

Forsvarets kostnads- og personellsammensetning (1994–2007) – sentrale utviklingstrekk og utfordringer

Frank Brundtland Steder, Per Kristian Johansen og Cecilie Sendstad

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)

16. juni 2008

FFI-rapport 2008/00738

1061

P: ISBN 978-82-464-1387-7

E: ISBN 978-82-464-1388-4

Emneord

Langtidsplanlegging

Regnskapsanalyse

Personellkostnader

Årsverk

Godkjent av

Espen Skjelland

Forskningssjef

Jan Erik Torp

Avdelingssjef

Sammendrag

Helt fra 1994 har Forsvaret vært i en situasjon hvor stadig økte utgifter per årsverk har vært den største bidragsyteren til reduksjon av størrelsen på forsvarsstrukturen, både når det gjelder personell og materiell. Denne rapporten tar for seg hovedtrekkene i Forsvarets personellkostnadsutvikling, både med hensyn til totale personellutgifter og utgifter per årsverk. I tillegg analyseres utviklingen i personellporteføljen.

Fra 1994 til 2007 ble antall årsverk i forsvarssektoren redusert fra i overkant av 26 000 til i underkant av 19 000 (en reduksjon fra ca 2,2 til ca 1,1 % av arbeidsstyrken i Norge). Fra 2006 til 2007 økte imidlertid antall årsverk i Forsvaret med ca 750. I 2007 var gjennomsnittlig årslønn (regulativlønn, faste og variable tillegg) for faste og midlertidige ansatte i Forsvaret ca 500 000, ca 100 000 mer enn gjennomsnittet i staten. Forskjellen i årslønn skyldes i all hovedsak utstrakt bruk av faste og variable aktivitetsbaserte tillegg i Forsvaret. Fra 1994–2007 økte gjennomsnittlige personellutgifter per årsverk i Forsvaret med ca 62 %, korrigert for inflasjon. Økningen i lønnsutgifter har vært sterkest siden 2000, omtrent 36 % frem til 2007. Når det gjelder den årlige veksten i gjennomsnittlige personellutgifter i perioden har denne vært ca 4,0 %. Veksten i tilleggene har vært størst med en økning på ca 6,3 % årlig, mens regulativlønnen har vokst med ca 3,2 % årlig.

Bruddet i tendensen mot nedbygging av personellstrukturen fra 2006 til 2007 forsterker utfordringen mht å oppnå balanse i Forsvarets struktur. Når både antall årsverk og personellutgiftene per årsverk øker betydelig, vil vanskelighetene med å opprettholde en bærekraftig investeringsandel i forsvarsbudsjettet kunne bli meget betydelige.

Fra 1994 til 2006 ble antall militært ansatte i Forsvaret redusert med ca 31 %, mens antall oberster, oberstløytnanter og majorer økte med henholdsvis 16, 40 og 30 %. I det samme tidsrommet ble antallet kapteiner, løytnanter, fenriker og sersjanter redusert med henholdsvis 35, 39, 43 og 56 %. Denne økningen i gjennomsnittlig grad fremstår som hovedutfordringen når det gjelder balansen i personellporteføljen i Forsvaret fordi det medfører økt gjennomsnittlig lønn og kan medføre ubalanse mellom antall befal i stabs- og operative stillinger. Når man ser nærmere på utviklingen fra 2006 til 2007 fremgår det at antallet avdelingsbefal økte kraftig. Ansettelse av flere avdelingsbefal kan bøte på *gradsinflasjonen*, men hovedvirkningen av avdelingsbefalsordningen må man nok vente ytterligere noen år for å se.

For å kunne monitorere og kontrollere personellkostnadene bedre anbefales det at Forsvaret i større grad implementerer kontinuerlig innsikt i kostnads- og personellstatistikk i en kort- og langsiktig strategisk planleggingsramme. Videre, for å begrense gradsinflasjonen på kort sikt, bør Forsvaret vurdere å gjeninnføre normalopptrykk på lavere militær grad og redusere bruken av midlertidig grad. En standardisering av lønssystemet gjennom f.eks færre lønnsarter kan også gjøre kontrollen med lønnsutviklingen enklere. Med utgangspunkt i den historiske utviklingen, og forventninger om en svak konjunkturedgang i neste langtidperiode (2009–2012), anbefales det at Forsvaret legger til grunn en 3 % årlig økning i gjennomsnittlige personellkostnader.

English summary

From 1994, the Norwegian defence has experienced a situation where continuously increasing personnel expenses have been the main contributor to a reduction of the defence structure, both for personnel and equipment. The report focuses on the main characteristics of this personnel cost development. In addition, the future development of the personnel portfolio is examined.

From 1994 to 2007, the number of man-labour years in the Norwegian defence sector was reduced from more than 26 000 to less than 19 000 (a reduction from ca 2.2 % to ca 1.1 % of the total labour force in Norway). From 2006 to 2007 however, the number of man-labour years in the Defence increased by about 750. In 2007, the average annual salary for employees in the Defence was ca 500 000 NOK, about 100 000 NOK above the average in the public sector as a whole. The main reason for this difference is the use of fixed and variable extras in the Defence. From 1994 to 2007, average personnel expenses per man-labour year, corrected for inflation, increased by ca 62 % in the Defence. The annual growth of personnel expenses per man-labour year in the period was 4.0 %. Fixed and variable extras grew the fastest, about 6.3 % per year, while basic wages showed a growth of 3.2 % per year. The reversing of the downsizing trend from 2006 to 2007 strengthens the challenge when it comes to obtaining a balance between the structure and the budget. When both the number of man-labour years and personnel expenses per man-labour year increase, the Norwegian defence will experience a severe challenge with respect to maintaining a viable share of the budget for investments.

In the period from 1994 to 2006, the number of military employees in the Norwegian defence was reduced by about 31 %, while in the same period the number of colonels, lieutenant colonels and majors increased by 16, 40 and 30 % respectively. Correspondingly, the number of captains, lieutenants, second lieutenants and sergeants were reduced by 35, 39, 43 and 56 % respectively. This increase in average rank level seems to be the main challenge for the Defence when it comes to maintaining a balanced personnel portfolio. It is a challenge both because it results in higher average personnel expenses and because it can result in an unbalance between the number of officers in staff and operative positions. Looking closer into the development from 2006 to 2007, the number of temporary employed officers (contract until the age of 35) increased substantially. This may counteract an unbalance in the personnel portfolio because these officers in general have low ranks and are employed in operative positions. However, it will be a few years before the full effect of this is revealed.

To obtain better monitoring and control with personnel costs it is recommended that the Norwegian defence to a larger extent integrate cost and personnel statistics in the short and long term planning. Reintroducing fixed promotions and limiting the use of temporary rank can help to reverse the increasing average rank. Fewer wage categories can make it easier to control the cost development. Based on both historic and future development it is recommended that an annual personnel cost growth of 3 % is used in the next long term planning period.

Innhold

1	Innledning	7
1.1	Forsvarssektorens totale inntekter	8
1.2	Forsvarssektorens totale utgifter	10
1.3	Utfordringer knyttet til ny kontoplan og innføringen av FIF	14
1.3.1	Forsvarets nye kontoplan	14
1.3.2	Noen metodiske utfordringer og løsninger knyttet til bruken av FIF	16
2	Forsvarets årsverksregnskap 1994–2007	19
2.1	Forsvarets totale årsverksforbruk	21
2.2	Utviklingen i personellsammensetningen: alder, grad og kompetanse	25
3	Gjennomsnittlig årslønn 1994–2007	31
3.1	Forsvaret	32
3.2	Forsvarets utvikling i forhold til samfunnet	35
3.2.1	Utviklingen i gjennomsnittlig regulativlønn og årslønn	36
3.2.2	Utviklingen i årslønn for sammenlignbare stillinger i offentlig sektor	38
4	Gjennomsnittlige personellkostnader 2004–2007	43
4.1	Totale personellutgifter	43
4.2	Kompensasjon til vernepliktige, AST og ”ekstrapersonell”	45
4.3	Gjennomsnittlig regulativlønn og tillegg	50
4.4	Gjennomsnittlig personellkostnad fordelt på medarbeidergruppe	56
4.5	Gjennomsnittlige personellkostnader fordelt på personellkategori	60
4.6	Lønnsutgifter fordelt på lønnsart	67
4.7	Gjennomsnittlig personellkostnad fordelt på militær grad, alder og kjønn (2007)	71
4.8	Inntektsfordelingen blant rapporterte årsverk i Forsvaret (2007)	75
5	Fremtidige utfordringer ved Forsvarets personell og personellstruktur	77
5.1	Sammensetning i alder, grad og utdanning	77
5.1.1	Beskrivelse av modellen	77
5.1.2	Resultater fra utvalgte simuleringsscenario	80
5.1.3	Hovedutfordringer med personellutviklingen	84
5.2	Utholdenhet i operasjoner	84
5.2.1	Beskrivelse av modellen	85
5.2.2	Et utvalgt simuleringsscenario angående utholdenhet i operasjoner	88

6	Sammendrag	92
6.1	Forsvarets utfordringer i forhold til personellporteføljen	92
6.2	Forsvarets utfordringer i forhold til personellkostnadene	93
6.3	Anbefalinger	97
6.4	Videre arbeid	101
	Referanser	102
	Appendix A Førstegangstjeneste – gjennomsnittlige personellkostnader fordelt på objekt	103
	Appendix B Gjennomsnittlige personellkostnader for rapporterte årsverk fordelt på objekt	107
	Appendix C Rapporterte årsverk fordelt på primær- og sekundæraktivitet pr objekt	111
	Appendix D Gjennomsnittlige personellkostnader for rapporterte årsverk fordelt på MG og objekt	115
	Appendix E Gjennomsnittlige personellkostnader for rapporterte årsverk fordelt på KM-kategorier og objekt	125
	Appendix F Gjennomsnittlige personellkostnader for rapporterte årsverk fordelt på militær grad og objekt (2007)	139
	Appendix G Inntektsfordelingen fordelt på objekt (2007)	143

1 Innledning

I denne rapporten analyseres utviklingen i Forsvarets personellportefølje og personellkostnader. Arbeidet er gjennomført av FFI-prosjekt KOSTER II (Kosteffektiv drift av Forsvaret II). En kartlegging og strategisk analyse av kostnadsutviklingen i Forsvaret og forsvarssektoren anses å være nyttig av i hvert fall to årsaker. En slik analyse gir for det første innsikt i hvordan dagens og fortidens organisasjon har disponert tilgjengelige ressurser. For det andre gir den en beskrivelse av hvordan sentrale kapasiteter/kapabiliteter og ressurser utvikler seg over tid. Utviklingen kan være ønsket, men i motsatt fall er det viktig å avdekke årsakene til dette og gi råd om hvordan en kan påvirke dette i fremtiden. Gjennom dette gir en slik analyse innsikt i en rekke forhold angående den daglige forvaltningen, endringen i organisasjonens sammensetning fra år til år, og hvordan en bør identifisere og sette dette sammen over tid for å kunne påpeke ønskede og uønskede trender i Forsvaret.

Samfunnets totale forsvarskostnader defineres i denne rapporten som forsvarssektorens totale utgifter minus forsvarssektorens totale inntekter. Begrepet "forsvarssektoren" kan tolkes å inkludere Forsvarets avdelinger, offentlige etater i direkte tilknytning til Forsvaret samt aktører fra privat sektor innen forsvarsindustrien. I offentlig budsjetteringssammenheng derimot, fokuseres det hovedsakelig på utgiftssiden i forsvarssektoren, noe som også omtales som "forsvarsbudsjettet". Budsjetterte inntekter er, iht etablert praksis, inkludert på utgiftssiden. Denne analysen av den historiske kostnadsutviklingen vil i tråd med dette hovedsakelig fokusere på utgiftssiden av regnskapene.

Forsvaret defineres som alle Forsvarets avdelinger og enheter sortert inn under forsvarssjefens kontroll, ansvar og myndighet. Forsvarssektoren defineres som summen av Forsvaret, Forsvarsdepartementet (FD), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), Forsvarsbygg (FB) og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI).

Omstillingen i Forsvaret har både fornyet og modernisert organisasjonen, men den har også gjort det vanskeligere å identifisere trender og trendbrudd gjennom etableringen av nye økonomisystemer, fellesintegrert forvaltningssystem, regnskapssystem og kontoplaner. Den opparbeidede innsikten fra rapporten "kostnadsutviklingen i Forsvaret 1994-2003" [1] bygger på analyser av regnskapssystemet som ble innført i Forsvaret tidlig på 90-tallet. Hovedutfordringen i dette, og tilsvarende arbeid i fremtiden, er ikke nødvendigvis kvaliteten på regnskapet i seg selv, men hvordan Forsvaret velger å bokføre de ulike kostnadene over tid. I noen år er det funnet hensiktsmessig å bokføre kostnadene på en spesiell artsspesifikasjon (f eks materiellkostnader) og posteringsserienummer (avdeling, institusjon eller enhet), og i det neste året på en annen artsspesifikasjon og/eller posteringsserienummer. Dette er ikke unikt for Forsvaret, tvert imot: blant de offentlige etatene en kan identifisere over tid i statsbudsjett og statsregnskap, er Forsvaret

og forsvarssektoren faktisk ”en av de bedre”. Hele den offentlige forvaltningen (f eks departementene) preges av ulik bokføring, benevning og sammensetning av disponible midler og ressurser fra ett år til et annet.

Kvaliteten på identifisering av Forsvarets ressursforbruk over tid (basert på regnskapsdata) er altså variabel, spesielt for 2003 og 2004 da Forsvaret tok i bruk det nye lønns- og regnskaps-systemet (basert på SAP) som skulle tilfredsstillende det nye økonomireglementet i staten. En sentral utfordring, ved siden av at det ble innført et nytt og fellesintegreert forvaltningssystem (FIF) i Forsvaret, er at det er en relativ stor forskjell på innholdet i Forsvarets regnskaper før og etter 2003. Systemet ble nemlig *ikke* innført for hele forsvarssektoren (som rapportert i PAKSBUDSKAP¹ tidligere), men kun for *Forsvaret* som utgjør ca 92 % av Forsvarssektorens total kostnader². For å kunne sammenligne total kostnadene med tidligere års rapporterte pengeregnskap må en derfor innhente det individuelle regnskapet fra Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), Forsvarsdepartementet (FD), Forsvarsbygg (FB) og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). Bildet kompliseres ytterligere av at både FFI og FB får *store deler* av sine utgifter dekket av Forsvaret gjennom ulike prosjekter og oppdrag, husleie (innført 2002) og horisontal samhandel (innført 2004). Denne problemstillingen oppstår også på lavere nivå i organisasjonen, spesielt innenfor Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO).

Denne rapporten vil innledningsvis presentere en overordnet sammensetning av ressursforbruket i forsvarssektoren og Forsvaret for perioden 1994–2007. Videre vil rapporten presentere Forsvarets nye kontoplan og oppbyggingen av Forsvarets regnskap etter at det nye fellesintegreerte forvaltningssystemet ble innført i 2003. I de videre kapitler vil det i all hovedsak fokuseres på utviklingen i årsverk, lønn og godtgjørelser for Forsvarets personell. Lønn og godtgjørelser beskrives både som totale utgifter og som gjennomsnittlige personellkostnader. En mer inngående analyse av Forsvarets og forsvarssektorens forbruk av materiell, varer og tjenester i samme periode vil omtales i en egen rapport som utgis senere [2].

1.1 Forsvarssektorens totale inntekter

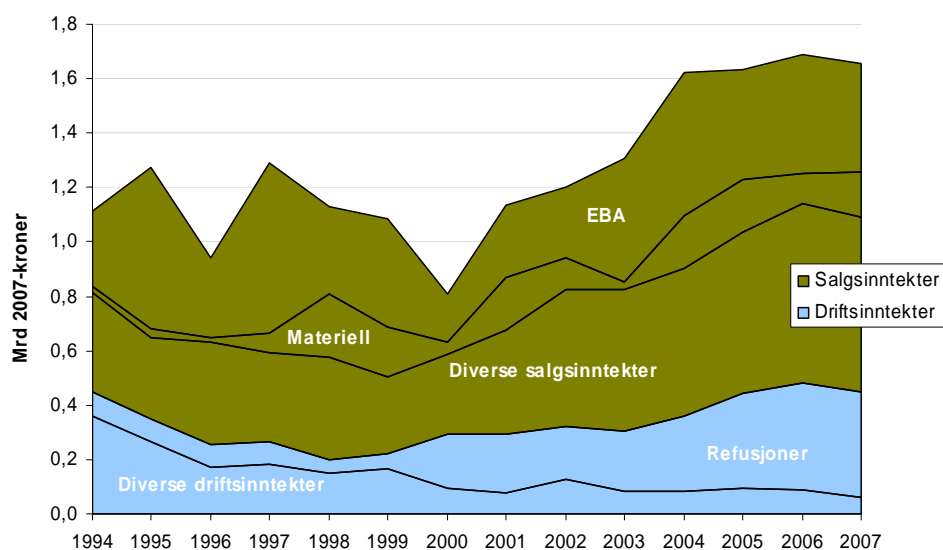
Inntektene er av vesentlig betydning for Forsvarssektoren, og det er betydelig variasjon i inntektene mellom ulike regnskapsår. Praksisen med å inkludere budsjetterte inntekter på utgiftssiden, innebærer at dersom inntektene blir lavere enn budsjettert, vil Forsvarets disponible midler bli tilsvarende redusert for dette året.

Forsvarssektorens inntekter genereres gjennom både drift og salg. Driftsinntektene består i all hovedsak av ulike refusjoner fra arbeidsmarkedsetaten, fødsel/adopsjon, lærlingordningen og diverse lønnsrelaterte refusjoner. Salgsinntektene genereres fra salg av eiendom, bygg og anlegg (EBA), materiell og tjenester/kurs/arrangement. I tillegg kommer det noen refusjoner fra FN/NATO i forbindelse med fellesfinansiert EBA. Gjennom de siste fire årene har

¹ PAKSBUDSKAP er regnskapssystemet tidligere benyttet i Forsvaret.

² Gjennomsnitt i perioden 1994–2007

forsvarssektorens inntekter vært i overkant av 1,6 mrd 2007-kroner³, hvorav ca 88 % genereres fra salg. Utviklingen i Forsvarets inntekter er vist i figur 1.1.



Figur 1.1 Forsvarssektorens totale inntekter 1994–2007 fordelt mellom salgs- og driftsinntekter

Siden Forsvarets omstilling skjøt fart (2000) har salgsinntektene fra EBA totalt stått for 36 %, materiell 13 % og diverse tjenester/kurs/arrangement 51 % av de totale salgsinntektene. I hele perioden (1994–2007) har salgsinntektene fra EBA totalt stått for 41 %, materiell 12 % og diverse tjenester/kurs/arrangement 47 %.

Når det gjelder driftsinntektene er endringene tilsynelatende i større grad knyttet til bokføring enn faktiske endringer i driftsinntekt. Tidligere i perioden var store deler av driftsinntektene ført på post 01 (lønn og godtgjørelser) og post 11 (varer og tjenester), men fra 1999 blir tilsynelatende store deler av driftsinntektene i forbindelse med lønn og godtgjørelser bokført som refusjoner, fremfor tilbakebetalinger av lønn og godtgjørelser. Når det gjelder diverse driftsinntekter er deler av dette etter hvert blitt bokført som salgsinntekter, og det som gjenstår som driftsinntekter fra og med 1999 er stort sett refusjoner fra FN/NATO.

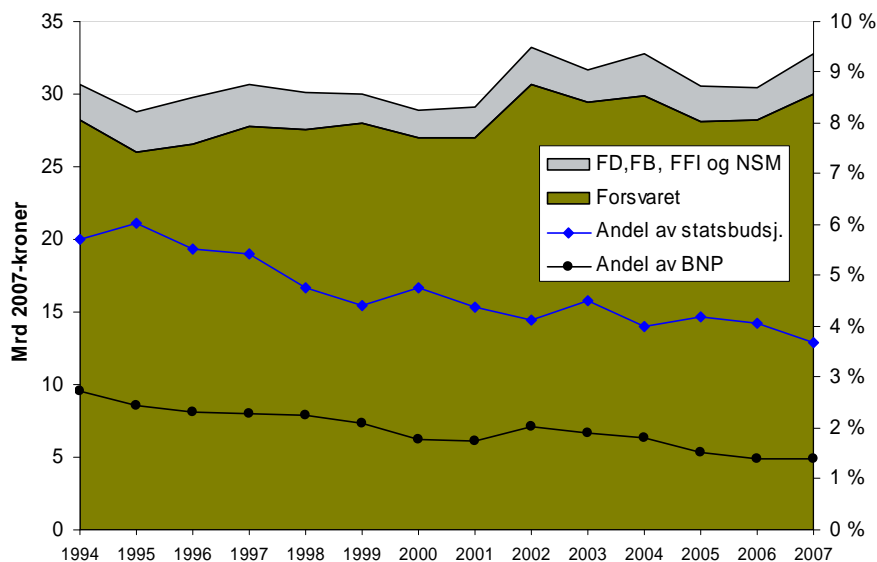
Totalt sett har inntektene økt noe i perioden. En kan spesielt legge merke til at Forsvarets inntekter fra EBA, har økt de siste 6–7 årene da Forsvaret i denne perioden har avhendet en betydelig EBA-masse. Reduksjoner i NATO-finansiert EBA (ført som inntekt i regnskapet) har imidlertid begrenset inntektsøkningen noe. Gjenværende EBA under avhending er i større grad preget av areal som ikke nødvendigvis er lett omsettelig og hvor det også er større kostnader relatert til et salg. Eksempelvis dreier dette seg om avhending av skytefelt og festningsanlegg hvor forhold som miljø og sikring er kostnadsdrivende.

³ For å representere kronebeløp i 2007-verdi benyttes konsumprisindeksen (KPI) som utarbeides av Statistisk sentralbyrå (SSB).

Salgsinntektene fra ulike tjenester og kurs, samt velferdsarrangementer har økt kraftig siden omstillingen skjøt fart i år 2000 og utgjør i dag (2007) ca 36 % av de totale inntektene i Forsvaret. I hvilken grad dette vil fortsette avhenger ikke nødvendigvis av strategiske beslutninger om å satse på økt salg av tjenester og kurs, men også av lokale initiativ i avdelingene.

1.2 Forsvarssektorens totale utgifter

Forsvarssektorens totale utgifter er vist i figur 1.2. og 1.3. Vi har valgt å skille mellom forsvarssektorens utgifter bokført på Forsvaret og enheter utenfor Forsvaret (figur 1.2), samt investerings- og driftsutgifter (figur 1.3). I analysen som ligger til grunn defineres de totale utgiftene som summen av artsspesifikasjonene som går til investering (materiell og EBA) og drift. Unntaket er f o m 2003 der nettoutgiftene i forbindelse med Forsvarsbygg (FB) (kapittel 1710) kommer i tillegg på driften. I de periodene hvor det er store gevinster i driftsregnskapet opp mot FB vil dette resultere i lavere kostnader i forsvarssektoren⁴.



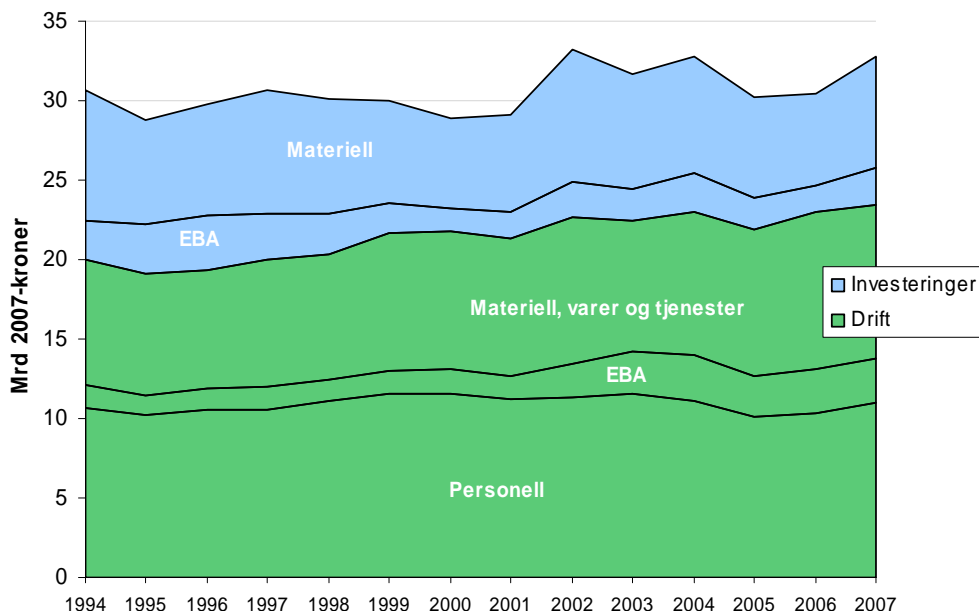
Figur 1.2 Forsvarssektorens totale utgifter (1994–2007) fordelt på avdelinger i og utenfor Forsvaret

Det kommer frem av figur 1.2 at forsvarssektorens totale utgifter er relativt stabile frem til 2002, der blant annet store investeringer i forbindelse med nye fregatter og ekstraordinære anti-terroriltak trekker opp. De reelle utgiftene opprettholdes på et historisk høyt nivå videre fremover. Som vist i figur 1.2, faller imidlertid forsvarssektorens andel av bruttonasjonalproduktet (BNP) og statsbudsjettet. Dette betyr at samfunnets relative satsing (i forhold til andre sektorer) på Forsvaret og forsvarssektoren reduseres i perioden, noe som både i teori og praksis bidrar til å forklare hvorfor Forsvaret er mindre i dag enn for 15 år siden. Dette

⁴ Forsvarsbygg (FB) er ansvarlig for å drifte, fremskaffe og avhende EBA for forsvarssektoren. FB er organisert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter (siden 1995) og er underlagt FD. Etter en omorganisering av tjenesten i 2002 genereres hovedinntekten til FB hovedsakelig fra husleie betalt av øvrige etater i forsvarssektoren, spesielt Forsvaret. Videre skal FB tilpasse virksomhetens omfang til avdelingenes behov for EBA og er ansvarlig for organiseringen av denne virksomheten.

underbygges av tidligere analyser som antyder at Forsvarets kjøpekraft ble redusert med nesten 40 % fra 1990 til 2006 [3].

Forsvarssektorens totale utgifter kan også fordeles på investeringsutgiftsarter (kategoriene materiell og EBA) og driftsutgiftsarter (kategoriene personell, materiell og EBA). Figur 1.3 viser utviklingen i perioden 1994–2007 for disse hovedkategoriene.



Figur 1.3 Forsvarssektorens totale utgifter (1994-2007) fordelt på investeringer og drift

Det fremgår av figur 1.3 at investeringsandelen (utgifter knyttet til fornyelse av materiell og EBA) varierer relativt mye gjennom hele perioden. Gjennomsnittlig investeringsandel i perioden er på ca 30 %, men i perioden fram til 1998 var investeringsandelen godt over 30 %. Siden da har andelen stort sett ligget under dette, med unntak av 2002 (ca 32 %). Fra 2000 og frem til i dag har gjennomsnittlig investeringsandel vært ca 28 %. Nedgangen i investeringsandelen kommer til tross for at omstillingen har hatt fokus på å øke investeringsandelen gjennom å kutte utgifter i driften (personell, materiell og EBA) og redusere styrkestrukturen.

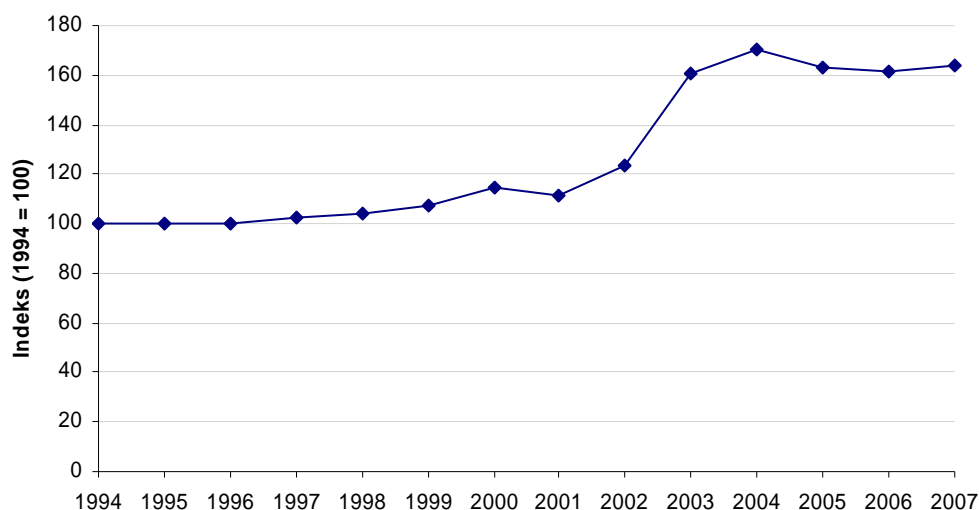
Som et speilbilde av den reduserte investeringsandelen øker driftsandelen gjennom perioden, fra 65 % i 1994 til 70 % i 2007. Dette skjer til tross for kraftige personellreduksjoner, spesielt fra år 2000, og en reduksjon av styrkestrukturen gjennom hele perioden. En høyere driftsutgiftsandel medfører press på investeringsmidlene, som kan tilsi at en reduserer tempoet i moderniseringen av Forsvaret. Denne problemstillingen er helt grunnleggende for å forstå det sterke fokuset det er på omstilling i forsvarssektoren.

Utviklingen i Forsvarets driftskostnader, spesielt totale og gjennomsnittlige driftskostnader relatert til lønn og godtgjørelser, er hovedfokus i denne rapporten hvor utviklingen kartlegges i detalj for de enkelte lønns- og godtgjørelsesarter. Det gis imidlertid først en kort omtale av

utviklingen innen øvrige utgiftsarter (EBA og materiell, varer og tjenester (MVT)). En grundigere analyse av utviklingen innen disse utgiftskategoriene er beskrevet i en egen rapport [2].

Gjennomsnittlig driftsandel som går til EBA og MVT, ca 49 %, er relativt stabil gjennom hele perioden. Siden 2000 har andelen øket noe (et gjennomsnitt på ca 51 %) og i 2007 ligger den på ca 53 %. En kan dermed få inntrykk av at Forsvarets omstilling og økte fokus på å redusere driftskostnadene øker andelen brukt på EBA og MVT. Siden omstillingen startet ser det ut til at veksten i de *totale* driftsutgiftene er noe redusert i forhold til perioden før år 2000, og har stabilisert seg på et noe lavere nivå. Imidlertid er det ikke nødvendigvis tilsvarende utvikling i den gjennomsnittlige *enhetskostnaden*. Dette vil vi komme tilbake til i kapittel 3.

Imidlertid må det knyttes en merknad til den tilsynelatende store endringen i EBA-utgiftene for perioden 2001–2003, før nivået stabiliserer seg igjen frem mot 2007. I perioden frem mot 2001 kunne en fra Forsvarets regnskap trekke ut EBA-driften på alle tre driftskategoriene (personell, materiell og EBA). Da Forsvarsbygg (FB) ble besluttet opprettet, bestemte man seg også for å innføre en *husleie* som reflekterte alle kostnader ved forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) tilknyttet eiendoms- og bygningsmassen i forsvarssektoren. Dette innebar at alle lønnskostnader til personellet i FDV og alt forbruk i tilknytning til materiell, varer og tjenester for å kunne utføre FDV er inkludert i husleien, i motsetning til tidligere bokføring i Forsvarets regnskaper. Det betyr at deler av driftsutgiftene fra MVT- og personellkategorien bør bokføres EBA i perioden før 2001, for å ha en sammenlignbar realutvikling på EBA-kostnadene i forsvarssektoren. Når en prøver å korrigere for dette tilbake i tid, som vist i figur 1.4, ser man likevel at det har vært en relativt stor økning i de totale driftsutgiftene tilknyttet EBA.

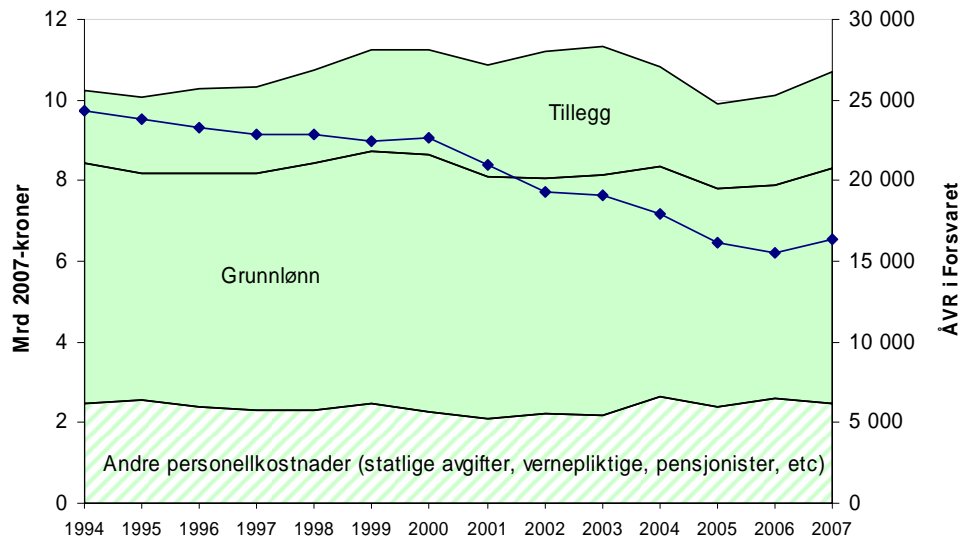


Figur 1.4 Indeksert realutvikling i forsvarssektorens totale EBA-utgifter (1994–2007)

Det er flere mulige årsaker til den store økningen i EBA-utgiftene for perioden 2001–2003. Enten har vi ikke fått med alle kostnadene i perioden før 2003 eller så bruker Forsvaret mer penger på EBA. Det sistnevnte kan skyldes et spesielt stort etterslep innen forvaltning, drift og vedlikehold

av EBA eller en generell ineffektivitet i tjenesten. Sannsynligvis skyldes den uforholdsmessig store økningen i EBA-utgiftene en kombinasjon av alle tre forklaringsfaktorene.

I de videre analysene vil vi fokusere på personellrelaterte kostnader (lønn og godtgjørelser) i Forsvaret. Store deler av forsvarssektorens utgifter forbundet med etater utenfor Forsvaret er likevel dekket gjennom horisontal samhandel, tjenester og konkrete oppdrag med disse etatene. I all hovedsak innebærer det at ser vi bort ifra lønn- og godtgjørelser tilknyttet personell i NSM og FD, samt basisbevilgningene til FFI. Personellkostnadene i perioden, sammenstilt med årsverksforbruket, er illustrert i figur 1.5. Personellkostnadene, illustrert ved arealet av figuren, omfatter ikke bare lønn og godtgjørelser for de rapporterte årsverk (blå linje), men også lønn og godtgjørelser for vernepliktige, pensjonister, eksterne konsulenter, vernepliktig akademisk befal med flere. Lønn og godtgjørelser til disse kategoriene sammen med statlige avgifter for alt personell (arbeidsgiveravgift), er representert ved den skraverte delen av arealet.



Figur 1.5 Forsvarets totale personellutgifter (1994–2007) og antall rapporterte årsverk

Sum driftsutgifter for personell knyttet til kategorien rapporterte årsverk (ikke-skravert område) øker fra ca 7,8 mrd kr i 1994 til ca 8,2 mrd kr i 2007. Dette tilsvarer en samlet vekst på 5 %, en betydelig vekstrate sett i sammenheng med nedgangen i antall årsverk i samme periode på 33 % (8100 årsverk).

Nye prinsipper for regnskapsføring fra høsten 2003 gir dessverre et svekket grunnlag for analyse og forståelse av underliggende drivere fordi flere utgiftsposter er ulikt spesifisert i forhold til tidligere. Lønn og tillegg, som er de helt dominerende delene av personellutgiftene, vil bli nærmere analysert for hele perioden, men i den videre oppsplittingen av personellutgiftene vil vi derfor ikke inkludere tall før 2004.. Totale utgifter slik de er vist ovenfor, tyder imidlertid på at det ikke har skjedd radikale endringer fra 2003, og at konklusjonene basert på perioden 1994–2003 fortsatt vil være gyldige.

1.3 utfordringer knyttet til ny kontoplan og innføringen av FIF

Samtidig med implementeringen av første del av fellesintegrert forvaltningssystem (FIF) samt lønns- og regnskapssystem (SAP), med virkning fra regnskapsåret 2004, innførte Forsvaret en ny kontoplan. Den nye kontoplanen skal tilfredsstillende det nye økonomireglementet i staten [4]. Den gamle kontoplanen i Forsvaret [5] bygger på prinsippene for kontoplanen i statsbudsjettet, fastsatt av Finansdepartementet i 1976 og er omtalt nærmere i forrige rapport angående kostnadsutviklingen i Forsvaret [1]. Når det gjelder den gamle kontoplanen og Forsvarets regnskap er det først fra 1994 at det foreligger elektroniske regnskapsdata som gjør det mulig å sammenlikne data over flere år. Selv om den nye kontoplanen bygger på mange av de samme prinsippene, er det allikevel så betydelige forskjeller at det oppstår utfordringer i forbindelse med en tidsserieanalyse av Forsvarets personellutgifter både før og etter 2003. De mest sentrale endringene og utfordringene disse forskjellene fører med seg, beskrives i de neste underkapitlene.

1.3.1 Forsvarets nye kontoplan

Den nye kontoplanen [6] består av fem ulike dimensjoner som gjør det mulig å bryte regnskapstall ned i detalj. Dimensjonene posteres i regnskapet ved hjelp av tre ulike konteringsobjekter:

- Kapittel
- Artsspesifikasjon
- WBS-element (Ansvar/Formåls-kode). Dette er en sammensatt kode av dimensjonene Ansvarssted, Formål objekt (FOB) og Formål virksomhet (FVI).

Et kapittel angir et formål i statsregnskapet, eksempelvis drift av en eller flere institusjoner. I Forsvaret vil en slik institusjon typisk være en av virksomhetene, f.eks. Hæren. Forsvaret har sin egen 4-sifrede kapittelstruktur, hvor kapitler som begynner med sifrene 17 er utgiftskapitler og kapitler som begynner med sifrene 47 er inntektskapitler. Kapittelstrukturen er ikke endret i forhold til den gamle kontoplanen.

Artsspesifikasjonen anvendes til artsinndeling av utgifter og inntekter i regnskapet. I tillegg til at artsspesifikasjonen er pålagt benyttet i Forsvarets eksterne regnskap, vil denne dimensjonen også gi intern styringsinformasjon om allokering av innsatsfaktorer. Dimensjonen skal med andre ord gi økonomiske data om hvilke ressurser som benyttes i virksomheten. Forsvarets artsspesifikasjon bygger på Statens kontoplan og har følgende inndeling:

- Post (inngår i Forsvarets eksterne regnskap)
- Underpost (inngår i Forsvarets eksterne regnskap)
- Under-underpost (benyttes kun internt i Forsvaret)

En artskonto består i utgangspunktet av 6 siffer; Post (2 siffer), Underpost (2 siffer) og Under-underpost (2 siffer). Av tekniske årsaker (i SAP) må det foretas et skille mellom utgifts- og inntektsartene ved at det ved kontering må settes inn et ett-tall foran utgiftsartene og et total

foran inntektsartene. I konteringsøyemed består derfor artene av 7 siffer. Eksempelvis vil artskontoen 101 1111 kunne spesifiseres på følgende måte:

- (1)01 – Driftsutgifter (Post)
- 11 – Stillinger – Faste og midlertidige (Underpost)
- 11 – Regulativlønn faste og midlertidige – Arbeidsgiveravgiftspliktig (Under-underpost)

Artskontoene i den nye kontoplanen er i vesentlig grad forskjellige fra artskontoene i den gamle kontoplanen. Antallet artskontonumre er betydelig redusert slik at de nye artskontoene inneholder konteringer som tidligere var fordelt på flere ulike arter. Det blir derfor en betydelig utfordring å sammenstille dataene for ulike år, slik at man sammenlikner relevante kostnader over tid. FFI har i samarbeid med Forsvarsdepartementet foretatt en vurdering av hvordan de gamle artskontoene forholder seg til de nye, og dette arbeidet muliggjør en sammenlikning mellom de to ulike kontoplanene.

Ved posteringer i regnskapet må dimensjonene Ansvar, Formål objekt (FOB) og Formål virksomhet (FVI) settes sammen i et eget konteringsobjekt (ANSVAR – FOB – FVI). Dette konteringsobjektet kalles WBS-element (Work Breakdown Structure). Ved etablering av et ansvarssted defineres det hvilke *objekter* (FOB) dette ansvarsstedet fører kostnader på og hvilke *prosesser* (FVI) som utføres av det aktuelle objektet. Kombinasjonen av objekter og prosesser danner således et gitt antall WBS-elementer knyttet til et ansvarssted.

Ansvarsdimensjonen skal gjenspeile Forsvarets organisatoriske struktur, og gjennom denne dimensjonen får de ulike organisatoriske enheter i Forsvaret sine økonomiske tildelinger. Dimensjonen vil i mange sammenhenger, bl a i SAP, benevnes bevilgningssted. Et ansvarssted kan få tildeling på flere kapitler. Ansvarsdimensjonen består av fem nivåer, hvorav de tre første nivåene angis med ett siffer, mens de to siste nivåene angis med to siffer.

Formål objekt (FOB) skal gi økonomiske data knyttet til Forsvarets styrkestruktur. Dimensjonen vil altså gi oversikt over data for driftsutgifter knyttet til ulike strukturelementer. FOB består av 3 siffer. FOB er brutt ned i 6 hovedobjekter som alle igjen har sine underobjekter. Hovedobjektene er:

- Fellesformål (FOB 1)
- Hæren (FOB 2)
- Sjøforsvaret (FOB 3)
- Luftforsvaret (FOB 4)
- Heimevern (FOB 5)
- Allierte anlegg (FOB 6)

Eksempelvis vil FOB 441 ved første siffer angi at bokføringen gjelder et objekt i Luftforsvaret, mens andre siffer forteller at det dreier seg om kampfly, før siste siffer endelig identifiserer objektet som F16.

