Bakerens innsats er lett å måle i form av antall bakte brød. Sykepleierens innsats er vanskelig å måle presist, for eksempel i form av «friske pasienter». Det er derfor lettere for «late» personer å snike seg unna som sykepleier sammenlignet med jobben som baker.

kandidater sammenlignet med kandidater uten slik motivasjon. Ved å bruke forholdsvis mye penger på utstyr fremfor lønn, søker automatisk de indre motiverte individene på jobben som sykepleier og de ytre motiverte på jobben som baker. Vi sier gjerne da at insentivene er utformet slik at de indre motiverte kandidatene «selvselekterer» seg selv til jobben. En bonus som utnytter den samme mekanismen i Forsvaret, vil således både kunne øke motivasjon og ståtid blant det indre motiverte personellet, i tillegg til å øke andelen slikt personell rekruttert i fremtiden gjennom selvseleksjon.

Det er verdt å merke seg skattleggingen av bonus rettet mot iboende motivasjon kan være ulik sammenlignet med penge- og utdanningsbonus. Mens for eksempel investeringer i bedre utstyr skattlegges gjennom merverdiavgift, kan penger utbetalt til personellet få nokså høye skattesatser. Slik sett kan motivasjon rettet mot iboende motivasjon gi relativt mer verdi for pengene i Forsvaret.

Den tredje typen iboende motivasjon vi ser nærmere på er «karrierehensyn». Ideen om at personellet motiveres av å klatre i organisasjonshierarkiet, selv om det ikke er lønn de nødvendigvis (alene) motiveres av, kan utledes fra litteraturen om turneringsteori (Lazear og Rosen, 1981). Det vil selvsagt kunne gjelde lønn i fremtiden, men også andre typer ikke-monetære insentiver som ansvar, status, stillinger, oppgaver, osv. Når Forsvaret har relativt små lønnsforskjeller etter alder, erfaring og grad (Hove 2013), blir de ikke-monetære aspektene ved å klatre i organisasjonshierarkiet relativt viktigere. Derfor må insentiver som stilling, oppgaver, ansvar og status også utnyttes for å øke ståtiden blant personellet.⁸³ Nøkkelen her ligger i å time disse insentivene så langt som mulig, slik at de treffer når turnoverintensjonen er mest kritisk. Differensiering av bonusordningene, og diskriminering av ordningene slik at ikke alle får dem, kan skape økt status. Denne økte status kan være med å forsterke virkningen av andre bonusinsentiver.

Den siste typen iboende motivasjon vi finner relevant, er knyttet til profesjonsidentitet. Identitetsøkonomien (Akerlof and Kranton 2000, 2002, 2008; Kranton 2016) forfekter at individet ikke bare reagerer på finansielle insentiver, men også på hvilke handlinger som forventes av dem og av andre individer man relaterer seg til. 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. Profesjonsfølelse og identitet kan bli viktig dersom bonusordningen er knyttet til hvordan samfunnet og omgivelsene ser på Forsvarets personell. Bonusordningen for T35-personell er historisk knyttet til at samfunnet skal kompensere personellet for ulempene ved at de må avbryte karrieren på 35 år. Dersom bonusordningene endres i en retning hvor dette argumentet blir mindre viktig, kan det medføre at iboende motivasjon svekkes isolert sett.

Som vi viser i dette kapittelet er perspektivene brede, og det er egentlig bare kreativiteten som setter grenser for hvordan en bonusordning kan innrettes for å treffe personellens iboende motivasjon. Den øvelsen vil vi imidlertid overlate til videre forskning, og nøyer oss her med å

⁸³ Legg merke til at vi for T35-personell ikke sikter til grad, men heller stilling, og de forhold som er knyttet til stilling utover grad.

gjengi eksempler på hvordan en slik ordning kan gi effekt for motivasjon og dermed ståtid i Forsvaret.

6.4 Utdanningsbonus – investering i fremtidig motivasjon

I kapittel 4 behandlet vi utdanningsbonus utelukkende som et monetært insentiv. Med perspektivene knyttet til iboende motivasjon i tankene, er det ikke vanskelig å forestille seg at muligheten til utdanning også kan øke den iboende motivasjonen. Når det gjelder samfunnsoppdraget vil iboende motivasjon øke dersom utdanningen medfører økt produktivitet i jobben. Når utdanning er et krav for å få en bestemt oppgave eller stilling personellet vil trives ekstra godt i, vil utdanning være en investering i spennende arbeidsoppgaver og å ha det gøy på jobben. Med andre ord vil utdanning kunne øke personellets indre motivasjon. Videre vil utdanning også kunne påvirke motivasjon knyttet til karrierehensyn når utdanning er noe eksklusivt forbeholdt noen utvalgte, og som gir tilgang til bestemte arbeidsoppgaver eller stillinger. Til slutt kan også utdanning inngå i personellets identitet, og påvirke hvordan omgivelsene forholder seg til personellet. Da kan utdannelse i seg selv gi en verdi for personellet.

Hvis et individ enten selv pålegger seg en forventning om at utdannelse er et mål i seg selv, eller indirekte pålegger seg det gjennom forventninger fra omgivelsene, vil individet ta beslutninger som sikrer et utfall hvor utdannelse blir fullført med høy sannsynlighet. Da vil for eksempel enhver utsettelse av studiestart redusere sannsynligheten for å få utdannelse og medføre negativ verdi for individet. Hvis personell i Forsvaret har slike preferanser, vil typisk de mest risikoaverse individene være villige til å betale en høy pris for å sikre seg en utdannelse før de oppfatter at det er for sent. Følger vi modelleringen fra kapittel 4, betyr det at noen helst vil unngå å sitte igjen uten utdannelse når de er 37 år. Her vil for eksempel alder og familiesituasjon være viktig. Dersom høyere alder og mer ansvar reduserer sannsynligheten for å fullføre en utdannelse, vil deler av personellet verdsette muligheten til å ta sivil utdannelse mens de er i Forsvaret relativt høyt. Denne tilbøyeligheten vil kunne øke med risikoaversjonen til personellet.

På den andre siden kan omgivelsene også skape forventninger om å *ikke* ta utdannelse mens personellet er i tjeneste. Det kan for eksempel oppstå dersom utdanningspermisjonen fører til lavere produktivitet, og dermed lavere avkastning på den militære humankapitalen, for hele gruppen personellet tilhører, enten det er et team eller hele avdelingen. I utvalget av T35-personell som studeres i Hanson og Presterud (2021) svarer 17 prosent at de forventer en negativ reaksjon fra sin kollega, om de hadde tatt ett års permisjon, for eksempel til utdanning. Slike mulige utfordringer ved funksjonelt fravær kan skape et press fra omgivelsene om ikke å velge utdanningsbonus, slik at personellets verdi av ordningen reduseres som følge av identitetsøkonomiske forhold. Dette viser at den sosiale settingen som personellet står i når de tar beslutninger, kan påvirke effekten av bonusordningen som et insentiv.