Formål virksomhet (FVI) skal gi økonomiske data i forbindelse med de prosesser og aktiviteter et ansvarssted gjennomfører. FVI består av 2 siffer, hvor det første sifferet angir hovedaktiviteten. FVI er, etter samme mønster som Forsvarets aktiviteter, inndelt i fire hovedaktiviteter:

- Fellesfunksjoner (FVI 1)
- Operativ virksomhet (FVI 2)
- Styrkeproduksjon (FVI 3)
- Logistikk (FVI 4)

Innenfor hver hovedaktivitet er det flere delaktiviteter som angis av andre siffer i FVI. Styrkeproduksjon deles f eks inn i to underaktiviteter:

- 31 – Utdanning, øving og trening
- 32 – Fag- og spesialutdanning

Et WBS-element, som altså samler opp informasjonen om ansvarssted, objekt og virksomhet, består av 12 siffer; Ansvarssted (7 siffer), FOB (3 siffer) og FVI (2 siffer). WBS-elementet 4110401 441 31 kan splittes opp på følgende måte:

- 4110401 – Luftving Bodø – 332 skvadron
- 441 – F16
- 31 – Utdanning/Øving/Trening

WBS-elementene er nyopprettede i kontoplanen fra 2004. I gammel kontoplan ble budsjett- og posteringsserienummer benyttet for å beskrive ansvar og formål. WBS-elementene består av flere siffer enn budsjett- og posteringsserienumrene og har dermed potensiale for å gi mer informasjon enn tilfellet var i gammel kontoplan. Allikevel viser det seg at mulighetene de nye WBS-elementene gir, ikke er fullt utnyttet fordi det i konteringene kun benyttes en liten andel av de tilgjengelige WBS-elementene. Det er ikke foretatt noen sammenlikning av WBS-elementer og budsjett- og posteringsserienummer, slik at det også innenfor denne dimensjonen er vanskelig å sammenlikne data før og etter 2003.

1.3.2 Noen metodiske utfordringer og løsninger knyttet til bruken av FIF

Tidligere metode [7] for beregning av gjennomsnittlige personellkostnader tar utgangspunkt i den aggregerte summen av personellkostnadene i regnskapsrapporten og fordeler denne i forhold til årsverksforbruket på de respektive regnskapsartene. Den nye SAP/BeX-integrerte beregningsmetoden tar ikke utgangspunkt i en regnskapsrapport da de nye personellrelaterte regnskapsartene har en ny nedbrytning og er slått sammen i forhold til tidligere.

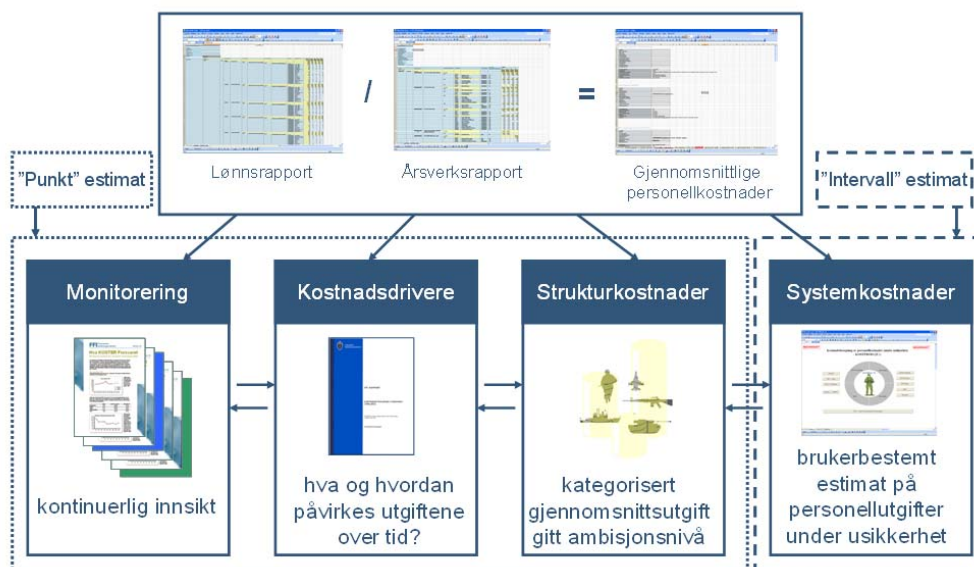
Den største utfordringen med å benytte den tidligere metoden direkte på det nye regnskapet er nettopp det faktum at regnskapsartene er slått sammen⁵. Dermed blir sannsynligheten stor for at den gjennomsnittlige personellkostnaden, fordelt på ulike personellkategorier, blir feil. Det er

⁵ Regulativlønn, faste og variable tillegg samt utbetalinger for flere ulike personellkategorier er oppgitt i samme regnskapsart

ønsket om å få levert gjennomsnittlige personellkostnader, fordelt på ulike personellkategorier og lønnsarter, inn i arbeidet med langtidspanleggingen, strukturutviklingen og budsjettprosessen som er hovedårsaken til at beregningsmetodikken måtte revurderes. FDs og Forsvarets generelle overvåking av utviklingen i ressursforbruket vil også dra nytte av den nye beregningsmetodikken.

Det ble etter hvert klart at det beste datagrunnlaget for utarbeidelse av en ny metode var tilgjengelig i lønnsrapporten i FIF/SAP. Ulempen med lønnsrapporten er at denne er svært detaljert (nedbrutt på medarbeider og lønnsart). En har mer eller mindre tilgang på alle lønnsopplysningene angående faste og midlertidige ansatte samt vernepliktige, pensjonister, konsulenter etc i Forsvaret. Med så mye "sensitiv" informasjon tilgjengelig betyr dette at analytikerne som skal arbeide med rapporten, må være definert som "virksomhetskontroller" i regnskapssystemet. En slik rolle krever i utgangspunktet at en skal være i en stilling definert opp mot ulike ledelsesnivåer i Forsvaret (ca 70 stk totalt). FFI har likevel fått én slik rolletilgang og bruker denne aktivt for å beregne gjennomsnittlige personellkostnader samt levere selvstendige bidrag i forbindelse med evalueringen av et gitt driftsår i Forsvaret og forsvarssektoren.

I prinsippet tar den nye metoden utgangspunkt i to separate rapporter fra FIF/SAP; lønnsrapporten og årsverksrapporten. Disse to rapportene krysskobles via medarbeider og aggregerer en gjennomsnittlig personellkostnad basert på medarbeidernes egenskaper⁶ definert i lønnsrapporten. Denne metoden og datagrunnlaget, som er helt sentralt i flere sammenhenger og analyser ved FFI, er illustrert i figur 1.6.



Figur 1.6 Metoden for å beregne gjennomsnittlig personellkostnad gir datagrunnlag for flere av analysene ved FFI

⁶ En medarbeiders egenskap kan f.eks. være personellkategori, kapitteltilhørighet eller stillingsgruppe. Vi har erfart at det er noen uoverensstemmelser mellom de to rapportene, men forutsetter at all informasjon i lønnsrapporten er korrekt da denne er gjenstand for mye kvalitetssikring. Videre er vi avhengige av lønnsrapporten for å kunne identifisere tilleggsutbetalinger på andre kapitleiere/avdelinger enn den som medarbeider opprinnelig tilhører.

Som figur 1.6 illustrerer, bidrar metoden til at FFI har kontinuerlig innsikt i lønns- og tilleggsutbetalingene, og at FFI ikke er en belastning på sentrale stabsmedarbeidere i Forsvaret når vi trenger data. Et av produktene som kommer ut av denne kontinuerlige innsikten, er nyhetsbrevet ”Hva KOSTER Forsvaret?” som gir en kortfattet oppsummering ved behov og ved faste intervaller. Videre benyttes innsikten i arbeidet med å identifisere kostnadsdrivere som dokumenteres i rapporter som denne. En av hovedmålsetningene med modellen, metoden og datagrunnlaget er å fremskaffe personellkostnader til bruk i KOSTMOD som igjen danner grunnlaget for alle kostnadsberegningene i Forsvarets langtidspanlegging. Videre bruker vi innsikt fra datagrunnlaget til å analysere eventuell ukompensert driftskostnadsvekst på ressursnivå (personell). Et siste biprodukt av modellen er at den gir input til en egen simuleringsmodell for personellkostnader som skal benyttes i en tidlig fase av struktur- og prosessanalyser i Forsvaret (intervallestimater).

Imidlertid er det flere forhold som en må være oppmerksom på når en benytter seg av modellen slik den foreligger nå:

Formatet og beregninger fra datagrunnlaget

FFI laster ned lønns- og årsverksrapporten fra SAP/BeX. Datagrunnlaget er listet på medarbeidernivå og angir medarbeiders kapitteltilhørighet, medarbeidergruppe (MG), medarbeiderundergruppe (MUG), stillingsgruppe (SG) og geografisk tilhørighet (personalområde og personal-delområde). Basert på denne nedlastningen er det programmert (i Visual Basic) flere ”rutiner” som krysskobler medarbeider på tvers av de to rapportene og returnerer gjennomsnittlig personellkostnad på de ulike egenskapene, f eks MUG og kapitteltilhørighet.

Aktiv bruk av filterfunksjonen i SAP/BeX

Filterfunksjonen i SAP/BeX benyttes for å kunne generere gjennomsnittlige personellkostnader for f eks grunnlønn eller tillegg. Dette betyr at en må kjøre hele modellapparatet to ganger for å kunne generere gjennomsnittlige kostnader for ulike personellkategorier fordelt på regulativlønn og tillegg.

Gjeldende versus tidsriktig medarbeideregenskap

Gjeldende medarbeideregenskap i SAP benyttes for å trekke ut informasjon om tilhørighet i grad, stillingsprosent, lønnstrinn og personalområde. Dette er en ”statisk” opplysning (oppgir f eks gjeldende grad eller personalområde) og er kun gyldig for kalendermåneden før den måneden brukeren laster ned dataene fra SAP. Det er kun oppgitt tidsriktig medarbeideregenskap for personalområde i en utvidet analyseversjon av årsverksrapporten som vi kan koble inn ved behov.

Feilutbetalinger fra en måned til en annen

Det er relativt store feilutbetalinger på enkelte medarbeidere gjennom driftsåret som det korrigeres for fra en måned til en annen i lønnsrapporten. Dette tilsier at når en skal utarbeide gjennomsnittlige personellkostnader bør en holde seg på hele kalenderår i beregningsgrunnlaget, ikke én og én måned.

Korrelasjonen av medarbeidere i lønnsrapporten og årsverksrapporten

Det er flere tilfeller av medarbeidere som ikke finnes i lønnsrapporten, men som er registrert som årsverk i årsverksrapporten, og motsatt. Beregningen av gjennomsnittlig personellkostnad tar kun høyde for de som identifiseres i begge rapportene samtidig. Imidlertid gir metoden informasjon om hvor mange årsverk som det ikke finnes lønnsutgifter på og hvor mye lønnsutgifter som er utbetalt som det ikke finnes årsverk på. I perioden 2004–2007 varierer dette noe, men i gjennomsnitt er det ca 20 millioner kroner utbetalt til personer som ikke står i årsverksrapporten, men som er registrert som årsverk i lønnsrapporten. Samtidig er det ca 50 ÅVR som er registrert i årsverksrapporten, men hvor medarbeideren ikke finnes i lønnsrapporten med lønnsutgifter. I begge disse tilfellene er sannsynligvis individene bokført med en annen medarbeideregenskap enn den som opptrer i de to rapportene. Denne kontrollen av medarbeidere mellom de to rapportene bidrar også til at den gjennomsnittlige satsen blir noe ulik i forhold til resultatet fra den tradisjonelle fremgangsmåten (sum utbetalt delt på antall ÅVR) benyttet ved beregningen av det overordnede gjennomsnittet for hele perioden (1994–2007) i kapittel 3. Forskjellen er imidlertid ikke så stor at det er et uakseptabelt estimat på gjennomsnittlig personellkostnad (inntil 5 % forskjell).

Årlige personellkostnader versus månedlige personellkostnader

Det presiseres at modellen er utviklet for å kunne beregne årlige og gjennomsnittlige personellkostnader, primært for bruk i KOSTMOD. Den returnerer det faktiske forbruket av lønnsutgifter fordelt på personellets egenskaper (MG, MUG etc). Imidlertid kan den også benyttes til å overvåke gjennomsnittlige utbetalinger fra ett tidspunkt til et annet. Modellen er utlevert til resultat- og kontrollenheten i PØS som blant annet benytter den til dette formål. FFI presiserer at feilutbetalinger gjennom året kan påvirke beregningsresultatet, og at en ikke bør trekke forhastede konklusjoner i budsjetterings-, styrings- eller forvaltningssammenheng før det årlige gjennomsnittet er beregnet.

I de videre kapitler vil vi se litt nærmere på resultatene fra beregningene av gjennomsnittlige personellkostnader som er gjort for perioden 1994–2007.

2 Forsvarets årsverksregnskap 1994–2007

Årsverksregnskapet i Forsvaret har eksistert i elektronisk form på sentrale databaser siden januar 1994. I perioden frem til 2003 ble artsspesifikasjonene for årsverk omtalt som nedtrekksarter. Disse artene var de eneste som inneholdt personell til regulær avlønning (ikke personell på timebasis), og ble brukt for å beregne Forsvarets rapporterte årsverksforbruk⁷. Når den første delen av det nye fellesintegreerte forvaltningssystemet ble innført i oktober/november 2003 ble årsverksregnskapet og personellkategoriene fullstendig redefinert og løsrevet fra pengeregnskapet for øvrig. Tabell 2.1 viser hvordan vi har definert personellkategoriene over hele perioden (1994–2007), basert på ny og gammel oppløsning på årsverksregnskapet.

⁷ Når begrepet årsverk benyttes i analysen, omfattes dermed ikke ressursbruk utover normalarbeidstid, eller personell som avlønnes på timebasis.

1994-2007	1994-2003 (PAKS)		2004-2007 (SAP)	
	Artnr.	Artskategori	Artnr.	Artskategori
Befal	011101	Yrkesbefal	10	Fastlønnnet militær
Befal	011102	Engasjert befal	12	Lederlønn militær
Befal	011103	Åremålsbefal	19	Fastl. Oblt/KK høyere
Befal	011104	Vpl/Utsk befal pl tj	20	Avdelingsbefal
Befal	012102	Særhemler befal	23	Engasjert militær
Befal	014307	Elever KS II	25	Åremålskontrakt militær
Befal	014308	Elever KS I	37	Etatsutdanning
Befal	014309	Elever grl befalsutdanning	50	Militær
Befal			61	Utenr. NATO militær
Verve	011501	Verve	32	Verve
Verve			52	Vervet
Verve			63	Utenr. NATO vervet
Sivile	011301	Faste sivile	11	Fastlønnnet sivil
Sivile	011302	Engasjerte sivile	13	Lederlønn sivil
Sivile	011303	Vikarer	24	Engasjert sivil
Sivile	011312	Oppdragsforskning	26	Åremålskontrakt sivil
Sivile	011701	OVK utenom verkstedene	51	Sivil
Sivile	011702	Verkstedsoverensk lønnet (OVK)	62	Utenr. NATO sivil
Sivile	012301	Særhemler sivile	90	Overenskomstlønnet
Sivile	014302	Lærlinger		
Sivile	014909	Lønn Lærlinger OVK		
Sivile	015101	Renholdsbetjenter		
Sivile	015102	Renholdsbetjenter særhemler		

Tabell 2.1 Artskategorier i Forsvarets årsverksregnskap. For å kunne kategorisere personellkostnadene over hele perioden må en slå sammen ulike arts kategorier (før og etter 2003) i tre hovedkategorier av personell (befal, sivile og vervede).

Som vist i tabell 2.1, inneholdt det gamle regnskapssystemet (før november 2003) inneholdt artsnummeret informasjon om både personell og kostnader til regulær avlønning (ikke personell på timebasis). Dette innebærer at en kan relatere utbetalingene direkte til hver enkelt regnskapsart.

I det nye regnskapssystemet derimot er det ingen direkte sammenheng mellom årsverksregnskapet og pengeregnskapet. I pengeregnskapet er utgiftene for alt personell fordelt på få arter, og inkluderer en rekke ulike utgifter som for eksempel grunnlønn, faste og variable tillegg, arbeidsgiveravgift osv. I årsverksregnskapet er personellet delt inn i medarbeidergrupper (MG) og medarbeiderundergrupper (MUG) som ikke er direkte knyttet til utbetalingene. Isolert sett er årsverksrapporteringen mye mer detaljert enn tidligere (går ned på hver enkelt medarbeider), men den er løsrevet fra pengeregnskapet, noe som i utgangspunktet gjør det særdeles vanskelig å beregne gjennomsnittlig personellkostnad.

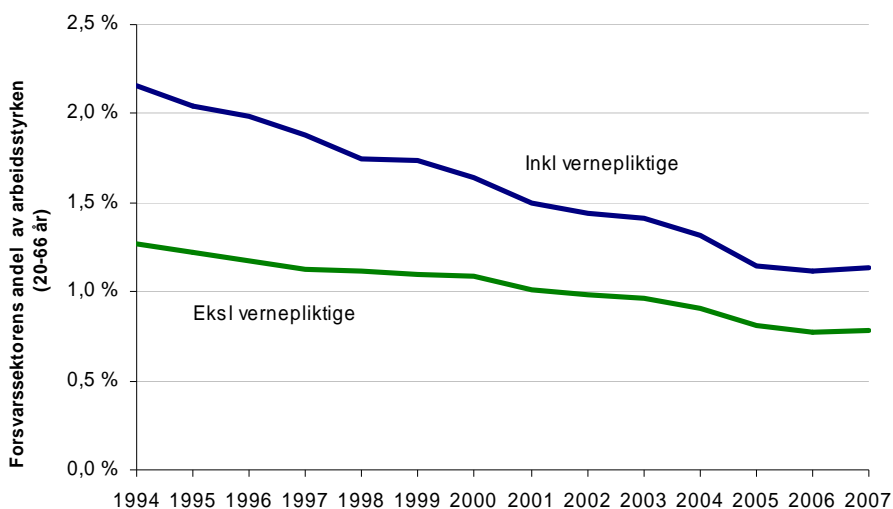
Når en derimot får tilgang på lønn og godtgjørelser via *lønnsregnskapet*⁸ kan en koble årsverksregnskap og personellutgifter til hver enkelt medarbeider⁹. Denne metoden er benyttet for beregningene av gjennomsnittlige personellkostnader i denne rapporten (nærmere omtalt i kapittel 4). Kapittel 3.1 presenterer den historiske utviklingen i Forsvarets personellforbruk i og utenfor Forsvaret, og kapittel 3.2 vil gå noe mer i dybden og se på dagens utfordringer i personellsammensetningen, herunder alder, grad og kompetanse blant ansatte i Forsvaret.

⁸ Lønnsregnskapet føres av Forsvarets lønnsadministrasjon (FLA) i Harstad, mens regnskapet forøvrig føres av Forsvarets regnskapsadministrasjon (FRA) i Bergen. Begge rapporterer til PØS/FST.

⁹ Dette krever imidlertid at analytikeren er definert som *virksomhetskontroller* i forsvarets regnskapssystem, en rolle som i utgangspunktet er forbeholdt "sjefens høyre hånd" ute ved avdeling (ca 70 stk i Forsvaret).

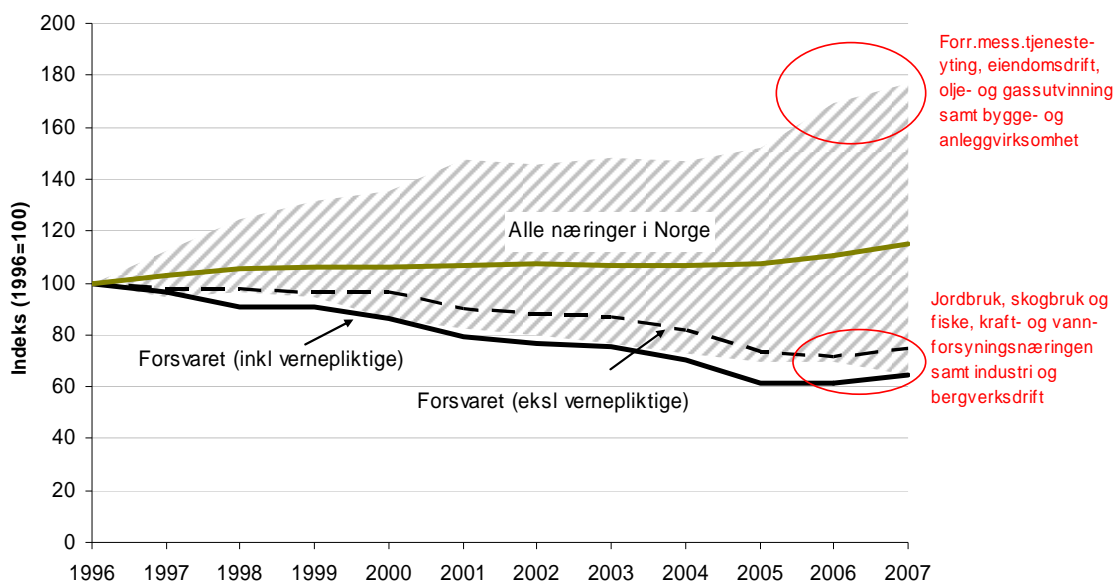
2.1 Forsvarets totale årsverksforbruk

Før vi ser på Forsvarets totale årsverksforbruk i detalj, fremstilles Forsvarets sysselsettingsnivå over tid og sett i sammenheng med de øvrige næringer i det norske samfunnet. Dette gjøres ved å summere faste og midlertidige ansatte med de vernepliktige og se denne summen i forhold til den yrkesaktive populasjonen. Vi ser at Forsvarets andel av den sysselsatte arbeidsstyrken er redusert fra ca 2,2 % til 1,1 % i perioden 1994–2007. Denne relativt store endringen skyldes kombinasjonen av lavere arbeidsledighet og økt sysselsetting i Norge forøvrig samt redusert sysselsetting i Forsvaret (faste, midlertidige og vernepliktige).



Figur 2.1. Forsvarssektorens andel av arbeidsstyrken (1994–2007)

Når en sammenligner den indekserte utviklingen av sysselsettingen i Forsvaret fra 1996 med utviklingen av den norske sysselsatte arbeidsstyrken fordelt etter næring, ser vi at nedgangen i sysselsatte i Forsvaret er høyere enn for de fleste andre næringer i Norge. Hvis vi utelater vernepliktige er det kun jordbruk, skogbruk og fiskerinæringen som har hatt en større prosentmessig reduksjon enn Forsvaret de siste 10 årene. Den sterkeste veksten i antall sysselsatte skjer i forretningsmessig tjenesteyting, eiendomsdrift, utvinning av råolje og naturgass samt bygge og anleggsvirksomheten. Figur 2.2 viser den indekserte utviklingen gjennom de siste 11 år.



Figur 2.2 Utviklingen i forsvarssektorens arbeidsstyrke sammenlignet med andre næringer i Norge (1996-2007)

Hvorvidt utviklingen illustrert i figur 2.2 er ”dårlig” eller ”god” må sees i sammenheng med politikken som ligger bak utviklingen innen næringen. Når det gjelder Forsvaret har gjeldende politikk lagt vekt på nødvendigheten av omstilling og modernisering etter den kalde krigens slutt. Nedbemanningen som har foregått i Forsvaret, er en konsekvens av denne omstillingen og budsjettnivået. Figur 2.2 viser at Forsvaret i stor grad har lyktes med å redusere antall ansatte. Reduksjonen har også foregått i raskere takt enn i de andre næringene som reduseres i omfang.

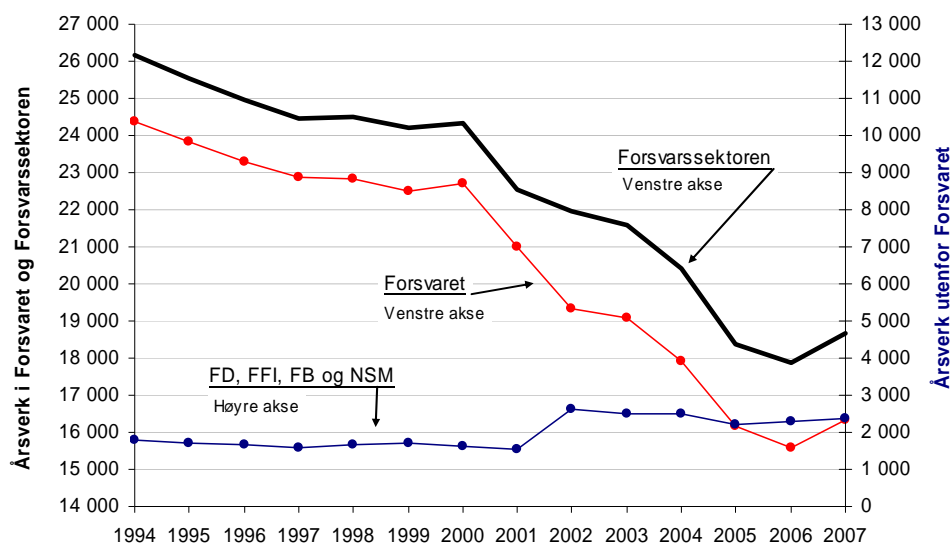
En ulempe med den store nedbemanningen i Forsvaret er at det også innebærer en stor reduksjon i passiv rekrutteringsevne. Når Forsvarets andel av den aktive arbeidsstyrken har sunket fra 2 % til 1 % betyr dette at befolkningens kjennskap til Forsvaret synker. Dette betyr igjen at Forsvaret må øke sin innsats for å opprettholde kunnskapen om Forsvarets eksistens og drive aktive rekrutteringstiltak for å videreutvikle personell- og kompetanseporteføljen i etaten.

Når en ser nærmere på forsvarssektorens årsverksforbruk er dette i all hovedsak bokført i Forsvaret. Det er imidlertid en rekke avdelinger utenfor Forsvaret som også bør inkluderes i forsvarssektorens årsverksregnskap¹⁰. Forsvarets etterretningstjeneste, som er en del av Forsvaret, er holdt utenfor årsverksregnskapet av sikkerhetsmessige årsaker (gradert informasjon).

Forsvarets årsverksregnskap er basert på månedsverk og beregnet som et aritmetisk gjennomsnitt av 12 månedsverk gjennom kalenderåret. I perioden 1994–2001 var det ingen store endringer i hvordan man bokførte årsverkene i regnskapet. Etter 2001 har det i all hovedsak vært to vesentlige endringer i hvordan man bokfører årsverk.

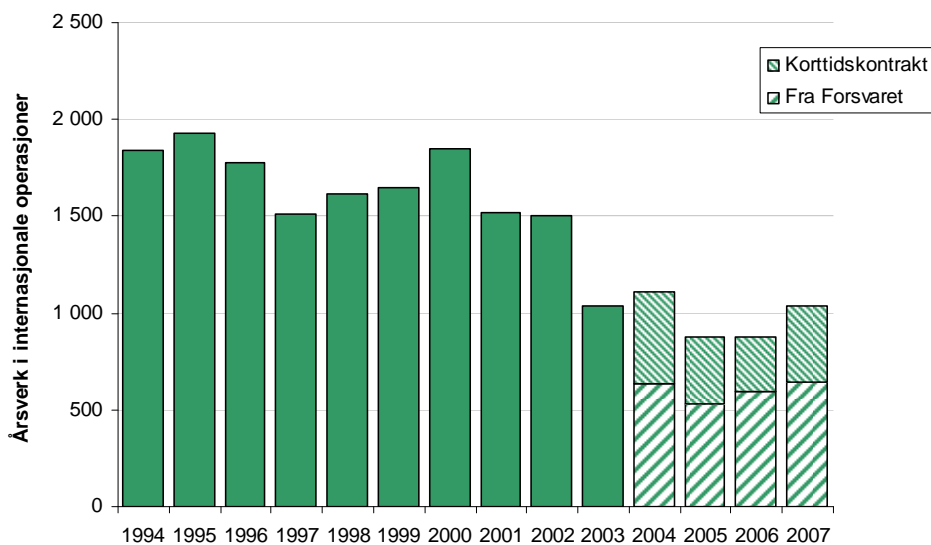
¹⁰ FD, FFI, FB og NSM

I forbindelse med opprettelsen av Forsvarsbygg i 2002 ble alt FDV-personell overført til FB og oppført i Forsvarets regnskap som en betalt tjeneste i Forsvarets avdelinger. Dette innebærer at ca 1300 årsverk ble overført fra Forsvaret til FB (utenfor Forsvaret). Dette kommer klart frem for året 2002 i figur 2.3.



Figur 2.3 Årsverksforbruket (arbeidsstyrken) i forsvarssektoren (1994–2007)

Den andre prinsipielle bokføringsendringen er måten Forsvaret registrerer årsverksforbruket knyttet til deltagelse i internasjonale operasjoner og utenlandstjenesten på. I 2004 ble det innført en praksis hvor ekstra lønnsutgifter knyttet til deltagelse i internasjonale operasjoner (risikotillegg, utenlandstillegg etc) skulle belastes kapittel 1792, mens grunnlønnen (og årsverkene) ble bokført hjemmeavdeling og tilhørende kapitteleier. De årsverk og lønnsutgifter som likevel føres på kapittel 1792, er de individene som signerer en oppdragsspesifikk korttidskontrakt i forbindelse med et utenlandsoppdrag. Figur 2.4 viser årsverksforbruket i internasjonale operasjoner. Alle årsverk knyttet til militære misjoner, forsvarsattachéer med stab osv er utelatt i figuren (ca 100 stk i året).

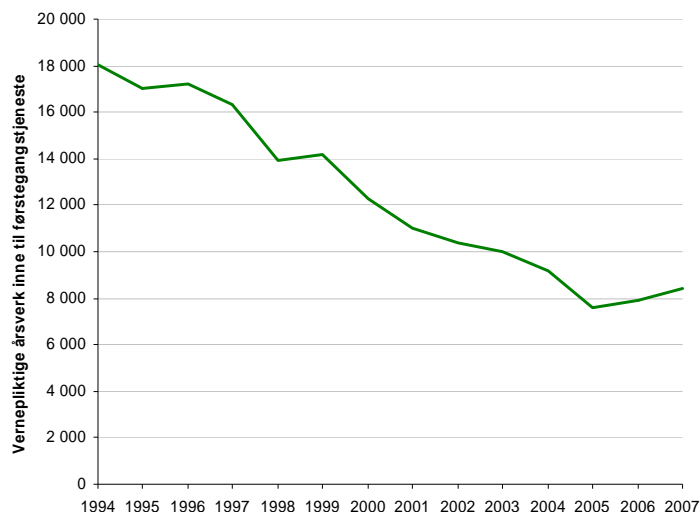


Figur 2.4 Årsverksforbruket i Forsvarets internasjonale operasjoner (1994–2007)

Når en skal beregne den gjennomsnittlige personellkostnaden over tid (tidsserieanalyse), eller studere utviklingen i Forsvarets årsverksforbruk, må en alltid justere for disse to endringene.

I perioden 1994–2007 har forsvarssektoren altså vært gjennom en rekke ulike omstillingstiltak og redusert både personell og materiell i store mengder. Siden 1994 har forsvarssektorens totale årsverksforbruk (faste og midlertidige stillinger) blitt redusert med nærmere 30 %. Det aller meste (25 prosentpoeng) har skjedd i løpet av de siste seks årene av perioden. I all hovedsak har denne reduksjonen foregått i Forsvaret. Det har i mindre grad blitt gjennomført personellreduksjoner i FD, FB, FFI og NSM, selv om tiltak for interneffektivisering har foregått også her.

Vi har til nå studert den første store personellkategorien i Forsvaret, nemlig faste og midlertidig ansatte (rapporterte årsverk). Den andre store personellkategorien i Forsvaret er vernepliktige inne til førstegangstjeneste. Tjenestetiden, antall inntak per år og dimisjon varierer gjennom perioden. Hvis en regner om alle tjenestegjørende dager som blir økonomisk kompensert til hele ”årsverk” (dvs 12 måneders førstegangstjeneste), kan en fremstille gjennomførte tjenstedøgn som hele årsverk for vernepliktige inne til førstegangstjenesten. Årsverksutviklingen for vernepliktige er vist i figur 2.5.



Figur 2.5. Vernepliktig årsverksforbruk i førstegangstjenesten (1994-2007)

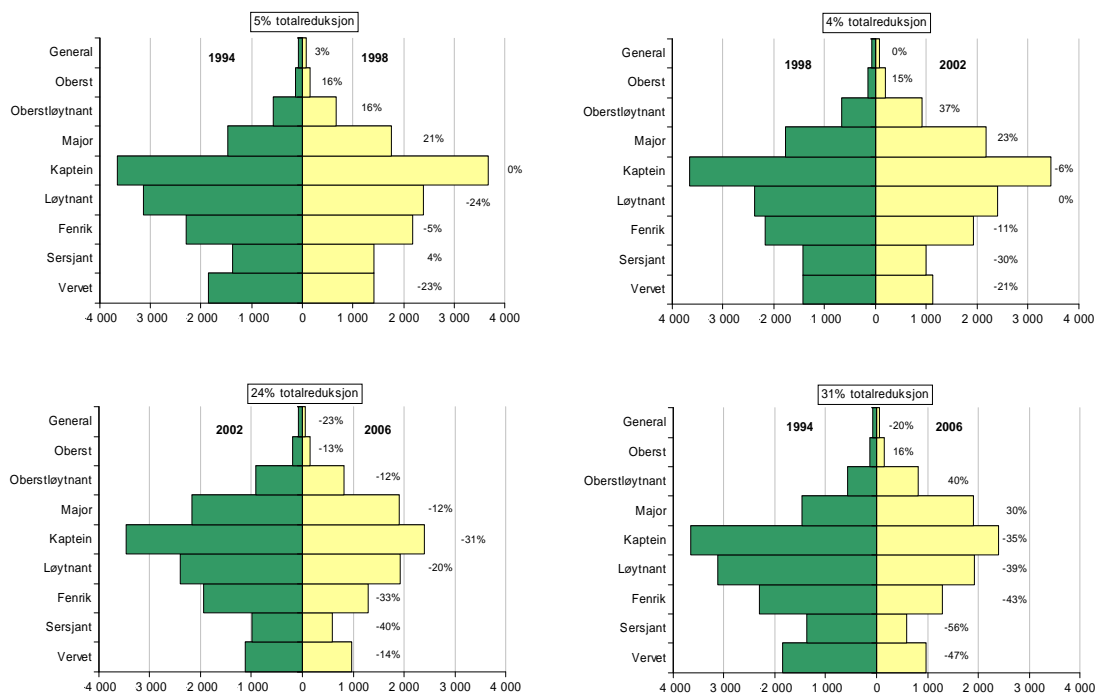
Siden 1994 har Forsvaresektorens totale årsverksforbruk av vernepliktige (inne til førstegangstjeneste) blitt redusert med nærmere 55 %. Denne utviklingen har mer eller mindre skjedd gradvis fra ett år til et annet. Utviklingen de siste årene (svak økning i antall som gjennomfører førstegangstjenesten) kan imidlertid tyde på at reduksjonen har stoppet opp, og at Forsvarets behov for vernepliktige har stabilisert seg rundt 8000-9000 i året.

2.2 Utviklingen i personellsammensetningen: alder, grad og kompetanse

I forrige rapport om kostnadsutviklingen i Forsvaret [1] ble det definert et fenomen omtalt som ”gradsinflasjon”. Dette betyr at Forsvaret erfarer en ønsket og/eller uønsket endring i personellporteføljen, fordelt på militært gradnivå, som igjen påvirker den gjennomsnittlige personellkostnaden i sektoren. Det er påpekt en rekke mulige årsaker¹¹ til dette, men selv om visse forhold kan tale for at dette er en *ønsket* utvikling er det sannsynligvis fortsatt en god del av ”gradsinflasjonen” som er uønsket. Denne rapporten viderefører analysene av ”gradsinflasjon” for militære stillinger. I kapittel 3.2.2 avdekker vi at ”gradsinflasjon” ikke begrenser seg til militære grader, men at fenomenet også finnes blant sivile personellgrupper (endring mellom kategorier og bruk av stillingskoder), både i og utenfor forsvarssektoren.

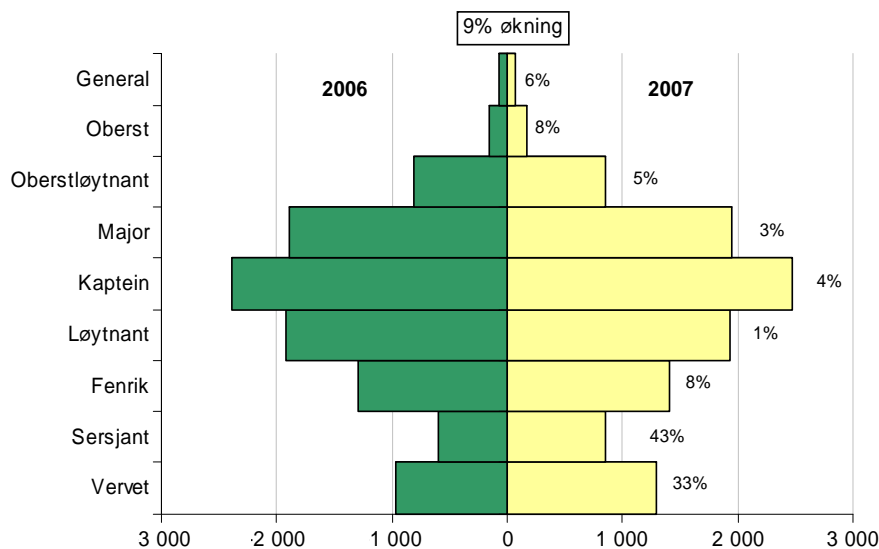
Figur 2.6 viser en stadig større andel høyere offiserer etter hvert som personellstrukturen er redusert gjennom perioden. Dette viser at den gjennomsnittlige offiser har høyere militær grad i slutten enn i starten av perioden. Spesielt øker antallet på major- og oberstløytnantsnivå sterkt. Antallet oberstløytnanter har f.eks økt med 47 %, fra ca 570 i 1994 til mer enn 800 i 2006.

¹¹ Tilpasning til allierte, økt bruk av midlertidig grad, økt kompetansebehov som følge av teknologisk utvikling, ”fri” delegering av stillingsfullmakter i 1997 osv



Figur 2.6 "Gradsinflasjon" i Forsvaret, inndelt i fem-års intervaller, fra 1994 frem til i dag

I all hovedsak er det kun mindre endringer i personellporteføljen fra 2006 til 2007. Det mest oppsiktsvekkende forskjellen fra året før er at antall sersjanter og vervede har økt med hhv 43 % og 33 %. Dette er sannsynligvis et direkte resultat av de mange tiltak i Forsvaret som går i retning av å øke andelen på lavere grad, for så å øke operativ evne og (indirekte) redusere andelen på høyere grad. Totalt er det en økning i antall militære stillinger på ca 9 % i 2007 i forhold til året før. 2007 er det første året med personelløkning i Forsvaret siden 2000. Hovedårsaken til personelløkningen er et mål om styrking av Hæren.

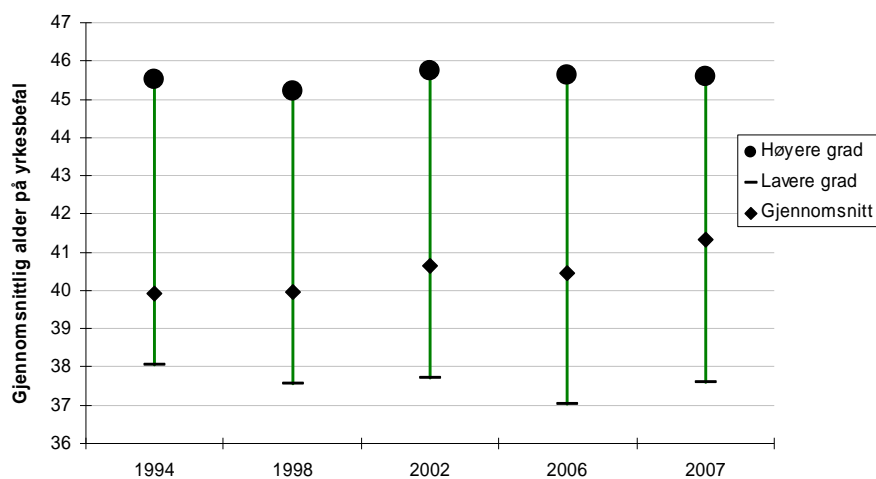


Figur 2.7 Endringer i personellporteføljen fra 2006 til 2007

Den personellkategorien som kanskje er mest interessant å trekke frem blant militære stillinger, er *yrkesbefal*. Dette er den kategorien av militære stillinger som har et fast ansettelsesforhold i Forsvaret (inntil maksimalt fylte 60 år) og som selv må ta initiativet til en eventuell fratredelse før pensjonsalder, eventuelt motivert av insitammenter fra Forsvaret.

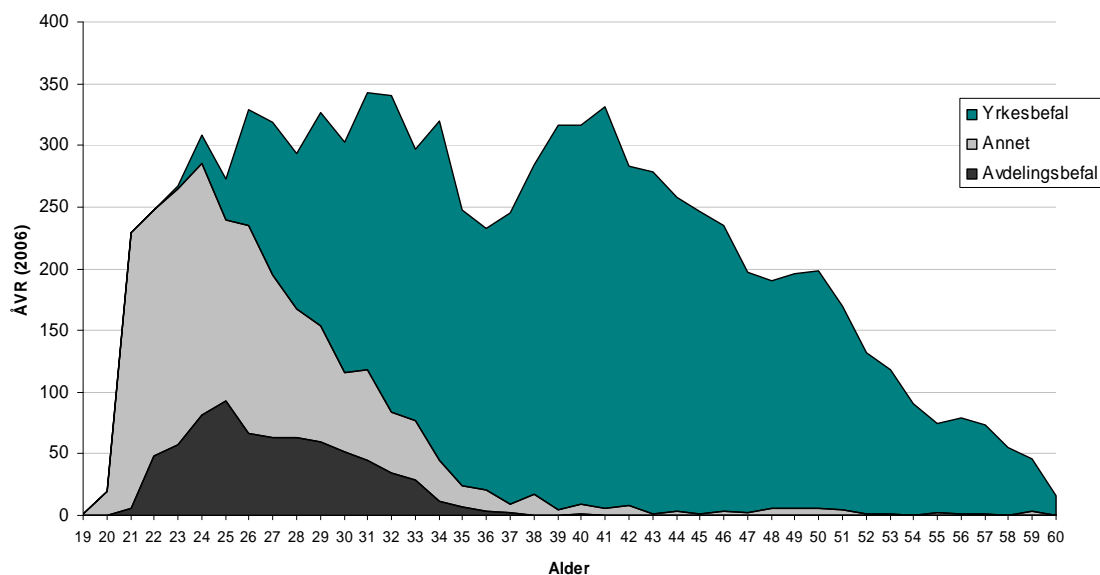
Figur 2.8 viser at gjennomsnittlig alder på *yrkesbefal* i høyere gradssjikt (major og høyere) ligger stabilt oppunder 46 år. Offiserer på lavere gradsnivå (sersjant til kaptein) varierer noe mellom 37-38 år i hele perioden.