Når vi legger til grunn at utdannelse har verdi utover økt inntekt, slik som iboende motivasjon åpner for, kan det påvirke resultatene i kapittel 4. En mulig implikasjon er at kurven for utdanningsbonus i figur 4.4 skifter oppover, tilsvarende verdien utdanningsbonus har for motivasjon. Da blir dette bonusalternativet mer verdt for individet. Denne verdien vil kunne diskonteres på lik linje som verdien målt ved inntekt, slik at den blir mer verdt i starten av

perioden. Samtidig kan også forventninger fra omgivelsene, for eksempel kolleger, være med på å trekke verdien nedover. Størrelsen på nettoeffekten fra iboende motivasjon blir dermed nok så usikker uten å studere dette mer inngående.

Uten informasjon om hvordan personellet verdsetter utdanning utover endringer i inntekt, er det ikke mulig å indikere betydningen av de ikke-verdsatte virkningene fra muligheten til å ta sivil utdanning i Forsvaret. Etter hvert som personellet tar beslutning om penge- eller utdanningsbonus på ny bonusordning, vil det imidlertid bli mulig å vurdere størrelsen på denne virkningen nærmere. Her nøyer vi oss med å konkludere med at de ikke-verdsatte virkningene øker usikkerheten knyttet til hvor mange som velger utdanning, og at virkningene må være relativt høye for at et flertall av personellet vil velge utdanningsbonus.

7 Hvordan måle suksess?

7.1 Eksperimenter som måler effekt

Hvordan kan vi måle effekten av ny bonusordning og eventuelle nye tilpasninger av ordningen i fremtiden? For å utforme effektive bonusordninger er det en forutsetning å kunne måle hvordan de ulike elementene i ordningen påvirker ståtid. Mer innsikt i bonusordningens mekanismer gjør det mulig å utforme ordningen mer treffsikker, slik at kostnadene går ned og effekten opp.

Effekten av bonusordningen for T35-personell i perioden 2004–2019 er nesten umulig å studere, av den enkle grunn at det ikke finnes et åpenbart sammenligningsgrunnlag hvor ståtid i Forsvaret kan måles *uten* en bonusordning.⁸⁴ Muligheten for å finne en kausal sammenheng mellom tidligere bonusordning og ståtid er derfor borte. Vi vil med andre ord aldri kunne vite med sikkerhet hvordan ordningen har fungert.

Men hva mener vi egentlig med «hvordan ordningen har fungert», og hva betyr «effekten av ordningen»?

Etter en vitenskapelig definisjon har ordningen fungert dersom personellets ståtid har *økt som følge av* ordningen. Det er imidlertid ikke trivielt å studere om hele eller deler av en økning i ståtid skyldes ordningen og ikke helt andre forhold, som for eksempel den økonomiske konjunkturutviklingen i samfunnet for øvrig. Videre er det heller ikke trivielt å studere om det har vært en økning i ståtid. For personellet sett under ett, kan noen ha økt ståtid, mens andre ha redusert ståtid. Det siste problemet kan virke overkommelig ved å måle og sammenligne ståtid for mindre grupper av personell, slik at det sannsynliggjøres at effekten er den samme for alt personell i en gitt gruppe. For å studere om endringen i ståtid skyldes ordningen, eller noen av de

⁸⁴ I tillegg er det betydelige avvik i definisjonen av populasjonen før og etter OMT.

andre mange ulike forklaringene som kan ligge bak en observert endring, er det kun *én* fremgangsmåte som kan avdekke kausale sammenhenger: et eksperiment med behandling- og kontrollgrupper.

Et vellykket eksperiment for å studere om ordningen fungerer, kan se slik ut:

- I. **Behandlingsgruppe** med personell som er på ny/endret ordning.
- II. **Kontrollgruppe** av personell som er på gammel ordning.
- III. **Effekten** av ordningen blir da: forskjellen i ståtid mellom behandling- og kontrollgruppe etter at ny/endret ordning er innført.
- IV. **Utelukke at endringer skyldes omgivelser:** Det må være personell med samme omgivelser både i kontrollgruppe og behandlingsgruppe, slik at omgivelsene blir de samme uavhengig av gruppe. Da kan vi utelukke at endringer skyldes omgivelsene.
- V. **Utelukke at endringer skyldes ulik fordeling av egenskaper i gruppene:** For de observerbare forskjellene mellom gruppene kan man sammenligne personell på tvers av gruppene med de samme egenskapene, mens for å håndtere de uobserverbare forskjellene må personellet fordeles tilfeldig mellom de to gruppene. Da unngås det for eksempel at alt personell som i utgangspunktet er positive til ny ordning velger den og motsatt. Da vil vi i så fall overvurdere virkningen av ordningen for alt personell.

Med bakgrunn i et slikt eksperiment, gir det mening å snakke om «effekten» av ordningen. Effekten av ordningen er nå forskjellen i ståtid mellom (I) behandlingsgruppe og (II) kontrollgruppe. Vi har da identifisert den kausale effekten for ståtid av å endre bonusordningen.

Eksperimentet kan utvides til å inkludere flere behandlingsgrupper for å studere flere endringer i bonusordningen samtidig, for eksempel om en utdanningsbonus har større effekt enn en pengebonus. Da sammenlignes ståtid for personell i gruppen med utdanningsbonus med ståtiden for personell med pengebonus for å finne den relative effekten av de to ulike typene bonus.

7.2 Finnes det alternativer til randomiserte eksperimenter?

Ved å bruke en pilot til å gjennomføre et eksperiment for å teste effektene av en ny bonusordning i mindre skala, er det som nevnt mulig å tilpasse ordningen slik at effekten blir størst mulig. Men er det så viktig med detaljert innsikt i effekten av ordningen? Over tid vil selv en økt effekt på 1–2 prosentpoeng utgjøre store ressurser. En pilot er derfor en rimelig investering i fremtiden, selv om ny ordning vanligvis må utsettes et år eller to. Alternativene til pilot blir fort å sløse med ressursene.

I offentlig sektor er det ikke uvanlig å bevilge betydelige ressurser for å løse et problem, observere at problemet blir mindre eller forsvinner, og konkludere med at riktig virkemiddel eller insentiv er benyttet, og fortsette på det man mener er «vinnersporet». Realitetene vil imidlertid som regel være enten 1) at det betales for ingenting, 2) større effekt kunne vært oppnådd for de samme knappe ressursene, eller 3) at det samtidig kunne vært økt effekt på andre områder i tillegg for samme ressursbruk. Det er med andre ord lite sannsynlig at optimal ordning identifiseres ved første forsøk, og umulig å si med sikkerhet uten et eksperiment i forkant.

Det er derfor lite tilfredsstillende å si seg fornøyd med omtrentligheter når det gjelder effekten av nye insentiver i Forsvaret, så lenge mindre tilpasninger kan gi relativt store forbedring i effekt. Selv små endringer i effekt utgjør store forbedringer når en bonusordning har virket over noen år. Likevel er det ikke vanlig med eksperimenter i forkant av tiltak i det offentlige, selv om beslutningstagere er kjent med verdien av mer informasjon. Et eksperiment møter ofte på praktiske utfordringer og kan bli møtt med skepsis i organisasjonen. De praktiske utfordringene er gjerne knyttet til at det er for få personer som kan fordeles på kontroll- og behandlingsgrupper. Noen opplever det som urettferdig at ikke alle får være med i en pilot, og at noen får et tilbud som andre ikke får. Samtidig kan andre være for utålmodige til å vente på resultatet fra et eksperiment, og argumentere for at endringer må skje raskt for at beslutninger skal kunne fattes. Dette er selvsagt avveininger som må tas, men gjerne med forståelse for hvilke gevinster et eksperiment vil medføre på sikt.

Sist, men ikke minst, vil Forsvaret lære mye om personellens beslutninger fra eksperimentering med ulike bonusordninger. Dette har overføringsverdi til innretningen av andre insentiver og ordninger i Forsvaret.

Dersom et kontrollert eksperiment likevel ikke er realiserbart, er fortsatt mer informasjon om ordningenes virkninger som regel en fordel. Alternativt kan virkninger studeres ved å gjennomføre et kvasieksperiment, ved enten å:

- a) studere ståtid før og etter innføringen av bonusordningen, hvor det søkes å gjøre de to tidsperiodene så like som mulig. Det vil da imidlertid være stor usikkerhet knyttet til kausaliteten i virkningene samt faktorer som kan påvirke, men ikke lar seg observere,

eller

- b) gradvis innføre ny ordning, for eksempel ved en pilot, men hvor kravene til tilfeldig inndeling av personellet i behandling- og kontrollgrupper ikke tilfredsstilles. Fordi vi ikke kan utelukke skjevheter i resultatene, for eksempel som følge av seleksjon, kan heller ikke et slikt opplegg garantere for en kausal tolkning av resultatene.

Piloten som gjennomføres i Forsvaret etter iverksettelse av ny bonusordning i 2020, faller under kategori (b).⁸⁵ Her blir personell med hhv. 4 og 5 års ansiennitet i utvalgte pilotavdelinger tilbudt ny bonusordning. Når alt personellet som fordeles til ny bonusordning har samme ansiennitet, er

⁸⁵ Se Hanson og Presterud (2021) for en nærmere beskrivelse av opplegget for piloten.

det imidlertid vanskelig å argumentere for at egenskaper ved personellet er spredt tilstrekkelig utover behandlingene (ny/gammel ordning og penge-/utdanningsbonus) og kontrollgruppen. Det begrenser muligheten til å tolke resultatene som «effekt». Den største utfordringen ved piloteksperimentet er nok likevel at gruppene kan ha et for lavt antall individer til å identifisere små effekter (lav *power*).⁸⁶ Effekten av ordningene må derfor være nokså store for at de lar seg identifisere med overveiende sannsynlighet. Piloten har likevel stor nytte ved at praktiske utfordringer med ordningen avdekkes, og at personellens beslutninger om valg av ordning kan studeres. Det gir blant annet innsikt i hvordan personellet verdsetter ulike innretninger av bonusordninger i Forsvaret.

8 Oppsummering og anbefalinger

8.1 Oppsummering og refleksjoner rundt rapportens funn

Hovedintensjonen bak T35-bonus er å kompensere personellet for avvirket arbeidsforhold ved 35 år. Sekundært skal ordningen også fungere som et insentiv for økt ståtid.

Denne rapporten retter seg først og fremst mot den sekundære intensjonen bak bonusordningen for T35-personell. I delkapittel 8.2 kommer vi imidlertid inn på hvordan begge intensjoner kan og bør ivaretas i rammene av ulike bonusordninger. Formålet med rapporten er å bidra med kunnskap om hvordan bonus kan benyttes for å beholde personell i Forsvaret (retensjonsbonus). I rapporten utfører vi analyser av ulike aspekter av retensjonsbonus, både slik den har vært utformet og praktisert, implikasjonene av den nye ordningen for T35-personell og muligheter for implementering av og forskning på fremtidige insentivordninger. Vi formulerte i den henseende seks problemstillinger som alle handler om forskjellige aspekter av retensjonsbonus i Forsvaret. Hvert kapittel – 2 til og med 7 – konsentrerer seg om å besvare en av disse seks problemstillingene.

Problemstilling (1) handler om hvorvidt bonus er et effektivt virkemiddel for å beholde personell. Vi finner svar på denne problemstillingen i den samfunnsøkonomiske litteraturen om bonuser og andre personelløkonomiske insentiver. Litteraturen om bonuser har noen klare råd. Bonus er et effektivt insentiv når adferden den belønner kan observeres. Fordi retensjon og ståtid er en enkel egenskap å observere, i motsetning til for eksempel innsats, kan retensjonsbonus utgjøre et effektivt insentiv i Forsvaret. Utfordringen for Forsvaret vil imidlertid være å holde kostnadene nede, ved at det kan være vanskelig å unngå at personell som uavhengig av insentivet ville fortsatt i Forsvaret, også får utbetalt bonus. Dersom det ikke er mulig å gjøre utbetaling av

⁸⁶ Statistisk «power» er et studiedesigns evne til å identifisere en forskjell mellom to grupper hvis forskjellen faktisk eksisterer. «Power» er avhengig av størrelsen på utvalget og størrelsen på den faktiske forskjellen mellom gruppene (effekten). Hvis effekten i virkeligheten er nokså liten, kreves det følgelig et relativt stort utvalg for å identifisere den.

retensjonsbonus tilstrekkelig målrettet og avgrenset til den gruppen av personell det er mest kritisk å beholde, kan det være andre insentiver som er mer kostnadseffektive når det kommer til økt ståtid blant personell i Forsvaret.

Problemstilling (2) handler om hvordan T35-bonusen praktiseres i Forsvaret. For å svare på dette studerer vi empiri fra praktiseringen av T35-bonus i perioden 2009–2019. I årene siden bonusordningen for personell på T35-kontrakt ble implementert, har Forsvaret samlet betalt ut ca. 460 millioner kroner i bonus. Flertallet av personellet på T35-kontrakter har likevel sluttet før de har opparbeidet seg rett til å ta ut bonus. De har altså ikke sett bonusordningen som attraktiv nok til å bli værende i stillingen til opptjent bonus kan tas ut etter ti års ansiennitet. Av de som har fått utbetalt bonus, har ca. 20 prosent fortsatt i andre stillinger i Forsvaret etter at de avsluttet sin T35-karriere.

Bakgrunnen for endringen av bonusordningen i 2020 er et ønske om å gjøre T35-tjenesten mer attraktivt, noe som skal bidra til økt ståtid og lavere slutttrater for personellet. Våre analyser viser at etter implementeringen av OMT startet i 2016, har de årlige slutttratene til personellet på T35-kontrakter ligget på 10 prosent i gjennomsnitt og ståtiden til dem som sluttet har vært 3,8 år. Det er særlig personell med kort ansiennitet som slutter. Fem prosent av personellet på T35-kontrakt i 2017 gikk over i andre ansettelsesforhold i Forsvaret året etter. Snittalderen på T35-personellet som går over på OR T60-kontrakt, har vært 31 år under perioden med implementering av OMT.

Problemstilling (3) handler om hvordan ulike innretninger av bonusordningen virker for T35-personell. Vi utvikler en retensjonsbonusmodell – REBMOD – som vi benytter til å undersøke hvordan personellet verdsetter forskjellige varianter av bonusordningen. Vi finner at innretningen av bonusordningen kan ha stor effekt på personellens beslutning om å bli værende i Forsvaret. Tidspunktet for utbetaling viser seg å ha spesielt stor betydning for personellens verdsettelse av bonusen. Dessuten er graden av differensiering, i betydningen at personellet tilbys flere ulike alternativer, sentral. Jo større valgfrihet, jo bedre utnytter ordningen heterogeniteten i personellens preferanser.