Dette betyr at endringen i aldersspennet på gjennomsnittlig grad mellom de to kategoriene er noenlunde stabil for alt *yrkesbefal*. Imidlertid ser vi at gjennomsnittlig alder for alt *yrkesbefal* stiger noe i perioden. En slik utvikling innebærer at det er flere *yrkesbefal* på høyere grad som trekker gjennomsnittlig alder oppover, og det gjennomsnittlige *yrkesbefal* i Forsvaret har altså blitt noe eldre siden 1994.



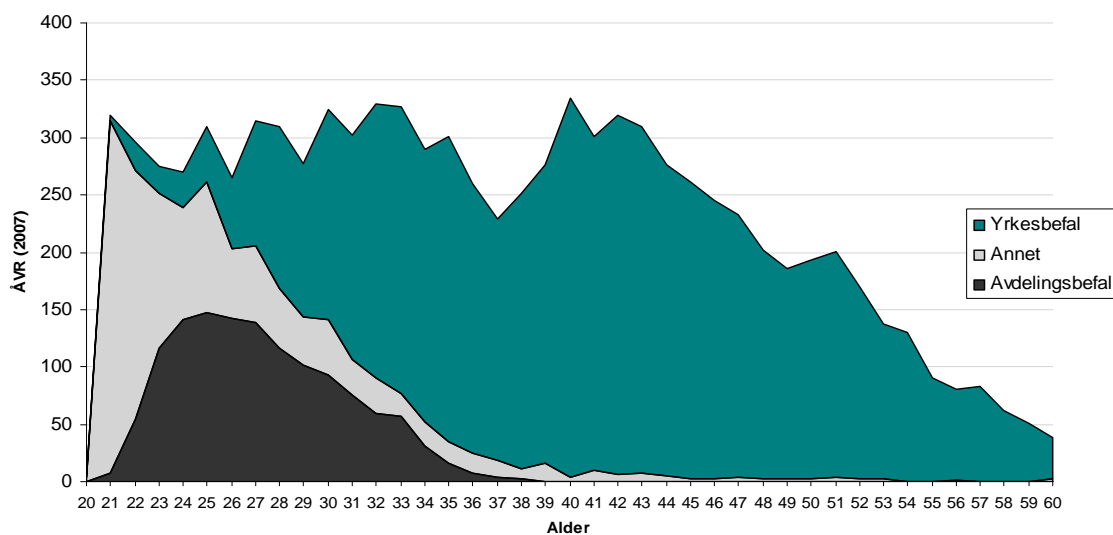
Figur 2.8 Utviklingen i gjennomsnittlig alder blant yrkesbefal i Forsvaret, fordelt på høyere og lavere grad, inndelt i fem-års intervaller, fra 1994 frem til i dag

Figur 2.9 og figur 2.10 viser alderfordelingen for alt befall fordelt på yrkesbefal, avdelingsbefal og andre (engasjert befall, åremålsbefall og yngre befall på "etatsutdanning").



Figur 2.9 Aldersfordeling på befalsårsværk i 2006

Vi ser her at fra 2006 har det vært en aktiv rekrutteringskampanje for å engasjere avdelingsbefal iht langtidsplanen for Forsvaret (2005–2008). Mye av dette personellet har endret status fra å være engasjert eller på åremål, men også noen har kommet inn utenfra forsvarsektoren. Videre har det vært en stor økning i yngre befal i kategorien ”andre”, som stort sett er nye sersjanter på midlertidig kontrakt i sin etatsutdanning ved avdeling.



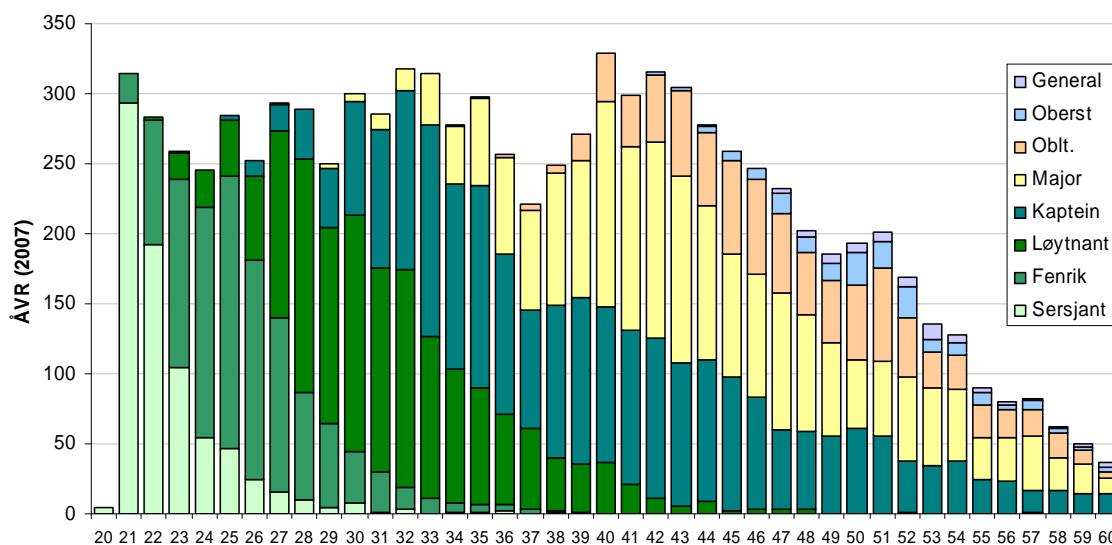
Figur 2.10 Aldersfordeling på befalsårsværk i 2007

Hensikten med avdelingsbefalsordningen er i all hovedsak å øke den operative evne og få ned den gjennomsnittlige alder i befalskorpset. På nåværende tidspunkt er nok den største virkningen av ordningen at mange engasjerte befal (på 6 måneders kontrakt) har signert kontrakt frem til fylte 35 år.

Videre er det observert en utilsiktet konsekvens av ordningen ved at de som signerer kontrakt som avdelingsbefal, har muligheten for å søke på avdelingsbefalsstillinger på nasjonal basis. Dette betyr at de lokale avdelingene kan risikere å miste personell til en annen avdeling ved å la dem signere kontrakt som avdelingsbefal. Derfor kan det være attraktivt for mange avdelinger å tilby personellet korttidskontrakt som engasjert befal. På den annen side representerer kontrakt som avdelingsbefal en mer stabil arbeidssituasjon som dermed kan motvirke at personellet forlater Forsvaret. Men heller ikke dette er utvetydig.

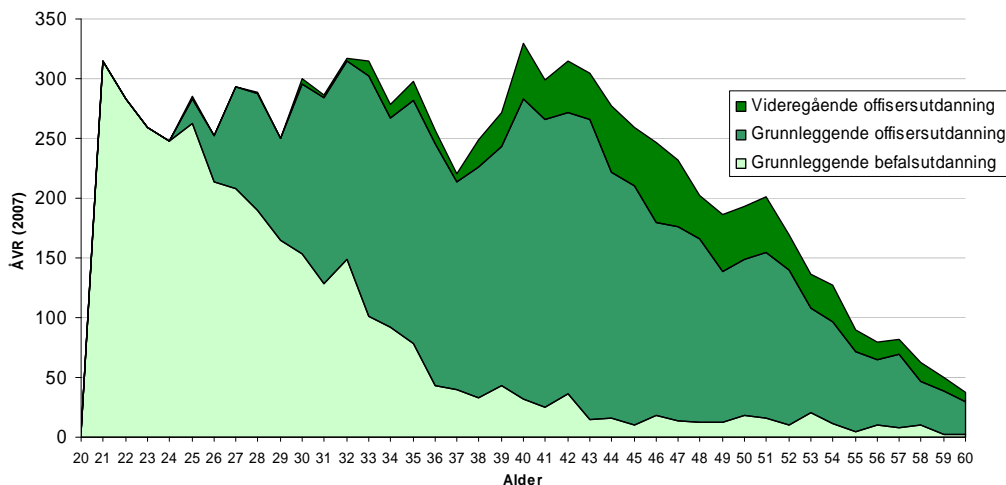
Spesielt de yngre, dvs personell inntil fylte 25-26 år, som er aktuelle for avdelingsbefalsstilling, kan anse at det er stor individuell fleksibilitet knyttet til det å fornye kontrakten hver 6. måned, nettopp fordi en på relativ kort tid kan bestemme seg for om en vil ”gjøre noe annet” uten å være fristet av bonuser eller være knyttet opp mot eventuelle forpliktelser over flere år.

Figur 2.11 viser aldersfordelingen av alle befalskategorier fordelt på militær grad. Figuren viser at det er relativt stor spredning i alder på spesielt to gradsnivåer; kaptein og major. Dette er den naturlige ”flaskehalsen” i gradfordelingen som følge av at veldig mange stillinger, spesielt tekniske stillinger, ikke har høyere gradsnivå enn major, og at de aller fleste i befalskorpset ikke har høyere militær utdanning (utdanning utover Bachelor nivå, dvs tilsvarende 3 til 4-årig høyskole/universitets-utdanning). Man er rett og slett ikke kvalifisert til å komme høyere i grad så sant man ikke gis en midlertidig grad av en eller annen årsak.



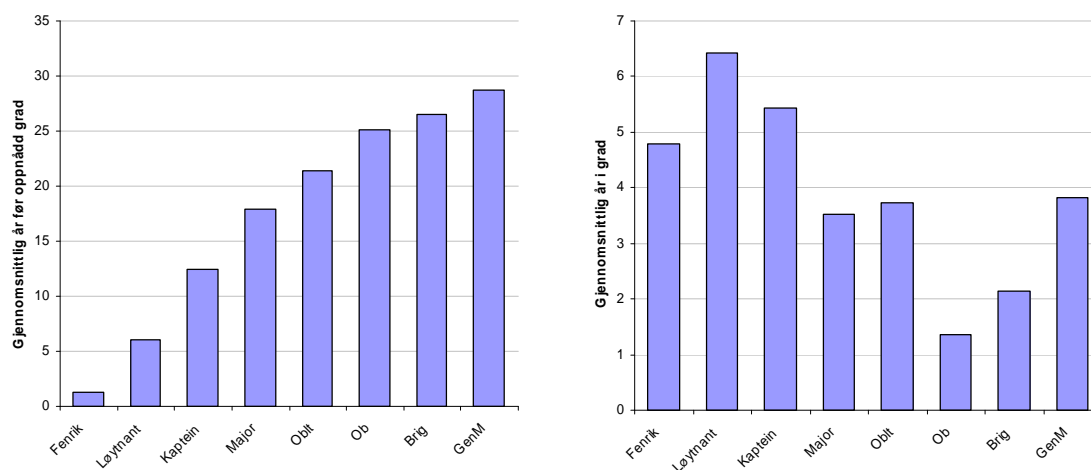
Figur 2.11 Alders- og gradfordeling på befalsårsverk i 2007

Vi ser fra alders- og gradfordelingen i figur 2.12 at de aller fleste befall maksimalt har grunnleggende offisersutdanning, mens det stort sett kreves videregående offisersutdanning (Forsvarets stabs- eller høyskole eventuelt sivil kompetanse på masternivå eller høyere), for å kvalifisere seg som oberstløytnant og oppover mot general. En siste årsak kan være at det rett og slett ikke er stillinger tilgjengelig på høyere nivå.



Figur 2.12 Alders- og utdanningsfordeling på befalsårsværk i 2007

De aller fleste som får opprykk til major, blir værende på dette nivået. Hvis en utmerker seg og oppfyller kravene til formell kompetanse, er det gode muligheter for at en rykker opp til oberstløytnant. I det siste har det også vært åpnet for flere stillinger på dette gradsnivået, noe som tilsier at flere enn tidligere gis denne graden. Som vist i venstre del av figur 2.13, er gjennomsnittlig antall år som oberst og brigader vesentlig kortere enn for øvrige gradsnivåer. Dette kan tyde på at det i større grad er lagt individuelle karriereplaner for de som kommer opp i gruppe 1-stillingene (oberst eller høyere)¹². Gjennomsnittlig tid som oberst er kun 1,3 år, noe som aktualiserer spørsmålet om det er riktig balanse mellom hensynet til rotasjon på personell i lederstillinger (høy militær grad) og hensynet til å bevare et minimum av kontinuitet i organisasjonen.

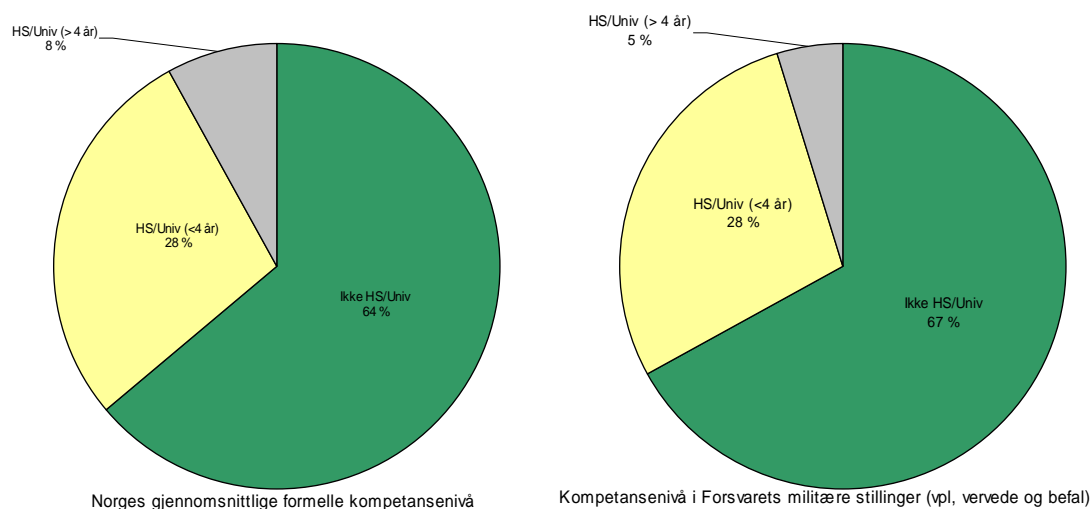


Figur 2.13 Gjennomsnittlig antall år før oppnådd militære grad samt gjennomsnittlig antall år i militær grad

Når det gjelder utdanningsnivået i Forsvaret er dette noenlunde likt utdanningsnivået i samfunnet forøvrig. Hvis vi inkluderer vervede og menige inne til førstegangstjenesten i

¹² Disse personene/individene er ofte tiltenkt en brigader/generalsstilling i fremtiden

definisjonen av militære stillinger, kan vi sammenligne utdannelsesnivået noenlunde direkte med utdannelsesnivået i samfunnet forøvrig.



Figur 2.14 Fordelingen av formell kompetanse i Forsvaret og samfunnet for øvrig (2007)

Vi ser av figur 2.14 at den største forskjellen i kompetansenivå er andelen som har mer enn fire års universitets- eller høyskoleutdanning og andelen som ikke har høyskole eller universitetsutdanning i det hele tatt. Forsvaret hevder å være en relativt kunnskapsintensiv institusjon, men kunnskapen er spesialisert inn mot forsvar og sikkerhet [8]. Dette er ikke kunnskap som for en vernepliktig inne til førstegangstjeneste, en vervet eller et befall krever en lengre formell utdanning (mer enn 4 år). Men det kreves et lengre arbeidsforhold i institusjonen for å bygge opp den riktige og nødvendige realkompetansen. Sammenligning av realkompetanse på tvers av institusjoner i samfunnet er imidlertid en mye vanskeligere, og kanskje umulig oppgave.

3 Gjennomsnittlig årslønn 1994–2007

I perioden frem mot 2000 har metoden, datagrunnlaget og prinsippet for å beregne gjennomsnittlig personellkostnad variert i stor grad. Den største utfordringen har vært at de ulike forsvarsgrenene og sentrale etater i forsvarssektoren har brukt sin egen fremgangsmåte, datagrunnlag og inndeling av personellkategoriene. Etter hvert som økonomiske vurderinger i langtidsplanleggingen og strukturkostnadsberegninger fikk en mer sentral plass i Forsvaresektorens planprosesser har variasjonen i metode og datagrunnlag blitt betydelig redusert. I forbindelse med MFU-03 utledet og forankret FFI en felles metodikk for beregningen av gjennomsnittlige personellkostnader [7].

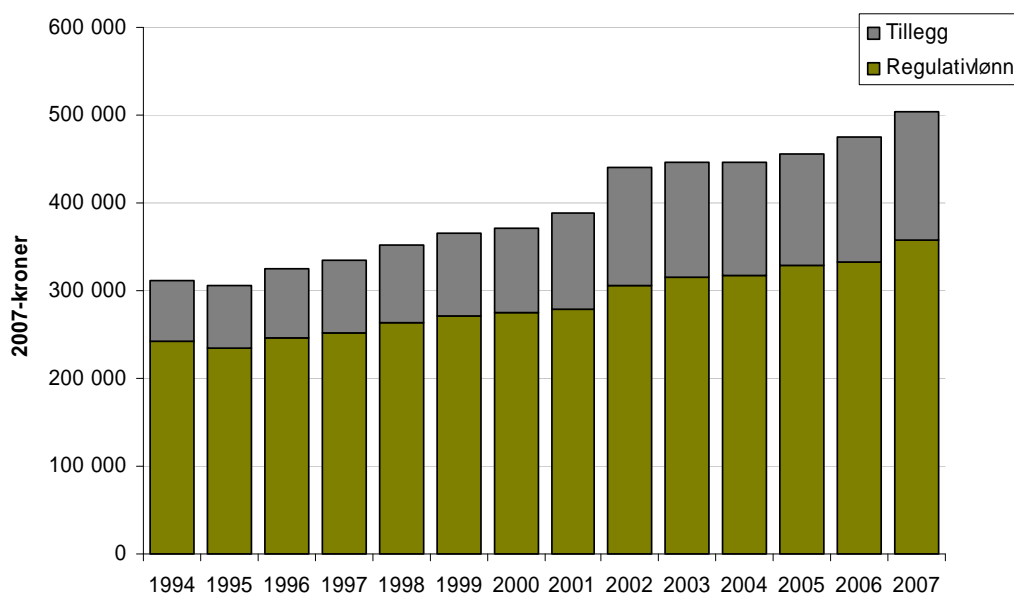
Imidlertid har overgangen til nytt økonomisystem gitt relativt store utfordringer ifm denne type beregninger. FFI, sammen med flere andre sentrale aktører i Forsvaresektoren, stod plutselig uten muligheter for å opprettholde den relativt nyetablerte metoden på det nye regnskapet som følge av betydelig omlegging i kontoplanen og ny benevnelse av ulike artskontoer i artsdimensjonen (jf kapittel 2). Etter hvert som FFI og andre lærte SAP å kjenne ble det åpenbart at den ”gamle”

metoden for å beregne personellkostnader måtte oppdateres og fornyes. Selv om de to ulike metodene (før og etter 2003) er fullt ut tilfredsstillende hver for seg, er det ikke mulig å beregne gjennomsnittlige personellkostnader på annet enn overordnet nivå for perioden 1994–2007.

Den overordnede utviklingen i personellkostnadene for hele perioden er omtalt i kapittel 3.1. I kapittel 3.2 er den overordnede utviklingen i Forsvarets gjennomsnittlige personellkostnad for *kontorstillinger* sammenlignet med kontorstillinger i andre offentlige etater. Kapittel 4 tar for seg en mer detaljert nedbrytning av Forsvarets personellkostnader de siste fire årene (2004–2007).

3.1 Forsvaret

Som nevnt tidligere er det kun mulig å beregne gjennomsnittlige personellkostnader på et overordnet nivå for hele perioden (1994–2007). Videre er statlige utgifter (i all hovedsak arbeidsgiveravgift) ikke fordelt på de ulike personellkategoriene (for hele perioden), noe som gjør det vanskelig å fordele disse som et vektet snitt. Figur 3.1 viser derfor den vektede gjennomsnittlig årslønn (eksklusiv arbeidsgiveravgift) for faste og midlertidige ansatte (heltidsekvivalenter) i Forsvaret.



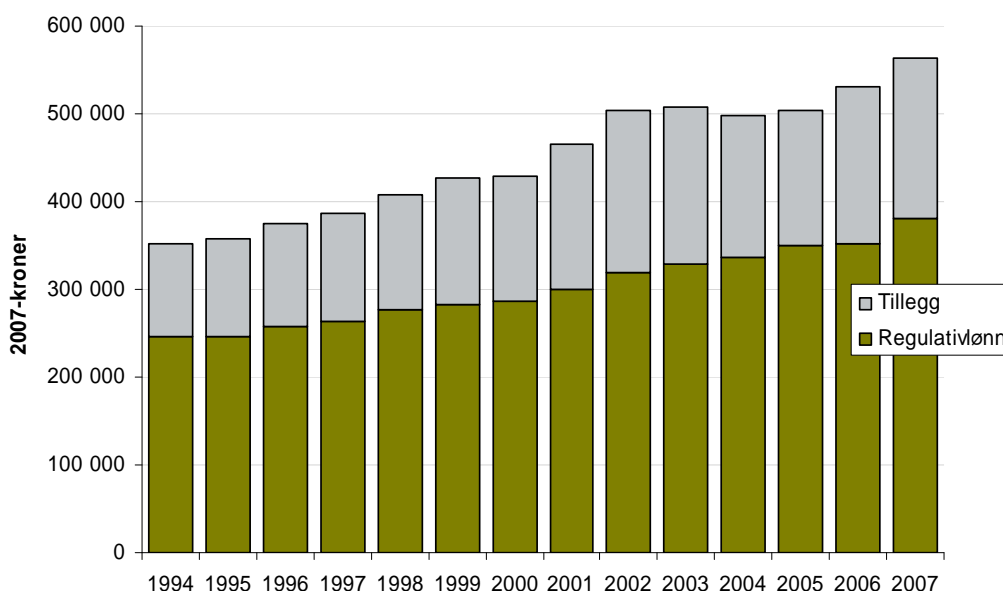
Figur 3.1 Gjennomsnittlig årslønn for faste og midlertidige ansatte (befal, sivile og vervede) i Forsvaret (1994–2007)

Fra figur 1.5 vet vi at de totale lønnsutgiftene til faste og midlertidige ansatte i Forsvaret vokste med ca 5 % i perioden, mens nedgangen i antall årsverk i samme periode var på hele 33 %. Det er derfor ingen overraskelse at den gjennomsnittlige årslønnen stiger i samme periode. Siden 1994 har gjennomsnittlige lønnsutgifter per årsverk hatt en reell økning på ca 62 % og økningen er betydelig i de fleste personellkategoriene. Siden omstillingen startet i 2000 har den reelle økningen i gjennomsnittlige lønnsutgifter blitt større (ca 36 %). Store deler av denne økningen skyldes overflytting av ”lavtlønte” innen FDV av EBA i 2002. Deres lønnsutgifter ble fra dette året bokført i ”husleien” som ble belastet Forsvarets avdelinger. Dette påvirker også tilleggene i form av at flere som hadde lite tillegg, ble flyttet ut av lønnsregnskapet. Denne effekten er

imidlertid ikke så tydelig da militærtillegget (B-tillegg) for militære stillinger ble flyttet over som en del av grunnlønnen samme år.

Veksten i gjennomsnittlig årslønn er på ca 4,0 % per år. Veksten i tilleggene har vært størst, ca 6,3 % årlig, men veksten i regulativlønnen på ca 3,2 % årlig er heller ikke ubetydelig. I 2007 er den gjennomsnittlige utbetalte årslønn for faste og midlertidige ansatte i Forsvaret over 500 000 kroner¹³. Dette betyr at aktivitetsnivået er stabilt og holdes på et jevnt og høyt nivå i slutten av perioden. Det ser vi også i figur 3.1, 3.2 og 4.6 hvor andelen tillegg er noenlunde stabil fra og med 2002, med unntak av en økning fra 2005 til 2006. I 2007 er andelen tillegg i gjennomsnittlige personellkostnader omtrent den samme som i 2006.

Den delen av Forsvarets arbeidsstyrke som trekker opp gjennomsnittslønnen mest, er de personellkategoriene som går inn under militære stillinger, spesielt faste og midlertidige befal. I 2007 var gjennomsnittlig årslønn ca 12 % over snittet for alt personell i Forsvaret (figur 3.1). Figur 3.2 viser gjennomsnittlig utbetalt årslønn for faste og midlertidige befal i Forsvaret for perioden 1994–2007.



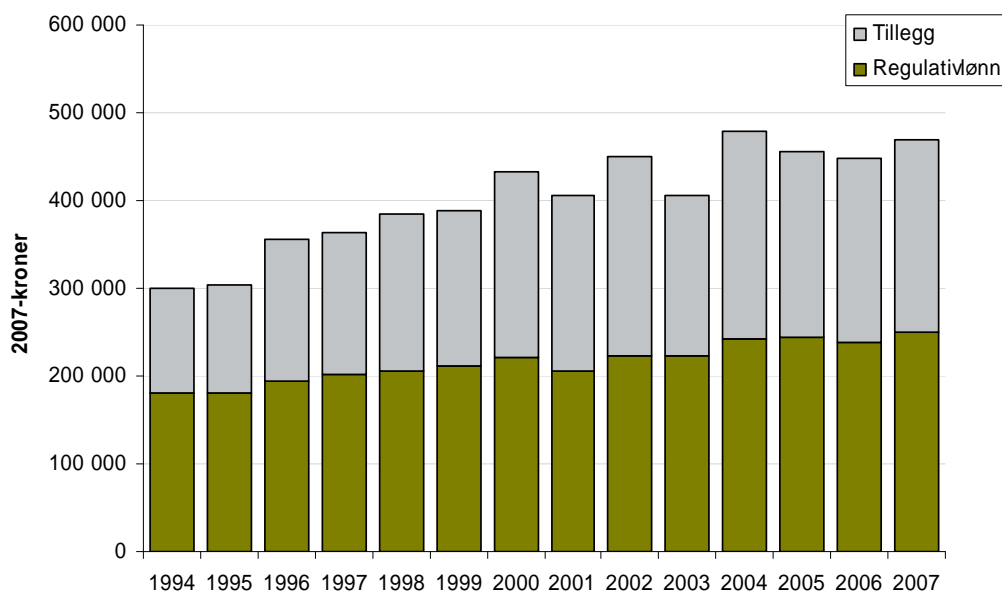
Figur 3.2 Gjennomsnittlig årslønn for faste og midlertidige befal i Forsvaret (1994–2007)

I perioden 1994–2007 har andelen som går til tillegg for befal, ligget noenlunde stabilt rundt 33 %. Samtidig har andelen av befalskorpset som har et fast tilsettingsforhold med Forsvaret (andelen yrkesbefal), falt noe. Andelen ligger på ca 70 % i 2007. Isolert sett medfører dette et lavere gjennomsnittlig lønnsnivå, da midlertidige militært ansatte i gjennomsnitt er yngre og har lavere grad enn fast tilsatte.

¹³ I forrige analyse av enhetskostnadsveksten i Forsvaret [9] ble det beregnet at den årlige veksten i regulativlønn og summen av regulativlønn og tillegg var på hhv 2,7 % og 3,7 % i perioden 1994–2005. Estimatet for perioden 1994–2007 bygger imidlertid også på et annet beregningsgrunnlag og metode enn den for alle rapporterte årsverk. I kapittel 6.3, tiltakskategori 3, omtales forskjellen i beregningsmåten nærmere og vi ser at tidligere estimat [9] for personellrelatert enhetskostnadsvekst mer eller mindre opprettholdes.

Befalskorpset har gjennom hele perioden fått store økninger både i regulativlønnen og i tillegg. I perioden 2003–2005 har derimot veksten for tillegg avtatt som en direkte følge av Forsvarets aktive styring i forbindelse med trening og styrkeproduksjon, samt ønske om å redusere veksten og nivået på driftskostnadene. En viktig årsak til denne endringen er ”unntaksåret” 2005, da Forsvaret reduserte aktivitetsnivået som en konsekvens av merforbruket i 2004. Imidlertid har treningsmengden økt igjen de siste par årene (2006–2007) i kombinasjon med en øking i reallønnen (regulativlønn).

Den andre delen av militære stillinger, som trekker gjennomsnittlig årslønn noe ned, er vervede. Figur 3.3 viser gjennomsnittlig årslønn for vervede i perioden 1994–2007.



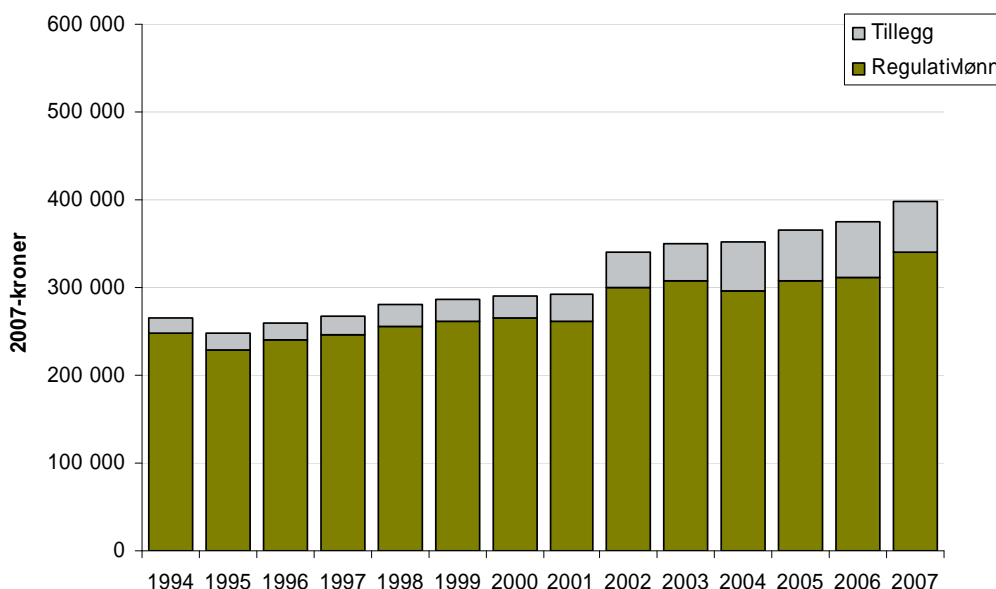
Figur 3.3 Gjennomsnittlig årslønn for faste og midlertidige vervede i Forsvaret (1994–2007)

I perioden har andelen tillegg for vervede økt frem mot 2000 og ligget oppunder 50 % av årslønnen siden. Økningen skyldes i all hovedsak at oppgavene og innretningen av tjenesten som vervet har endret seg fra en mer ”administrativ” rolle som grenader i støttevirksomheten, til en mer ”operativ” rolle i operasjoner. Denne endringen forklarer deler av økningen i gjennomsnittlig årslønn for vervede fordi personell i operativ tjeneste er dyrere enn personell i støttefunksjoner.

Videre kan en legge merke til at det er relativt store variasjoner fra ett år til et annet i regulativlønnen. Dette skyldes at en relativt stor andel av de vervede er på korttidskontrakt i forbindelse med internasjonale operasjoner. I perioder hvor en stor andel av de vervede i internasjonale operasjoner har lang ansiennitet (5–15 år) øker gjennomsnittlig regulativlønn. Siden 1994 har den årlige veksten i årslønnen for vervede vært ca 4,0 %. I 2007 tjener en gjennomsnittlig vervet ca 470 000 kroner, noe som er langt over gjennomsnittet i staten og samfunnet forøvrig, spesielt for de yrkeskategorier som kun krever inntil 1-2 års utdanning (lengden på ”grunnutdannelsen” for en vervet). Denne forskjellen reflekterer det høye aktivitetsnivået blant vervede i Forsvaret. Når vi sammenligner gjennomsnittlig regulativlønn

med ansatte i staten forøvrig, finner vi at de vervede tjener omlag 65 % av gjennomsnittet i staten og omtrent like mye som de i aldersgruppen under 24 år.

Den andre hovedkategorien av ansatte i Forsvaret er sivile stillinger. Figur 3.4 viser utviklingen i gjennomsnittlig årslønn for sivile i perioden.



Figur 3.4 Gjennomsnittlig årslønn for faste og midlertidige sivile i Forsvaret (1994–2007)

Det første en kan legge merke til når det gjelder de sivilt ansatte er at andelen av årslønnen som går til tillegg er mye lavere enn for de militære stillingene. Selv om andelen er doblet i perioden, er ikke dagens nivå (ca 15 %) på langt nær det samme som hverken andelen eller størrelsen på tilleggene for de militære.

Videre kan en legge merke til økningen i regulativlønn fra 2001 til 2002, som skyldes at en stor gruppe ”lavtlønte” sivilt ansatte (renholdsbetjener og vedlikeholdspersonell) ble overflyttet til FB og reflektert som en del av ”husleien” som blir belastet Forsvarets avdelinger. I perioden 1994–2007 har andelen sivile falt fra over 40 % til ca 30 % av alle de ansatte i Forsvaret. Denne utviklingen betyr isolert sett at den gjennomsnittlige årslønnen har steget i Forsvaret, da de sivile tjener betraktelig mindre enn de militære.

3.2 Forsvarets utvikling i forhold til samfunnet

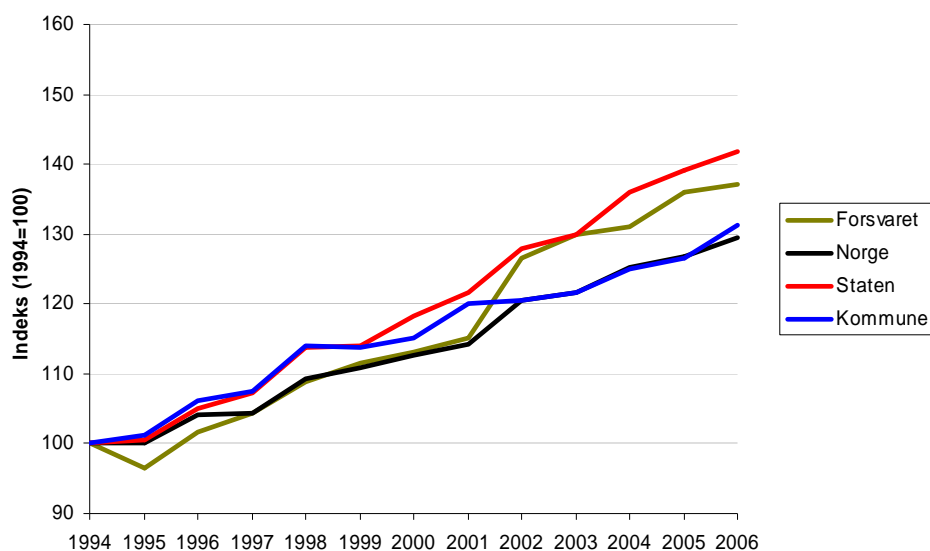
Vi så i forrige kapittel at den gjennomsnittlige lønnen i Forsvaret i perioden 1994–2007 har steget betraktelig, for alle personellkategorier. En mulig forklaring kan være samfunnets realvekst og reallønnsutvikling samt resultatet av Forsvarets evne til å konkurrere om ”de beste” på arbeidsmarkedet. En annen (og motsatt) forklaring kan være en utilsiktet økning i kompensasjonen til de ansatte, tilsynelatende uten en tilsvarende effektøkning. Som vi skal se nedenfor, har utviklingen sannsynligvis sin årsak i begge faktorer.

Når en skal sammenligne årslønn på tvers av etater bør en legge merke til bruken av aktivitetsbaserte tillegg i Forsvaret, spesielt for militære stillinger. Militært ansatte får kompensasjon for all aktivitet og øving, i og utenfor arbeidstiden, som betegnes som ekstra belastende. Imidlertid gjelder dette prinsippet også andre yrkesgrupper som f.eks. politi, leger, heismontører, yrkessjåfører osv selv om aktivitetsnivået og dermed tilleggsutbetalingene vil variere mellom etatene. Alle yrkesgrupper er spesielle (egne typer aktivitetsbaserte tillegg) og har sine egne kompensasjonsordninger. Høyere lønn i Forsvaret er derfor ikke nødvendigvis et uttrykk for at militære stillinger er bedre kompensert enn andre stillinger. Vi ser det uansett naturlig å sammenligne både regulativlønnen og den totale årslønnen med andre etater da dette reflekterer de totale personellkostnadene i en gitt etat.

3.2.1 Utviklingen i gjennomsnittlig regulativlønn og årslønn

Det vil kunne hevdes at den sterke veksten i lønn og tillegg per årsverk i Forsvaret kan forklares ved at det i 14-årsperioden har vært en betydelig velstandsutvikling i Norge, som har kommet den enkelte lønnsuttaker, både i Forsvaret og samfunnet for øvrig, til gode gjennom reallønnsvekst. Imidlertid kan også deler av økningen skyldes en forsvarsspesifikk lønnsutvikling.

I første omgang vil vi sammenligne reallønnsutviklingen og den gjennomsnittlige personellsatsen for faste og midlertidige ansatte (i Forsvaret og samfunnet for øvrig). Deretter vil vi sammenligne utviklingen for utvalgte og identiske stillingsgrupper på tvers av etater i den offentlige sektor. I sistnevnte analyse begrenser utvalget seg til sivile kontorstillinger da de fleste ansatte i Forsvaret besitter en militær stilling. Figur 3.6 viser den indekserte utviklingen i regulativlønnen per årsverk i Forsvaret sammenlignet med lønnsutviklingen i Norge generelt, samt offentlig sektor spesielt.

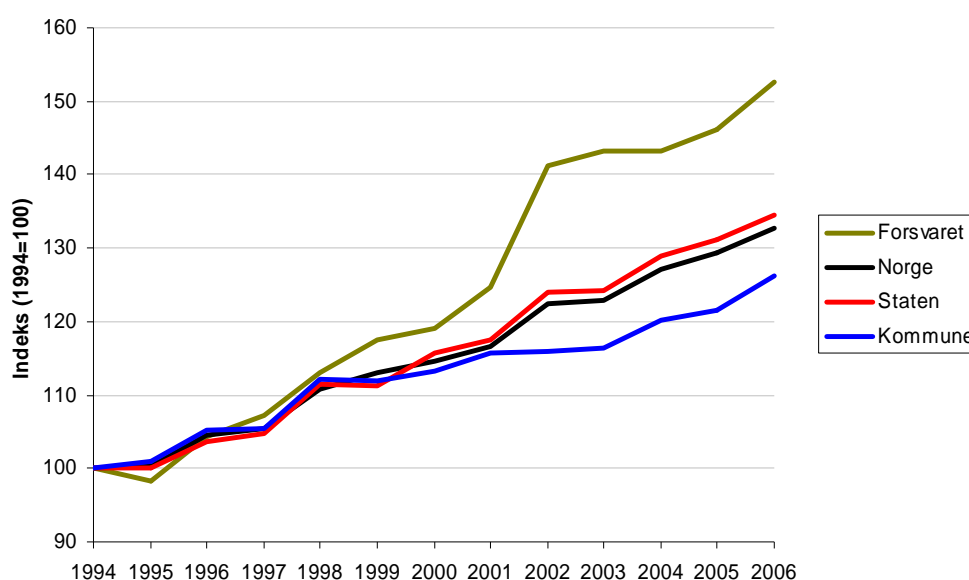


Figur 3.6 *Indeksert vekst i regulativlønn per årsverk i Forsvaret, samt gjennomsnittlig reallønnsvekst i Norge, staten og kommune/fylkeskommune (1994–2006)*¹⁴

¹⁴ Tallene for 2007 er ikke klare før sommeren 2008

Vi ser fra figuren at veksten i regulativlønnen til Forsvarets ansatte mer eller mindre har fulgt gjennomsnittet i Norge forøvrig, med unntak av i 2002 (merk at figuren ikke sier noe om lønnsnivået mellom disse gruppene). Denne stigningen i 2002 skyldes stort sett at flere "lavtlønnede" sivile ble overflyttet til FB. Vi ser også at den indekserte utviklingen for ansatte i staten forøvrig stort sett følger en noe høyere årlig vekstrate gjennom hele perioden (ca 3,0 %) og ligger over den årlige vekstraten for Forsvarets ansatte (ca 2,7 %). Videre legger vi merke til at utviklingen og veksten i regulativlønnen til ansatte i kommunesektoren (ca 2,3 % gjennom perioden) bremser opp på slutten av 1990 tallet, og flater ut i forhold til utviklingen i Forsvaret og staten for øvrig.

Imidlertid er det slik at de fleste ansatte i offentlig sektor tjener mer enn bare regulativlønnen. Mange ansatte har en eller annen form for faste og variable tillegg, i tillegg til at de arbeider overtid. Dette gjelder kanskje spesielt de ansatte i Forsvaret. Figur 3.7 viser den indekserte utviklingen i den samlede årslønnen¹⁵ per årsverk i Forsvaret sammenlignet med lønnsutviklingen i Norge generelt, samt offentlig sektor spesielt.



Figur 3.7 *Indeksert vekst i årslønn per årsverk i Forsvaret, samt gjennomsnittlig reallønnsvekst i Norge, staten og kommune/fylkeskommune (1994–2006)*¹⁶

Det kommer klart frem fra figuren at Forsvarets ansatte har hatt en formidabel vekst i gjennomsnittlig årslønn (ca 3,7 %) i forhold til andre ansatte i offentlig sektor (ca 2,4 %). Store deler av denne veksten skyldes fortsatt det faktum at en flyttet ut en stor mengde "lavtlønnede" til FB i 2002. Veksten i årslønn siden 2002 er identisk for Forsvarets ansatte og andre ansatte i offentlig sektor (ca 2,0 %). Når det gjelder absoluttnivået på den gjennomsnittlige lønnen i 2007, ligger dette høyere i Forsvaret enn offentlig sektor for øvrig. FFI sine beregninger viser at

¹⁵ Regulativlønn, faste og variable tillegg samt overtid, før skatt. Unntatt arbeidsgiveravgift og andre offentlige avgifter.