Den nye bonusordningen har, med tidligere bonusutbetalinger og valgmulighet for utdanningspermisjon med full lønn, egenskaper som gir betydelig høyere nåverdi for personellet som signerer en T35-kontrakt, sammenlignet med gammel ordning. Det gjelder også for personell som kunne tenke seg en sivil utdanning. Isolert sett representerer grepene en verdiøkning som er vesentlig høyere enn økningen i kostnader, fordi en fremskyndet bonusutbetaling er mye mer verdt for personellet enn den koster Forsvaret (og samfunnet). Våre beregninger fra REBMOD viser at ny ordning er minst like mye verdt som gammel ordning for personellet om de foretrekker pengebond, og mer i alderen 20–25 år og 32–35. For personell som foretrekker to års lønnet studiepermisjon er ny ordning verdt mer enn gammel for alle aldre. Med en mer verdifull ordning forventer vi at færre vil slutte, alt annet likt. Det betyr at vi forventer en nedgang i slutttrater for disse aldersgruppene. Nedgangen kan imidlertid reduseres noe om det tas høyde for bortfallet av fleksibiliteten i gammel ordning, hvor personellet forløpende kunne ta ut opptjent bonus om de sluttet i Forsvaret. Vi forventer likevel en vesentlig økning i ståtid når ny ordning sees under ett.

T35-bonus må også sees i sammenheng med andre insentiver som kan øke ståtiden for personell i Forsvaret. Overgang fra tilsetting på T35 til T60 (fra 35 til 60 år) er et eksempel på et slikt insentiv. T35-bonus representerer imidlertid en alternativkostnad for overgang til T60-karriere når personellet må frasi seg hele eller deler av T35-bonusen. Dette fordi personellet ved overgang til T60 går glipp av en pengeutbetaling de ellers ville ha medregnet i sine karrierebeslutninger. Isolert sett kan det redusere sannsynligheten for å rekruttere til T60, og indirekte øke sluttratene for T35-personell som kunne tenke seg å fortsette i Forsvaret.

Problemstilling (4) handler om å forstå kostnader og gevinster av bonusordningene. Vi studerer dette ved å regne på kostnader og gevinster ved to ulike scenarioer for effekt på sluttrater fra ny bonusordning, og sammenligner utfallet i scenarioene med gammel ordning. Totalkostnadene mer enn doubler seg i begge scenarioene. Vi dekomponerer økningene i kostnader i tre virkninger: i) bonusutbetalinger til personell som responderer positivt på ny ordning ved å bli værende lenger, ii) bonusutbetalinger til personer som får utbetaling i ny ordning, men ikke i gammel, uten å ha endret ståtid, og iii) bonusutbetalinger til personell som uansett ville bli lenge nok til å motta bonus under gammel ordning, men som ikke øker ståtiden under ny ordning. Det er kun bonusutbetaling (i) som gir effekt på ståtid. Vi finner at selv under romslige antakelser om økt ståtid ved ny bonusordning, er det kun en liten andel av ekstra utbetalinger som går til personer som faktisk responderer positivt på ny bonusordning. Mesteparten av de ekstra midlene går til personer som uansett ville blitt værende i Forsvaret eller forlater Forsvaret på akkurat samme tidspunkt de ville gjort under gammel ordning.

Når vi tar hensyn til at ny bonusordning utbetaler bonus både til personell som uansett slutter eller blir værende i Forsvaret, fremstår ordningen som mindre kostnadseffektiv. Resultatene viser at andelen av bonusutbetalingene som blir brukt på folk med positiv ståtidrespons øker med bonusens effekt på sluttrater og ståtid, men at andelen fortsatt kun er omtrent 20 prosent med svært positive antagelser. Når vi studerer nettoendringene i utbetalinger til de ulike gruppene, finner vi at den største kostnadsdriveren er gruppe (ii) – de som kun mottar bonus i ny ordning, men uten å endre retensjonsatferd. Mulighetene for diskriminering (avgrensning til utvalgte personellgrupper) er således svært viktig for kostnadssiden av ordningen.

Gevinstene av ny bonusordning kommer for det første i form av reduserte kostnader til rekruttering og utdanning. Videre kan et mer erfarent personell redusere driftskostnader og skader på materiell samt medføre redusert risiko for ulykker, skader og tap av liv. Gevinster kan også komme i form av økt produktivitet og operativ evne, samt forbedret rekruttering. Effekten av ordningen på sluttrater og ståtid vil være avgjørende for størrelsen på disse gevinstene. Fordi eksisterer lite empiri på utdannings- og rekrutteringskostnader for T35-personell, er det utfordrende å anslå hvor store slike besparelser vil være, gitt en effekt på sluttrater fra ny ordning. Videre er det utfordrende å verdsette og kvantifisere hvordan økt ansiennitet påvirker operativ evne. Det gjør det vanskelig å vurdere om retensjonsbonus i sin nåværende form, uten mulighet for diskriminering, både representerer en forbedring sammenlignet med gammel ordning og er det riktige insentivet for økt ståtid blant T35-personell, når et mål om kostnadseffektivitet legges til grunn.

Problemstilling (5) handler om hvordan bonusordningen kan videreutvikles. Vi undersøker mulighetene for videreutvikling fra samfunnsøkonomi og adferdsforskning. Disse litteraturene peker på flere virkemidler som kan øke effekten av T35-bonus, og som derfor bør vurderes i en eventuell videreutvikling av ordningen. Bonusutbetalinger i forkant, som må betales tilbake om ikke tilstrekkelig ansiennitet oppnås, kan virke som det enkleste tiltaket å implementere i fremtiden. Da utnyttes tapsaversjonen mange mennesker har, det vil si at mange synes det er verre å tape en sum de allerede opplever at de eier enn å få en tilsvarende sum i belønning som de ikke føler tilsvarende eierskap til. Mens dagens ordning favoriserer personell som motiveres sterkest av penger og egen utdanning, kan bonus som tas ut «på jobben», for eksempel ved at bonusmidlene benyttes til å anskaffe bedre utstyr forbeholdt de som står lenge, favorisere personell som motiveres i større grad av arbeidsoppgaver og Forsvarets samfunnsoppdrag. Det kan gi en gunstig selvseleksjon av iboende motivert personell, fremfor personell som motiveres relativt mer av penger og utdanning med varierende relevans for Forsvaret.

Så lenge hovedintensjonen bak T35-bonus er å kompensere for avsluttet arbeidsforhold ved 35 år, kan det sette begrensninger for slike nye tiltak. Det kan for eksempel gjelde hvis bonusutbetalingene er for sterkt knyttet til kompensasjon for avsluttet arbeidsforhold, slik at de ikke lar seg vri mot utbetaling «på jobben» eller utbetales langt tidligere enn ved 35 år (for eksempel ved signering).

Problemstilling (6) handler om hvordan vi kan måle suksess ved ny ordning. Med andre ord diskuterer vi hva som må gjøres for at forskning på effekter av bonus (og andre monetære insentiver) skal kunne føre frem og levere meningsfull styringsinformasjon. Selv små endringer i effekt utgjør store forbedringer når en bonusordning har virket over noen år. Det er derfor viktig med innsikt i hvordan ulike alternative innrettinger vil påvirke effekten før en ny variant av et insentiv iverksettes. Denne innsikten oppnås best gjennom randomiserte eksperimenter hvor et tilfeldig utvalg personell tilbys ny ordning, og sammenlignes med en kontrollgruppe av personell uten ordningen. En slik tilnærming forebygger utfall som enten 1) at det betales for ingenting, 2) at større effekt kunne vært oppnådd for de samme knappe ressursene, eller 3) at det samtidig kunne vært økt effekt på andre områder i tillegg for samme ressursbruk. Ulempene det medfører å utsette en ny ordning i påvente av et eksperiment, vil som regel overstiges betydelig av de gevinster som oppnås ved å velge tiltak og riktig utforming av ny ordning.

8.2 Anbefalinger

8.2.1 Frikoble retensjonsbonus fra kompensasjonsordningen for avsluttet arbeidsforhold

Hovedintensjonen bak T35-bonus er å kompensere personellet for avvirket arbeidsforhold ved 35 år. Sekundært skal ordningen også fungere som et insentiv for økt ståtid. Med ny innretting av ordningen er sistnevnte insentiv styrket vesentlig. Ordningen med to års betalt utdanningspermisjon kan også gjøre overgangen til sivilt arbeidsliv enklere. På den andre siden vil kostnadene ved ordningen økes betydelig, både for å dekke opp for økt funksjonelt fravær og ved økte utbetalinger. Videre kan det i den nye bonusordningen være utfordrende med flyt av

personell fra T35-kontrakt over på T60-kontrakt uten å skape uheldige virkninger. Usikkerheten rundt hvorvidt bonus utbetales ved overgang til T60 kan medføre at personellet tar suboptimale valg, og kan skape større uforutsigbarhet for Forsvaret. Med eventuelle bonusutbetalinger til personell som får ansettelse til de fyller 60 år, virker ordningen å ligge nokså langt unna å kompensere personell for avvirket arbeidsforhold i tidlig alder. Når det gjelder en videreutvikling av ordningen, med den hensikt å øke ståtiden ytterligere, vil føringene som følger med ordningens hovedintensjon (11 G i utbetaling og lite rom for differensiering) utgjøre uheldige begrensninger i virkemiddelbruken. Sist, men ikke minst, vil slike føringer kunne utgjøre begrensninger for kostnadseffektiviteten i ordningen, når den vurderes som et rent retensjonsinsentiv.

Med denne bakgrunnen stiller vi spørsmål ved om T35-bonusordningen, slik situasjonen er i dag, kan ha utspilt sin rolle. For å ivareta hensiktene med ordningen kan et alternativ være å skille dem i to ulike ordninger:

- I. **T35-bonus:** En rendyrket kompensasjonsordning for personell som (ufrivillig) må avslutte sitt arbeidsforhold ved fylte 35 år. Bonusutbetaling begrenset oppad til 11 G.
- II. **Retensjonsbonus:** En egen bonusordning med den hensikt å beholde utvalgte grupper personell i Forsvaret. Denne ordningen vil kunne gjelde uavhengig av tilsettingsforhold, slik at den kan tilbys personell både på T35 og T60 (OF og OR) samt sivile ved behov. Det er i prinsippet ingen begrensning oppad på størrelsen på bonus. Bonus settes på et kostnadseffektivt nivå og varieres mellom ulike grupper personell (differensiert ordning). Virkemidler og målgruppe for ordningen kan endres fortløpende etter behov.

Formålet med bonusordning (I) vil primært være å ivareta Stortingets beslutning om å kompensere personell som må avslutte sitt arbeidsforhold ved 35 år, selv om ordningen selvsagt også gir personellet et insentiv til å stå lenge på sin T35-kontrakt. Kostnadene ved en slik ordning vil antagelig være begrenset, så lenge en lav andel står til de er 35. For å møte behovet for økt ståtid, etableres heller en ren retensjonsbonusordning (II), uten de begrensninger i videreutvikling som ligger i dagens hybridordning. Denne nye retensjonsbonusordningen vil i prinsippet kunne gjelde alt personell i Forsvaret, men hvor egne betingelser utarbeides for ulike grupper personell etter behov. Hele eller deler av T35-personellet vil kunne utgjøre en slik undergruppe personell med egen variant av retensjonsbonusordningen. T35-personell vil kunne få utbetalt bonus fra begge ordninger. Ordning (II) vil da typisk være rettet mot personell i midten av 20-årene, hvor sluttratene er høye, mens (I) vil være rettet mot personellet i slutten av deres karriere. Utbetalinger under (II) vil kunne gis uavhengig av om personellet senere skal kunne tilsettes på T60. Bonusen vil også kunne utbetales som lønn under utdanningspermisjon.

De bærende prinsippene i ordning (II) vil være fleksibilitet og treffsikkerhet mot der behovet er størst. Det innebærer at Forsvaret i langt større grad unngår å betale ut bonus til personell som uansett ville blitt værende, eller bonus til personell som allikevel ikke blir værende. Dette er sentralt for å sikre kostnadseffektiviteten til ordningen. Fleksibilitet i form av tidsavgrensede avtaler for undergrupper av personell sikrer ikke bare kostnadseffektivitet, men også at virkemidler og målgruppe for ordningen kan endres fortløpende etter behov, og at ordningens effekt på ståtid blir så stor som mulig.

Opplegget med to ulike bonusordninger vil gi ulike utfall for ulike grupper personell, sammenlignet med dagens reviderte bonusordning. Personell som vil motta utbetaling fra begge bonusordningene (kompensasjonsbonus (I) og retensjonsbonus (II)) kommer best ut. Dette er en gruppe personell med kritisk kompetanse (utløser bonus II) og som står i tjeneste til de er minst 30 år (utløser bonus I). Personellet vil antagelig komme minst like godt ut som ved dagens ordning. Personell som ikke innehar kritisk kompetanse, og som står til de er minst 30 år, vil komme ut som om de var på gammel bonusordning. Det innebærer at de kommer noe dårligere ut sammenlignet med dagens ordning. Personell med kritisk kompetanse, men som slutter før de er 30 år, er avhengig av en relativt høy retensjonsbonus (bonus II) for å komme bedre ut. Personell uten kritisk kompetanse kommer ut som om de var på gammel bonusordning, altså dårligere enn ved dagens reviderte ordning. Hvordan vår anbefaling med to ulike bonusordninger slår ut for gjennomsnittsendividet på T35-kontrakt, er altså avhengig av hvor stor andel av T35-personellet som tilbys den rene retensjonsbonusen (II), størrelsen på denne bonusen samt utbetalings-tidspunktet.

Når vi sammenligner vår anbefaling med dagens reviderte bonusordning, vil anbefalingen i stort antagelig innebære a) lavere sluttrater for kritisk personell, b) høyere sluttrater for personell som ikke prioriteres, c) at flere får mulighet til overgang fra ansettelsesforhold T35 til T60 uten å miste bonus (lavere sluttrate blant personell i denne gruppen), og d) en vesentlig lavere kostnad og økt kostnadseffektivitet, slik at Forsvaret får mer igjen for insentivmidlene.