¹⁶ Tallene for 2007 er ikke klare før sommeren 2008

Forsvarets ansatte i gjennomsnitt tjener ca 100 000 kroner mer enn en gjennomsnittlig heltidsansatt i staten og ca 150 000 kroner mer enn en ansatt i kommune/fylkeskommune. Dette skyldes i hovedsak bruken av faste og variable tillegg i Forsvaret.

En må huske på alle variasjonene i stillinger, personellkategorier og oppgaver som finnes i Forsvaret, staten og kommunene, og at store variasjoner i personellsammensetningen fra et år til et annet påvirker gjennomsnittlønnen i stor grad. Videre trekker befals- og offiserskategoriene opp årslønnen for en gjennomsnittlig ansatt i Forsvaret. Vi vil derfor fortsette denne sammenligningen med andre sektorer i det offentlige ved å se nærmere på de stillingene og stillingsgruppene som er *direkte sammenlignbare* i Forsvaret og den øvrige offentlige etat. Dette begrenser analysen til sivile kontorstillinger/stillingsgrupper.

3.2.2 Utviklingen i årslønn for sammenlignbare stillinger i offentlig sektor

En stillingsgruppe, stillingskode eller stillingsbetegnelse er definert i hovedtariffavtalen og benyttes i statlig virksomhet. En del av disse stillingskodene er benevnt gjennomgående stillinger og kan benyttes av samtlige virksomheter i staten. Vi kan derfor forutsette at kravene til formell utdanning osv til de som besitter samme type stilling eller stillingskode i ulike deler av statlig virksomhet, er identiske. Hvis det likevel er forskjeller i gjennomsnittlig lønnsutvikling, kan dette i større grad forklares ved virksomhetens ledelse, styring og kompensasjonssystem enn ut fra realveksten i samfunnet forøvrig.

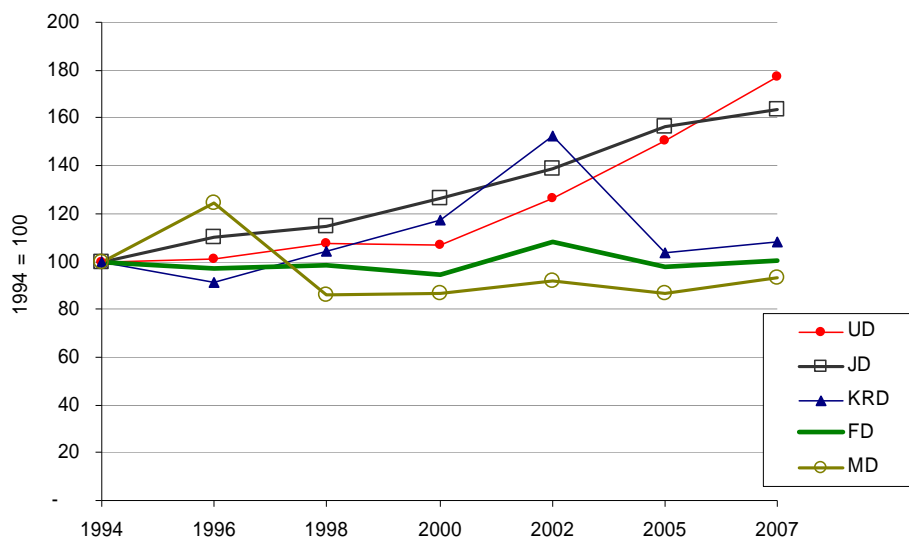
Vi vil i dette kapittelet ta for oss ”grads- og lønnsutviklingen” i perioden 1994-2007 innen kontorstillinger fra Kommunal og regionaldepartementet (KRD), Justis- og politidepartementet (JD), Utenriksdepartementet (UD), Miljøverndepartementet (MD) og Forsvarsdepartementet (FD).

Datagrunnlaget for analysen stammer fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD), og er basert på lønnsutbetalinger og fordeling av stillinger per 1. oktober det gjeldende år. Lønnsutgiftene er summen av brutto regulativlønn, faste tillegg og variable tillegg. Overtid er ikke regnet med. Totalt antall årsverk omfatter både heltid og deltid, og en heltidsstilling tilsvarer ett årsverk. For å kunne sammenligne utviklingen har vi indeksert de ulike stillingene ved å gi hver stilling et nummer (Fullmektig - 1, Førstefullmektig - 2, Sekretær - 3, Førstesekretær - 4, Konsulent - 5, Førstekonsulent - 6, Seniorrådgiver - 7, Rådgiver - 8 og Seniorrådgiver - 9).

Angående datagrunnlaget er det verdt å merke seg en varierende bruk av stillingskategoriene på tvers av statlige og offentlige virksomheter:

- Stillingen som Fullmektig har aldri vært i bruk i MD, og i FD kun i 2000 (kun én stilling).
- Når det gjelder Førstefullmektig, har stillingen nesten ikke vært i bruk i FD og MD siden 1998, i UD siden 2000 og i JD siden 2002.
- Det har også vært en kraftig reduksjon i de to nevnte stillingene innen KRD.
- Stillingene seniorrådgiver og seniorrådgiver ble først tatt i bruk i 1998; stillingen Seniorrådgiver blir benyttet i særdeles liten grad av FD og MD.

Før vi begynner å se nærmere på gjennomsnittlige personellutgifter er det interessant å se på departementenes budsjetter. Disse forteller oss noe om midlene de ulike sektorene har til rådighet og kan dermed bidra til å forklare trendene vi ser innenfor lønns- og årsverksutviklingen.



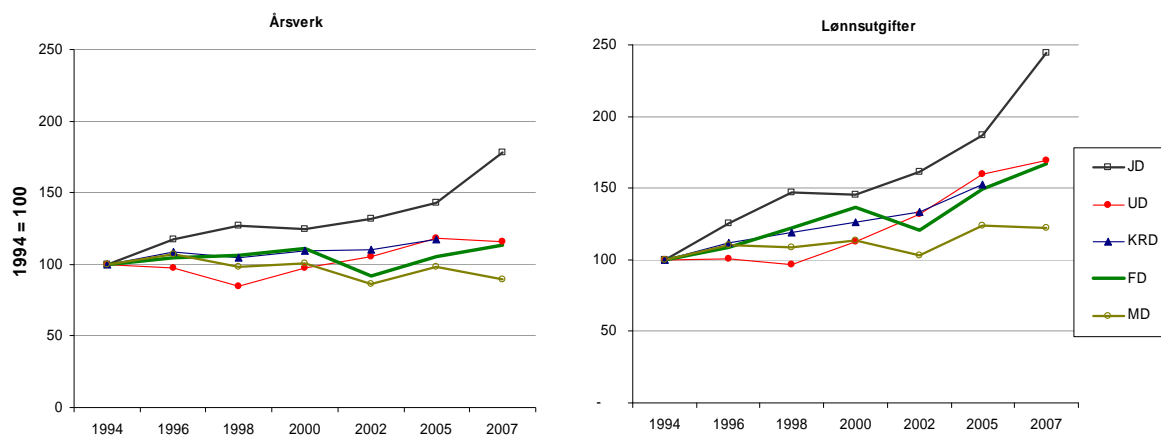
Figur 3.8 Indeksert utvikling av departementenes rammebudsjetter (1994=100)

Siden vi er interessert i den generelle utviklingen over tid har vi normalisert budsjettene (1994 = 100). Den indekserte utviklingen viser oss at både UD og JD har fått kraftig økning i bevilgningene, mens KRD hadde en kraftig vekst i perioden 1996-2002, før det falt tilbake til 1994-nivå. Den kraftige reduksjonen skyldes i all hovedsak omleggingen av kommunesektorens finansieringssystem i 2003, hvor en lavere andel ble finansiert over statsbudsjettet og en større andel av inntektene kommer fra direkte skatteinntang (ikke med i figur 3.8). Totalt skulle dette medføre en reell vekst på 1,25 % i forhold til 2002. I tillegg fikk KRD en engangsbevilgning som medførte ekstra inntekter i 2002 i forbindelse med kompensasjon for statlig overtakelse av ansvaret for spesialhelsetjenester. Dette øker forskjellen mellom 2002- og 2005-budsjettene. Både FDs og MDs bevilgninger ligger på noenlunde samme nivå som i 1994. En skal ikke se bort fra at de departementene som får økte bevilgninger, sannsynligvis også vil kunne få høyere lønnsvekst enn departementer med en mer stabil utvikling i bevilgningene.

Videre er det interessant å sammenligne årsverksforbruket og totale lønnsutbetalinger i de ulike sektorene. Dette kan fortelle oss hvordan de ulike sektorene velger å fordele lønnsressursene sine; man kan ansette flere i lave stillinger med lavere lønn, eller man kan opprettholde antall ansatte på samme nivå, men øke gjennomsnittlig ”grad” – kanskje grunnet ønske om høyere kompetanse blant de ansatte.

Når vi ser på totalt antall årsverk og totale lønnsutgifter, viser figur 3.9 at det er politi- og lensmannsetaten som har ekspandert mest. Økning i antall årsverk vil si at det har vært økt tilbud av stillinger innen politi- og lensmannsetaten. I henhold til økonomisk teori vil dette si at lønningene for ansatte innen denne etaten burde øke. Grunnet sentrale forhandlinger i Norge kan

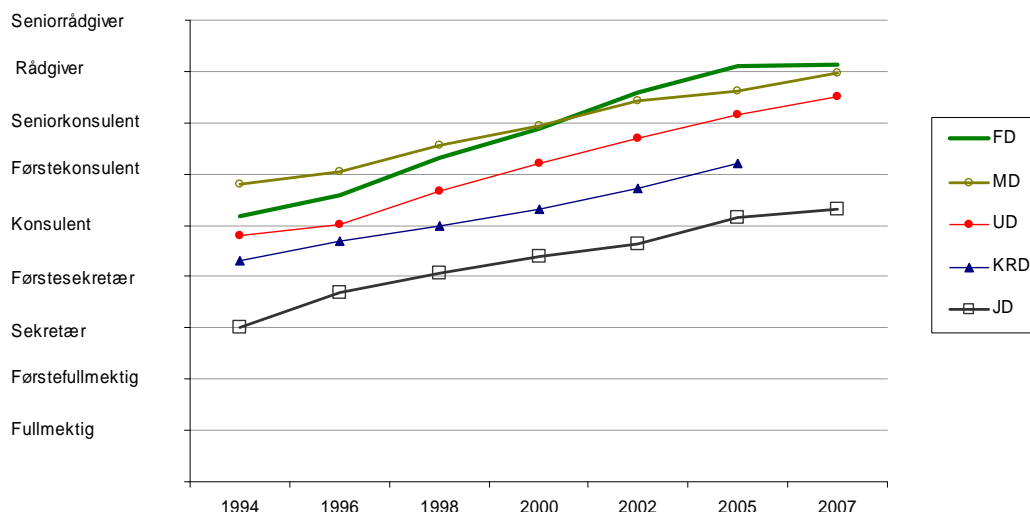
vi imidlertid forvente at denne effekten blir begrenset. Figur 3.9 viser den indekserte utviklingen av totale lønnsutgifter og årsverksforbruket i utvalgte departement.



Figur 3.9 Indeksert utvikling av totalt antall årsverk og totale lønnsutgifter (1994–2007)

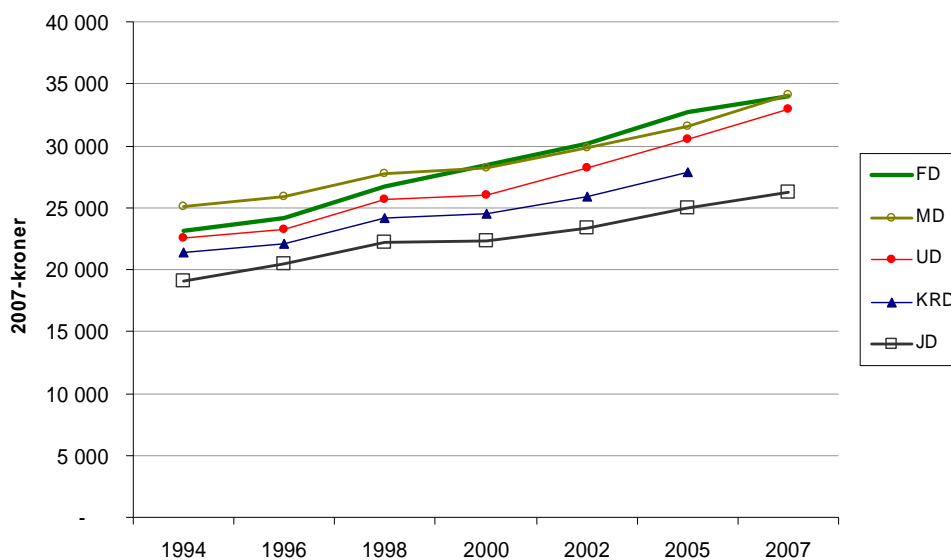
Det kommer frem av figuren at totale lønnsutgifter for kontorpersonell har økt i alle etater, men minst i Miljøverndepartementet (MD). Men i MD ser vi også en reduksjon i antall årsverk. Det er verdt å merke seg at i alle sektorer har totale lønnsutgifter økt mer enn totalt antall årsverk. Dette er i henhold til hva vi kunne forvente siden det er reallønnsvekst i samfunnet.

For å analysere driverne i lønnsutgiftene må vi se nærmere på gjennomsnittlig stillingsbetegnelse blant kontorstillingene og tilhørende lønnsutbetaling per stilling. Jo høyere gjennomsnittlig stilling er i en statlig virksomhet, desto høyere forventer vi at gjennomsnittslønnen vil være. Ved å sammenligne nivået i ulike statlige virksomheter ser vi at i FD har den gjennomsnittlige kontoransatte høyere stilling enn i de fleste andre departementene gjennom hele perioden. FD har også hatt høyest gjennomsnittlig stilling fra og med 2002.



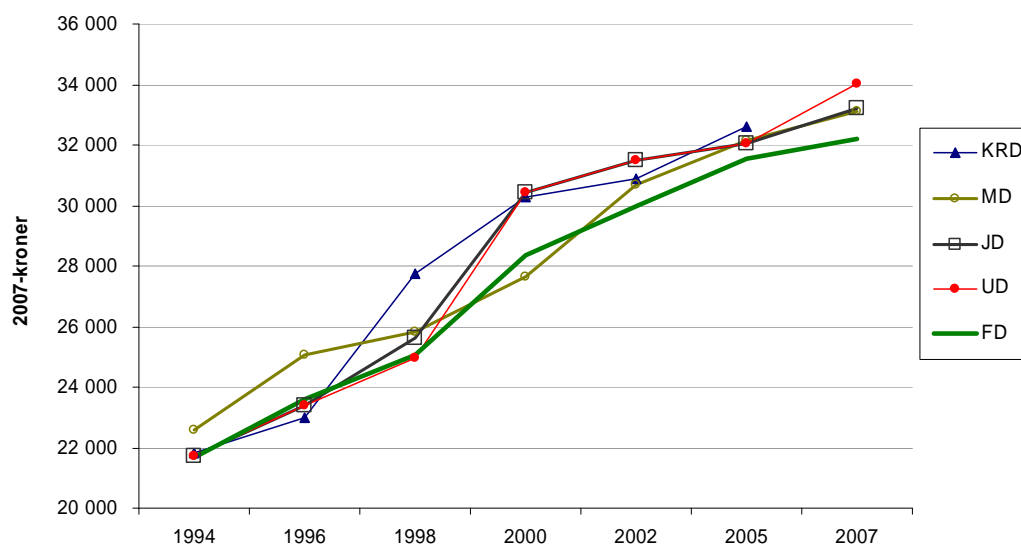
Figur 3.10 Gjennomsnittlig stillingsbetegnelse i utvalgte departement (1994–2007)

I 2002 og 2004 utgjorde antall årsverk for rådgivere og seniorrådgivere til sammen ca 75 % av alle årsverkene i FD. Som følge av den høye andelen på høyere stillingsnivå har også FD en høyere gjennomsnittlig lønnsutbetaling per ansatt, som vi ser i figur 3.11.



Figur 3.11 Gjennomsnittlig lønnsutbetaling i utvalgte departement (1994–2007)

Ved å ta utgangspunkt i en sektors gjennomsnittsstilling er det mulig å sammenligne lønnsnivåer direkte på tvers av sektorene. Vi har i utgangspunktet brukt gjennomsnittsstillingen i FD som standard, og funnet hva lønnsutbetalingen for en tilsvarende stilling har vært i de andre sektorene. Ved å sammenligne lønnsnivåene i de ulike sektorene, som vist i figur 3.12, finner vi at lønningene for FD-stillingene ville vært høyere i de andre sektorene. Vi ser også at lønnsveksten for en gjennomsnittlig kontorstilling har vært noe høyere i de andre sektorene.



Figur 3.12 Lønn for gjennomsnittlig kontorstilling i utvalgte departement (1994–2007)

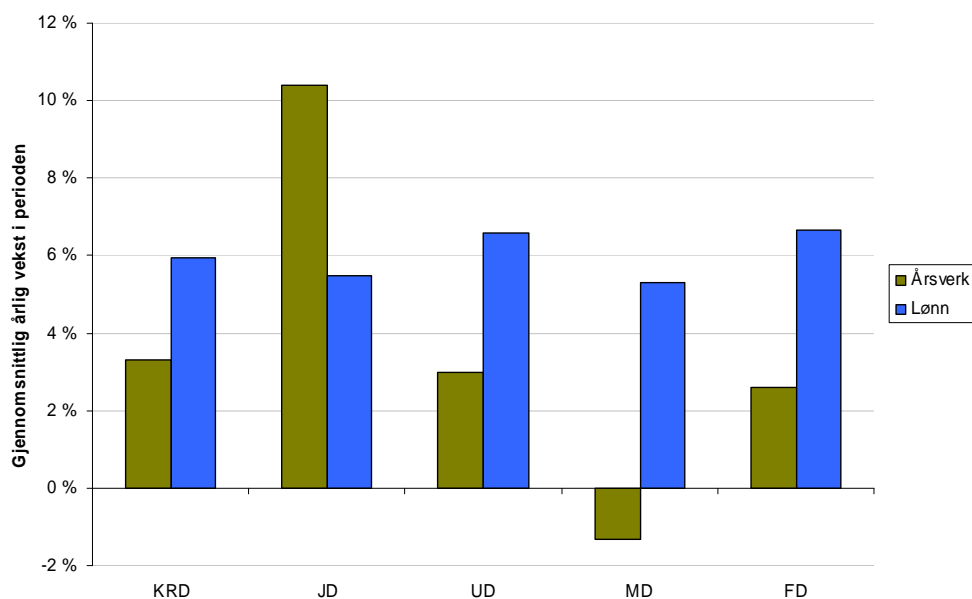
Behov for høyere kompetanse blant personellet kan være en årsak til det høyere gjennomsnittlige stillingsnivået i FD, men det forklarer ikke hvorfor en tilsvarende stilling har høyere lønn i de andre departementene. Det finnes flere potensielle årsaker til dette. En årsak kan være at FD har råd til å ansette flere i høyere stillinger siden lønningene relativt sett er lavere enn i de andre sektorene. En annen årsak kan være at ansatte i FD søker seg til høyere stillinger for å sikre seg lønnsøkning, eller at stillingsopptrykk brukes som en motivasjonsfaktor for å beholde personellet. Det mest plausible alternativet er at de som er ansatt i de høyere stillingene i FD, har lavere ansiennitet i de andre sektorene.

I datasettet ser vi også at ansatte i JD har lavere gjennomsnittlig stilling enn ansatte i øvrige departementer. Lønnsveksten følger UD's utvikling, mens lønnsnivået naturlig nok er lavere grunnet gradsnivået. I følge argumentasjonen ovenfor kunne vi forvente en høyere lønnsvekst i JD med tanke på den høyere etterspørselen etter personell. I tabell 3.1 har vi sammenlignet gradsutvikling og gjennomsnittslønnsutvikling. Vi ser at lønnsøkningen i JD ikke er høyere enn i de andre departementene, til tross for at gradsøkningen har vært mye høyere.

Departement	"Gradsutvikling"	Lønnsutvikling (gjennitt)
KRD	143,6	130,4
JD	171,0	130,4
UD	148,8	135,4
MD	131,5	126,1
FD	156,5	141,6

Tabell 3.1 Indeksert utvikling for gradsvekst og lønnsvekst i 2005. 1994 = 100.

Vi har også sett nærmere på korrelasjonen mellom totale lønninger utbetalt til kontorpersonellet og etatens totale budsjett. I dette tilfellet finner vi kun korrelasjon i UD og MD. En korrelasjon her tyder på at aktivitetsnivået i disse sektorene i større grad er avhengig av aktivitetsnivået i UD og MD enn i andre departementer. Dette kan vurderes nærmere ved å sammenligne indeksert utvikling av totalt antall årsverk og gjennomsnittslønn, se figur 3.13. Figuren viser at JD har ekspandert klart mest i antall årsverk, mens økningen i gjennomsnittslønn har vært noe lavere enn i andre departementer.



Figur 3.13 Gjennomsnittlig utvikling i årsverksforbruk og gjennomsnittlig årslønn i utvalgte departement (1994–2007)

Vi ser fra figuren at departementene kan deles inn i to kategorier. Den ene kategorien (FD, UD og KRD) erfarer en vekst i både lønn og årsverk, men veksten i lønnen er 2-3 ganger så stor som veksten i årsverk. Den andre kategorien (JD og MD) erfarer en annen utvikling enn denne.

Hvis vi sammenligner UD, FD og KRD ser vi at veksten i gjennomsnittslønnen er omtrent lik for UD og FD og noe lavere for KRD. Veksten i årsverk derimot er høyest i KRD og lavest i FD og UD. Felles for alle tre departementene er at lønnen stiger gjennom hele perioden. Dette indikerer at en del av realveksten går til endringer i stillingsporteføljen (opptrykk). De tre departementene har et større antall ansatte med høyere stillingsbetegnelser enn tidligere i perioden.

4 Gjennomsnittlige personellkostnader 2004–2007

Som nevnt i kapittel 3 varierte metoden, datagrunnlaget og prinsippet for å beregne gjennomsnittlig personellkostnad i stor grad i perioden frem mot 2000. Som følge av dette er det mest hensiktsmessig å følge utviklingen i personellkostnadene for hele perioden på et overordnet nivå (som vist i kapittel 3), og på et mer detaljert nivå fra og med år 2004 frem til i dag.

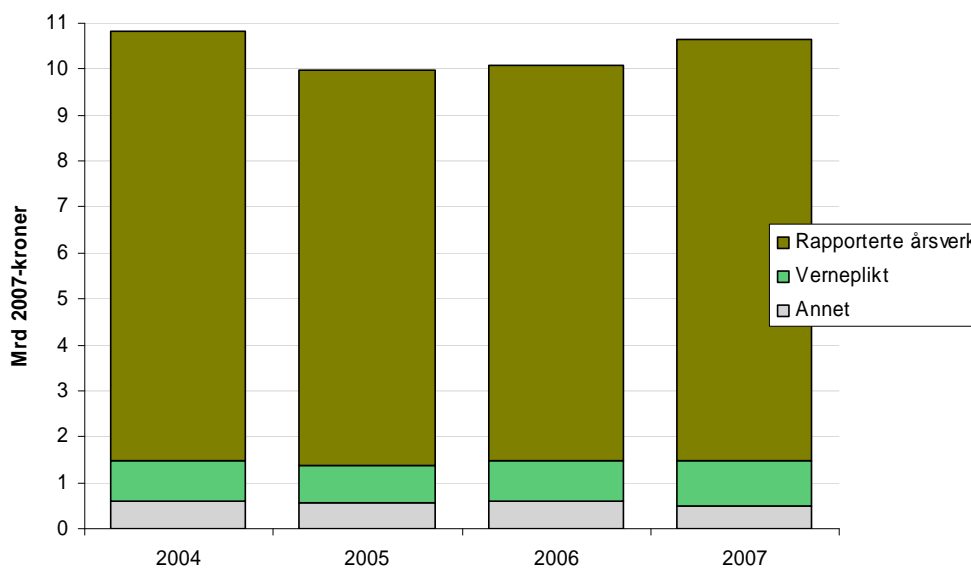
I kapittel 4.1 – 4.8 gis det en omfattende oversikt over gjennomsnittlige personellkostnader i Forsvaret de siste 4 årene, fordelt på ulike personellkategorier og objekter.

4.1 Totale personellutgifter

Før vi går inn på disse resultatene er det på sin plass å minne om sammensetningen av de totale personellkostnadene i Forsvaret (nærmere omtalt i kapittel 1). I lønnsrapporten kan en fordele alle personellkostnader på ansvarssted, objekt og virksomhet (WBS-element) samt kapitteltilhørighet, bevilgningsart, artskonto, medarbeider, medarbeidergruppe, medarbeiderundergruppe og lønnsart.

Dette gir oss en veldig god og grundig informasjon om personellkostnadene fra en periode til en annen (månedssregnskap). I denne sammenhengen finner vi det likevel mest praktisk å relatere personellkostnadene til inndelingen vist i figur 1.5 (grunnlønn, tillegg og andre personellkostnader).

I motsetning til perioden fram til 2004 kan vi i det nye regnskapssystemet også fordele de statlige utgiftene på Forsvarets medarbeidere og dermed de ulike personellkategoriene. Figur 4.1 viser de totale personellkostnadene fordelt på tre hovedkategorier av personell; rapporterte årsverk, vernepliktige (inkludert repetisjonsøvelser og lærlinger¹⁷) samt andre personellkategorier (pensjonister, eksterne, omstilling osv).



Figur 4.1 Totale personellkostnader i Forsvaret, fordelt på rapporterte årsverk, vernepliktige og andre” årsverk” (2004–2007)

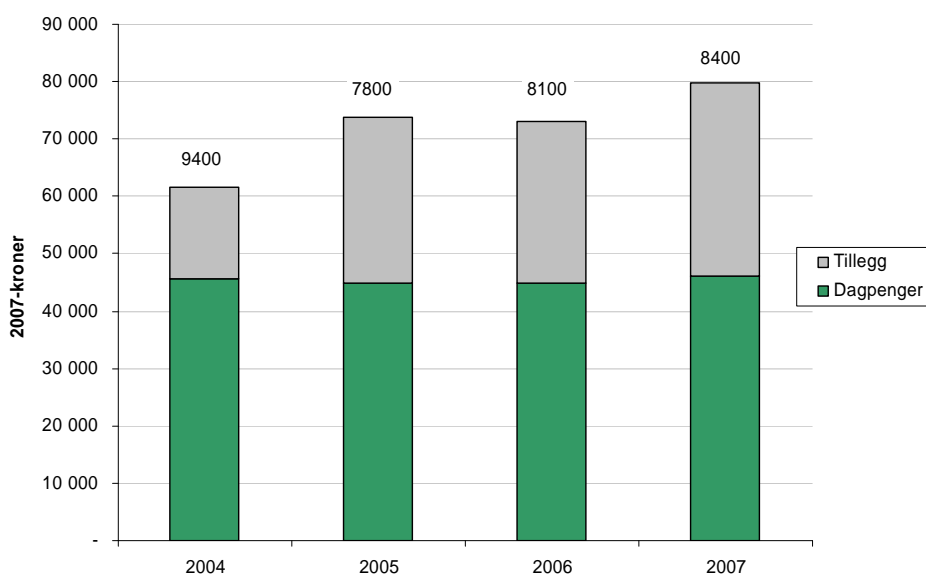
Andelen av de totale personellkostnader forbrukt på de tre kategoriene er veldig stabil, hhv ca 85 % på rapporterte årsverk (faste og midlertidige ansatte) og ca 9 % på vernepliktige (inkludert personell på repetisjonsøvelser og lærlinger). Resterende personellkostnader reflekterer det ekstra personellet som Forsvaret bruker ved særskilte behov. Det er store variasjoner i bruken av dette ekstrapersonellet. På tross av dette ser vi at hovedårsaken til variasjonene i de totale personellkostnadene ikke skyldes bruken av ekstra personell, men variasjoner i forbruket av rapporterte årsverk. I det siste året (2007) skyldes økningen i stor grad nyansettelser av vervede og avdelingsbefal, noe som har vært en bevisst satsning.

Som følge av at ca 85 % av personellkostnadene skyldes rapporterte årsverk vil hovedvekten av den videre analysen for perioden 2004–2007 ta utgangspunkt i disse utgiftene (kapittel 4.3–4.7). Våre betraktninger og analyser av de øvrige årsverkene (vernepliktige og ekstrapersonell) i samme periode vil bli gjennomgått i kapittel 4.2.

¹⁷ Tiden som lærling i Forsvaret kan kombineres med førstegangstjeneste og lederutdanning, noe som mange lærlinger velger å gjøre. Vi har derfor valgt å reflektere lærlinger som en del av verneplikten.

4.2 Kompensasjon til vernepliktige, AST og "ekstrapersonell"

Forenklet sagt så omfatter verneplikten tjenestetid gjennom førstegangstjeneste eller repetisjonsøvelse. Førstegangstjenesten kan avtjenes som "vanlig" soldat eller ved en utdanningsinstitusjon som for eksempel en befalsskole. Videre kan en avtjene tiden inne til førstegangstjenesten som lærling eller som vernepliktig akademisk befal (stort sett prest, lege eller tannlege). Den nye beregningsmodellen gir oss muligheten for å beregne gjennomsnittlig personellkostnader til vernepliktig personell, og figur 4.2-4.5 viser gjennomsnittlig utbetalt kompensasjon til vernepliktige¹⁸. I perioden 2004-2007 fremkommer det også utbetalinger over lønnsarten "arbeidsgiveravgift" for personell i førstegangstjeneste. Dette beløpet er imidlertid svært varierende og "lite i størrelse" noe som tilsier at det er feil i bokføringen, enten på lønnsart eller medarbeiderkategori.



Figur 4.2 Gjennomsnittlige personellkostnader i førstegangstjenesten, fordelt på dagpenger og tillegg (2004–2007). Tallene over søylene angir årsverk.

Vi ser av figur 4.2 at personell som er inne til førstegangstjeneste, i gjennomsnitt får ca 45 000 kroner i dagpenger gjennom 12 måneders tjeneste. Resterende beløp (tillegg) skyldes i all hovedsak dimisjonsgodtgjørelse. Økningen i total kompensasjon fra 2004 til 2005 og fra 2005 til 2007 skyldes i all hovedsak økningen i dimisjonsgodtgjørelsen, men det har også vært en liten økning i satsen for dagpenger. I 2004 økte f.eks dimisjonsgodtgjørelsen med over 6 000 kroner. Store deler av disse økningene har vært en del av Forsvarets satsning for å bedre forholdene for vernepliktige samt forbedre rekrutteringen til Forsvaret. De gjennomsnittlige personellkostnadene i førstegangstjenesten, fordelt på objekt (forsvarsgren/kapitleier) er listet i appendiks A.

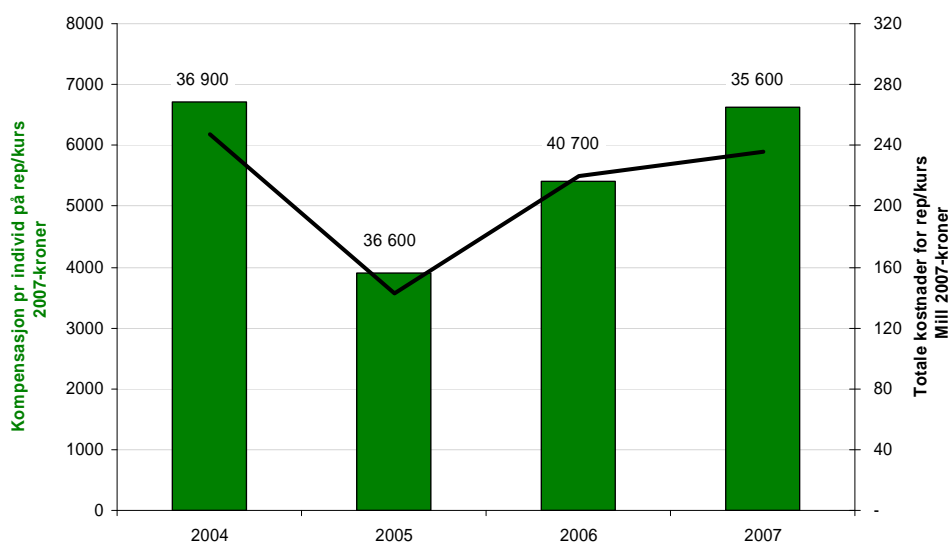
Antall vernepliktige årsverk inne til førstegangstjeneste er angitt over hver stolpe i søylediagrammet i figur 4.2. I gjennomsnitt gjennomfører hvert tjenestegjørende individ ca 5

¹⁸ De totale kostnadene ved bruk av vernepliktig personell omfatter mer enn direkte personellkostnader, f.eks kost og losji og reiseutgifter. Dette er omtalt nærmere i egne rapporter for materiellrelatert kostnadsutvikling [10] [2].

måneders tjeneste pr kalenderår. Dette innebærer at den gjennomsnittlige tjenestetiden for personell inne til førstegangstjeneste er ca 10 måneder (over to kalenderår) for de som har 12 måneders tjeneste¹⁹. Den ”korte” gjennomsnittlige tjenestetiden (under 12 måneder) skyldes bl a førtidsdimisjon ved oppstart av utdanning/skolegang eller at avdelingene må kutte kostnader av budsjett hensyn. En kan også legge merke til at økningen i dagpenger er lavere enn økningen i tilleggene. Imidlertid så oppveier økningen i tillegg (hovedsakelig dimisjonsgodtgjørelsen) denne relative reduksjonen i dagpenger.

Når det gjelder kompensasjon per årsverk til vernepliktige som gjennomfører repetisjonsøvelser, er ikke dette like intuitivt å utlede som følge av at øvelser vanligvis ikke omregnes til årsverk. Kurs og repetisjonsøvelsene representerer kun mellom 5 og 21 dagers innsats i året per vernepliktig og er følgelig aldri relatert til årsverksbegrepet. Vi finner det derfor formålstjenelig å fremstille gjennomsnittlige repetisjonskostnader (figur 4.3) fordelt på antall individer fremfor en fordeling over akkumulerte årsverk forbrukt på repetisjonsøvelser. Dette gir oss et mer realistisk og praktisk anslag på hva Forsvaret kan planlegge med på strategisk nivå i forbindelse med repetisjonsøvelser og kursvirksomhet innrettet mot mobiliseringstjenesten.

Når man ser på de individene som gjennomfører en eller annen form for repetisjonsøvelse, så ser man at dette i all hovedsak skjer i Heimevernet. De andre forsvarsgrenene har i all hovedsak sluttet med repetisjonsøvelser, i hvert fall i samme skala og omfang som tidligere. I perioden 2004–2007 kan vi fra lønnsrapporten utlede at det er ca 36000–41000 individer årlig som gjennomfører en eller annen form for repetisjonsøvelse. Dette skjer enten i form av tradisjonelle øvelser eller i form av kurs, kadreøvelser i rammen av en militær stab eller i tjeneste som avsnitts-/områdebefal i Heimevernet.

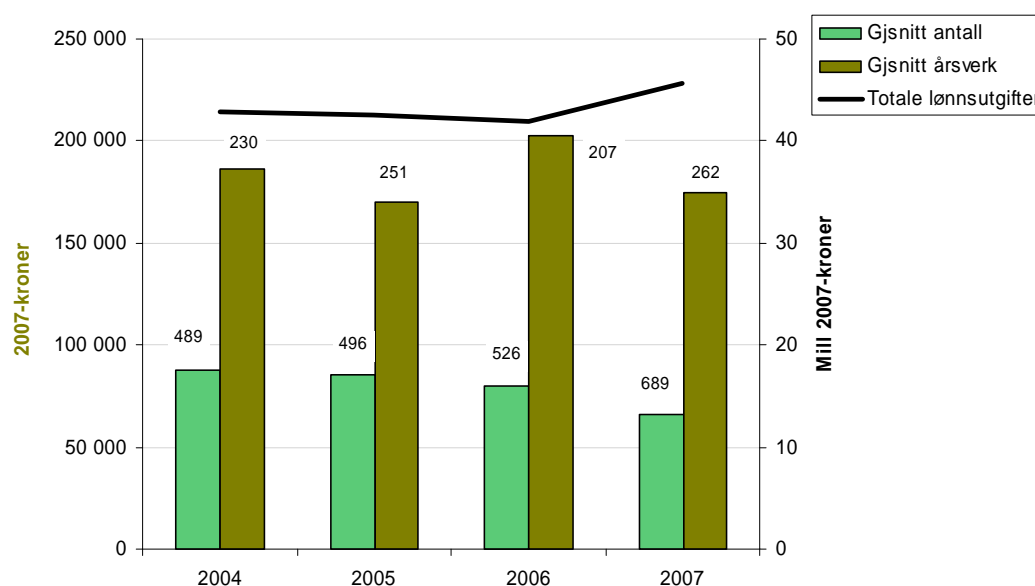


Figur 4.3 Gjennomsnittlige (søyler) og totale (graf) personellkostnader ved repetisjonsøvelser og ”mobiliseringsrettede” kurs (2004–2007)

¹⁹ Dette gjennomsnittet har økt noe de siste årene som følge av at Forsvaret har gjeninnført to innrykk i året (januar og juli)

Vi ser fra figuren at den gjennomsnittlige kompensasjonen for et individ som er inne til repetisjonsøvelse eller kurs i Forsvaret, ligger mellom 4000–7000 kroner i perioden. Det store fallet fra 2004 til 2005 (ca 250 til ca 150 millioner) skyldes i all hovedsak den strategiske styringen og bevisste reduksjonen i Forsvarets driftskostnader dette året. Kalenderåret 2005 er ansett å være et år med mange finansielle innstramminger som følge av overforbruket i 2004, og dette kommer spesielt frem i variable kostnader som repetisjonsøvelser er kategorisert inn under. Imidlertid ser vi at antall individer som gjennomfører en eller annen form for repetisjonsøvelse eller kurs, ikke endrer seg tilsvarende som den totale kostnaden, eller gjennomsnittet. Dette innebærer at prisen på repetisjonsøvelse pr individ endrer seg søm følge av *innholdet* på øvelsen/kurset fra ett år til et annet. Det er åpenbart at i 2007 har en øvet færre individer til en høyere enhetskostnad i forhold til året før. I 2005 har en øvet like mange individer som i 2004, men til en mye lavere enhetskostnad. Hva som bidrar til at en har ”billigere” repetisjonsøvelser i ett år i forhold til et annet er vanskelig å si ut fra kostnadsdata alene.

Den andre kategorien av vernepliktige i Forsvaret er de som velger å gjennomføre førstegangstjenesten som lærlinger. Dette innebærer at en kan fullføre en yrkesinnrettet utdanning/praksis ved en av Forsvarets mange avdelinger gjennom førstegangstjenesten. I den resterende læretid er man fortsatt tjenestegjørende i Forsvaret og fullfører tjenesten med å avlegge en fagprøve. Lærlingene er fordelt på 25-30 lærefag innefor flere lærekategorier (militære og sivile). Videre kan læretiden kombineres med en lederutdanning. Figur 4.4 viser de totale personellkostnadene for lærlinger (sort strek), gjennomsnittlige personellkostnader for lærlinger og hvor mange lærlinger (tall over søylen i stolpediagrammet) som har vært på lærekontrakt i kalenderåret.



Figur 4.4 Gjennomsnittlige personellkostnader (søyler) og totale personellkostnader (graf) for lærlinger (2004–2007)

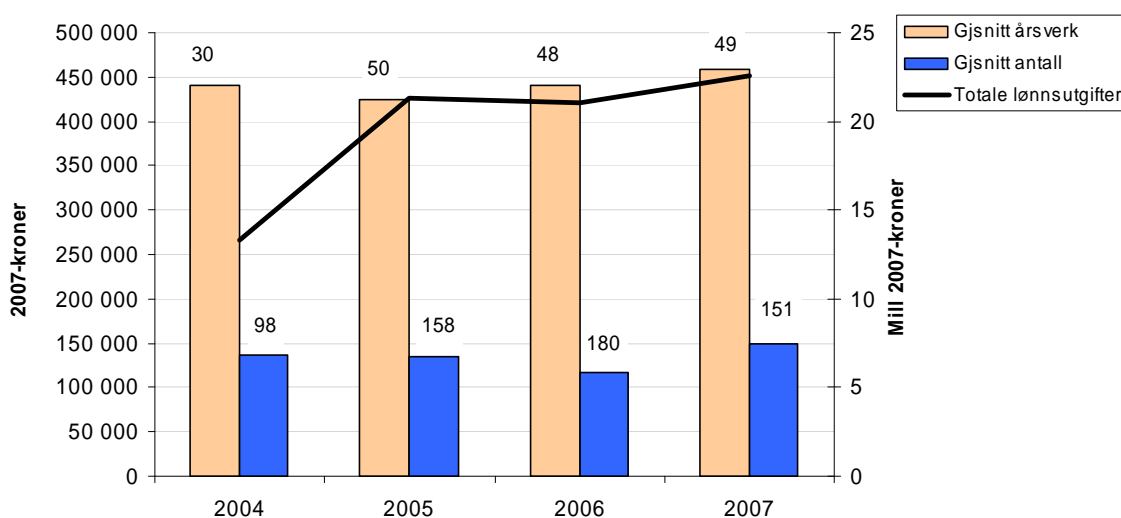
Vi ser fra figuren at de totale personellkostnadene knyttet til lærlinger ligger stabilt rundt 42 millioner kroner frem til 2006 for så å øke noe i 2007. Denne økningen ser vi også i antall individer fra 2006 (ca 530 stk) til 2007 (ca 690 stk). Den gjennomsnittlige enhetskostnaden faller

dermed som følge av at økningen i antallet er større enn økningen i de totale utgiftene. Imidlertid så påvirkes dette gjennomsnittet av de to hovedkategoriene lærlinger; de som fortsatt er i førstegangstjenesten og de som har fullført førstegangstjenesten. Andelen som fortsatt er i førstegangstjeneste, er ikke mulig å identifisere fra eksisterende datagrunnlag, men gjennomsnittet indikerer at andelen i førstegangstjeneste har økt i 2007, noe som trekker ned den gjennomsnittlige personellkostnaden.