8.2.2 Øke innsikten i hvilken kompetanse og grupper av personell det er kritisk å beholde lenger i Forsvaret

En rekke studier viser at retensjonsbonus er et kostnadseffektivt insentiv i andre lands forsvarsorganisasjoner, jamfør delkapittel 2.2.2. Det taler for at retensjonsbonus kan være relevant også for andre grupper enn for T35-personell i Forsvaret. Når en bonusordning heller ikke trenger være knyttet opp mot en kompensasjon for avsluttet arbeidsforhold, slik som er tilfellet for T35-bonusen, vil Forsvaret stå friere i utformingen når andre bonusordninger for retensjon introduseres. Bruk av retensjonsbonus bør kun vurderes for grupper av personell hvor kort ståtid ansees som en særskilt utfordring. Det kan for eksempel gjelde for en gitt type kompetanse (gjerne grupper som Forsvaret selv må bruke mye ressurser for å utvikle), eller en bestemt aldersgruppe. Forsvaret må selv kunne definere slike grupper fordelt på alder, kompetanse, stillingstype, geografi osv. og prioritere bruk av bonusmidler mellom gruppene.

Vi har imidlertid to forbehold ved bruk av retensjonsbonus rettet mot spesifikke grupper personell. For det første må det være mulig å diskriminere tilstrekkelig, slik at Forsvaret unngår å utbetale bonus til en stor gruppe personell hvor den ikke har effekt. Forsvaret bør derfor legge ned arbeid i å identifisere de viktigste målgruppene for retensjonsbonus. For det andre må Forsvaret få bedre oversikt over hvilken inntekt personellet kunne hatt utenfor forsvarssektoren (se neste delkapittel).

8.2.3 Øke kunnskapen om hvilken inntekt personellet kan få utenfor forsvarssektoren

Forsvaret må få økt kunnskap om hvilken inntekt personellet kunne hatt utenfor forsvarssektoren. Dette vil bedre mulighetene for å tilby en bonusstørrelse som er tilstrekkelig til å beholde personellet, men ikke høyere enn det. Dette vil sikre en kostnadseffektiv anvendelse av insentivmidler. For å avdekke personellens lønnsnivå utenfor forsvarssektoren er det behov for mer forskning.

8.2.4 Øke kunnskapen om rekrutterings- og utdanningskostnader

En viktig motivasjon bak å beholde personellet lenger i organisasjonen er å redusere kostnadene knyttet til rekruttering og utdanning. Spesielt utdanningskostnader vil variere sterkt avhengig av type kompetanse og lengde på utdanning. Også rekrutteringskostnader kan variere avhengig av om personellet kommer rett fra førstegangstjeneste eller rekrutteres fra sivil arbeidsmarked. Etter det vi kjenner til finnes det ingen analyse av rekrutteringskostnader for en bredde av Forsvarets stillinger. Størrelsen på disse kostnadene er svært viktige i vurderingen av kostnadseffektivitet og prioritering av retensjonsbonus opp mot andre insentiver. Forsvaret bør derfor øke kunnskapen om disse kostnadene for å kunne prioritere bedre mellom ulike insentiver.

8.2.5 Maksimere effekten av nye ordninger ved hjelp av eksperimenter

I nye ordninger, hvor Forsvaret ikke er bundet til formålet ved T35-bonusen, kan det være enklere å introdusere flere mekanismer fra kapittel 6. For eksempel kan det være interessant å introdusere en bonus som utbetales i forkant, men som må betales tilbake om opptjeningstiden ikke er lang nok. Slik kan Forsvaret utnytte effekten av tapsaversjon. Dersom bonusutbetalingen utbetales allerede ved kontraktsinngåelse, kan det også ha en mer direkte effekt på rekruttering. Når bonusutbetalinger ikke er knyttet opp mot en gitt størrelse som 11 G (utbetalt som lønn), slik som i dagens ordning, vil det også være enklere å utvikle en bonusordning som sikter seg mot personellens iboende motivasjon, jamfør delkapittel 6.3.

Variasjonen i kombinasjoner og størrelse på nye virkemidler er potensielt store i utforming av en ny retensjonsbonus. For å utforme effektive bonusordninger er det en forutsetning å kunne måle hvordan de ulike virkemidlene i ordningen påvirker ståtid. Mer innsikt i bonusordningens mekanismer gjør det mulig å utforme ordningen mer treffsikker, slik at kostnadene går ned og effekten opp. Forsvaret bør derfor prioritere gjennomføring av mindre piloter og eksperimenter for å innhente kunnskap om hvordan en gitt ordning fungerer, før en ny ordning rulles ut i hele organisasjonen. I den sammenheng kan kunnskap fra piloten Forsvaret kjører knyttet til ny T35-bonus være nyttig. Det gjelder både studier av ordningens effekter på ståtid og spørreundersøkelser som kartlegger personellens planer og preferanser.

Referanser

- Akerlof, G. A., and Kranton, R. E. (2000), “Economics and Identity,” *The Quarterly Journal of Economics*, 115, 715–753.
- Akerlof, G. A., and Kranton, R. E. (2002), “Identity and Schooling: Some Lessons for the Economics of Education,” *Journal of Economic Literature*, 40, 1167–1201.
- Akerlof, G. A., and Kranton, R. E. (2008), “Identity, Supervision, and Work Groups,” *The American Economic Review*, 98, 212–217.
- Anderson, P. M. (1992), “Time-Varying Effects of Recall Expectation, a Reemployment Bonus, and Job Counseling on Unemployment Durations,” *Journal of Labor Economics*, 10, 99–115..
- Arya, A., Frimor, H., and Mittendorf, B. (2004), “Pouring Money Down the Drain? How Sunk Investments and Signing Bonuses can Improve Employee Incentives,” *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 3.
- Asch, B. J. (1990), “Do Incentives Matter? The Case of Navy Recruiters,” *ILR Review*, 43:89–106.
- Asch, B. J. (1993), *Designing Military Pay: Contributions and Implications of the Economics Literature*, Santa Monica, CA: RAND.
- Asch, B. J., Hosek, J. R., and Warner, J. T. (2007), “The Economics of Military Manpower in the Post-Cold War Era,” in *Handbook of Defense Economics: Volume 2*, eds. K. Hartley and T. Sandler, Amsterdam: Elsevier.
- Asch, B. J., Mattock, M. G., and Tong, P. K. (2020), *Analysis of a Time-in-Grade Pay Table for Military Personnel and Policy Alternatives*, Rand Corporation.
- Asch, B. J., and Warner, J. T. (2001), “A Theory of Compensation and Personnel Policy in Hierarchical Organizations with Application to the United States Military,” *Journal of Labor Economics*, 19, 523–562.
- Baker, G. P. (1992), “Incentive Contracts and Performance Measurement,” *Journal of Political Economy*, 100, 598–614.
- Baker, G. P., Jensen, M. C., and Murphy, K. J. (1988), “Compensation and Incentives: Practice vs. Theory,” *Journal of Finance*, 43, 593–616.
- Bandiera, O., Barankay, I., and Rasul, I. (2007), “Incentives for Managers and Inequality among Workers: Evidence from a Firm-Level Experiment,” *The Quarterly Journal of Economics*, 122, 729–773.
- Barrera-Osorio, F., and Raju, D. (2017), “Teacher performance pay: Experimental evidence from Pakistan,” *Journal of Public Economics*, 148, 75–91.
- Becker, G. S. (1962), “Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis,” *Journal of Political Economy*, 70, 9–49.
- Besley, T., and Ghatak, M. (2005), “Competition and Incentives with Motivated Agents,” *The American Economic Review*, 95, 616–636.
- Brekke, K. A., and Nyborg, K. (2010), “Selfish bakers, caring nurses? A model of work motivation,” *Journal of Economic Behavior & Organization*, 75, 377–394.
- Carrell, S. E., and West, J. E. (2005), “Optimal compensating wages for military personnel,” *Journal of Policy Analysis and Management*, 24, 803–822.
- Carrell, S. E., and West, J. E. (2007), “A sequential equilibrium for the army’s targeted selective reenlistment bonus program,” *Human Resource Management*, 46, 21–34.
- Cunha, F., Karahan, F., and Soares, I. (2011), “Returns to Skills and the College Premium,” *Journal of Money, Credit and Banking*, 43, 39–86.