Videre er det beregnet to typer gjennomsnittlige personellkostnader. Den ene er beregnet basert på antall individer på lærekontrakt, og den andre er basert på kontraktens lengde i det aktuelle kalenderåret (her omtalt som "lærlingårsverk"). Hvis en får utbetalt lønn i 12 måneder, er individet beregnet som ett fullt "lærlingårsverk". Hvis det har fått utbetalt lønnsutgifter i kun 1 måned i det aktuelle kalenderåret regnes det som 1/12 årsverk, osv.

Hvilken fremgangsmåte en foretrekker er underordnet så lenge en bruker samme fremgangsmåte over tid (flere år). Det som uansett påvirker gjennomsnittskostnaden mest er endringer i personellporteføljen, spesielt andelen personell som fortsatt er i førstegangstjeneste. Vi ser i figur 4.4 at antallet lærlinger har økt med ca 160 stk fra 2006 til 2007 samtidig som gjennomsnittskostnaden har gått ned (i begge tilfeller) og totalkostnadene har økt. Dette tyder på at andelen lærlinger som avtjener førstegangstjenesten har økt i 2007.

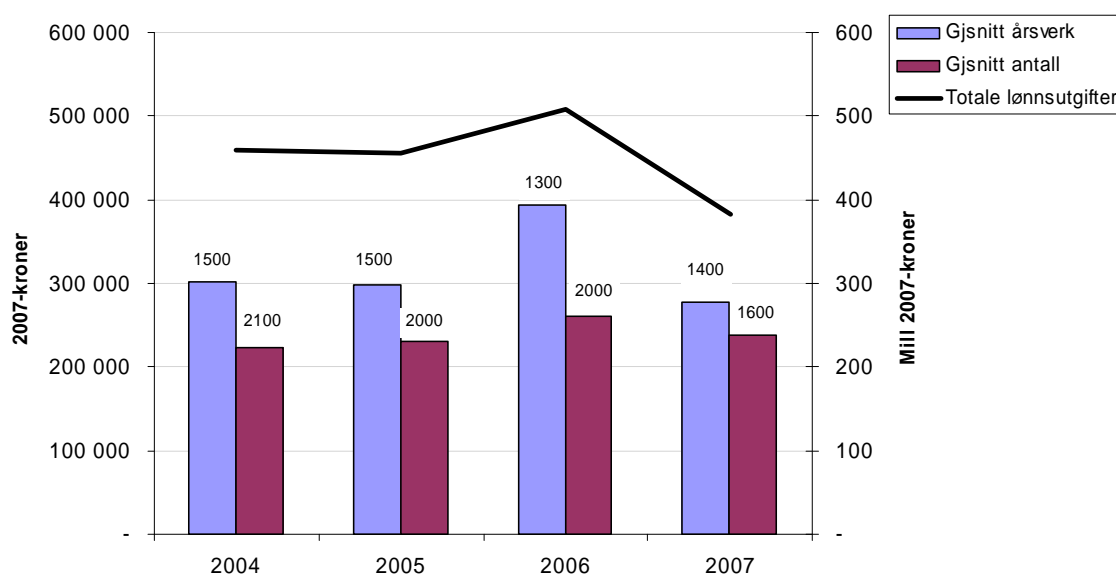
Den siste kategorien vernepliktige er det personellet som velger å avtjene førstegangstjenesten etter endt utdanning som vernepliktig akademisk befal (VAB). Dette er en liten, eksklusiv gruppe av personer som stort sett har gjennomført en teologisk eller medisinsk utdanning før de avlegger førstegangstjeneste. Som de fleste inne til førstegangstjeneste er det relativt få som fullfører 12 måneders tjeneste, men vi velger likevel å lage en sats for antall VAB som har vært innen til tjeneste i det aktuelle året (gjennomsnitt antall), og en sats basert på samme årsverksberegning som for lærlinger (gjennomsnitt årsverk).



Figur 4.5 Gjennomsnittlige personellkostnader (søyler) og totale personellkostnader (graf) for vernepliktig akademisk befal (2004–2007)

Vi ser av figuren at forbruket har vært i overkant av 20 millioner 2007-kroner siden 2005. Dette er fordelt på 150-180 VAB som gjennomfører ca 4 måneders førstegangstjeneste pr kalenderår (eller ca 8 måneder over to kalenderår). Den store forskjellen i gjennomsnittskostnadene (søylene i figuren) tilsier at det er ca 3 personer bak hvert årsverk. Gjennomsnittskostnaden for et VAB-årsverk (ca 450 000) er stabil i perioden. Kostnaden ligger noe under gjennomsnittskostnaden for et gjennomsnittlig årsverk i Forsvaret for øvrig, og den ligger langt under gjennomsnittet for leger i Norge (de fleste VAB er leger).

Forbruket av de resterende lønnsutgifter og personellkostnader (unntatt vernepliktige og rapporterte årsverk) ligger mellom 500-600 millioner kroner i året. Dette omfatter i all hovedsak personell på avgangsstimulerende tiltak (AST)²⁰ og en rekke ulike medarbeiderundergrupper (MUG) kategorisert som ekstrapersonell²¹. De aller fleste som er på AST, har mer eller mindre et permanent fravær, i den forstand at de ikke arbeider i Forsvaret eller i forsvarssektoren lenger, men mottar en eller annen form for avgangspakke. Dette kommer frem i figuren ved at gjennomsnittlig AST for antall og ”årsverk” er mer eller mindre lik. En annen tolkning av denne likheten er at det er relativt få som har fått avgangspakker etter 2004.



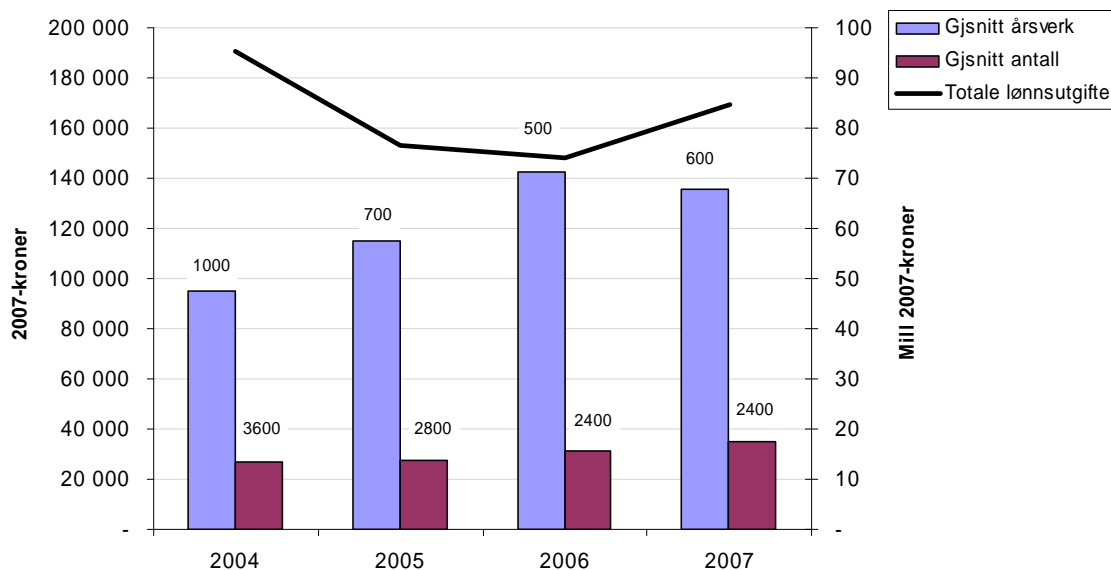
Figur 4.6 Gjennomsnittlige personellkostnader (søylar) og totale personellkostnader (graf) for AST (2004–2007)

Vi ser i figur 4.6 at den største forskjellen i gjennomsnittssatsen fremkommer i år 2006. Dette skyldes sannsynligvis at et større antall individer fikk innvilget AST i løpet av dette året, sannsynligvis i første halvdel av året da utbetalingene også trekker opp gjennomsnittet pr årsverk. De totale utgiftene i tilknytning til AST er på det laveste i 2007 (ca 380 mill).

²⁰ Sluttvederlag (MUG 71), begrenset arbeidsplikt (MUG 72), studiestønad (MUG 73) og redusert lønn (MUG 74)

²¹ Timelærer (MUG 29), bistilling innehaver (MUG 30), konsulenter (MUG 31), ekstrahjelp (MUG 35), honorarer (MUG 36), AFP (MUG 55), pensjonister (MUG 56), eksterne (MUG 60) og bi-/ekstrastilling (MUG 80)

Den siste personellkategorien utenfor rapporterte årsverk er såkalt ”ekstrapersonell” som benyttes sporadisk og ved oppdukkende behov i Forsvaret. Forsvaret bruker årlig mellom 50-100 millioner på ekstrapersonell (et årlig forbruk på ca 2500-3000 stk), se figur 4.7.



Figur 4.7 Gjennomsnittlige personellkostnader (søyler) og totale personellkostnader (graf) for ”ekstrapersonell” (2004–2007)

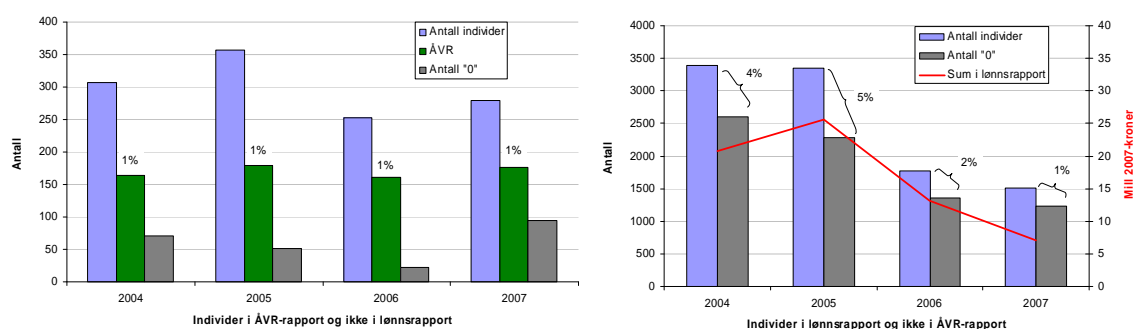
Mange av disse er kun inne 1-3 måneder gjennom kalenderåret og representerer sannsynligvis en (stor) fleksibilitet ifm med arbeidspress eller behov for spesialkompetanse. Den store forskjellen i høyden på søylene i figur 4.7 understreker også at de fleste i kategorien ”ekstrapersonell” avtjener kortere kontrakter (1-3 måneder) gjennom kalenderåret. ”Ekstrapersonellet” består av personer som leies inn til enkelte foredrag/kurs eller prosjekter av en viss varighet. Personellet kan også være pensjonister som ønsker å arbeide i en redusert stilling etter eget og arbeidsgivers behov. Totale lønnsutgifter brukt på ekstrapersonell varierer mellom 130 og 180 regulære årsverk i perioden.

4.3 Gjennomsnittlig regulativlønn og tillegg

I kapittel 3 gikk vi igjennom gjennomsnittlige personellkostnader for befall, sivile og vervede, inndelt i regulativlønn og tillegg. Dette er den eneste inndelingen som er mulig å få til over hele perioden 1994-2007. Når vi tar i bruk det nye modellapparatet har vi tilgang på både regnskapsart og den underliggende lønnsart, utbetalt per medarbeider. I Forsvaret er det ca 800 ulike lønnsarter som har vært i bruk fra 2004 og frem til i dag²². Dette innebærer at vi kan beregne ulike typer tillegg, og vi har valgt å dele tilleggene for rapporterte årsverk inn i 6 kategorier. Dette er variable aktivitetsbaserte tillegg (øving i og utenfor arbeidstiden etc), faste aktivitetsbaserte tillegg (vakt i og utenfor arbeidstiden etc), risiko- og misjonstillegg, overtid og alle andre tillegg samt arbeidsgiveravgiften. I tillegg til dette er en rekke lønnsarter definert som regulativlønn.

²² Vi ser i lønnsrapporten at det har vært en forenkling og redusert bruk av alle lønnsartene som er tilgjengelig (i 2007 er det ca 400 lønnsarter i bruk). Dette betyr at det er vanskeligere å sammenligne mange kategorier over tid, som for eksempel innen kategorien risiko og misjonstillegg hvor alt ble omdefinert til misjonstillegg i desember 2006.

Før vi tar en gjennomgang av gjennomsnittlige personellkostnader minner vi om utfordringene knyttet til den manglende korrelasjonen mellom medarbeidere i lønnsrapporten og årsverksrapporten (omtalt i kapittel 1.3.2). Kort fortalt genererer modellen en rapport over de medarbeiderne som ikke finnes i lønnsrapporten, men som er oppgitt som offisielt årsverk, og motsatt. Årsaken til denne manglende korrelasjonen kan rett og slett være en forbedring av registreringen i lønnsrapporten da de fleste ukorrelerte individer summerer seg til null (ikke noe årsverk eller sum utbetalt). Figur 4.8 viser manglende korrelasjon mellom de to rapportene.



Figur 4.8 Manglende korrelasjon på medarbeidernivå, for rapporterte årsverk, mellom lønnsrapporten og årsverksrapporten (2004–2007)

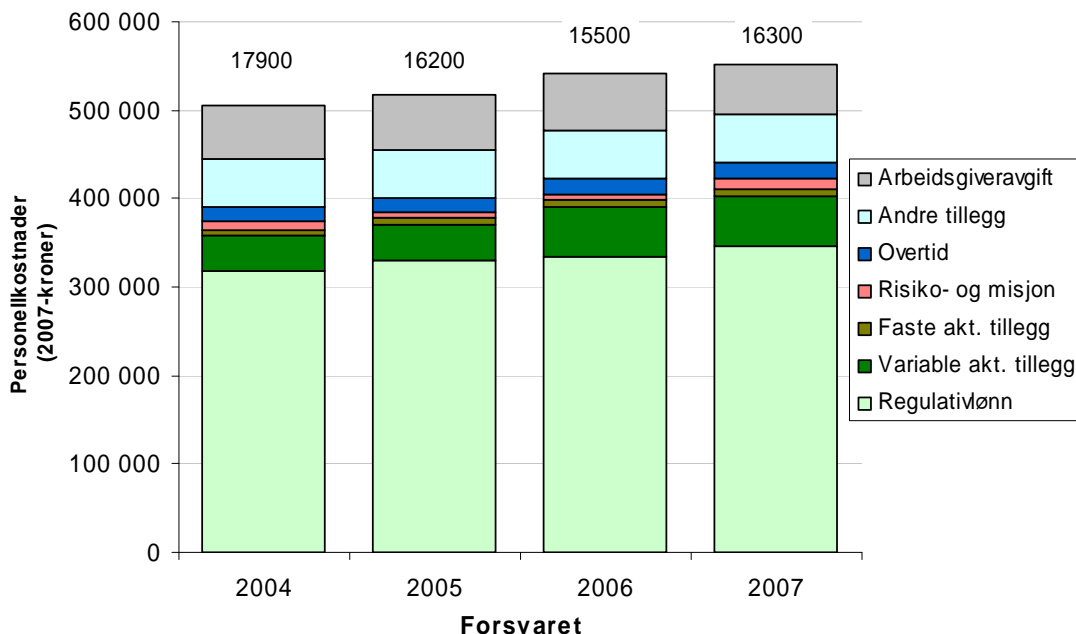
Høyre del av figur 4.8 viser summen av individer oppgitt i lønnsrapporten, og ikke i årsverksrapporten. Venstre side av figur 4.8 viser de individene som er oppgitt som rapporterte årsverk i lønnsrapporten, men som ikke har fått utbetalinger som offisielt årsverk iht lønnsrapporten. Stolpen omtalt som *Antall "0"* angir hvor mange individer som er oppgitt i den aktuelle rapporten, men som *ikke* er registrert i den andre rapporten.

Totalt antall individer som faktisk får en sum utbetalt (høyre side av figuren), men som ikke er registrert som offisielt årsverk i årsverksrapporten, utgjør ca 1 % i 2007 av alle individer registrert som rapporterte årsverk i lønnsrapporten. Dette er ca 4 %-poeng lavere enn den høyeste andelen registrert i 2005. Den totale summen av lønnsutgifter var i overkant av 25 millioner i 2005, men har falt til ca 7 millioner i 2007. Videre har forskjellen mellom antall individer med utbetalinger utenfor lønnsrapporten, utjevnet seg i forhold til antall individer uten utbetalinger utenfor lønnsrapporten. Dette innebærer sannsynligvis at kvaliteten på, og rapporteringen av, lønnsrapporten har økt de siste årene.

Totale rapporterte årsverk, som faktisk får utbetalinger ihht lønnsrapporten (venstre side av figuren) har også bedret seg de siste årene (differansen mellom høyden på stolpene reduseres). Imidlertid har antall individer i lønnsrapporten oppgitt med null årsverk økt det siste året. Dette skyldes nok en tilpasning og tilrettelegging for at individer som har vært tellende årsverk tidligere, sannsynligvis også vil bli registrert som et tellende årsverk en gang i fremtiden.

Når modellen har korrigert for avvikene mellom de to rapportene (vi tar kun med de som er oppgitt i både lønnsrapporten og årsverksrapporten) kan vi kalkulere gjennomsnittlig personellkostnad. Figur 4.9 viser gjennomsnittlig årslønn samt arbeidsgiveravgift (omtalt som

personellkostnad) for alle faste og midlertidige ansatte i Forsvaret. Årsverksforbruket er angitt over stolpene i søylediagrammet i figur 4.9.



Figur 4.9 Gjennomsnittlige personellkostnader i Forsvaret, fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004–2007)

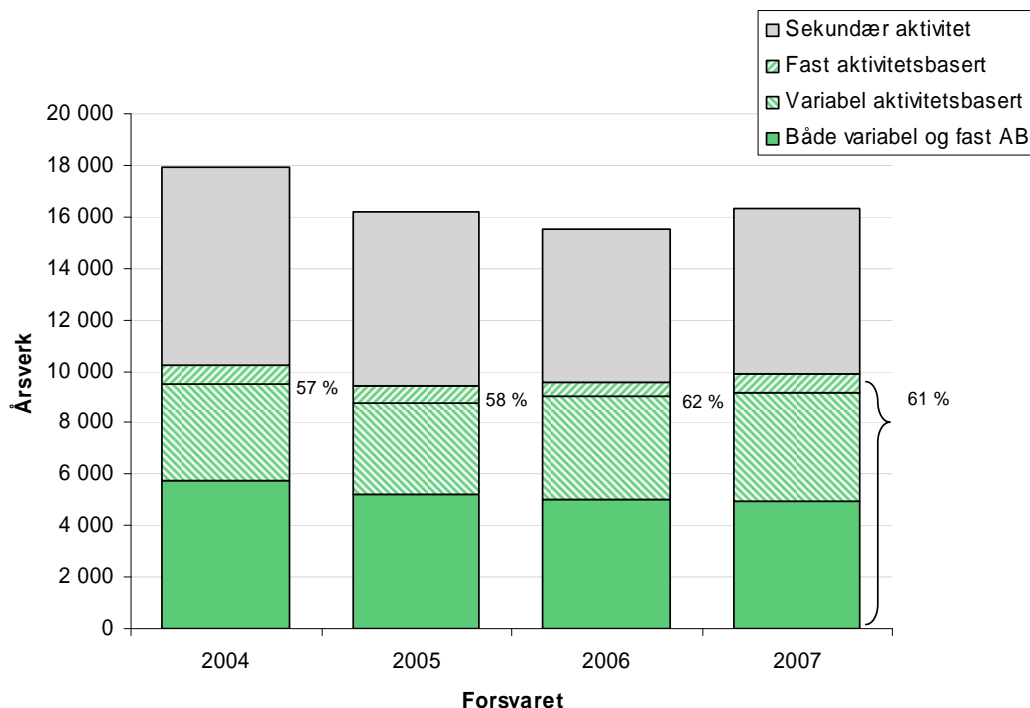
Figuren viser at den gjennomsnittlige personellkostnaden har økt i perioden. Videre kommer det frem at årsverksforbruket har sunket frem til 2006, noe som bidrar til at de totale personellkostnadene har holdt seg noenlunde stabile, målt i faste 2007-kroner (se figur 1.3 og 1.5). I 2007 derimot har både de totale og de gjennomsnittlige personellkostnadene steget. Denne kombinasjonen har man ikke sett tidligere i perioden 1994–2007, og hvis de vedvarer kan det innebære store økonomiske utfordringer for Forsvaret i tiden som kommer.

Fra 2005 til 2006 steg den gjennomsnittlige personellkostnaden, målt i faste 2007-kroner, med ca 5 %. I de andre årene var økningen noe lavere, ca 2 %. Dette tilsier en total realvekst i personellkostnadene i overkant av 9 % (2004–2007). Den største veksten i regulativlønnen var fra 2004 til 2005 på ca 4 %. Fra 2005 til 2006 og fra 2006 til 2007 var veksten på hhv 1 % og 3 %. Den totale veksten i gjennomsnittlig regulativlønn for perioden var i underkant av 9 %.

Imidlertid er det variasjoner i gjennomsnittlig personellkostnad og regulativlønn fra en forsvarsgren til en annen. I appendiks B har vi illustrert gjennomsnittlige personellkostnader for fast og midlertidige personell, fordelt på objekt (forsvarsgren/kapitteleier).

Før vi ser nærmere på en videre nedbrytning av den gjennomsnittlige personellkostnaden ønsker vi belyse frem Forsvarets evne til å involvere medarbeiderne i *primæraktiviteten* (f eks øving, trening og vakhold som understøtter en operativ avdeling eller styrkeprodusent). En slik beregning er basert på forbruket av lønnsarter relatert til primæraktivitet og summert over de medarbeiderne som er registrert på lønnsarten, sammenlignet med totalt antall medarbeidere i

Forsvaret. Dette fremstilles ved at vi skiller mellom de medarbeiderne som er *direkte* involvert i Forsvarets primæraktivitet, f eks øvelse, og de som er *indirekte* involvert i primæraktiviteten (f eks vedlikehold i etterkant). Figur 4.10 viser utviklingen siden 2004.



Figur 4.10 Årsverksforbruket i Forsvaret (2004–2007) fordelt på primæraktivitet (fast og variabel aktivitetsbasert lønnsutgift) og sekundæraktivitet (ingen utbetalinger relatert til aktivitet)

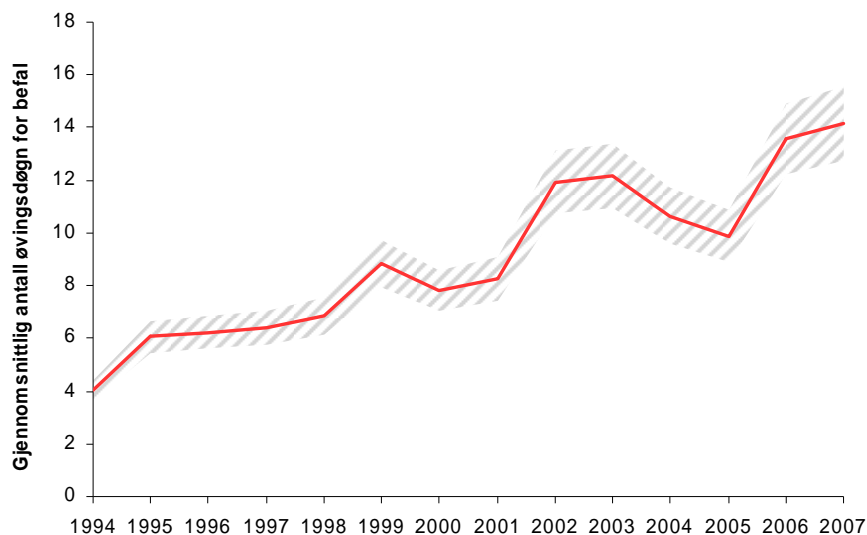
Vi ser av figuren at en noe større andel av personellporteføljen enn tidligere involverer seg i Forsvarets primæraktivitet. Dette betyr ikke at det totale aktivitetsnivået nødvendigvis har endret seg i perioden, men at det er flere medarbeidere involvert i primæraktiviteten enn tidligere. Involveringen kan være så marginal som et øvingsdøgn, i en måned, i et gitt kalenderår. En tolkning av dette er at avdelingene i Forsvaret er blitt mer spesialisert enn tidligere. Hvis avdelingen er definert som en øvingsrelatert avdeling, forbruker den slike lønnsmidler. I motsatt fall er forbruket minimalt på avdelingen som *én* enhet. Imidlertid kan det fortsatt forekomme at enkelte individer i ikke-relaterte avdelinger mottar øvingstillegg, men da er dette i all hovedsak en funksjon av at individets inneværende (eller fremtidige) stilling eller spesialkompetanse er knyttet til en konkret øvelse. Selv om det stort sett er sivile og overenskomstlønne som er definert i kategorien *sekundæraktivitet*, har deres innsats innen primæraktiviteten økt de siste årene, spesielt for de som tilhører Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO).

En kan også legge merke til at de fleste som er involvert i primæraktiviteten, forbruker hele bredden av Forsvarets lønnsutgifter relatert til aktivitet. Det er riktignok en andel som kun får utbetalt lønnsutgifter relatert til øving og ikke til vakthold, men de fleste er involvert i både øving og vakthold. Dette varierer selvfølgelig mye fra objekt til objekt. I f eks Luftforsvaret og Redningstjenesten er treningen blant piloter og flymannskap stort sett kompensert med lønnsutgifter relatert til vakthold, ikke ”øving utenfor arbeidstid (ØUA)” som for offiserer i

Hæren. Disse personellkategoriene (flygere og flymannskap) utgjør uansett en mindre andel av de totale lønnsutgiftene relatert til primæraktiviteten. De variable aktivitetsbaserte lønnsutgiftene er hoveddriveren bak primæraktiviteten i Forsvaret, og forbruket av disse lønnsutgiftene har blitt fordelt på flere medarbeidere de siste årene. Andelen medarbeidere som forbruker disse lønnsutgiftene, utgjør ca 61 % av det totale årsverksforbruket i 2007. Appendiks C viser fordelingen mellom primær- og sekundæraktivitet pr objekt/forsvarsgren.

Utgiftsveksten for lønnsartene inkludert i primæraktiviteten skyldes både en økning i de gjennomsnittlige tilleggssatsene (både som følge av “gradsinflasjon” og generell satsøkning), og et høyere aktivitetsnivå. Videre så vi (figur 4.10) at flere individer er involvert i Forsvarets øving og trening (primæraktivitet). En av utfordringene i denne sammenheng er at dagens lønnsystem *ikke* benytter en egen lønnsart for (primær)aktivitet på tvers av objekt/kapitteleiere. I Hæren benyttes ofte lønnsarten øving utenfor arbeidstid (ØUA), men denne lønnsarten reflekterer ikke aktivitetsnivået i Sjø- og Luftforsvaret på like god måte hvor en tar i bruk ulike fartøystillegg, vakt og økonomisk kompensasjon for opparbeidet arbeidstid som ikke er pålagt (eller mulig) avspasert²³.

Når en summerer opp alle tilleggene brukt på Forsvarets primæraktivitet ser en at ØUA er den artstypen som benyttes mest i Forsvaret. Hvis man antar at gjennomsnittlig ØUA er representativ for aktivitetsnivået i Forsvaret, ser en at aktivitetsnivået gjennomgående har økt i hele perioden (1994-2007).



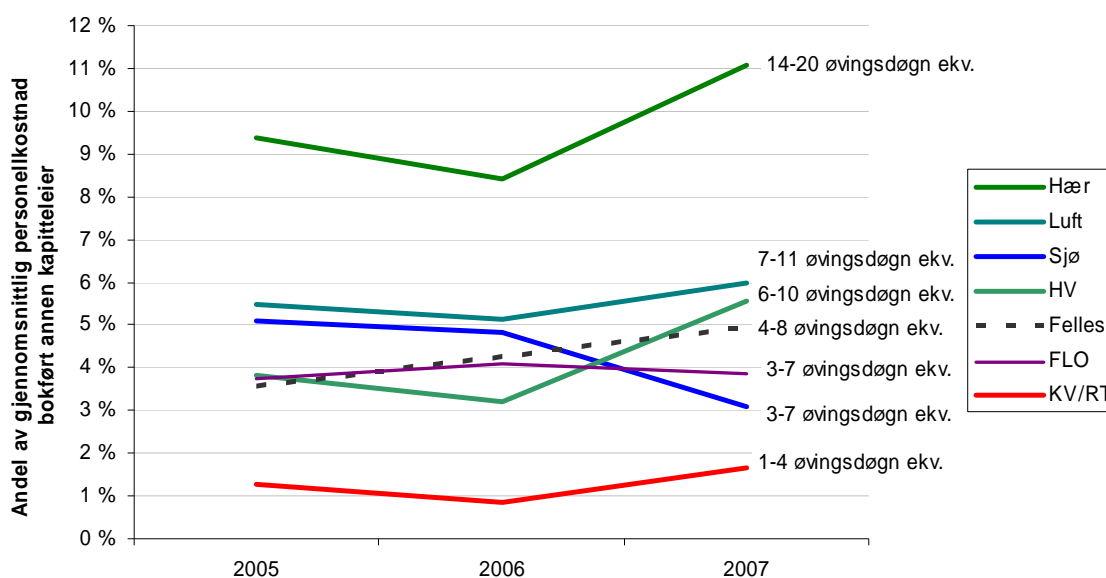
Figur 4.11 Aktivitetsnivå i Forsvaret basert på øving utenfor arbeidstid (ØUA). Skravert felt indikerer 95 % konfidensintervall for antall øvingsdøgn (reflekterer usikkerhet i gjennomsnittlig ØUA-sats)

Figuren viser at antall øvingsdøgn (øving utenfor arbeidstid) per befall har økt. Fra 2002 har aktivitetsnivået i gjennomsnitt vært ca 70-80 % høyere enn perioden før (1994–2001). Det har

²³ Slik arbeidstid opparbeides i hovedsak gjennom øvelser i arbeidstiden, vakt- og sjøtjeneste.

vært betydelige fluktuasjoner i det årlige aktivitetsnivået med en sterk vekst fra 2001 til 2002 og fra 2005 til 2006 (opp mot 30 %).

Imidlertid er ikke all øving, trening og utdanning basert på avdelingenes og kapitteleiers egen innsats. Flere og flere avdelinger leier inn spesialkompetanse fra andre avdelinger ved behov. I all hovedsak bokføres øvingsutgifter knyttet til trening for spesifikke internasjonale operasjoner og store fellesøvelser, andre avdelinger/kapitteleiere enn den opprinnelige avdeling/kapitteleier. Det er flere utfordringer knyttet til denne praksisen både i bokføringssammenheng, budsjetteringssammenheng, planleggingssammenheng og ikke minst i analysesammenheng. Figur 4.12 viser hvor mye av den gjennomsnittlige personellkostnaden som er bokført en annen avdeling/kapitteleier enn den tilhørende.



Figur 4.12 Andel av objektets gjennomsnittlig personellkostnad som forbrukes utenfor egen kapitteleier ansvarsområde (2005–2007)

I figuren er aktiviteten utenfor egen kapitteleier omregnet til øvingsdøgnkvivalenter. Dette er kun et estimat på omfanget av aktiviteten. Det er ikke nødvendigvis forbruk av øvingsmidler som skjer utenfor egen kapitteleier, men det kan også være forbruk av overtid, vakthold, risikotillegg etc. Y-aksen viser hvor mange prosent dette eksterne forbruket tilsvarer av objektets gjennomsnittlige personellkostnad (se appendiks B).

Denne praksisen kan i analytisk sammenheng innebære at hvis en velger å bokføre aktivitet på et annet kapittel/avdeling enn sitt eget, og dette varierer fra ett år til et annet, så vil en registrere ulikt årlig aktivitetsnivå basert på varierende bokføring, ikke varierende øvingsnivå. En må derfor alltid sammenligne aktivitetsnivået fra ett år til et annet både på makronivå (hele Forsvaret) og på mikronivå (kapitteleier og avdelinger). Praksisen med å bokføre lønnsutgifter utenfor egen avdeling/kapitteleier er sannsynligvis hensiktsmessig sett fra et regnskapsmessig synspunkt, men fra et strategisk og trendmessig synspunkt (over flere år) innebærer det store utfordringer forbundet med å kartlegge omfanget av og størrelsen på forbruket av personellkostnadene i Forsvaret.

Videre er denne praksisen ikke godt nok reflektert i Forsvarets budsjetteringsprosess. Det fremkommer ikke at avdelingene har midler å bruke på annet personell enn sitt eget, eller hvordan man skal planlegge med forbruket av slike midler på strategisk nivå. Hvis en forventer at den gjennomsnittlige personellkostnaden kun skal benyttes ved kostnadsestimering innen eget ansvarsområde, vil det f.eks. i Hærens tilfelle (se figur 4.12) planlegges med en høyere personellkostnad og personellforbruk enn hva som er nødvendig. I Hærens tilfelle vil altså ca. 11 %, eller ca. 60 000 kroner per årsverk av den gjennomsnittlige personellkostnaden finansieres av andre kapitteleiere. Dette tilsier at den gjennomsnittlige satsen for Hærens personell burde nedjusteres tilsvarende for hæren og oppjusteres tilsvarende hos forbrukende kapitteleier. Det er i dag ingen justering av personellsatsene på tvers av kapitteleiere som følge av denne ”tjenesteflyten”.

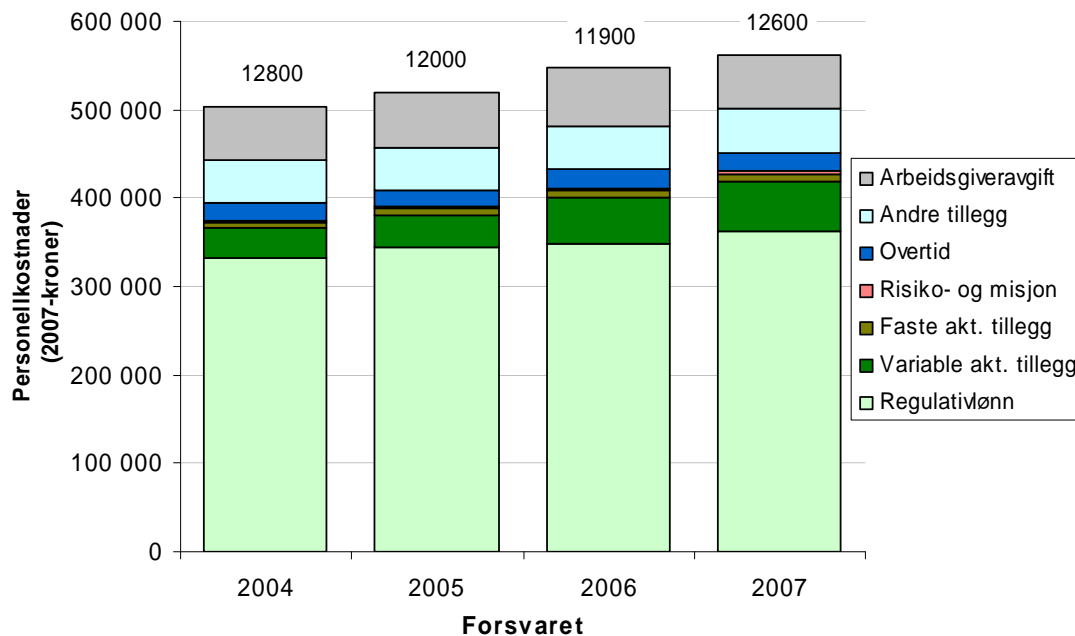
I tillegg til at denne årlige ”tjenesteflyten” og forbruket av lønnsutgifter på tvers av kapitteleiere er dårlig forankret på strategisk nivå i Forsvaret, varierer budsjetteringen i stor grad avhengig av aktivitet, lønnsutgift og årlig praksis i kontantregnskapet. En slik budsjetteringspraksis bidrar til at de årlige planleggingsprosessene forbundet med forbruket av personellkostnader blir både uoversiktlig og misvisende.

I de videre underkapitler vil de gjennomsnittlige personellkostnadene brytes ned på ulike personellkategorier i Forsvaret. I kapittel 4.5 brytes personellkostnadene ned i tre underkategorier og i kapittel 4.6 i fem underkategorier. Personellkostnadene fordelt på objekt, for hver av underkategoriene, er behandlet i eget appendiks. Kapittel 4.7 og 4.8 vil se på hhv. inntektsfordelingen blant Forsvarets rapporterte årsverk og forbruket av de ulike lønnsutgiftene.

4.4 Gjennomsnittlig personellkostnad fordelt på medarbeidergruppe

I kapittel 4.4 ble det presentert en gjennomsnittlig personellkostnad som et vektet gjennomsnitt av alle rapporterte årsverk i Forsvaret. De rapporterte årsverkene kan også deles inn i faste og midlertidige stillinger samt utenlandstjeneste. Denne inndelingen refereres til som medarbeidergrupper. I Forsvaret finnes det sju ulike medarbeidergrupper hvor tre av disse omfatter det rapporterte årsverksforbruket. I figur 4.13–4.15 vises gjennomsnittlig personellkostnad for de rapporterte årsverk, fordelt på medarbeidergruppe. Alle tre kategoriene omfatter militære og sivile stillinger. Den største kategorien, faste stillinger, omfatter 70-80 % av det rapporterte årsverksforbruket. Den minste kategorien, utenlandsstillinger omfatter ca. 5 %.

Ansatte i faste stillinger omfatter både militære og sivile stillingshjemler og består utelukkende av personell som har et fast arbeidsforhold i Forsvaret, dvs. uten midlertidige klausuler i kontrakten med arbeidsgiver. Figur 4.12 viser den gjennomsnittlige personellkostnaden for rapporterte årsverk kategorisert som faste stillinger (MG-1). Imidlertid er det variasjoner i gjennomsnittlig personellkostnad og regulativlønn fra en forsvarsgren til en annen. I appendiks C har vi illustrert gjennomsnittlige personellkostnader for faste stillinger, fordelt på objekt (forsvarsgren/kapitteleier).



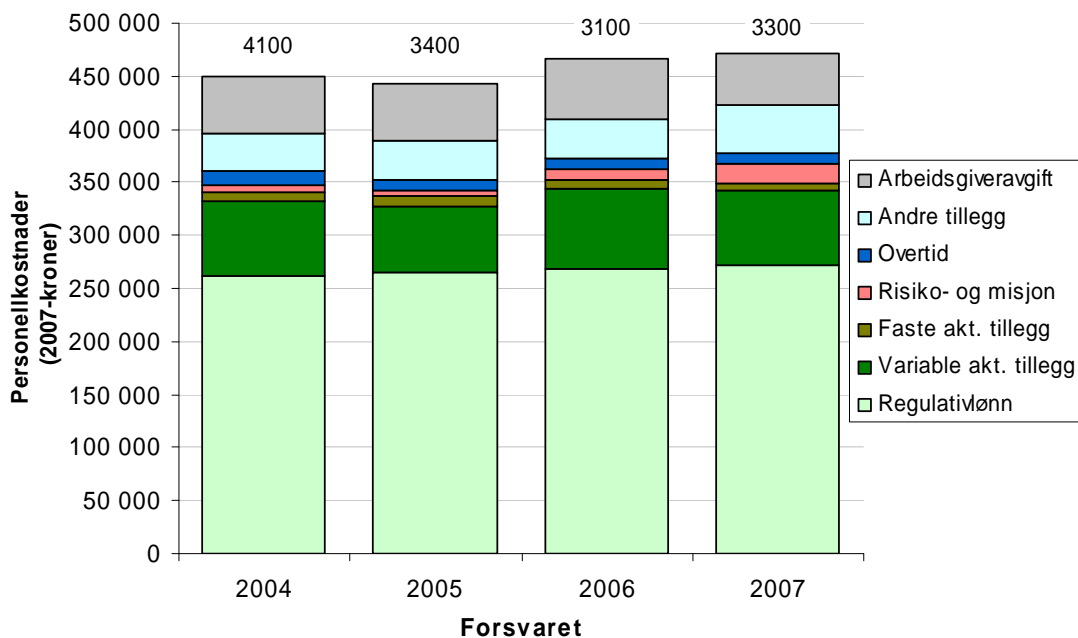
Figur 4.13 Gjennomsnittlige personellkostnader for **faste stillinger (MG-1)** i Forsvaret, fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004–2007)

Figur 4.13 viser at den gjennomsnittlige personellkostnaden har økt i perioden. Videre kommer det frem at årsverksforbruket har sunket frem til 2006, noe som bidrar til at de totale personellkostnadene har holdt seg noenlunde stabile, målt i faste 2007-kroner (se figur 1.3 og 1.5). I 2007 derimot har både de totale og de gjennomsnittlige personellkostnadene steget. Da faste stillinger utgjør 70-80 % av det rapporterte årsverksforbruket i Forsvaret, vil den gjennomsnittlige satsen for alt personell være sterkt preget av utviklingen blant de faste stillingene.

Fra 2005 til 2006 steg den gjennomsnittlige personellkostnaden, målt i faste 2007-kroner, med ca 5 %. I de andre årene var økningen noe lavere, ca 3 %. Dette tilsier en total realvekst i personellkostnadene oppunder 12 % (2004-2007). Veksten i regulativlønnen var fra 2006 til 2007 på ca 4 % og på hhv 4 % og 1 % fra 2004 til 2005 og fra 2005 til 2006. Den totale veksten i gjennomsnittlig regulativlønn for perioden var i underkant av 9 %.

Den største endringen blant kategorier av lønnsutgifter er økningen i variable aktivitetsbaserte tillegg fra 2005 til 2006. Endringen i de andre årene følger veksten i regulativlønnen, men veksten på nærmere 50 % i variable aktivitetsbaserte tillegg i 2006 tilsier at det har vært en økning i aktivitetsnivået blant faste stillinger i Forsvaret (en stor del av dette er øving utenfor arbeidstid). Det har vært en årsverksreduksjon frem til 2006, og dette bidrar sannsynligvis til at de som "er igjen" belastes i større grad enn tidligere. Imidlertid ser vi ikke en tilsvarende reduksjon i aktivitetsbaserte tillegg i 2007 da årsverksforbruket igjen tiltar (for første gang siden 1994). Dette tilsier at Forsvaret opprettholder den gjennomsnittlige belastningen på personellet, noe som bidrar til at de totale personellkostnadene stiger ytterligere.

En kan også legge merke til at bruken av lønnsutgifter varierer fra en personellkategori til en annen. Blant faste stillinger så benyttes f.eks ikke arten risiko- og misjonstillegg (se figur 4.13) i tilsvarende omfang som for midlertidige stillinger (se figur 4.14) hvor arten er mye mer fremtredene. Ulik bruk av lønnsutgifter varierer ikke bare mellom personellkategorier, men også mellom objekter (se appendiks C). Noen objekter er storforbrukere av enkelte lønnsutgifter, andre objekter benytter seg omtrent ikke av den samme lønnsutgiften i det hele tatt. Dette kan forklares med ulik sammensetning av fagkategorier (eksempelvis forbruker flygere en annen lønnsart enn offiserer i infanteriet) og ulik praksis i bruk av lønnsutgiftene. En standardisering i bruken av lønnsutgiftene har skjedd i de siste årene, i all hovedsak som følge av en sentralisert lønnsavdeling (i Harstad) og en rekke anbefalinger om forenklinger av lønnsystemet. Dette har, som nevnt i kapittel 4.3, ført til at de totale lønnsutgiftene er fordelt på færre lønnsarter enn tidligere.



Figur 4.14 Gjennomsnittlige personellkostnader for midlertidige stillinger (MG-2) i Forsvaret, fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004–2007)

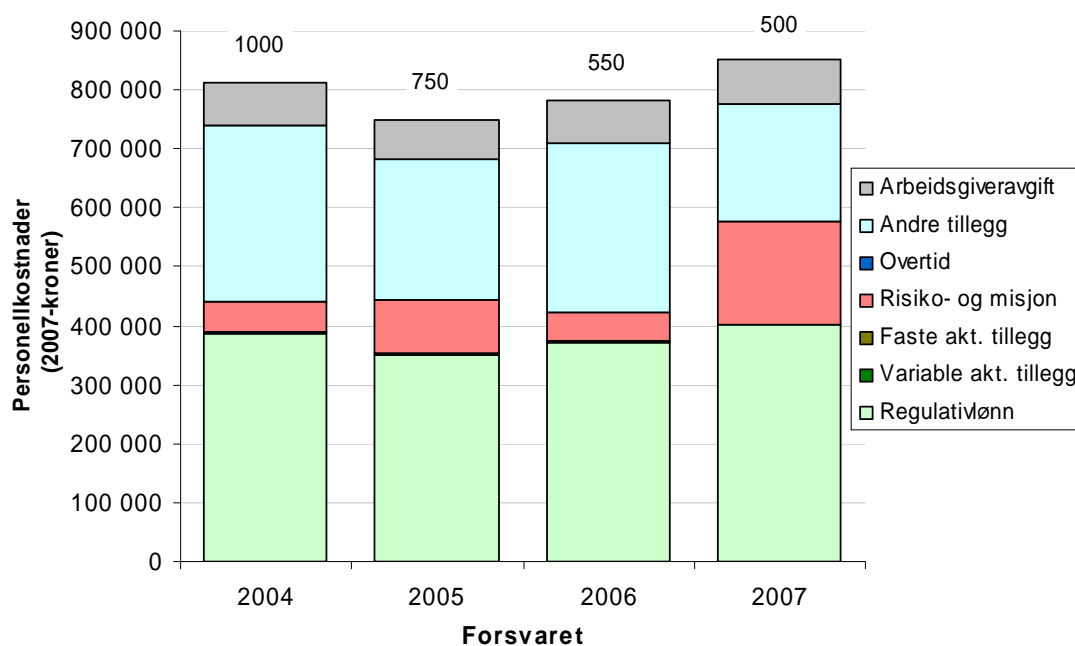
Figur 4.14 viser utviklingen i gjennomsnittlige personellkostnader for midlertidige stillinger (inntil 15 år) i perioden 2004–2007. Figuren viser at den gjennomsnittlige personellkostnaden har økt i perioden. Videre kommer det frem at årsverksforbruket har sunket frem til 2006, noe som bidrar til at de totale personellkostnadene har holdt seg noenlunde stabile, målt i faste 2007-kroner (se figur 1.3 og 1.5). I 2007 derimot har både de totale og de gjennomsnittlige personellkostnadene steget. Andelen midlertidige stillinger har avtatt i Forsvaret siden 2004 og har ligget stabilt på ca 20 % siden 2005.

Fra 2005 til 2006 steg den gjennomsnittlige personellkostnaden, målt i faste 2007 kroner, med ca 6 %. I de andre årene var endringen mye mindre, ca 1 % økning fra 2006 til 2007 og 1 %

reduksjon fra 2004 til 2005. Dette tilsier en total realvekst i personellkostnadene på ca 5 % (2004–2007). Den årlige veksten i regulativlønnen har vært stabil i perioden på ca 1 %. Den totale veksten i gjennomsnittlig regulativlønn for perioden var i underkant av 4 %.

En ser at bruken av risiko- og misjonstillegg har økt i perioden. Om dette skyldes en faktisk økning i risiko- og misjonsoppdrag eller økt bruk av lønnsarten er vanskelig å avgjøre. Den andre store kategorien som øker i perioden, er bruken av variable aktivitetsbaserte tillegg. Økningen på ca 20 % i 2006 er noe lavere enn den gjennomsnittlige økningen for faste stillinger (ca 50 %), men endringen i den absolutte gjennomsnittlige kompensasjonen er større for midlertidige stillinger, ca 18 000 kroner mot ca 13 000 kroner for faste stillinger. Omregnet i antall øvingsdøgnnekvivalenter, og korrigert for ulik gjennomsnittlig kompensasjon pr ekvivalent for de to personellkategoriene, utgjør forskjellen omtrent det samme målt i aktivitet.

Den siste av de tre personellkategoriene er utenlandsstillinger. De utgjør inntil 5 % av det totale årsverksforbruket og påvirker dermed den gjennomsnittlige personellkostnaden minimalt. Figur 4.15 viser utviklingen i gjennomsnittlige personellkostnader for utenlandsstillinger i perioden 2004–2007.



Figur 4.15 Gjennomsnittlige personellkostnader for Forsvaret *stillinger i utlandet (MG-4)*, fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift(2004–2007)

Vi ser at bruken av faste og aktivitetsbaserte lønnsutgifter omtrent er fraværende for utenlandsstillinger i Forsvaret. Videre ser vi at tilleggene består av to kategorier lønnsutgifter, de som er relatert til risiko og misjon og andre tillegg. Når det gjelder risiko- og misjonstillegg har det vært en endret bokføringspraksis i perioden, noe som spesielt gjenspeiler seg i 2007 hvor fordelingen mellom andre tillegg og risikotillegg er veldig ulik de foregående årene.

Det som påvirker gjennomsnittssatsen i perioden, er nok bruken av midlertidige utenlandsstillinger og den store reduksjonen i antall korrelerte²⁴ årsverk definert som utenlandsstillinger. Vi ser at det er en halvering av utenlandsstillingene i perioden. Dette reiser spørsmålet om hvorvidt utviklingen skyldes en endring i bokføringsprinsipp eller en endring i faktisk årsverksforbruk knyttet til utenlandsstillinger. Videre består utenlandsstillinger av personell fra hele rangstigen og hele oppgaveporteføljen, fra grenader til general og fra infanterist til forsvarsattache. Relativt små endringer i personellporteføljen og bruken av lønnsutgifter vil påvirke gjennomsnittlig personellkostnad i større grad enn for de andre personellkategoriene (MG-1 og MG-2) da det totale årsverksforbruket er så lite (500–700 stk).

Fra 2006 til 2007 steg den gjennomsnittlige personellkostnaden for utenlandsstillinger, målt i faste 2007-kroner, med ca 9 %. I de andre årene var endringen mye lavere, ca 4 % økning fra 2005 til 2006 og 8 % reduksjon fra 2004 til 2005. Dette tilsier en total realvekst i personellkostnadene på ca 5 % (2004–2007). Den årlige veksten i regulativlønnen, på i gjennomsnitt 4 %, har også vært meget ustabil i perioden. I 2005 var det en reduksjon i regulativlønnen på ca 9 % mot en økning på ca 8 % i 2007.

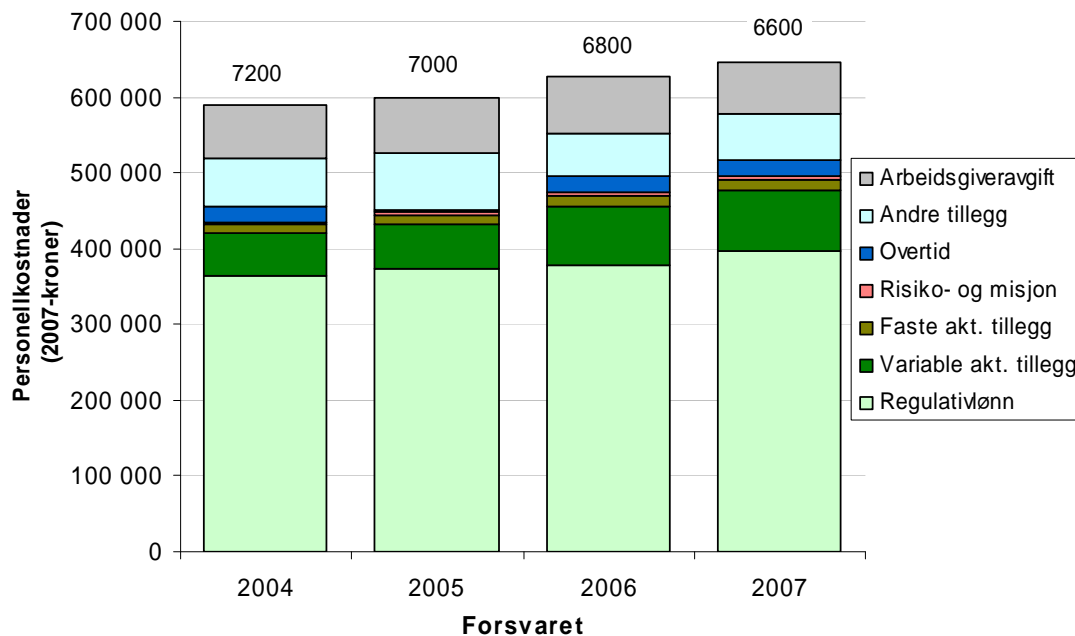
4.5 Gjennomsnittlige personellkostnader fordelt på personellkategori

I kapittel 4.3 ble det presentert en gjennomsnittlig personellkostnad som et vektet gjennomsnitt av alle rapporterte årsverk i Forsvaret og i kapittel 4.4 som et vektet gjennomsnitt av faste stillinger, midlertidige stillinger og utenlandsstillinger. Den sistnevnte inndelingen (kapittel 4.4) ble omtalt som medarbeidergrupper. De rapporterte årsverkene kan også deles inn i medarbeiderundergrupper (MUG). I Forsvaret finnes det 60 ulike medarbeiderundergrupper hvor 20 av disse omfatter det rapporterte årsverksforbruket. I figur 4.16 – 4.20 vises gjennomsnittlig personellkostnad for de rapporterte årsverk, inndelt i fem KOSTMOD-kategorier som består av en kategorisering av de 20 rapporterte MUG-kategoriene. Alle de fem KOSTMOD-kategoriene omfatter militære og sivile stillinger. Den største kategorien, yrkesbefal, omfatter ca 40-45 % av det rapporterte årsverksforbruket. De minste kategoriene, vervede og overenskomstlønte, omfatter ca 6-8 % av det rapporterte årsverksforbruket.

I sammenheng med langtidsplanleggingen i Forsvaret er det ønskelig at personellkostnadene er unntatt lønnsutgiftene knyttet til internasjonale operasjoner og utenlandsstillinger. Kostnadene til disse kategoriene (dvs MG-4 og årsverksforbruk i kapittel 1792) er derfor tatt ut av beregningsgrunnlaget, og blir reflektert på selvstendig grunnlag i forbindelse med ambisjonene knyttet til internasjonale operasjoner.

Figur 4.16 viser gjennomsnittlige personellkostnader for yrkesbefal i Forsvaret.

²⁴ Korrelerte medarbeidere mellom lønnsrapporten og årsverksrapporten. Dvs at de er oppgitt i begge rapportene som rapporterte årsverk og som utenlandsstillinger i lønnsrapporten.



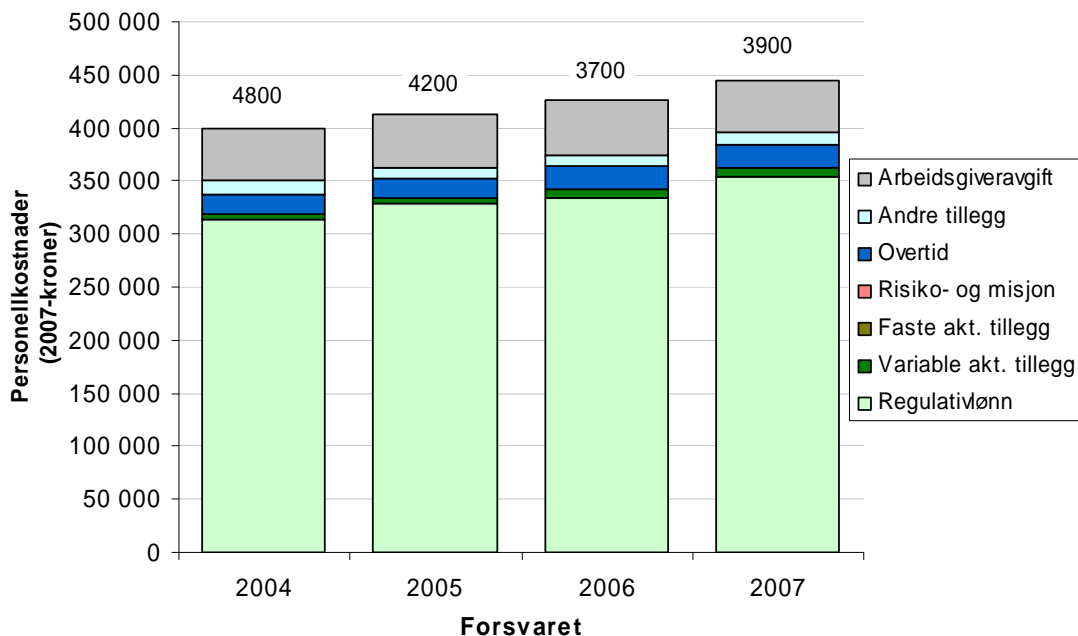
Figur 4.16 Gjennomsnittlige personellkostnader for yrkesbefal i Forsvaret, fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004–2007)

Figuren viser at den gjennomsnittlige personellkostnaden har økt gjennom hele perioden. Videre kommer det frem at årsverksforbruket synker gjennom perioden, noe som bidrar til at de totale personellkostnadene for yrkesbefal holder seg noenlunde stabile, målt i faste 2007-kroner. Yrkesbefalet er den kategorien som har høyest gjennomsnittlig personellkostnad, og trekker dermed opp den gjennomsnittlige personellkostnaden for et offisielt årsverk i Forsvaret.

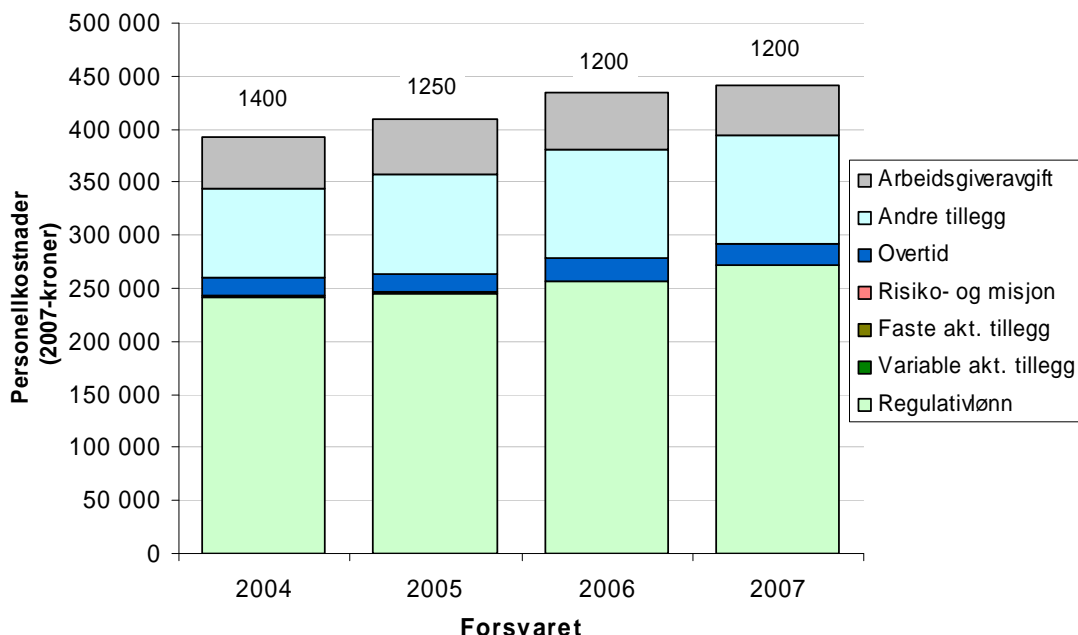
Fra 2005 til 2006 steg den gjennomsnittlige personellkostnaden, målt i faste 2007-kroner, med ca 5 %. I de andre årene var økningen noe lavere, ca 2 % fra 2004 til 2005 og ca 3 % fra 2006 til 2007. Dette tilsier en total realvekst i personellkostnadene i overkant av 10 % (2004–2007). Den største veksten i regulativlønnen var fra 2006 til 2007 på ca 5 % og på hhv 3 % og 1 % fra 2004 til 2005 og fra 2005 til 2006. Den totale veksten i gjennomsnittlig regulativlønn for perioden var på ca 9 %.

Den største endringen blant kategorier av lønnsutgifter er økningen i variable aktivitetsbaserte tillegg fra 2005 til 2006. Endringen i de andre årene følger veksten i regulativlønnen, men veksten på nærmere 40 % i variable aktivitetsbaserte tillegg i 2006 tilsier at det har vært en økning i aktivitetsnivået blant yrkesbefal i Forsvaret (en stor del av dette er øving utenfor arbeidstid). Økningen på ca 40 % i 2006 er noe lavere enn den gjennomsnittlige økningen for faste stillinger (ca 50 %), men endringen i den absolutte gjennomsnittlige kompensasjonen er større for yrkesbefal, ca 21 000 kroner mot ca 18 000 kroner for faste stillinger. Omregnet i antall øvingsdøgnequivallenter, og korrigert for ulik gjennomsnittlig kompensasjon pr ekvivalent for de to personellkategoriene, utgjør forskjellen omtrent det samme målt i aktivitet.

Den nest største personellkategorien, sivile, omfatter ca 25 % av det rapporterte årsverksforbruket i Forsvaret og er illustrert i figur 4.17. I tillegg til dette kommer ca 1200 overenskomstlønte (sivile spesialister i tekniske stillinger) ansatt utelukkende i Forsvarets logistikkorganisasjon (gitt i figur 4.18). Hvis vi slår sammen disse to kategoriene utgjør de 30–35 % av det totale rapporterte årsverksforbruket i Forsvaret.



Figur 4.17 Gjennomsnittlige personellkostnader for *sivile* i Forsvaret, fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004–2007)



Figur 4.18 Gjennomsnittlige personellkostnader for *overenskomstlønte* i Forsvaret, fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004–2007)

Total realvekst i personellkostnadene for overenskomstlønte (OVK) i perioden 2004–2007 var ca 12 %, mens veksten var i overkant av 11 % for andre sivile i Forsvaret. For OVK var veksten i gjennomsnittlig årslønn størst fra 2005 til 2006, ca 6 %. Fra 2006 til 2007 steg den gjennomsnittlige personellkostnaden for sivile, med ca 5 %. Den største veksten i regulativlønnen var fra 2006 til 2007, ca 6 % for begge kategoriene. Den totale veksten i gjennomsnittlig regulativlønn for de to personellkategoriene var på ca 12 %.

Vi legger videre merke til at gjennomsnittlig personellkostnad er lavere for sivile enn for yrkesbefal, og at andelen lønnsutgifter utbetalt som tillegg er markant lavere. Videre er andelen tillegg mye større for en overenskomstløntet (OVK) enn for andre sivile i Forsvaret. Dette skyldes spesielt et tillegg, effektivitetstillegg for OVK. Dette blir gitt for å utjevne lønnen i forhold til private bedrifter, og utgjør ca 25 % av timefortjenesten²⁵. Selv om effektivitetstillegget anses av Forsvaret og OVK å være en del av regulativlønnen velger vi å bokføre det som et fast tillegg i denne oppstillingen. Videre ble det i 2005/06 innført et ”ansiennitetstillegg” etter henholdsvis 12, 16 og 24 års tjeneste hvor man på hvert nivå mottar et tillegg på 3 kr. En del av økningen i ”andre tillegg” gitt i figur 4.18 skyldes blant annet innføringen av dette tillegget.

For tiden er det en relativt stor andel av de overenskomstlønte som har mye erfaring og ca 70 % er over 40 år. Basert på utviklingen de siste fire årene ser det ikke ut til at tilførselen av OVK er like stor som forventet avgang de neste 5-10 årene. I den siste tiden er det flere eksempler på at tekniske stillinger er erstattet med bortsatte arbeider og konsulenter, som for eksempel erstatningen av OVK-ansatte med bortsetting og innleid arbeidskraft på ulike verksteder i indre Troms. Det er meldt om økende behov for teknisk kompetanse i FLO, både som følge av at fremtidens forsvar blir mer teknisk avansert, og som følge av generelle rekrutteringsproblemer av fagarbeidere. Hvorvidt dette må være OVK-kontrakter eller ikke, er opp til Forsvaret å vurdere. Trenden akkurat nå er at OVK blir eldre, og nyrekrutteringen synes ikke å kompensere for avgangen.

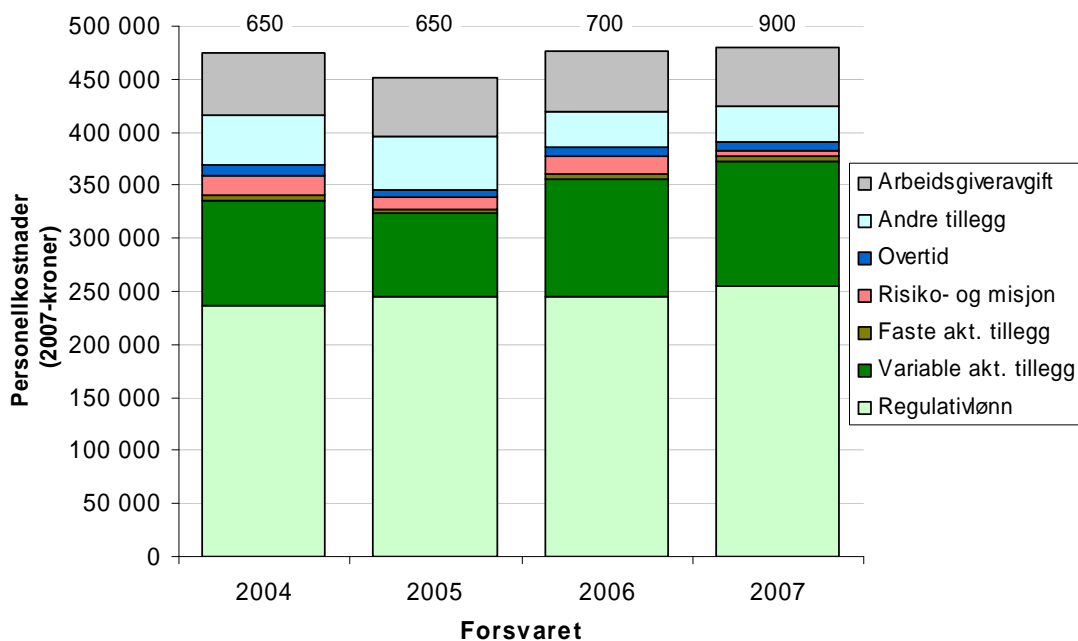
Et ikke unaturlig fenomen som har oppstått når Forsvaret har vært gjennom store omstillingsprosesser ved bl a å slå sammen avdelinger og staber, er at de ulike personellkategoriene har jobbet tettere sammen. Vi så i figur 4.11 at de sivile er mer direkte involvert i Forsvarets primæraktivitet enn tidligere, men en annen konsekvens av omstillingen er økt innsikt i hverandres vilkår, spesielt lønnsvilkår. Videre er det opprettet stillinger, spesielt på stabsnivå, som er mer sammenfallende og like gjerne kan besettes av sivile som senior stabsoffiserer. Dette har bidratt til at sivilt ansatte oppfatter at deres lønnsvilkår er dårligere de militæres lønnsvilkår.

Hvis en ser på forskjellene i gjennomsnittlig personellkostnader (2004–2007) for yrkesbefal og sivilt ansatte (ikke OVK), ser vi at forskjellen opprettholdes på rundt 45 % (yrkesbefal koster Forsvaret i gjennomsnitt ca 45 % mer enn en sivilt ansatt). Forskjellen i årsinntekten er omtrent den samme, men forskjellen i gjennomsnittlig regulativlønn er mye mindre. I 2004 var forskjellen i gjennomsnittlig regulativlønn ca 16 %, i 2007 ca 12 %. Med andre ord er forskjellene i gjennomsnittlig regulativlønn for yrkesbefal og sivile er utjevnet i de siste årene. Forskjellene

²⁵ Timefortjeneste = regulativlønn + effektivitetstillegg

mellom OVK og andre sivile opprettholdes på ca 30 % (regulativlønnen til en sivilt ansatt er omtrent 30 % høyere enn regulativlønnen til en OVK) gjennom perioden. Denne forskjellen veies stort sett opp hvis en inkluderer effektivitetstillegget til OVK som en del av regulativlønnen.

De to siste personellkategoriene er vervede og midlertidig befal. Begge personellkategoriene tilhører militære stillinger og består av personell som signerer arbeidskontrakt for en "kortere" periode (inntil 15 år). Personellkategoriene karakteriseres av yngre medarbeidere, dvs. at de fleste er under 35 år gamle. Vi vil omtale de to personellkategoriene hver for seg da de defineres som veldig ulike i omfang, oppgaver og arbeids- og ansvarsområder. Figur 4.19 viser utviklingen i gjennomsnittlige personellkostnader for vervede.



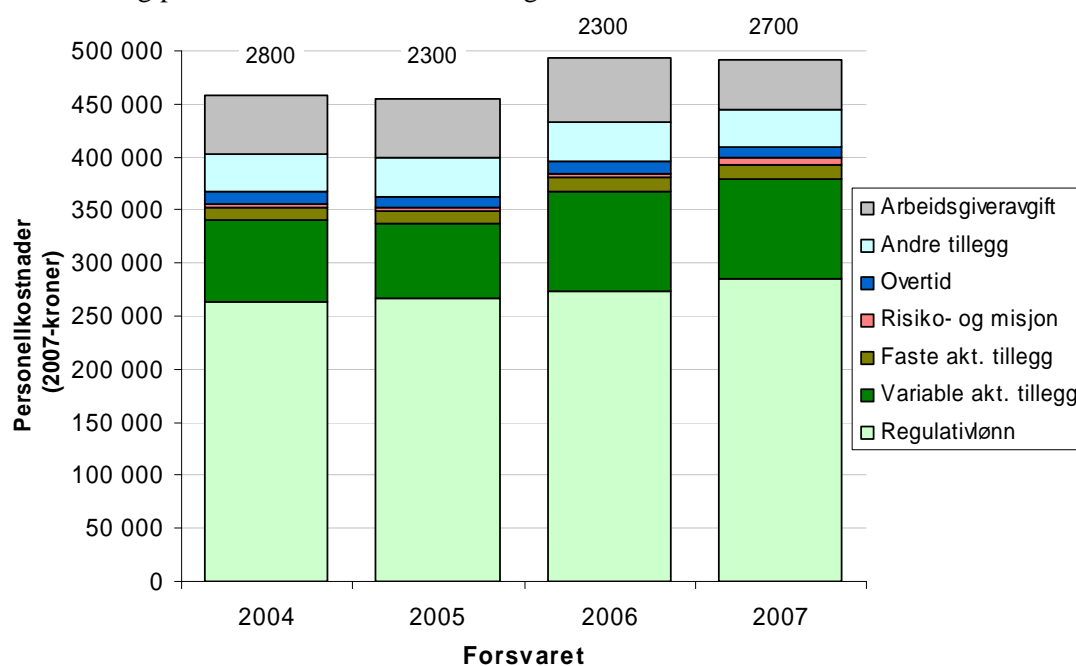
Figur 4.19 Gjennomsnittlige personellkostnader for **vervede** i Forsvaret, fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004–2007)

Figuren viser at den gjennomsnittlige personellkostnaden varierer gjennom hele perioden. Videre kommer det frem at også årsverksforbruket (unntatt utenlandsstillinger) øker gjennom perioden, noe som bidrar til at de totale personellkostnadene for vervede også øker noe, målt i faste 2007-kroner. Vervede er den kategorien som har lavest gjennomsnittlig regulativlønn i Forsvaret, men tilleggene trekker den gjennomsnittlige personellkostnaden over personellkostnaden for sivile og OVK. Vervede er den KOSTMOD-personellkategorien som har størst andel med tillegg i personellkostnaden, nærmere 50 %.

Økningen i gjennomsnittlige personellkostnader for vervede i perioden (2004–2007) er den laveste av alle personellkategoriene, ca 1 %. Fra 2004 til 2005 falt den gjennomsnittlige personellkostnaden, målt i faste 2007-kroner, med ca 5 %. Fra 2005 til 2006 steg den med ca 6 % og fra 2006 til 2007 var det ingen endring i gjennomsnittlig personellkostnad for vervede. Det var ingen vekst i regulativlønnen fra 2005 til 2006, men i de to andre kalenderårene (2004 til 2005 og 2006 til 2007) var veksten på ca 4 %. Den totale veksten i gjennomsnittlig regulativlønn for

perioden var på ca 8 %. De store variasjonene i gjennomsnittlig regulativlønn og personellkostnad skyldes sannsynligvis årlige variasjoner i alders- og erfaringsnivå. Noen år preges de vervede av mange med mye erfaring fra bla internasjonale operasjoner, andre år preges de vervede av mange ”nyansatte” som trekker ned gjennomsnittet.

Den siste personellkategorien er midlertidig befall. Denne kategorien består av avdelingsbefall (påbegynt i Forsvaret etter 2005), engasjert befall og åremålsbefall²⁶. Figur 4.20 viser utviklingen i gjennomsnittlig personellkostnad for midlertidig befall.



Figur 4.20 Gjennomsnittlige personellkostnader for **midlertidig befall** i Forsvaret, fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004–2007)

Figuren viser at den gjennomsnittlige personellkostnaden økte fra 2005 til 2006. Videre kommer det frem at årsverksforbruket synker frem til og med 2006 for så å øke i 2007. Denne økningen skyldes stort sett tilsetning av avdelingsbefall, et satsningsområde i Forsvaret. Personellkostnadene for midlertidig befall er ikke mye høyere enn for vervede og lå faktisk under tidlig i perioden (2004–2005).

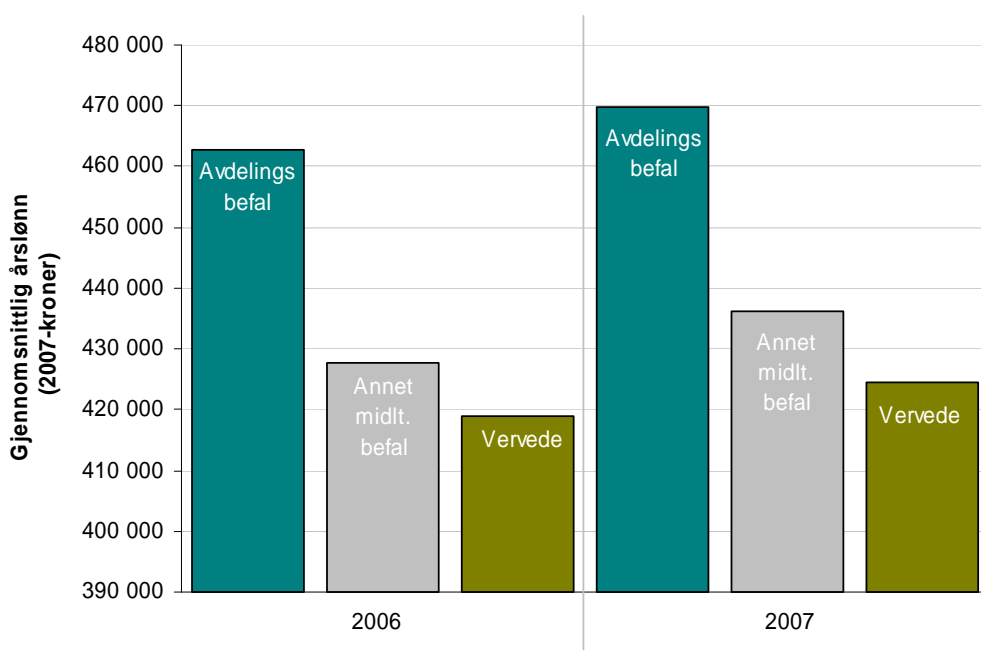
Fra 2005 til 2006 steg den gjennomsnittlige personellkostnaden for midlertidig befall, målt i faste 2007 kroner, med ca 8 %. De andre årene var det liten eller ingen forskjell. Den største veksten i regulativlønnen derimot var fra 2006 til 2007 på ca 5 %. Den totale veksten (2004–2007) i gjennomsnittlig regulativlønn for midlertidig befall var ca 9 %.

Den minimale forskjellen (mellom 1 og 3 %) i gjennomsnittlig personellkostnad mellom vervede og midlertidig befall kan ha bidratt til problemer med å rekruttere avdelingsbefall. Som kjent må befall gjennom en lengre seleksjonsperiode (befallsskole), noe de vervede ikke behøver. Videre er vervede under et annet kompensasjonsregime enn midlertidig befall (gratis kost og losji), i

²⁶ I denne rapporten omtales også engasjert befall og åremålsbefall som kontraktsbefall.

motsetning til yrkes- og midlertidig befall. Imidlertid trekker gjennomsnittlig personellkostnad for kontraktsbefall (engasjerte og åremålsbefall) gjennomsnittet noe ned for alt midlertidig befall (figur 4.21). Hvis en skiller mellom avdelingsbefall og kontraktsbefall, så ser man at det faktisk er større forskjeller mellom avdelingsbefall og kontraktsbefall enn hva det er mellom vervede og midlertidig befall.

Forskjellen i gjennomsnittlig årslønn kan altså bidra til at når en først velger å tegne kontrakt som midlertidig befall, så velger man avdelingsbefallskontrakten (noe som er ønsket fra Forsvaret sin side). Se figur 4.12 som illustrerer ulikheter i gjennomsnittlig årslønn for avdelingsbefall, kontraktsbefall og vervede.



Figur 4.21 Forskjellen og størrelsen på gjennomsnittlig årslønn for **midlertidig befall**, **avdelingsbefall** og **vervede** (2004–2007)

Figuren viser at avdelingsbefall har den høyeste årslønnen, ca 8 % høyere enn annet midlertidig befall. Forskjellen mellom annet midlertidig befall og vervede er kun 2 %.

Det er noen forskjeller i arbeidskontraktene som bør trekkes frem. For det første innebærer kontrakten som avdelingsbefall at en er forpliktet til å delta i internasjonale operasjoner. Videre opparbeider avdelingsbefallet bonus etter en viss tid på kontrakt. Annet kontraktsbefall er ikke kontraktsfestet til å delta i internasjonale operasjoner eller opparbeidelse av bonus. Den største forskjellen er at kontraktsbefallet må signere en ny kontrakt hver 6. måned. For noen har dette en stor nytteverdi i seg selv i påvente av f eks studieplass. Den største forskjellen mellom kontraktsbefall og vervede er sannsynligvis kompensasjon knyttet til kost og losji. Hvis man inkluderer denne, ser man at vervede ligger over kontraktsbefallet. Denne forskjellen kan bidra til at engasjert befall velger å signere kontrakt som avdelingsbefall. De fleste som har signert kontrakt som

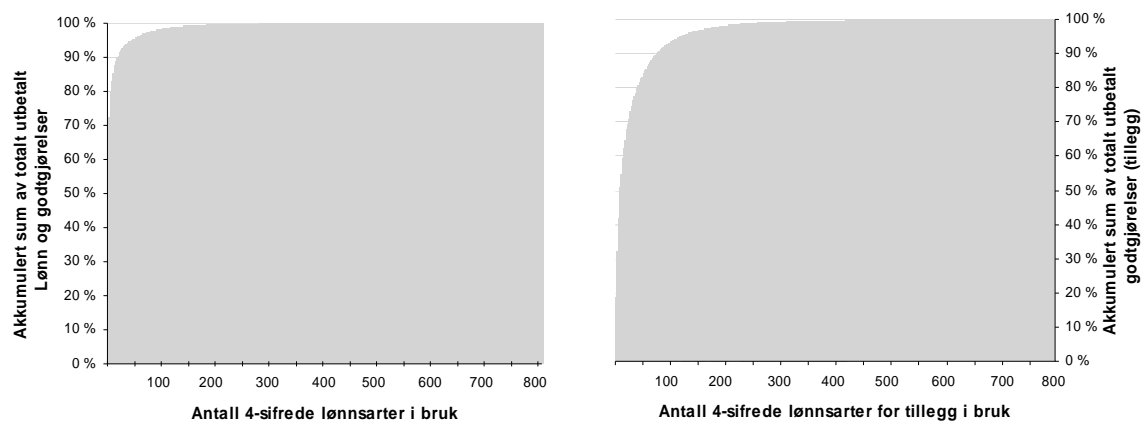
avdelingsbefal, er nyansatte. Disse kommer utenfra Forsvaret og er dermed ikke påvirket av denne incitamentstrukturen.

4.6 Lønnsutgifter fordelt på lønnsart

I kapittel 4.2–4.6 har vi beskrevet gjennomsnittlige personellkostnader fordelt på ulike personellkategorier eller som et vektet gjennomsnitt på tvers av personellkategorier. En annen fremstilling av Forsvarets lønnsutgifter er å vise selve lønnsartene i Forsvaret. Lønnsartene er de posteringer som Forsvarets personell får spesifisert sin kompensasjon fra (over lønns slippen), samt alle statlige avgifter som belastes Forsvaret (arbeidsgiveravgift). I det videre vil det fokuseres på lønnsutgifter forbrukt på rapporterte årsverk da dette gjør det mulig å supplere med noen gjennomsnittsbetraktninger i analysen.

I all hovedsak er det tre hovedkategorier av lønnsarter for rapporterte årsverk; regulativlønn, tillegg og arbeidsgiveravgift. Videre finnes det lønnsarter benyttet for feriegodtgjørelser og ulike trekk/avdrag (forskudd, permisjon etc) som vi ser bort fra i analysen da disse stort sett er motbokført en annen lønnsart (negative størrelser)²⁷.

Totalt er det ca 1200 lønnsarter tilgjengelig i perioden 2004–2007. Et fåtall av disse (under 10) benyttes til regulativlønn og arbeidsgiveravgift. De resterende er benyttet til ulike tillegg. Selv om det er ca 1200 lønnsarter tilgjengelig, benyttes kun 400–500 unike arter²⁸ av disse. Figur 4.22 viser den akkumulerte fordelingen av lønnsutgiftene, sortert på lønnsart.



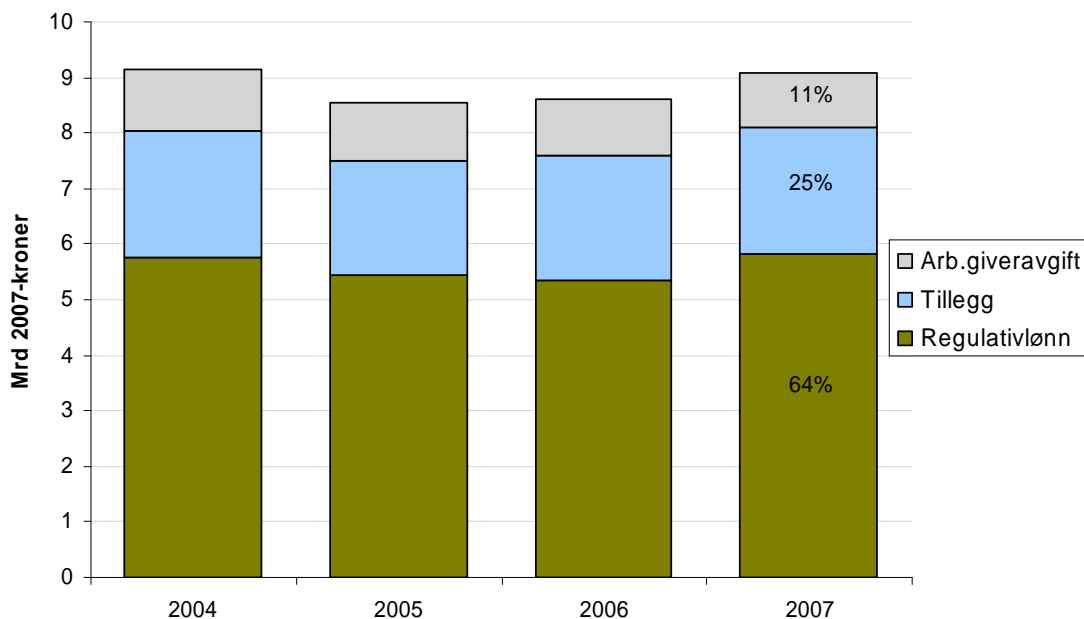
Figur 4.22 Akkumulert sum av totale lønnsutgifter for rapporterte årsverk, fordelt på antall lønnsarter i bruk (2004–2007)

²⁷ Ca 30–40 lønnsarter benyttes for ferietrekk, forskudd, permisjoner, etterbetalinger, fødselspermisjon osv og er registrert som negative beløp i lønnsregnskapet. Vi ser bort fra disse lønnsartene samt eventuelle motforinger som f.eks. utbetalte feriepenger.

²⁸ Hvert år er det i gjennomsnitt 400–500 unike arter i bruk. I perioden 2004–2007 utgjør det årlige forbruket av unike arter ca 800. Dette betyr at det er noen arter som bare benyttes i noen år. I all hovedsak skyldes dette at Forsvaret har begynt en forenkling i bruken av lønnsarter og redusert antall lønnsarter i bruk de siste årene (noen arter har blitt slått sammen).