-
-
- DoD (2018), *Military Compensation Background Papers*, Washington D.C.: Department of Defense.
- Ehrmantraut, L., Pinger, P., and Stans, R. (2020), *The Expected (Signaling) Value of Higher Education*, SSRN Scholarly Paper, Rochester, NY: Social Science Research Network.
- Fauske, M. F. (2019), *Sluttrater, ansiennitet og ståtid for spesialistene i Forsvaret – en grunnlags-analyse i prosjekt «Spesialisten»*, FFI-eksternnotat 19/00088.
- Fauske, M. F., and Strand, K. R. (2020), *Hvorfor slutter spesialistene i Forsvaret?* FFI-rapport 20/01099, Kjeller: FFI.
- Førsund, F. R. (2017), “Measuring effectiveness of production in the public sector,” *Omega*, 73, 93–103.
- Forsvaret (2006), “Forsvarets personellhåndbok - Del B Forvaltning av befal.”
- Forsvarsdepartementet (2013), *Meld.St. 14 (2012–2013): Kompetanse for en ny tid*, Stortingsmelding, Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet (2020a), *Sluttrappreport Prosjekt spesialisten*, Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet (2020b), “Instruks for personellforvaltningen i Forsvarsdepartementet og underliggende etater (forsvarssektoren),” Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsstaben (2013), “Forsvarets personellhåndbok. Del B Forvaltning av befal.”
- Forsvarsstaben (2014), “Veileder for bruk av insentiver i effektiviseringsarbeidet i Forsvaret,” Forsvarsstaben.
- Forsvarsstaben (2016), “Forsvarets personellhåndbok - del B Forvaltning av militært tilsatte.”
- Forsvarsstaben (2020), “Iverksettingsbrev - Ny bonusordning T35.”
- Frederick, S., Loewenstein, G., and O’Donoghue, T. (2002), “Time Discounting and Time Preference: A Critical Review,” *Journal of Economic Literature*, 40, 351–401.
- Freeman, R. B., and Kleiner, M. (2005), “The Last American Shoe Manufacturer: Decreasing Productivity and Increasing Profits in the Shift from Piece Rates to Continuous Flow Production,” *Industrial Relations*, 44, 307–330.
- Freeman, R. B., and Weitzman, M. L. (1987), “Bonuses and Employment in Japan,” *Journal of the Japanese and International Economies*, 1, 168–194.
- Friedman, M. (1953), “The methodology of positive economics,” *Essays in positive economics*, 3, 145–178.
- Fryer, R. G., Jr, Levitt, S. D., List, J., and Sadoff, S. (2012), *Enhancing the Efficacy of Teacher Incentives through Loss Aversion: A Field Experiment*, National Bureau of Economic Research.
- Hanemann, W. M. (1991), “Willingness to Pay and Willingness to Accept: How Much Can They Differ?,” *The American Economic Review*, American Economic Association, 81, 635–647.
- Hanson, T. (2016), “Efficiency and Productivity in the Operational Units of the Armed Forces: A Norwegian Example,” *International Journal of Production Economics*, 179, 12–23.
- Hanson, T. (2019a), “Estimating output mix effectiveness: An applied scenario approach for the Armed Forces,” *Omega*, 83, 39–49.
- Hanson, T. (2019b), «Four essays on military economics: Efficiency, trust and risk preferences in the armed forces». *Phd-avhandling. Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo*. <http://hdl.handle.net/10852/81209>.
- Hanson, T., and Presterud, A. O. (2021), *Ny bonusordning for T35-personell - Et frempek på muligheter og utfordringer*, FFI-rapport 21/01222.
- Hanson, T., Steder, F. B., and Kvalvik, S. (2016), “Hva motiverer til tjeneste i Forsvaret? -en innledende kvantitativ analyse av holdninger og adferd i Brigade Nord.” FFI-rapport 16/01012.

-
- Hashimoto, M. (1979), "Bonus Payments, on-the-Job Training, and Lifetime Employment in Japan," *Journal of Political Economy*, 87, 1086–1104.
- Hogan, P. F., Espinosa, J., Macklin, P. C., and Greenston, P. M. (2005), *A Model of Army Re-enlistment Behavior: Estimates of the Effects of Army's Selective Re-enlistment Bonus on Retention by Occupation*, Arlington, VA: US Army Research Institute for the Behavioral and Social Sciences.
- Holmström, B. (1979), "Moral Hazard and Observability," *The Bell Journal of Economics*, [RAND Corporation, Wiley], 10, 74–91.
- Holmström, B. (1982), "Moral Hazard in Teams," *The Bell Journal of Economics*, 13, 324–340.
- Holmström, B., and Milgrom, P. (1991), "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design," *Journal of Law, Economics, and Organization*, 7, 24–52.
- Hove, K. (2013), *Forsvarets personellutgifter og personellsammensetning 1994–2012 – en analyse av utviklingen gjennom en periode med omstilling*, Unntatt offentlighet, FFI-rapport, FFI.
- Kahneman, D., and Tversky, A. (1979), "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk," *Econometrica*, 47, 263–291.
- Kranton, R. E. (2016), "Identity Economics 2016: Where do Social Distinctions and Norms Come From?," *The American Economic Review*, 106, 405–409.
- Lakhani, H. (1988), "The Effect of Pay and Retention Bonuses on Quit Rates in the U.S. Army," *ILR Review*, 41, 430–438.
- Lakhani, H., and Gilroy, C. L. (1986), "Army Reenlistment and Extension Decision by Occupation," in *Army Manpower Economics*, ed. G. L. Curtis, Boulder, CO: Westview, pp. 225–56.
- Lazear, E. P. (2000), "Performance Pay and Productivity," *American Economic Review*, 90, 1346–1361.
- Lazear, E. P., and Shaw, K. L. (2007), "Personnel Economics: The Economist's View of Human Resources," *Journal of Economic Perspectives*, 21, 91–114.
- Lemieux, T., MacLeod, W. B., and Parent, D. (2007), *Performance Pay and Wage Inequality*, NBER Working Paper Series, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Lillekvelland, T., and Strand, K. R. (2014), *En analyse av sluttrater og stillingsrotasjon i Forsvaret*, FFI-rapport, FFI.
- Lindgren, P. Y., and Hanson, T. (2019), *Samfunnsøkonomiske virkninger av heving av særaldersgrensen: Del II – ikke-prissatte virkninger*, FFI-rapport 19/01074, FFI.
- Lindgren, Petter Y., og Torbjørn Hanson. 2021. «Videre karriere i Forsvaret - en spørreundersøkelse om bytte av tjenestestilling og turnoverintensjon blant militært personell". FFI-rapport 21/01394. *Under utarbeidelse*.
- Mehay, S. L., and Hogan, P. F. (1998), "The Effect of Separation Bonuses on Voluntary Quits: Evidence from the Military's Downsizing," *Southern Economic Journal*, 65, 127–139.
- Moore, C., Hogan, P. F., Kirchner, C., Macklin, P. C., and Greenston, P. M. (2006), *Econometric Estimates of Army Retention: Zones A, B, C, D and Retirement-Eligible, 1990-2004*, Arlington, VA: S Army Research Institute for the Behavioral and Social Sciences.
- Muralidharan, K., and Sundararaman, V. (2011), "Teacher Performance Pay: Experimental Evidence from India," *Journal of Political Economy*, 119, 39–77.
- NATO (2007), *Recruiting and Retention of Military Personnel*, RTO Technical Report, NATO.