Vi ser fra venstre side i figuren at relativt få lønnsarter dekker 80–90 % av lønnsutgiftene. Dette er lønnsarter knyttet til regulativlønn og arbeidsgiveravgift. I høyre del av figuren har vi tatt ut disse lønnsartene og kun sett på lønnsarter for faste og variable tillegg som er i bruk for rapporterte årsverk. Vi ser likevel at det er relativt få lønnsarter (ca 70 stk) som dekker ca 90 % av de totale tilleggsutbetalingene. Dette er stort sett lønnsarter benyttet for å betale øvelser (ØUA/ØIA), økonomisk kompensasjon, overtid, utenlandstillegg etc. I perioden 2004–2007 er det i overkant av 700 lønnsarter i bruk for å belaste de siste 10 % av de totale lønnsutgiftene. Den gjennomsnittlige belastningen på en lønnsart (over 4 år) er ca 1,3 millioner (årlig snitt på ca 335 000). Hvis en antar at disse ca 700 lønnsartene benyttes av alle personellkategorier i Forsvaret, gir det oss et gjennomsnitt per ansatt i perioden på ca 80 kroner (eller ca 20 kroner årlig).

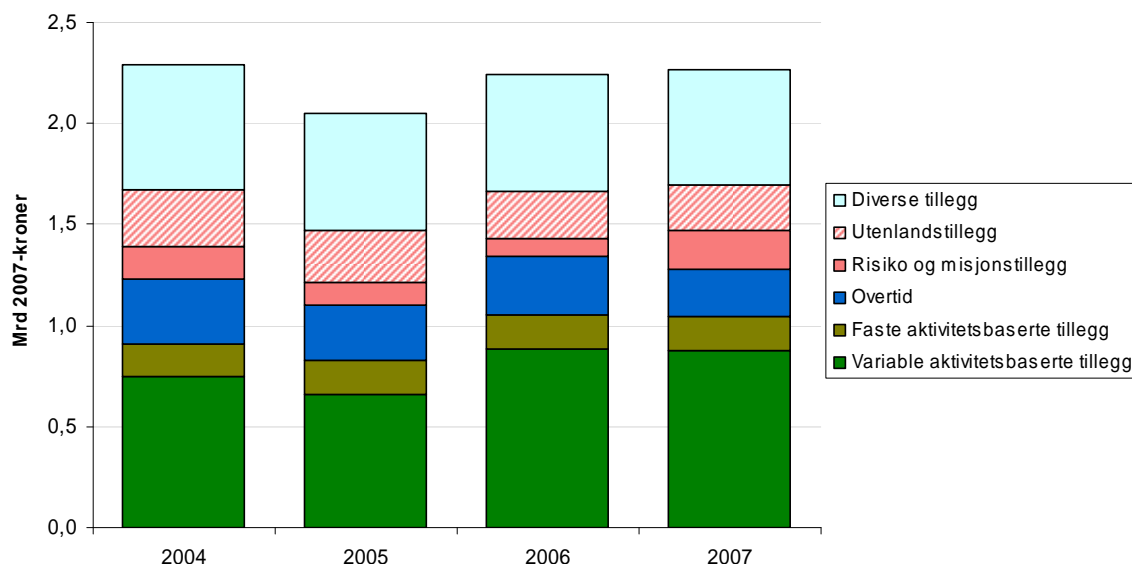
Før vi går litt nærmere inn på de ulike kategoriene av lønnsarter velger vi å se nærmere på de årlige lønnsutgiftene for rapporterte årsverk i perioden. I 2007 utgjør regulativlønnen ca 64 % av de årlige lønnsutgiftene, arbeidsgiveravgiften ca 11 % og tillegg ca 25 %. Tilleggsutbetalingen utgjør dermed i overkant av 2 mrd kroner årlig (ca 2,3 mrd i 2007). Andelen lønnsutgifter forbrukt på de tre hovedkategoriene har ikke endret seg mye i perioden (2004–2007), men de totale utbetalingene til regulativlønn har økt noe i 2007 som følge av nyansettelse.



Figur 4.23 Lønnsutgifter for rapporterte årsverk forbrukt på tre hovedkategorier; regulativlønn, tillegg og arbeidsgiveravgift (2004–2007)

Vi ser fra figuren at 60–65 % av de totale lønnsutgiftene skyldes regulativlønnen. Andelen som går til arbeidsgiveravgift er også stabil, ca 10–12 % i året. I det videre vil vi fokusere på tillegg som utgjør ca 25 % av lønnsutgiftene og ca 98 % av forbrukte lønnsarter som benyttes for å belaste lønnsutgiftene i Forsvaret.

Tilleggsutbetalingen utgjør altså ca 2,2 mrd kroner årlig (gjennomsnitt for perioden) og påvirkes i stor grad av Forsvarets aktivitetsnivå, spesielt øvingsrelaterte lønnsutgifter. Figur 4.24 illustrerer fordelingene av lønnsutgifter relatert til faste og variable tillegg. I perioden 2004–2007 er ca 35 % av disse lønnsutgiftene (ca 39 % i 2007) benyttet til øving. Hvis en inkluderer vakthold (ofte forbrukt i forbindelse med beredskap og øvelser), øker andelen til ca 43 % i perioden (ca 46 % i 2007).



Figur 4.23 Lønnsutgifter for rapporterte årsverk forbrukt på tillegg, fordelt på utgiftskategori (2004–2007)

Vi ser fra figuren at de totale lønnsutgiftene relatert til øving (variable aktivitetsbaserte tillegg) økte i 2006 (ca 33 %) og holder seg på dette nivået i 2007. Dette skyldes ikke bare nyansettelser, men også Forsvarets evne til å involvere flere årsverk i øvelser og trening (omtalt som primæraktivitet i figur 4.11). Andelen personer som forbruker slike lønnsarter, har steget fra 25 % i 2004 til ca 29 % i 2007. Den gjennomsnittlige utbetalingen forbundet med variable aktivitetsbaserte tillegg i Forsvaret er ca 53 000 kroner. Når en utelukker de som ikke benytter seg av arten i det hele tatt (ca 70 % av det rapporterte årsverksforbruket), er gjennomsnittet ca 185 000 kroner.

Forbruket av faste aktivitetsbaserte tillegg (vakthold og beredskap, i og utenfor arbeidstid) er relativt stabilt. Av Forsvarets årsverk er ca 16 % involvert i vakthold og beredskap årlig. Den gjennomsnittlige utbetalingen forbundet med faste aktivitetsbaserte tillegg i Forsvaret er ca 11 000 kroner. Når en utelukker de som ikke benytter seg av lønnsarten i det hele tatt (ca 84 % av det rapporterte årsverksforbruket), er gjennomsnittet ca 67 000 kroner.

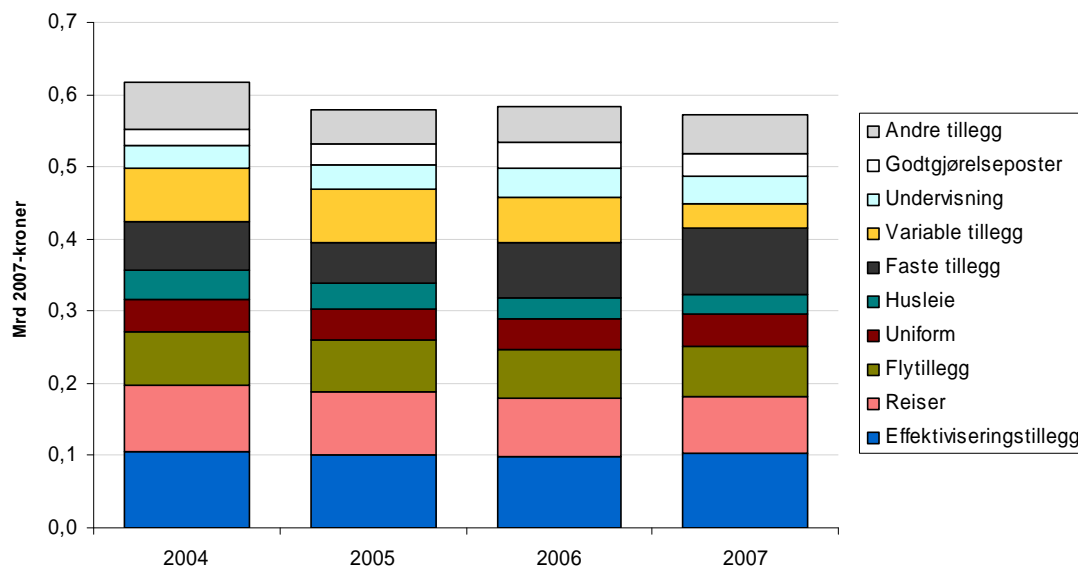
Overtid er stort sett forbrukt av sivilt ansatte i Forsvaret, selv om også militært ansatte benytter seg av arten. Forbruket av overtid har falt gjennom perioden, men antall årsverk som benytter seg av lønnsarten har steget noe i samme tidsrom. Ca 35 % av Forsvarets årsverk er årlig involvert i overtidarbeid. Den gjennomsnittlige utbetalingen forbundet med overtid i Forsvaret er ca 14 000

kroner. Når en utelukker de som ikke benytter seg av lønnsarten i det hele tatt (ca 65 % av det rapporterte årsverksforbruket), er gjennomsnittet ca 41 000 kroner.

Utnyttelsen av lønnsartene knyttet til faste og variable aktivitetsbaserte tillegg, samt overtid, har vært utsatt for mindre endringer i perioden. Det er stort sett de samme lønnsartene som er i bruk i dag som for fire år siden. Når det gjelder risiko og misjonstillegg har det vært store endringer i bruken av disse lønnsartene. Det virker som om begrepet og lønnsarten "risikotillegg" for militære stillinger er erstattet med begrepet og lønnsarten "misjonstillegg" en gang på slutten av regnskapsåret 2006. Denne overgangen bidrar til at estimatene på forbruket av kategorien er noe usikkert. Videre er misjonstillegg sterkt knyttet (i navnet) til tjeneste i internasjonale operasjoner, selv om den også benyttes til personell i tjeneste hjemme. I beregningene av gjennomsnittlig personellkostnad fordelt på personellkategori i kapittel 4.6 er ikke utenlandstillegg inkludert. I figur 4.23 er derimot utenlandstillegg angitt i det skraverte feltet.

Stort sett benyttes lønnsartene kategorisert inn under risiko og misjon av vervede og yngre befal. Det varierte forbruket kan skyldes omleggingen og forenklingen av lønnsartene, men også variasjon i antall vervede som er involvert i treningen forbundet med ulike oppdrag. Om lag 6 % av Forsvarets årsverk er årlig involvert i forbruket av risiko- og misjonstillegg. Den gjennomsnittlige utbetalingen forbundet med tilleggene i Forsvaret er ca 12 000 kroner. Når en utelukker de som ikke benytter seg av lønnsarten i det hele tatt (ca 93 % av det rapporterte årsverksforbruket), er gjennomsnittet ca 165 000 kroner. Utenlandstillegg omfatter et mindretall av Forsvarets årsverksforbruk og har vært gjennom mindre endringer i perioden. Forbruket av disse lønnsartene er relativt stabilt og er stort sett knyttet opp mot faste stillinger i utlandet.

De omtalte tilleggene (faste og variable aktivitetsbaserte tillegg, overtid, risiko- og misjonstillegg samt utenlandstillegg) omfatter ca 75 % av forbrukte faste og variable tillegg. De resterende 25 % er såkalte diverse tillegg og er spredt utover ca 500 lønnsarter i perioden. Totalt utgjør disse lønnsartene ca 7 % av totale lønnsutgifter for rapporterte årsverk. Figur 4.24 viser lønnsutgiftene fordelt på diverse tillegg.



Figur 4.24 Lønnsutgifter for rapporterte årsverk forbrukt på diverse tillegg, fordelt på utgiftskategori (2004–2007)

Figuren viser at ca 20 % av forbruket diverse tillegg er tilskrevet det såkalte effektivitetstillegget. Dette er en lønnsart som kun benyttes av overenskomstlønnte i Forsvaret, jf kapittel 4.5.

De resterende lønnsarter preges av store variasjoner med tanke på hvem som benytter de (personellkategorier), hvor de benyttes (objekt/forsvarsgren) og hvilke lønnsarter som er benyttet i de ulike årene. Et gjennomsnittlig forbruk er derfor både vanskelig og tidkrevende å estimere. Det jevneste forbruket av disse lønnsartene skjer innen reiser, flytillegg, uniformstillegg og undervisningstillegg. Imidlertid er det store variasjoner i forbruket fra ett objekt/kapitteleier til et annet. Flytillegg for eksempel, benyttes stort sett av flygere og flypersonale, men tilgjengelig data gir ikke mulighet for å dele inn personellet i faggrupper (flygere, navigatører etc). Det samme gjelder de som benytter seg av arten undervisningstillegg.

Når det gjelder de andre utgiftskategoriene preges nok utviklingen i perioden i større grad av prosessen rundt forenklingen av lønnsystemet enn det faktiske forbruket av lønnsarten. En utfordring er at nåværende lønnsarter er veldig spesialiserte og innrettet mot enkelte fagkategorier, kapitteleiere, aktivitetsinnretning eller personellkategorier. Dette bidrar sterkt til at antall lønnsarter er stort i omfang, spesielt på tilleggssiden.

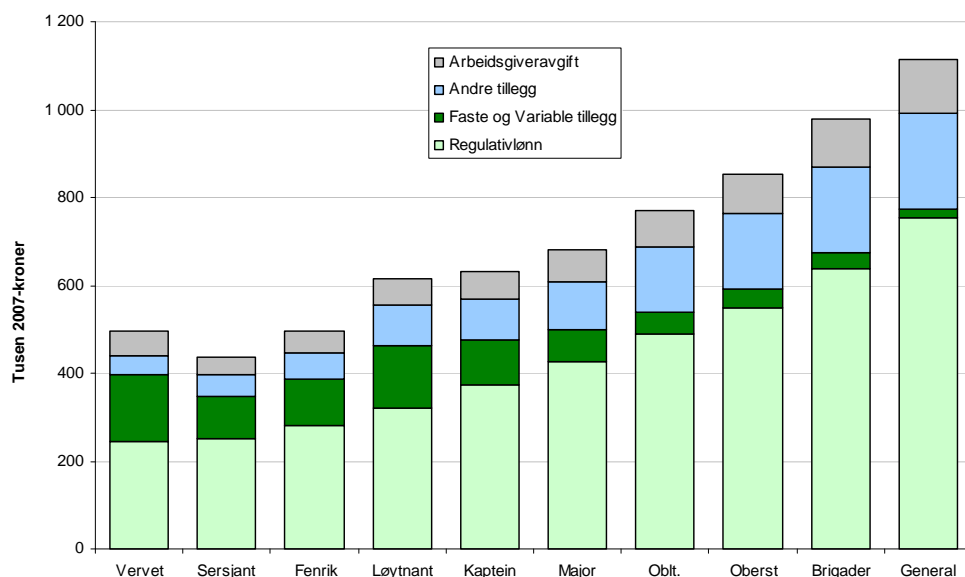
4.7 Gjennomsnittlig personellkostnad fordelt på militær grad, alder og kjønn (2007)

Alle ansatte i Forsvaret er kategorisert i en stillings- eller yrkeskode. Dette er det rapporterte systemet som den offentlige sektoren i Norge benytter seg av for å kategorisere arbeidsstyrken. I Forsvaret er det i all hovedsak tre kategorier av stillingskoder; militære, sivile og overenskomstlønnte. Sivile stillinger ble avgrenset og omtalt i kapittel 3.2. I denne delen av

rapporten ønsker vi å se nærmere på gjennomsnittlig personellkostnad fordelt på militær grad. Personell fordelt på militære grad utgjør ca 70 % av årsverksforbruket i Forsvaret.

Det er flere utfordringer knyttet til beregningen av gjennomsnittlig personellkostnad fordelt på militær grad. I all hovedsak ligger utfordringen i at "egenskapen" militær grad, som er tilført hver enkelt militære medarbeider, oppdateres hver enkelt måned. Det er mao ingen lagring av tidligere grad, og den historiske utviklingen er dermed vanskelig å kalkulere på et gitt tidspunkt. I vårt tilfelle har vi lastet ned årsverksforbruket fordelt på militær grad hver måned, og akkumulert forbruket for et gitt kalenderår i ettertid. Denne fremgangsmåten bidrar til større usikkerhet i beregningene enn i kapittel 4.2–4.7. Videre er det usikkerhet knyttet til datakvaliteten på egenskapen militær grad, spesielt på personell i det laveste gradssjiktet (fra sersjant til løytnant). Denne gruppen skifter grad relativt sett oftere enn personell på høyere grad²⁹, og tilbøyeligheten til å oppdatere egenskapen umiddelbart etter opprykk varierer noe fra avdeling til avdeling. Imidlertid har dette bedret seg i den siste tiden, og kalenderåret 2007 virker å være mer troverdig enn tidligere år.

Figur 4.25 viser gjennomsnittlig personellkostnad fordelt på militær grad for 2007. Appendiks E viser personellkostnadene fordelt på militær grad og objekt.



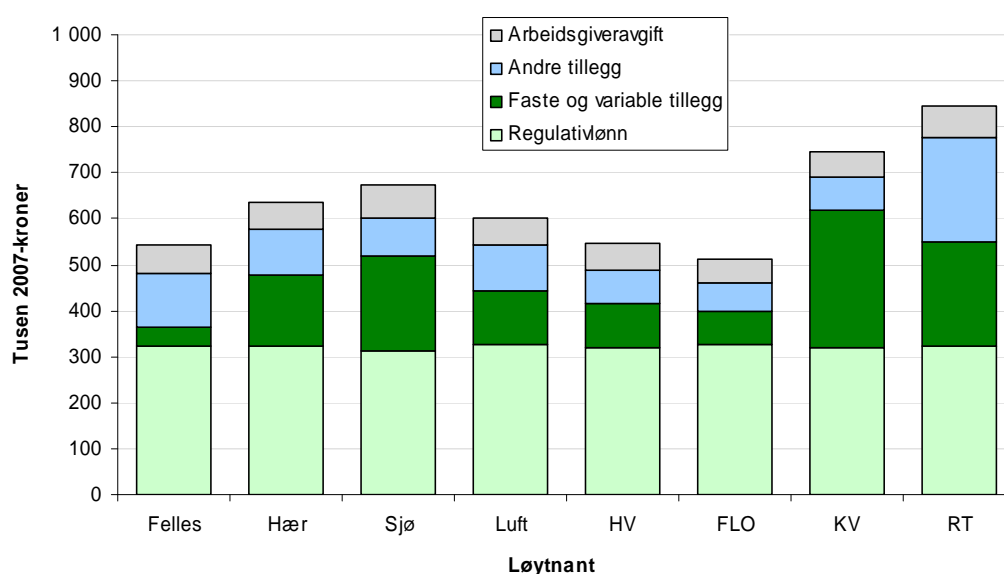
Figur 4.25 Gjennomsnittlige personellkostnader fordelt på militær grad (2007)

Vi ser fra figuren at gjennomsnittlige personellkostnader stort sett øker militær grad. Unntaket er overgangen fra vervet til sersjant. Økningen i regulativlønnen gjenspeiler at høyere militær grad gir høyere regulativlønn og størrelsen på tilleggene reflekterer regulativlønnsnivået. Videre viser forskjellene i tillegg at det er ulikt forbruk av lønnsarter, virksomhet og aktivitetsnivå på ulike gradsnivå.

²⁹ Legg merke til at dette ikke er inkonsistent med figur 2.13, som viser gjennomsnittlig tid i én militær grad når denne graden er oppnådd. I dette kapitlet beskriver vi imidlertid gjennomsnittet for hele gruppen av lavere befall vs hele gruppen av høyere befall.

En gjennomsnittlig vervet koster Forsvaret omtrent like mye som en gjennomsnittlig fenrik. Dette skyldes i all hovedsak at en gjennomsnittlig vervet stort sett tilhører operativ virksomhet (f eks Telemark Bataljon), mens kostnadene for en gjennomsnittlig fenrik reflekterer all virksomhet i Forsvaret (operativ virksomhet, styrkeproduksjon, ledelse og støtte/logistikk). Videre ser vi at andelen variable tillegg avtar med økende grad. Dette er også helt naturlig da personell på høyere grad, i motsetning til personell på lavere grad, stort sett utfører stabsarbeid, uten forbruk av variable lønnstillegg. På de høyere gradsnivåene er derimot andre tillegg vesentlig høyere enn på de lavere gradsnivåene. Hovedårsaken til dette er at nivået på tilleggene er knyttet opp mot regulativlønnen og således stiger absoluttnivået på andre tillegg med regulativlønnen.

Imidlertid er det store variasjoner i den gjennomsnittlige personellkostnaden fordelt på militær grad fra ett objekt/forsvarsgren til et annet. Hvis vi tar utgangspunkt i den militære graden som har størst utbetalinger i tillegg (løytnant), så ser vi at den gjennomsnittlige løytnanten koster Forsvaret i overkant av 600 000 kroner (2007), og at han/hun er ca 31 år gammel. Figur 4.26 viser variasjonene i gjennomsnittlig personellkostnad for en gjennomsnittlig løytnant, fordelt på objekt/forsvarsgren.



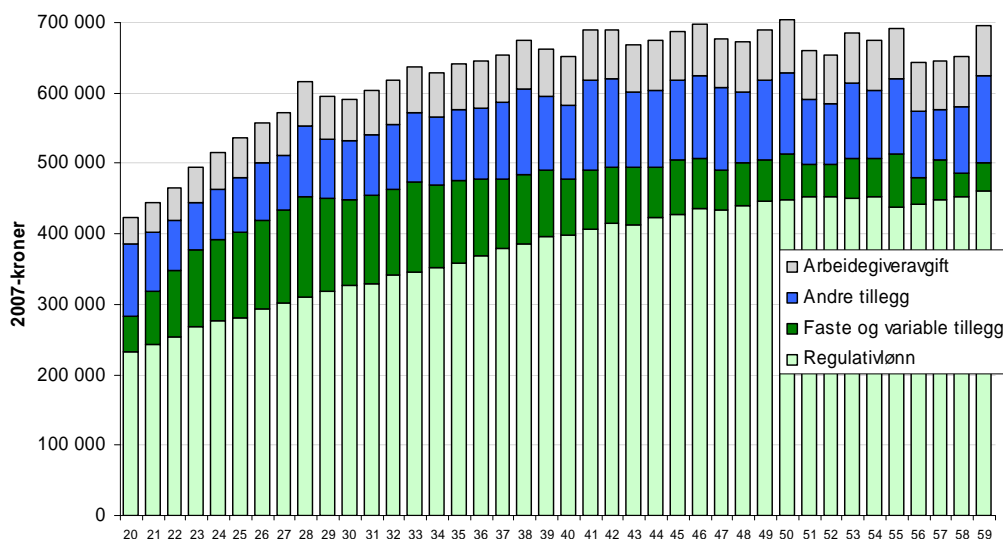
Figur 4.26 Variasjonen i gjennomsnittlige personellkostnader for en løytnant, fordelt på objekt/forsvarsgren (2007)

Vi legger merke til at den gjennomsnittlige regulativlønnen stort sett er lik på tvers av objekt/forsvarsgren, men utbetalingene over tilleggsartene varierer mye. En skulle tro at variasjonen i gjennomsnittlig årslønn for en løytnant var mindre, spesielt med tanke på at en løytnant stort sett representerer Forsvarets primæraktivitet (store utbetalinger knyttet til faste og variable aktivitetsbaserte tillegg). Imidlertid oppstår denne ulikheten i tillegg på tvers av objekt/forsvarsgren delvis på grunn av ulik tilnærming og bruk av de forskjellige tilleggene for militære stillinger. Mens en løytnant i Hæren stort sett får sine tillegg utbetalt som øving utenfor arbeidstid (ØUA), preges lønnen til Løytnanten i Sjøforsvaret av fartøystillegg og økonomisk kompensasjon. En løytnant i Kystvakten eller Redningstjenesten derimot, får sine

tilleggsutbetalinger fra vakthold, beredskap og økonomisk kompensasjon. Det er nettopp denne ulike tilnærmingen som gjør det vanskelig å sammenligne gjennomsnittlig personellkostnad på tvers av objekt/forsvarsgren på samme måte som når man sammenligner gjennomsnittlig personellkostnad for militære stillinger og sivile stillinger, personell i og utenfor Forsvaret, osv.

Alle militært ansatte i Forsvaret får kompensasjon for all aktivitet og øving, i og utenfor arbeidstiden, som betegnes å være ekstra belastende. Hvorfor det er forskjeller fra ett objekt til et annet, f eks mellom Kystvakten og Redningstjenesten når de i utgangspunktet er på kontinuerlig vakthold/beredskap, vites ikke. Vi kan bare påpeke at det er forskjeller i den totale størrelsen i personellkostnadene, og at det er ulik bruk av tillegg. Imidlertid kan en likevel ikke hevde at høyere lønn for en løytnant i Redningstjenesten impliserer bedre kompensasjon enn andre løytnantsstillinger i Forsvaret uten en dypere analyse i tallmaterialet. Vi ser det naturlig å sammenligne både den totale årslønnen og regulativlønn med andre objekter/forsvarsgrener da dette reflekterer de totale personellkostnadene i et gitt objekt. Se appendiks F for ytterligere forskjeller fordelt på militær grad i Forsvarets objekter/forsvarsgrener.

Figur 4.27 viser gjennomsnittlig personellkostnad for militære stillinger, fordelt på alder (2007). Vi ser fra figuren at gjennomsnittlig regulativlønn stiger med alder. Dette er ikke uventet da ansiennitet automatisk fører til høyere regulativlønn. Den totale personellkostnaden derimot stiger raskt frem til en runder ca 30 år, deretter flater veksten noe ut. Ved 40 har veksten opphørt, og personellkostnaden er omtrent den samme frem til personen går av ved pensjon i slutten av 50-årene.



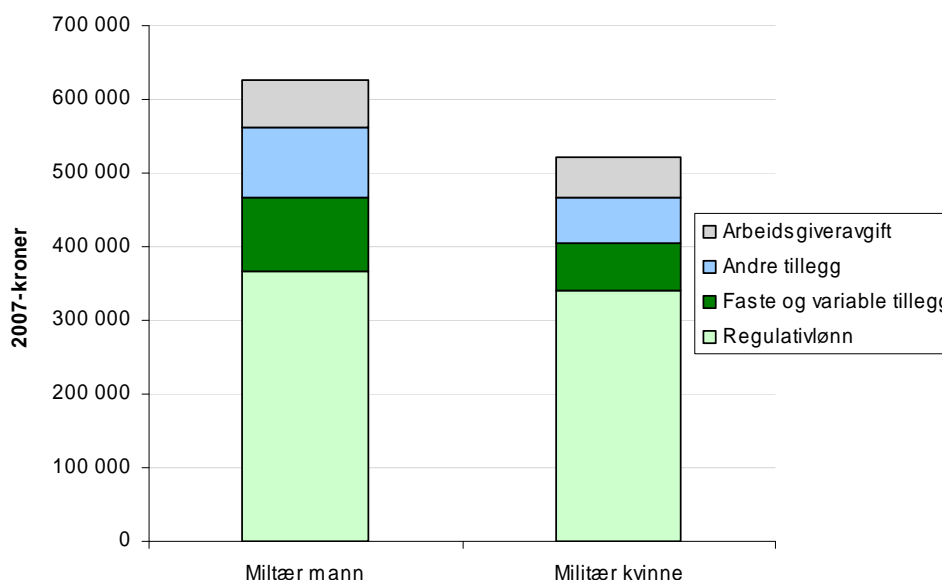
Figur 4.27 Gjennomsnittlige personellkostnader for militære, fordelt på alder (2007)

Hvis en antar at den gjennomsnittlige militært ansatte begynner sin karriere når han/hun er ca 20 år gammel vil en erfare en relativt sterk vekst i årslønnen de første 5-10 årene. Store deler av denne veksten skyldes at en blir mer og mer involvert i Forsvarets primæraktivitet (øving, trening, vakt og beredskap for internasjonale operasjoner), indikert ved faste og variable tillegg i figur 4.26. Veksten i årslønnen avtar noe etter hvert som en begynner i andre stillinger enn de operative, men nivået fortsetter likevel å vokse noe i ytterligere 5-10 år fremover. Denne veksten

skyldes i all hovedsak at en får kompensert gjennom andre tillegg enn faste og variable aktivitetsbaserte tillegg.

Når en militært ansatt har vært ca 15–20 år i Forsvaret opphører veksten i årslønn. De neste 15–20 årene vil veksten i årslønnen erfaringsvis være ganske liten. Den enkelte medarbeider vil sannsynligvis kun erfare høyere årslønn hvis en velger å bytte arbeidsplass og/eller får opprykk til neste gradsnivå. Videre ser vi at andelen ”andre tillegg” blir større og større desto eldre en blir, en naturlig utvikling av at man blir eldre og flytter seg lengre unna den operative leveransen.

Den gjennomsnittlige personellkostnaden for militære stillinger avhenger også av hvorvidt den militært ansatte er mann eller kvinne. Det er relativt sett liten forskjell i gjennomsnittlig regulativlønn mellom kjønn, men forskjellen i den totale årslønnen er større. Figur 4.28 viser gjennomsnittlig personellkostnad for militære, fordelt på kjønn.



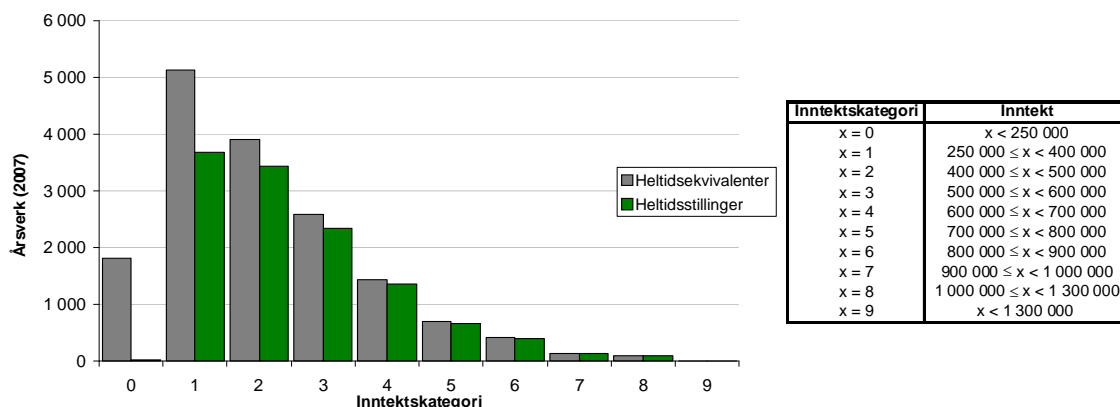
Figur 4.28 Gjennomsnittlige personellkostnader for militære, fordelt på kjønn (2007)

Den gjennomsnittlige militære kvinnen er yngre enn den gjennomsnittlige militære mannen (ca 4 år) og har lavere militær grad. Dette forklarer hovedforskjellen av ulikhetene i regulativlønnen. Delvis forklarer dette også ulikheten i tillegg (høyere grad gir høyere tillegg), men i all hovedsak skyldes nok forskjellene i tillegg at den militære kvinnen er mindre representert i Forsvarets operative virksomhet enn den militære mannen. Det som gir en høy personellkostnad for militære stillinger er en kombinasjon av høy militær grad og høyt aktivitetsnivå innen operativ virksomhet, ikke ulikheter i kjønn.

4.8 Inntektsfordelingen blant rapporterte årsverk i Forsvaret (2007)

Inntektsfordelingen blant de rapporterte årsverkene i Forsvaret varierer mye. I all hovedsak så skilles årlig inntekt på opparbeidet grad/stilling (regulativlønnsmessig) og tillegg (oppgave-/ansvarsmessig). Den typiske lønnsvinneren i Forsvaret er en militær ansatt, i høy militær grad, stasjonert i utlandet over et lengre tidsrom med familien. Den typiske lønnstaperen er en

midlertidig, sivilt deltidsansatt, gjerne uten erfaringer fra tilsvarende arbeid i en avdeling eller i en stilling som ikke genererer tilleggsubbetalinger. Figur 4.29 viser inntektsfordelingen i Forsvaret (2007). Se appendiks G for en analyse av inntektsfordelingen fordelt på objekter.



Figur 4.29 Inntektsfordelingen i Forsvaret for rapporterte årsverk (2007)

Figuren viser inntektsfordelingen i Forsvaret for rapporterte årsverk, målt i heltidsekvivalenter og heltidsstillinger. Heltidsekvivalenter er de ansatte som har hatt samme *stilling/egenskap* gjennom kalenderåret³⁰. Årsverkene er beregnet fra det korrelerte årsverksregnskapet (mellom årsverksrapporten og lønnsrapporten) og registrert som heltidsekvivalenter. De aller fleste som arbeider deltid, arbeider ikke fullt gjennom kalenderåret og havner dermed i den laveste inntektskategorien (under 250 000 kroner i året).

Vi ser fra figuren at ca 30 % av Forsvarets ansatte ligger i den nest laveste inntektskategorien (mellom 250 000 og 400 000 i årslønn). Mer enn halvparten av disse kommer fra FLO. Videre har 70-80 % av Forsvarets ansatte en årslønn mellom 250 000 og 600 000 kroner og ca 95 % av personellet i FLO er i disse inntektskategoriene. Lønnen til personellet i FLO, den største arbeidsgiveren i Forsvaret (ca 36 % av alle ansatte i 2007), ligger i all hovedsak under gjennomsnittslønnen i Forsvaret (ca 500 000 kroner). Hvis en velger å fortsette en sterkere rekruttering til FLO (slik som det har blitt gjennomført det siste året) basert på økte lønnsbetingelser, vil Forsvarets gjennomsnittlige årslønn stige betraktelig også i tiden fremover.

Under 1 % av Forsvarets ansatte tjener mer enn 1 million kroner i året. Til sammen utgjør disse i overkant av 100 årsverk. Ytterligere 150 medarbeidere ligger tett oppunder 1 million kroner i årslønn (mer enn 900 000 kroner), og ca 15-20 % av Forsvarets ansatte har en relativt høy årslønn (mellom 600 000 - 900 000 kroner). Hele 63 % av Forsvarets ansatte ligger over gjennomsnittlig årslønn for alle ansatte (ca 500 000 kroner) i 2007. Av de som ligger over gjennomsnittslønnen kommer ca 20 % fra fellesobjektet og ytterligere 20 % fra Hæren. Videre kommer ca 15 % fra Sjøforsvaret og 12 % fra Luftforsvaret. Resterende 33 % kommer fra Forsvarets logistikkorganisasjon, Heimevernet, Kystvakten og Redningstjenesten. Se Appendiks G for en mer detaljert oversikt.

³⁰ Det finnes et mindre antall ansatte som skifter MG og MUG gjennom året, men fortsatt arbeider 100 %.

5 Fremtidige utfordringer ved Forsvarets personell og personellstruktur

I de foregående kapitlene har vi sett at gjennomsnittlige personellkostnader øker mer enn forutsatt. Gradsinflasjon har medført stadig økende gjennomsnittlige kostnader. Dersom Forsvaret ønsker å hindre videre kostnadsvekst, må enten personellsammensetningen eller aktivitetsnivået endres. På sikt er det ønskelig å ha mer personell på lavere grad. Dette vil muliggjøre en mer operativ struktur, og medføre at gjennomsnittlig alder blant Forsvarets personell reduseres. Isolert sett kan dette redusere veksten i fremtidige gjennomsnittlige personellkostnader.

I dette kapitlet ønsker vi bl a å utforske hvordan utviklingen i personellporteføljen kan bli i fremtiden, gitt ulike personellpolitiske forutsetninger og ”miljøvariabler” som f eks avgangsrate. Avgangsrate er en av de viktigste variablene å studere når Forsvaret kan ha en stabil personellportefølje. Store endringer i porteføljen vil påvirke kostnadsnivået for personellet. Det er dermed viktig å kunne forutse eventuelle fremtidige utfordringer for å kunne utnytte ressurser effektivt og planlegge for dette i forkant.

Personellkostnadene henger også nøye sammen med aktivitetsnivået, som igjen henger sammen med evnen til å rotere personell i operasjoner. Dette kapitlet eksemplifiserer også hvordan dagens hærstruktur er i stand til å opprettholde en gitt ambisjon i utenlandsoperasjoner over tid. Eventuelle ubalanser i strukturen i forhold til rotasjon i operasjonene, vil ha betydelige konsekvenser for personellkostnadsutviklingen eller ambisjonene i fremtiden.

Kapitlet beskriver to simuleringsmodeller som studerer henholdsvis utviklingen i alders-, grads- og utdanningsnivå i Forsvaret og Forsvarets utholdenhet i operasjoner. Begge modellene er konstruert ved hjelp av simuleringsverktøyet AnyLogic, som muliggjør agentbasert simulering av problemstillingene nevnt over.

5.1 Sammensetning i alder, grad og utdanning

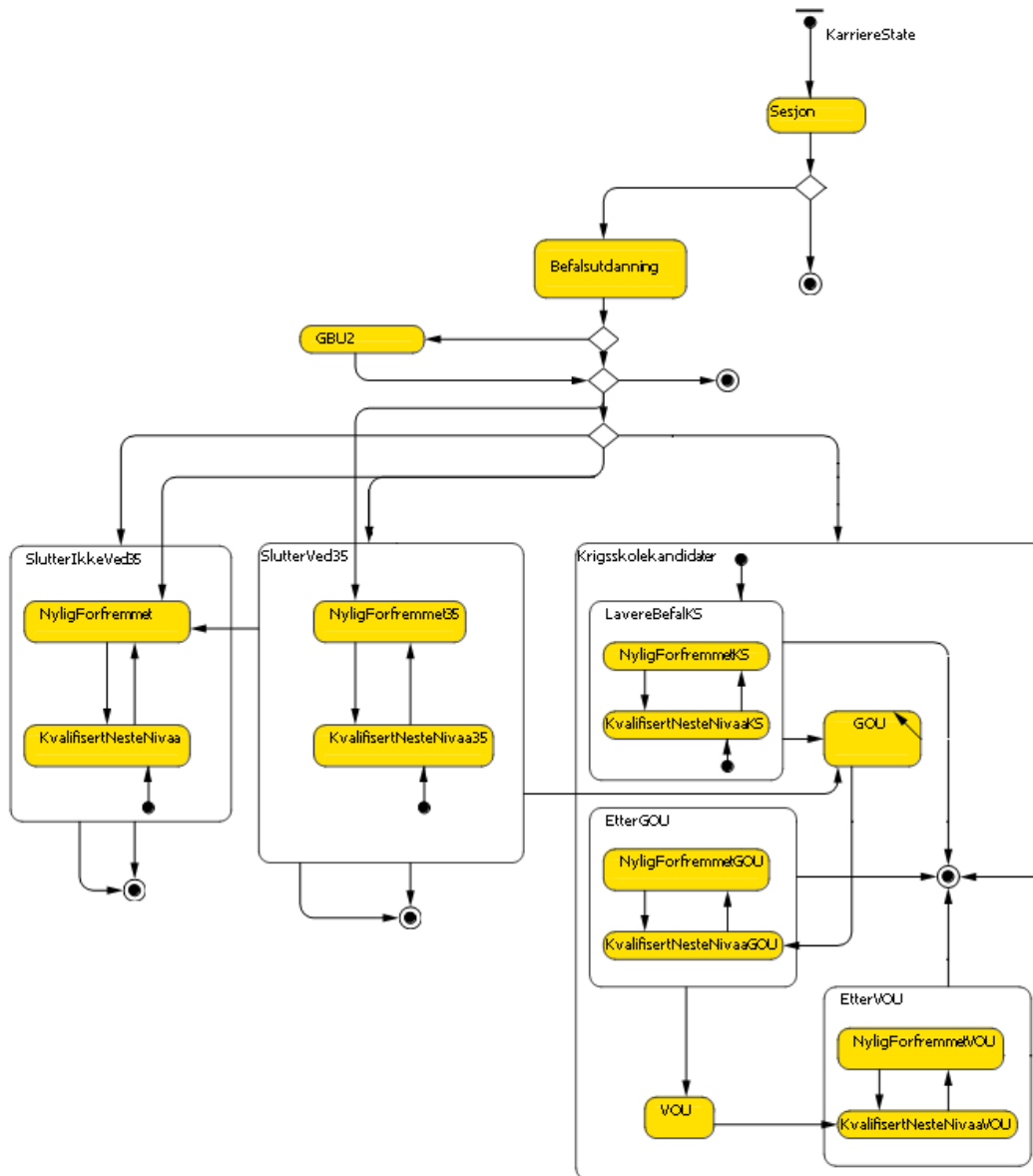
I forbindelse med langtidsplanleggingen i Forsvaret er det av avgjørende betydning å ha kunnskap om hvordan ulike beslutninger innen bl a utdannings-, personal- og rekrutteringspolitikken påvirker personellstrukturen over tid. For å hjelpe beslutningstakerne i Forsvaret med slike analyser har vi utarbeidet en modell for alders-, grads- og kompetanseutviklingen i Forsvaret (MAGIKA).

5.1.1 Beskrivelse av modellen

Tilstandsdiagrammet i figur 5.1 illustrerer de ulike karrieremulighetene i Forsvaret, slik de er modellert i denne studien³¹. Alle individer som modelleres befinner seg til en hver tid i en av tilstandene i diagrammet. Når en person kommer inn i Forsvaret starter vedkommende med ”Sesjon”. Alle individer kan gå videre til førstegangstjeneste eller ”Befalsutdanning”. En andel av

³¹ Forsvarets personelltjeneste (FPT) har bidratt med meget nyttige innspill og gode data til studien.

soldatene i førstegangstjeneste søker befalsutdanning, mens de resterende tegner kontrakt som vervet eller forlater Forsvaret. De vervede kan søke seg til befalsutdanning eller slutte i Forsvaret. Befalsutdanningen er dermed eneste vei til en yrkeskarriere i Forsvaret. I vår modell har vi gjort en forenkling og hoppet over leddene førstegangstjeneste og vervet, og således begrenset modelleringen til grunnleggende befalsutdanning. Vi har dermed ikke skilt på hvorvidt elevene ved befalsutdanningen har erfaring fra Forsvaret før opptak, eller søker befalsutdanning direkte.