-
- Oyer, P., and Schaefer, S. (2005), “Why do some firms give stock options to all employees?: An empirical examination of alternative theories,” *Journal of Financial Economics*, 76, 99–133.
- Podgursky, M. J., and Springer, M. G. (2007), “Teacher performance pay: A review,” *Journal of Policy Analysis and Management*, 26, 909–950.
- Prendergast, C. (2007), “The Motivation and Bias of Bureaucrats,” *The American Economic Review*, 97, 180–196.
- Prendergast, C. (2008), “Intrinsic Motivation and Incentives,” *The American Economic Review, Papers and Proceedings*, 98, 201–205.
- Prendergast, C. (2015), “Professionalism and Contracts in Organizations,” *Journal of Labor Economics*, 33, 591–621.
- Rosen, S. (1992), “The Military as an Internal Labor Market: Some Allocation, Productivity, and Incentive problems,” *Social Sciences Quarterly*, 73, 227–237.
- Samuelson, P. A. (1937), “A Note on Measurement of Utility,” *The Review of Economic Studies*, [Oxford University Press, Review of Economic Studies, Ltd.], 4, 155–161.
- Samuelson, W., and Zeckhauser, R. (1988), “Status quo bias in decision making,” *Journal of Risk and Uncertainty*, 1, 7–59.
- Saving, T. R., and Stone, B. M. (1985), *Retention of Air Force Enlisted Personnel: An Empirical Examination*, Report prepared for the Air Force Human Resources Laboratory, Texas: Brooks Air Force Base.
- Simon, C. J., and Warner, J. T. (2009), “The Supply Price of Commitment: Evidence from the Air Force Enlistment Bonus Program,” *Defence and Peace Economics*, 20, 269–286.
- Simon, C. J., and Warner, J. T. (2010), “Army Re-Enlistment During OIF/OEF: Bonuses, Deployment, and Stop-Loss,” *Defence and Peace Economics*, 21, 507–527.
- Spence, M. (1973), “Job Market Signaling,” *The Quarterly Journal of Economics*, Oxford University Press, 87, 355–374.
- Stiglitz, J. E., and Weiss, A. (1990), “Sorting out the differences between signalling and screening models,” *Mathematical Models in Economics*, 1–34.
- Thaler, R. (1980), “Toward a Positive Theory of Consumer Choice,” *Journal of Economic Behavior and Organization*, 1, 39–60.
- Thaler, R. H., and Shefrin, H. M. (1981), “An Economic Theory of Self-Control,” *Journal of Political Economy*, The University of Chicago Press, 89, 392–406.
- Tversky, A., and Kahneman, D. (1991), “Loss Aversion in Riskless Choice: A Reference-Dependent Model,” *The Quarterly Journal of Economics*, 106, 1039–1061.
- Van Wesep, E. D. (2010), “Pay (Be)for(e) Performance: The Signing Bonus as an Incentive Device,” *The Review of Financial Studies*, 23, 3812–3848.
- Vincent, E., Calitoiu, D., and Ueno, R. (2018), *Personnel attrition rate reporting*.
- Warner, J. T., and Asch, B. J. (1995), “The Economics of Military Manpower,” in *Handbook of Defense Economics: Volume 1*, eds. K. Hartley and T. Sandler, New York, NY: North Holland.
- Warner, J. T., and Goldberg, M. S. (1984), “The Influence of Non-Pecuniary Factors on Labor Supply: The Case of Navy Enlisted Personnel,” *The Review of Economics and Statistics*, 66, 26–35.
- Warner, J. T., and Pleeter, S. (2001), “The Personal Discount Rate: Evidence from Military Downsizing Programs,” *The American Economic Review*, 91, 33–53.
- Weiss, A. (1995), “Human Capital vs. Signalling Explanations of Wages,” *The Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, 9, 133–154.
- WorldatWork (2011), *Bonus Programs and Practices*.

Yermack, D. (2006), “Golden Handshakes: Separation Pay for Retired and Dismissed CEOs,”
Journal of Accounting and Economics, 41, 237–256.

Om FFI

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

FFIs formål

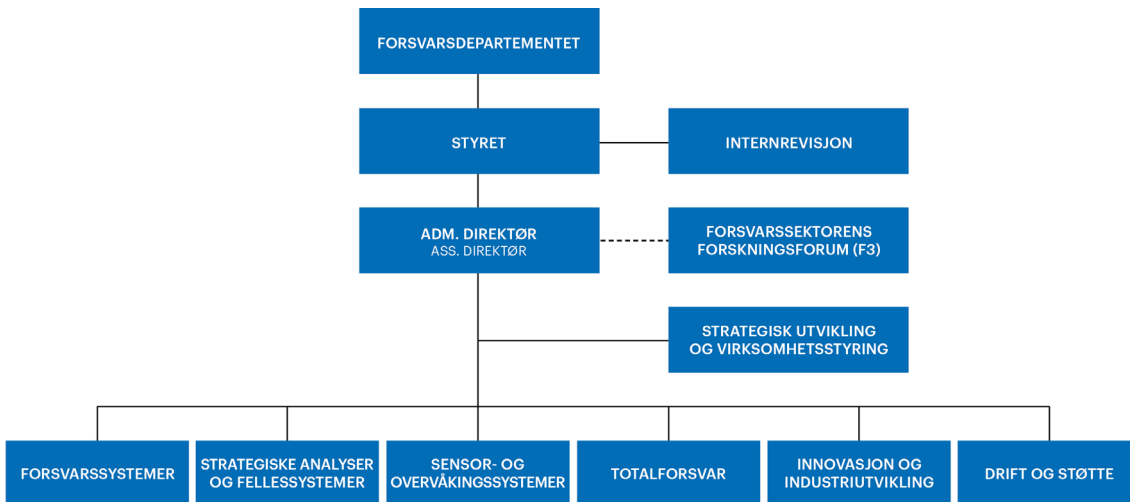
Forsvarets forskningsinstitutt er Forsvarets sentrale forskningsinstitusjon og har som formål å drive forskning og utvikling for Forsvarets behov. Videre er FFI rådgiver overfor Forsvarets strategiske ledelse. Spesielt skal instituttet følge opp trekk ved vitenskapelig og militærteknisk utvikling som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



Forsvarets forskningsinstitutt
Postboks 25
2027 Kjeller

Besøksadresse:
Instituttveien 20
2007 Kjeller

Telefon: 63 80 70 00
Telefaks: 63 80 71 15
Epost: post@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: post@ffi.no