Figur 5.1 Illustrasjon av oppbygningen av modell for utvikling av personellstrukturen i Forsvaret

Alle individer som blir tatt opp til befalsutdanning, tilordnes til en forsvarsgren og et kompetanseområde. Forsvarsgrenene som er representert er Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret mens kompetanseområdene er teknisk, operativ og forvaltning. Totalt finnes det altså ni ulike kombinasjoner av gren og kompetanse. Befalsutdanningen varer normalt ett år³². For de som tar

³² I praksis kan denne tiden avkortes noe for personer som har vært vervet eller i førstegangstjeneste en tid.

teknisk utdanning, tar befalsutdanningen to år. Etter befalsutdanningen er fullført må de nyutdannede fullføre pliktiden sin, som er like lang som utdanningen de har fullført.

Etter fullført befalsutdanning er det tre muligheter for yrkeskarriere i Forsvaret – avdelingsbefal, yrkesbefal uten offisersutdanning og ”krigsskolekandidater”. Befal fra alle kompetansegrener og fra alle forsvarsgrener kan bli avdelingsbefal. Disse er antatt å ikke ta videre offisersutdanning og slutte i Forsvaret senest ved fylte 35 år. En andel av de nyutdannede har tatt teknisk befalsutdanning og kan fortsette i Forsvaret lenger enn til de er 35 år, men ikke ta høyere utdanning. Utdanningen de har fått gjennom befalsutdanningen antas å være tilstrekkelig for at de skal kunne utføre oppgavene sine. Den siste andelen av de nyutdannende blir klassifisert som ”krigsskolekandidater”. Blant disse er det lagt opp til at det skal være en overvekt av operative stillinger. Det er ment at disse skal fortsette karriereveien innen Forsvaret. De fleste går videre på 3-årig grunnleggende offisersutdanning (GOU), og noen av disse blir på et senere tidspunkt tatt opp til videregående offisersutdanning (VOU). Det er antatt at man må være major før man kan begynne på VOU. Halvparten av de som går første året på VOU kommer inn på andre året. En liten del av de som blir klassifisert som krigsskolekandidater kommer ikke inn på GOU, og disse fortsetter som yrkesbefal uten offisersutdanning.

Avhengig av gradsnivået er det ulike prosedyrer for gradsopprykk. Frem til og med løytnant skjer gradsopprykket gjennom normalopprykk³³. Etter dette må det være en stilling ledig i en høyere grad før personen kan få gradsopprykk. Det er antatt at personen må ha jobbet et visst antall år før han/hun kan få denne stillingen. Vedkommende må også ha samme kompetanse og jobbe innen samme forsvarsgren som personen som sluttet.

På ethvert tidspunkt kan en ansatt velge å slutte i Forsvaret. Unntakene er dersom personen er under utdanning eller gjennomfører pliktiden sin. Personen må da vente med å slutte til utdanningen og pliktiden er gjennomført.

Brukeren kan selv bestemme en del av parametrene i modellen, som vist i figur 5.2. Parametrene representerer i utgangspunktet dagens situasjon i Forsvaret. Parametrene bestemmer hvor mange søkere det er til befalsskolen, samt antall skoleplasser på GBU, GOU og VOU. Videre kan brukeren definere antall stillinger på kapteinsnivå og høyere, samt hvor lang tid en ansatt må jobbe i en stilling før han blir kvalifisert for neste grad. Brukeren kan også bestemme hvor lang tid det går før en person søker seg til neste utdanningsnivå.

³³ Normalopprykk vil si at man automatisk får høyere gradsnivå etter en gitt tid.

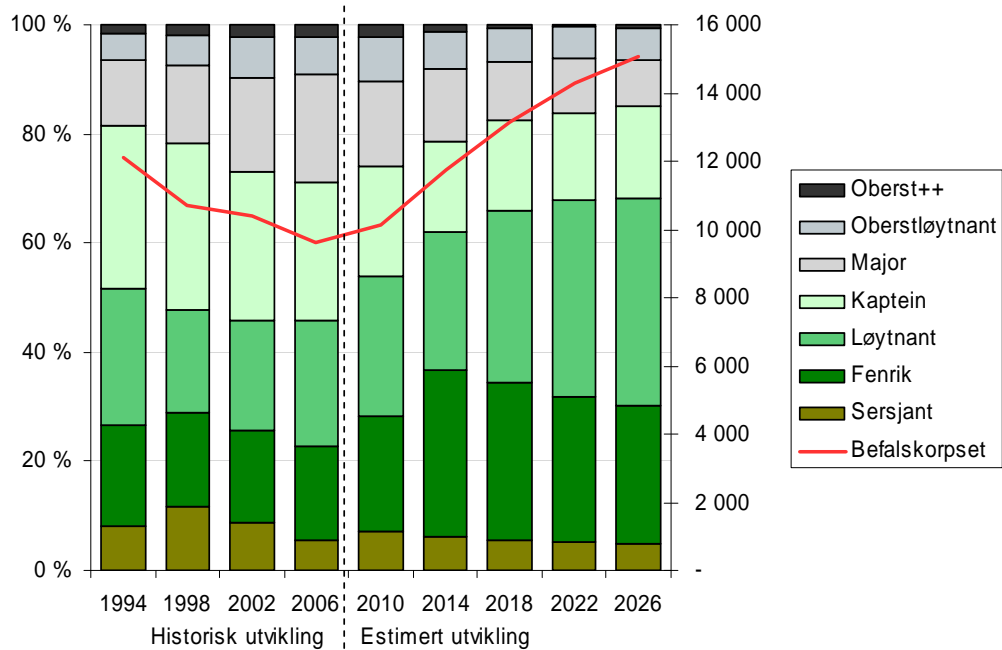
Antall skoleplasser		Tidsinnstillinger	
GBU-søkere per intervall	1000	Tid før søker GOU	1
Antall GBU-plasser	735	Tid før søker VOU	1
Antall GOU-plasser	230	Tid som sersjant	1
Antall VOU-plasser	56	Tid som fenrik	5
		Tid som løytnant	7
Antall stillinger		Tid som kaptein	5
Antall kaptein	2143	Tid som major	5
Antall majorer	1892	Tid som oberstløytnant	4
Antall oberstløytnant	834		
Antall oberst og høyere	232		

Figur 5.2 Brukerstyrte parametere i MAGIKA

5.1.2 Resultater fra utvalgte simuleringsscenario

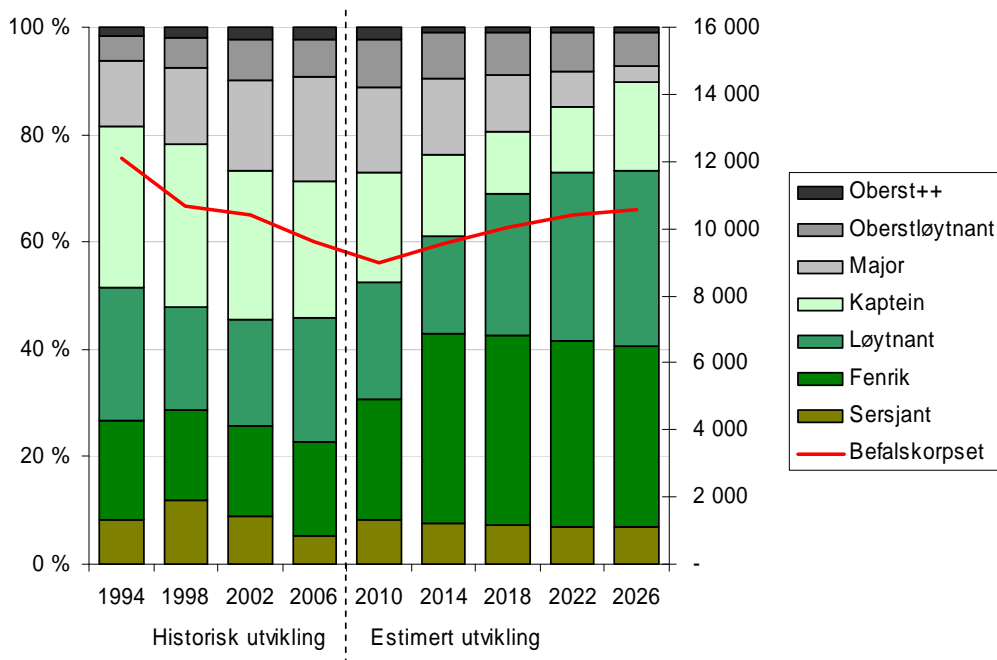
Simuleringene som blir referert her, viser kun et utvalg av mulighetene for å studere utviklingen i personellporteføljen under ulike forutsetninger i modellen. Av plasshensyn kan ikke eksemplene være uttømmende, og det overlates således til brukere av modellen å spesifisere de ulike problemstillingene. I det følgende har vi tatt utgangspunkt i gradsutviklingen slik den er foreslått av Forsvarsstudie 07. Det vil si naturlig opprykk frem til løytnantsnivå, og deretter opprykk ved å søke på stilling. Ved å studere usikkerheten i naturlig avgangsrate blant befal får vi en indikasjon på hvordan den militære personellporteføljen (fordeling på militær grad) kan bli i tiden fremover, eller hva som skal til for at personellporteføljen utvikler seg som forventet. Vi har sett på tre ulike scenarier med hhv 3 %, 6 % og 9 % naturlig avgangsrate. Vi har også sett på et alternativt scenario med differensiert avgangsrate for avdelingsbefal (50 % etter 7 års tjeneste) og annet befal (3 % naturlig og årlig avgangsrate).

I det første scenarioet har vi antatt at den naturlige avgangsraten er 3 %. Utviklingen i personellbalansen er vist i figur 5.3, hvor tidsintervallet fra 1994 til 2006 angir historisk utvikling, mens øvrige tall er et resultat av simuleringer i modellen. Man ser en stigning i antall befal fra 2006 og fremover. Andelen som har grad kaptein eller lavere øker, mens vi ser en lavere andel med grad major og høyere fra og med 2006. En av årsakene til denne utviklingen er at det er et gitt antall stillinger for kapteins grad og oppover. Det innebærer at noen må slutte i en stilling for at personell på lavere grad skal rykke opp til kaptein. På lavere grad er det derimot bare inntaket på befalsutdanningen som begrenser antallet. I tillegg vil det bli vanskelig å fylle stillingene på de høyere nivåene grunnet en aldrende personellsammensetning på disse nivåene. Modellen viser at det kan bli problematisk å få fylt stillingene som krever videregående offisersutdanning på sikt. Dette problemet øker når vi antar en høyere naturlig avgangsrate.



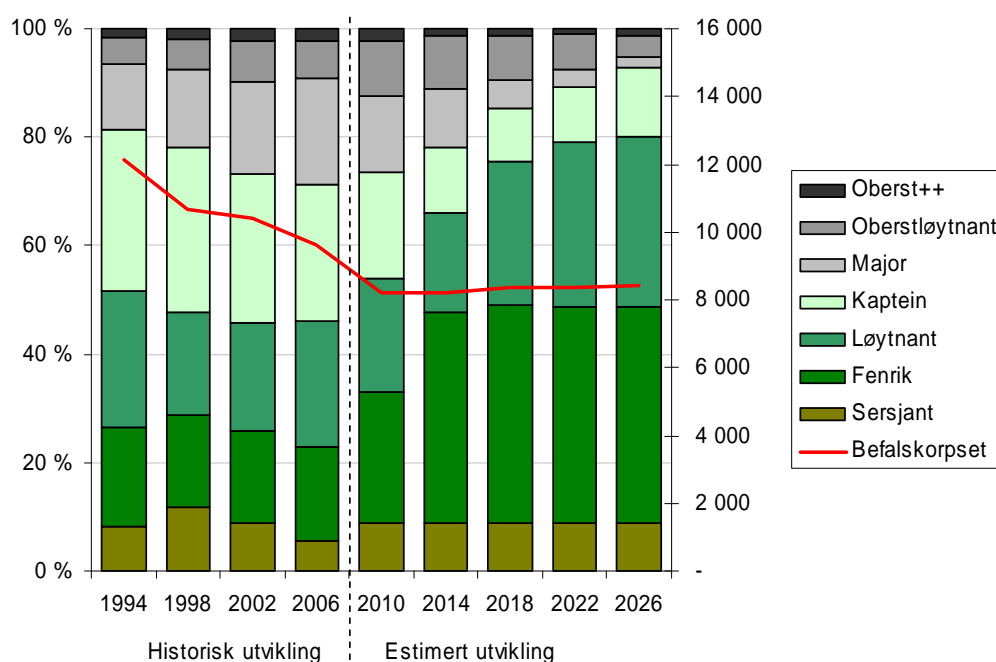
Figur 5.3 Utviklingen i personellbalansen, med 3 % naturlig avgang

Figur 5.4 viser utviklingen i personellbalansen med 6 % naturlig avgang. Under gjeldende forutsetninger vil personellstørrelsen reduseres noe frem mot 2010 og deretter vokse mot 11 000 personer i 2026. Den største økningen ser man på løytnantsnivået. Årsaken er at man kan nå kapteinsnivå uten å ta høyere befalsutdanning enn GBU, og at avdelingsbefalet stort sett har nådd graden løytnant før de slutter i Forsvaret i en alder av 35 år. Andelen fenriker øker også betydelig gjennom perioden, selv om man ser en liten nedgang fra 2014. Når det gjelder kapteiner reduseres andelen betydelig frem til 2018 før man ser en økning frem mot 2026. Andelen med majors grad eller høyere reduseres betydelig fra 2006.



Figur 5.4 Utviklingen i personellbalansen ved 6 % avgang.

Ved 9 % avgang vil personellstørrelsen reduseres frem mot 2010, og deretter stabilisere seg på et nivå mellom 8000 og 9000 personer (se figur 5.5). I 2026 vil 80 % av personellet ha grad løytnant eller lavere, og majoriteten vil ha graden fenrik. Vi ser kraftigst reduksjon i andelen majorer og kapteiner. Det er to årsaker til dette – for det første erstatter de personell i høyere grader som slutter eller blir forfremmet. For det andre er mange av de med grad kaptein og major over 50 år og vil slutte i Forsvaret i løpet av få år. Det er antatt at man kan bli oberstløytnant uten å ta VOU. I dag er om lag 300 av 850 oberstløytnanter/kommandørkapteiner over 50 år (se figur 5.6). Det vil si at i løpet av en 7-års periode er disse antatt å slutte. Av de 2000 majorene er 400 i samme situasjon. Dette vil medføre at mange av majorene vil bli forfremmet til oberstløytnanter i løpet av denne perioden, i tillegg til at en del forsvinner grunnet aldring eller frivillig avgang.



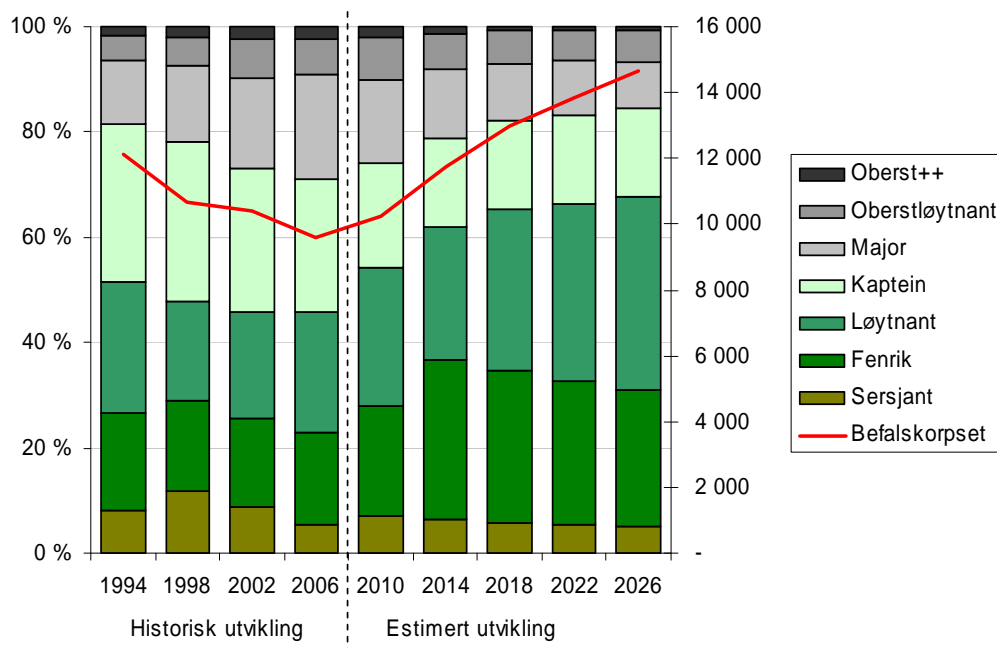
Figur 5.5 Utviklingen i personellbalansen ved 9 % avgang.

I modellen er det antatt at en person må ha 4 års erfaring som oberstløytnant før han er kvalifisert til å bli oberst, i tillegg til at vedkommende må ha fullført stabsskolen. Per dags dato er det 200 oberstløytnanter som har fullført stabsskolen som er under 50 år. Disse har i snitt vært 3 år i stillingen sin³⁴. Det vil si at det er en del personell som er kvalifisert for opprykk til oberst, men det er også et behov for utdanning av nye. Resultatet blir at det vil være nok oberstløytnanter, men mangel på kapteiner, majorer og oberster. Ved å øke antall plasser på stabsskolen vil dette problemet reduseres, men vi vil fortsatt oppleve en periode med nedgang i kvalifisert personell for oberststillinger grunnet aldersfordelingen blant personellet.

I de foregående eksemplene antok vi at andelen som ble avdelingsbefal forble som i dag – i underkant av 10 % av nyutdannet personell. I det følgende eksempelet antar vi at 25 % av alle nyutdannede blir avdelingsbefal. I tillegg antar vi at 50 % av avdelingsbefalet velger å slutte etter 7 år i tjeneste. Det at såpass mange blir avdelingsbefal, i tillegg til at mange av de slutter før

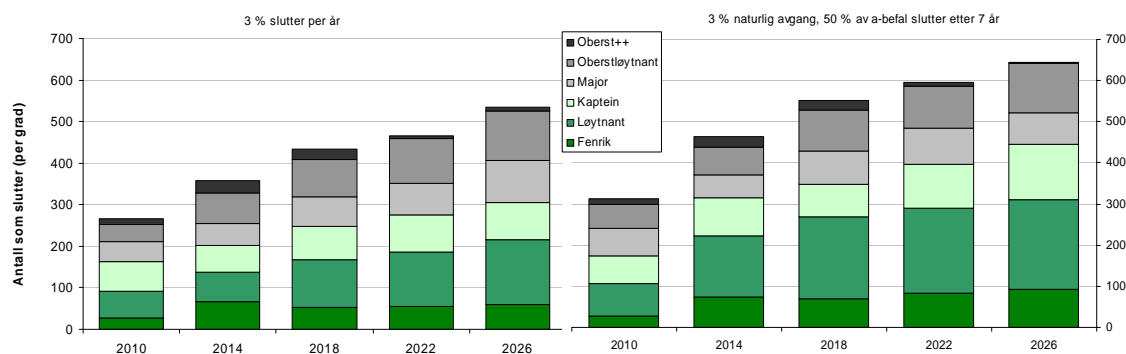
³⁴ Se kapittel 2, figur 2.13

tjenesten er over, påvirker personellstørrelsen og fordeling av personell i betydelig grad. Figur 5.8 viser utviklingen.



Figur5.6 Utvikling i personellbalansen, med 3 % naturlig avgang, og 50 % av avdelingsbefalet slutter etter 7 år.

Når vi ser nærmere på antallet som slutter i Forsvaret, går dette opp når 50 % av avdelingsbefalet slutter, se figur 5.7

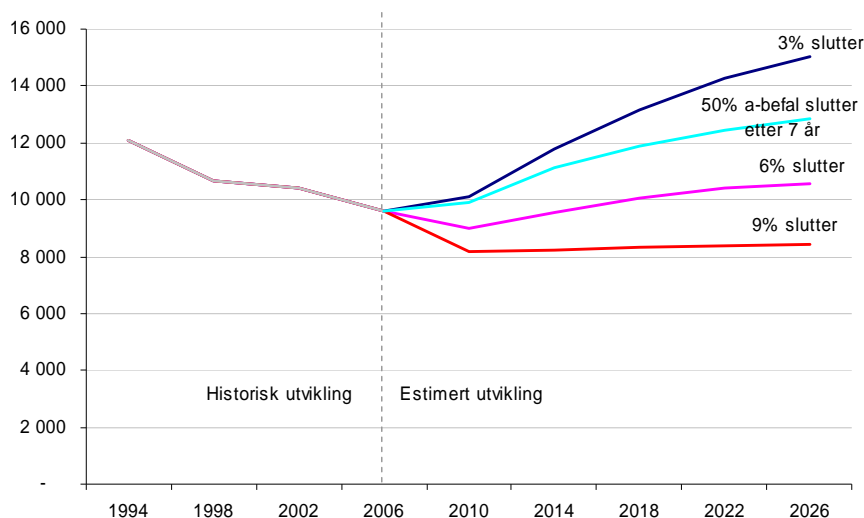


Figur5.7 Antall som slutter fordelt på grad, 3 % naturlig avgang. I figuren til høyre slutter 50 % av avdelingsbefalet etter 7 år, i figuren til venstre er avgangsraten 3 % for alle kategorier.

Selv om det er flere som slutter blir sluttprosenten bare marginalt endret, med en økning på omlag 0,5 %. Dette kommer av den relativt lave andelen avdelingsbefal. Når naturlig avgang er 3 % årlig for alle kategorier utgjør avdelingsbefal 16 % av alle befa. Når sluttprosenten øker for avdelingsbefalet faller andelen til 13 %. Som følge av at befalet er sersjant i et år og fenrik i fem år, vil hovedandelen av avdelingsbefalet som slutter være løytnant ved avgang.

Gradssammensetningen blir kun marginalt endret – med 50 % avgang etter 7 år blant avdelingsbefal reduseres andelen befa med grad løytnant eller lavere med omlag 2 %.

Når vi sammenligner utviklingen i befalskorpset gitt ulike avgangsrater, finner vi at befalskorpset vil stabilisere seg på omlag 11000 befal ved 6 % naturlig avgang (se figur 5.8). Fortsetter utviklingen som i dag, med opptak på 735 befalelever i året, og naturlig avgang på 3 %, vil befalskorpset stabilisere seg rundt 15 000. Hvor mye vil avhenge av andelen avdelingsbefal og når disse velger å slutte i Forsvaret.



Figur 5.8 Utviklingen av befalskorpset gitt ulike naturlige avgangsrater

5.1.3 Hovedutfordringer med personellutviklingen

Simuleringene viser at dersom den naturlige avgangsraten på 3 % opprettholdes, vil Forsvaret få en vekst i antall personell fremover. Dette er ikke overraskende med tanke på at inntaket er på 735 personer i året, og det er i underkant av 10 000 personer ansatt i Forsvaret i dag. Modellen viser at størrelsen på personellporteføljen er spesielt følsom for naturlige avgangsrater, og at avgangsraten må øke betraktelig for å stabilisere porteføljen på dagens nivå. Avgangsratene gir i så måte en indikasjon på hvor mye nyrekruttering som må til for å stabilisere personellstørrelsen på et gitt nivå. Dette viser viktigheten av å ha en klar formening om hva som får personell til å bli i Forsvaret, og monitorere årlige avgangsrater fordelt på alder og grad i tiden fremover.

Avdelingsbefalsordningen vil sannsynligvis motvirke veksten i personellporteføljen og føre til at gradsinflasjonen dempes. Imidlertid, grunnet usikkerhet rundt arbeidssituasjonen, er det sannsynlig at mange velger å slutte før kontrakten løper ut ved fylte 35 år.

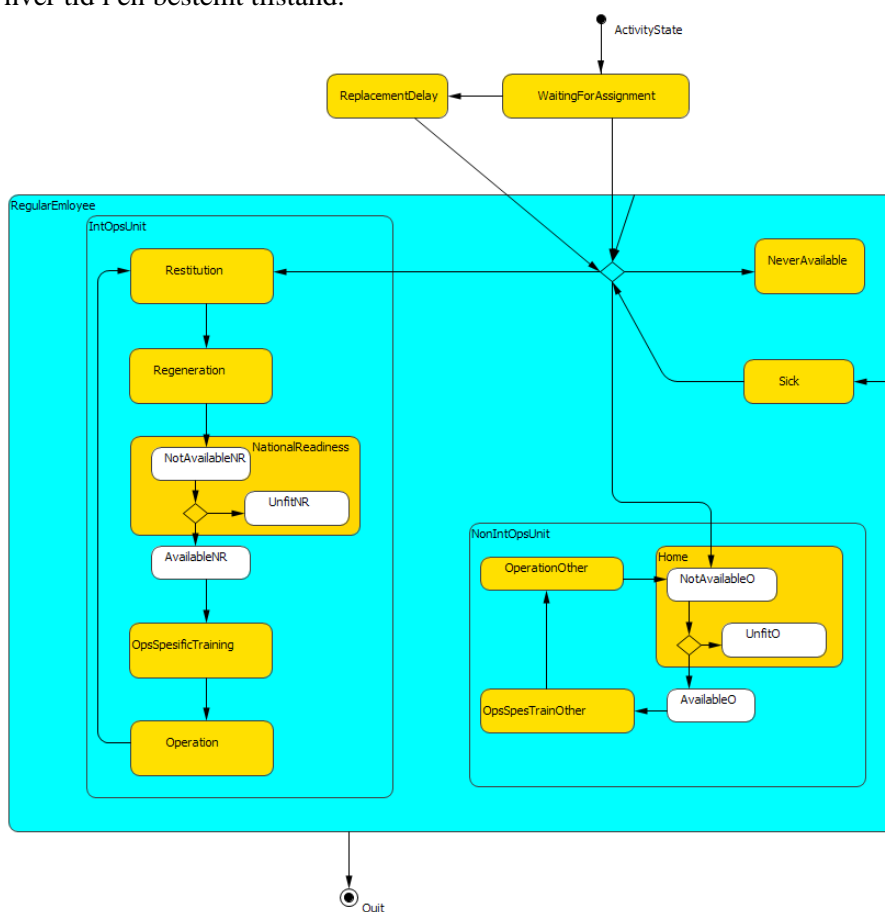
5.2 Utholdenhet i operasjoner

Forsvarets innretting har de siste 10 årene i økende grad vært preget av deltakelse i internasjonale operasjoner. I den forbindelse melder spørsmålene seg om hvordan Forsvaret bør innrette seg i forhold til deltakelse i slike operasjoner, og hvilke krav dette vil stille til strukturen. Hvordan bør f eks forholdet være mellom varigheten av bidragene, størrelsen på bidragene og reaksjonsevnen til styrkene? I denne rapporten isoleres spørsmålet om varigheten på bidrag i internasjonale operasjoner, og det fokuseres på hvilke krav som stilles til personellstrukturen for oppdrag av ulik varighet. Hensikten er å belyse hvilke ressurser som kreves for å opprettholde et bidrag med en

gitt personellambisjon over tid. Dette vil bidra til å sette fokus på hvor store personellressurser som bindes opp i forbindelse med internasjonale operasjoner, og hvordan dette kan fortrenge behov både for personell og materiell til løsning av andre oppgaver. I tillegg gir det en forståelse av hvilken evne Forsvaret har til å rotere personell med dagens personellstruktur og visse maksimumskrav mht personellets aktivitet. For å studere problemstillingene har vi utarbeidet en modell for simulering av personellbehov i internasjonale operasjoner (SPELL).

5.2.1 Beskrivelse av modellen

Modellen simulerer utnyttelsen av både fast ansatte og midlertidig personell. Figur 5.9 viser et tilstandsdiagram for fast ansatt personell i modellen. De gule og hvite boksene indikerer alle ulike tilstander individene som modelleres kan befinne seg i. Enkelte av tilstandene er delt inn i undertilstander, som igjen kan være inndelt i under-undertilstander. Hvert enkelt individ befinner seg til en hver tid i én bestemt tilstand.



Figur 5.9 Beskrivelse av modell for simulering av personellbehov i internasjonale operasjoner

Fast ansatte befinner seg i én av tre ulike hovedtilstander. Personell som er i tilstanden "IntOpsUnit" er ansatt i en avdeling som produserer for internasjonale operasjoner, og kan derfor sendes ut sammen med avdelingen sin. Personellet går gjennom en 5-trinns rotasjonssyklus som vist i figur 5.9. Syklusen består av restitusjon, gjenoppbygging, nasjonal beredskap, operasjons-spesifikk trening og deltakelse i operasjon. Personell i tilstanden "NonIntOpsUnit" er ansatt i en avdeling/stilling som ikke produserer for internasjonale operasjoner, men personell som befinner seg i undertilstanden "Available" kan fylle vakanser i avdelingene som sendes ut. Man

gjennomgår da operasjonsspesifikk trening før man deltar i operasjon. Personell i tilstanden "NeverAvailable" er ansatt i en avdeling/stilling som ikke er tilgjengelig for internasjonale operasjoner. Når ansatte slutter vil de etter en angitt tid bli erstattet av nytt personell.

Modellen har en rekke brukerstyrte parametere, som vist i figur 5.10. Disse kan velges av brukeren før simuleringen starter og enkelte av parametrene kan også endres underveis i simuleringen. Alle parametere som er relatert til tid angis i år. De resterende parametrene er andeler eller antall.

Medisinsk uskikket - andel	0.05	Restitusjonsvarighet	0.5
Andel syke	0.03	Gjenoppbygningsvarighet	0.5
Sykdom - varighet	0.25	Nasjonal beredskapsvarighet	0.5
Andel andre permisjoner	0.1	Treningsvarighet	0.5
Andre permisjoner - varighet	0.5	Kontingentvarighet	0.5
Ståtid	8.0	Permanente IntOps-avdelinger	4
Andel som slutter pr. år	0.03	Midlertidige avdelinger	1
Tid i stilling	3.0	IntOps - avdelingsstillinger	100
Forsinkelse nyansatte	0.25	IntOps - andre stillinger	100
Midlertidig søkere pr. rotasjon	20.0	Andre tilgjengelige stillinger	200
Midlertidig andel recap	0.15	Ikke-tilgjengelige stillinger	50
Internasjonal ambisjon	120		

Figur 5.10 Brukerstyrte parametere i modellen

Flere av parametrene avgjør hvor mange personer som befinner seg i de ulike tilstandene. For det første bestemmer parameteren "Permanente IntOps-avdelinger" hvor mange avdelinger som produserer for internasjonale operasjoner, mens "IntOps – avdelingsstillinger" bestemmer antall personell i hver av disse avdelingene. Produktet av disse avgjør i hovedsak hvor mye personell som skal være i tilstanden "IntOpsUnit" (i tillegg er det gjennom parameteren "IntOps – andre stillinger" mulig å spesifisere en sentral reserve som ikke er knyttet til en bestemt produksjonsavdeling innenfor tilstanden "IntOpsUnit"). Det går på rundgang mellom avdelingene å stille kontingenter, og kun personell fra riktig avdeling sendes ut.

Hvis avdelingen som har ansvaret for en kontingent, ikke har nok personell som er tilstrekkelig restituert, kan midlertidig ansatte eller personell fra "NonIntOpsUnit" benyttes. Antall midlertidig ansatte bestemmes gjennom parameteren "Midlertidig søkere pr. rotasjon", mens antall personer i "NonIntOpsUnit" bestemmes i parameteren "Andre tilgjengelige stillinger". De midlertidige ansatte har et eget tilstandsdiagram og følger ikke tilstandsdiagrammet i figur 5.11. For midlertidig ansatte er operasjonsspesifikk trening og deployering de eneste mulige tilstandene. Modellen prioriterer midlertidig personell før personell fra NonIntOpsUnit, for å unngå vakanser i stillinger hjemme. I motsetning til fast ansatt personell tillater modellen midlertidig ansatte å ta

flere kontingenter, ved at det kan spesifiseres hvor lenge personellet ønsker å være ute i gjennomsnitt. Parameteren "Internasjonal ambisjon" bestemmer hvor mange personer Forsvaret til en hver tid ønsker å ha ute i operasjon.

Parameteren "Midlertidige avdelinger" spesifiserer et antall midlertidige avdelinger, dvs. avdelinger som kun oppsettes med personell i tilstanden NonIntOpsUnit, eller midlertidig ansatte. Midlertidige avdelinger gjør det f eks mulig å få til A-B-C-D-E-rotasjon med 4 avdelinger, ved å legge til en midlertidig avdeling som tar den siste kontingenten. Parameteren "Ikke-tilgjengelige stillinger" bestemmer hvor mye personell som befinner seg i tilstanden "NeverAvailable".

I tillegg til at produksjonsavdelingene har sitt rotasjonsmønster, har personellet et eget rotasjonsmønster, gitt ved 5-trinns rotasjonssyklusen i tilstanden "IntOpsUnit". Det kan spesifiseres hvor lenge personellet skal være i hver av de fem tilstandene. Personell som kommer fra NonIntOpsUnit (dvs fast ansatt personell som ikke er ansatt i produksjonsavdelingene), må være minst like lenge hjemme som personell fra produksjonsavdelingene, slik at rotasjonssyklusen overholdes. Modellen tillater heller ikke at personell tar flere kontingenter etter hverandre, da dette også vil endre rotasjonsmønsteret.

Frikoblingen av rotasjonsmønsteret for personellet og produksjonsavdelingene gjør det mulig å simulere produksjonsavdelinger som bare sender ut deler av avdelingen ved hver kontingent, og som har personell i forskjellige grader av restitusjon.

I tillegg til parameterne som bestemmer antall og størrelse på avdelinger, kan det også spesifiseres individspesifikke egenskaper. Gjennom parameteren "Ståtid" kan man spesifisere hvor lenge personellet er ansatt i gjennomsnitt, mens parameteren "tid i stilling" angir hvor lang tid det går mellom hver gang ansatte bytter jobb internt. Avgang kan i denne sammenheng tolkes på flere måter, avhengig av hva slags personellkategorier som simuleres. Hvis man f eks simulerer kun avdelingsbefal, må både det å slutte i Forsvaret og overgang til yrkesbefal representeres ved at personellet slutter. Modellen sørger for at personellet ikke slutter eller bytter jobb under operasjonsspesifikk trening eller under operasjon (det er mulig å slutte i Forsvaret med tre mnd oppsigelse i denne perioden, men det er svært uvanlig og er derfor sett bort fra). Den primære effekten av at personell slutter blir derfor at produksjonsavdelingene kan få en ny person som er mer eller mindre restituert enn den de mistet. I tillegg kan det gjennom parameteren "Forsinkelse nyansatte" spesifiseres en forsinkelse for erstatning av personell som slutter.

Sykdom og permisjon blant personellet spesifiseres ved hjelp av 4 parametere. "Andel syk" og "Andel – andre permisjoner" avgjør hvor stor andel av de ansatte som blir syke og permitterte hvert år, mens "Sykdom – varighet" og "Andre permisjoner – varighet" bestemmer hvor lenge sykdom og permisjon i gjennomsnitt varer. Både sykdom og permisjoner er representert ved tilstanden "Sick" i tilstandsdiagrammet. Modellen skiller på to typer fravær. Den første er den typen som kan inntreffe når som helst, også under operasjonsspesifikk trening og i operasjon, og er primært ment å representere sykemeldinger. Den andre typen er permisjoner som ikke er tillatt under operasjonsspesifikk trening eller i operasjon, bl a kurs og foreldrepermisjon.

I tillegg til sykemeldinger/permisjoner tas det hensyn til at personellet kan være medisinsk uskikket for internasjonale oppdrag. Medisinsk uskikket personell havner i tilstanden ”UnfitNR” eller ”UnfitO” (avhengig av om de er i ”IntOpsUnit” eller ”NonIntOpsUnit”), og kan ikke sendes ut i operasjoner.

5.2.2 Et utvalgt simuleringsscenario angående utholdenhet i operasjoner

Dette simuleringsscenarioet gir en illustrasjon av evnen til utholdenhet i en utenlandsoperasjon med dagens hærpersonell. Det finnes muligheter for å spesifisere veldig mange forutsetninger for simuleringene avhengig av hva som er analysens hovedfokus. Eksemplet i denne rapporten er ment å gi fremtidige brukere ideer til selvstendige analyser og benytter således kun ett sett av forutsetninger. Fokuset er for enkelhets skyld utelukkende på yrkesbefal. Det legges til grunn at Hæren består av 4 manøveravdelinger som produserer for internasjonale operasjoner. Disse er panserbataljonen (Pbn), 2. bataljon (Bn 2) og Telemarkbataljonen (TMbn) i to separate enheter; én rask reaksjonsstyrke og én oppfølgingsstyrke. I disse avdelingene benyttes data for antall yrkesbefal i dagens struktur som grunnlagstall for simuleringen. Som det fremkommer av parameteren ”IntOps – avdelingsstillinger” i figur 5.11, er gjennomsnittlig antall yrkesbefal i de fire avdelingene (TMbn delt i to) 31. Antallet sammenfaller med den internasjonale ambisjonen som legges til grunn i dette eksemplet. Det vil si at modellen forsøker å fylle opp hver kontingent til 31 personer når operasjonsspesifikk trening starter.

Medisinsk uskikket - andel	0.07	Restitusjonsvarighet	0.5
Andel syke	0.03	Gjenoppbygningsvarighet	0.5
Sykdom - varighet	0.17	Nasjonal beredskapsvarighet	0.5
Andel andre permisjoner	0.1	Treningsvarighet	0.5
Andre permisjoner - varighet	1	Kontingentvarighet	0.5
Ståtid	12.0	Permanente IntOps-avdelinger	4
Andel som slutter pr. år	0.0314	Midlertidige avdelinger	1
Tid i stilling	1000000	IntOps - avdelingsstillinger	31
Forsinkelse nyansatte	0	IntOps - andre stillinger	0
Midlertidig søkere pr. rotasjon	0	Andre tilgjengelige stillinger	375
Midlertidig andel recap	0	Ikke-tilgjengelige stillinger	310
Internasjonal ambisjon	31		

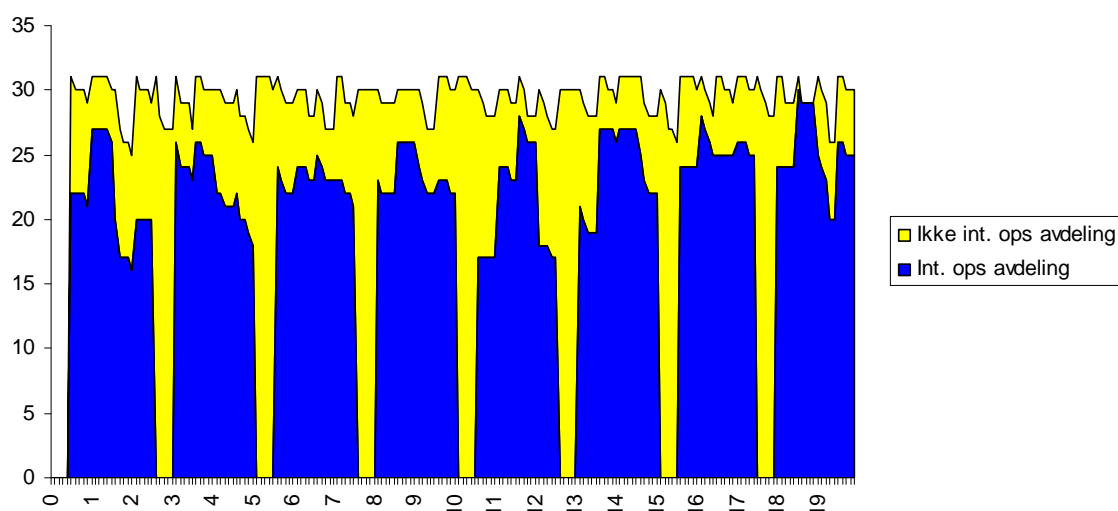
Figur 5.11 Grunnlagsdata for simulering av utholdenhet i operasjoner for yrkesbefal i Hæren.

Siden modellen legger opp til 1:5 rotasjon vil hver femte deployering i denne simuleringen utgjøres av en midlertidig avdeling. Personell til de midlertidige avdelingene rekrutteres fra en base bestående av Hærens øvrige operative personell. Dette personellet kan også fylle vakanser i

de kontingentene som i utgangspunktet utgjøres av faste avdelinger. I denne simuleringen inkluderer reservebasen alt yrkesbefal med virksomhet styrkeproduksjon i bataljonene ISTAR, artilleri, ingeniør, samband, sanitet, combat service support (CSS), GSV og HMKG. Personell som ikke er gripbart, består av resterende yrkesbefal fra de samme avdelingene. Som figur 5.13 viser er antall gripbare yrkesbefal 375, mens 310 ikke er gripbare. Det er valgt å se bort fra midlertidig ansatte i dette eksemplet.

Varigheten av de ulike fasene i personellens rotasjonssyklus er seks måneder. Når det gjelder de individspesifikke parametrene i figur 5.13 er disse fremkommet ved bruk av ulike kilder. Andel medisinsk uskikket er hentet fra P3-databasen og er spesifikke tall for yrkesbefal. Tallet for andel syke er derimot et gjennomsnitt for hele Forsvaret, hentet fra PØS. Varigheten på sykemelding har liten forankring i empiriske data, men varigheten har mindre betydning enn andelen syke. Kort varighet tilsier raskere flyt både til og fra sykemelding, mens lang varighet tilsier det motsatte. Andre permisjoner er hovedsaklig utdanning/kurs og foreldrepermisjon. Fra P3-databasen er det funnet at ca. 7 % av yrkesbefalet til enhver tid er under utdanning, med gjennomsnittlig 1,5 års varighet. Det er usikkert hvor stor andel som er i foreldrepermisjon, men andelen er anslått til 3 %. Til enhver tid er altså 10 % i utdannings- eller foreldrepermisjon. Varigheten er satt til 1 år, for å ta hensyn til at foreldrepermisjon er kortere enn gjennomsnittlig utdanningstid (dette er ikke helt presist, men igjen er det andelen, ikke varigheten, som betyr mest). Av andre data er naturlig avgang funnet å være 3,14 % ved hjelp av data fra Hærstaben, mens ståtiden er forutsatt å være 12 år. Det er verdt å merke seg at det er valgt å se bort fra interne stillingsbytter i Forsvaret og derfor er parameteren "Tid i stilling" satt til en million år.

Modellen studerer evnen til utholdenhet i en operasjon over en tidsperiode på 20 år. Figur 5.12 viser antall yrkesbefal i operasjonsspesifikk trening per kontingent gjennom 20-årsperioden og fordelingen mellom personell i int ops avdelinger og annet gripbart personell.



Figur 5.12 Personell under operasjonsspesifikk trening over 20-årsperioden.

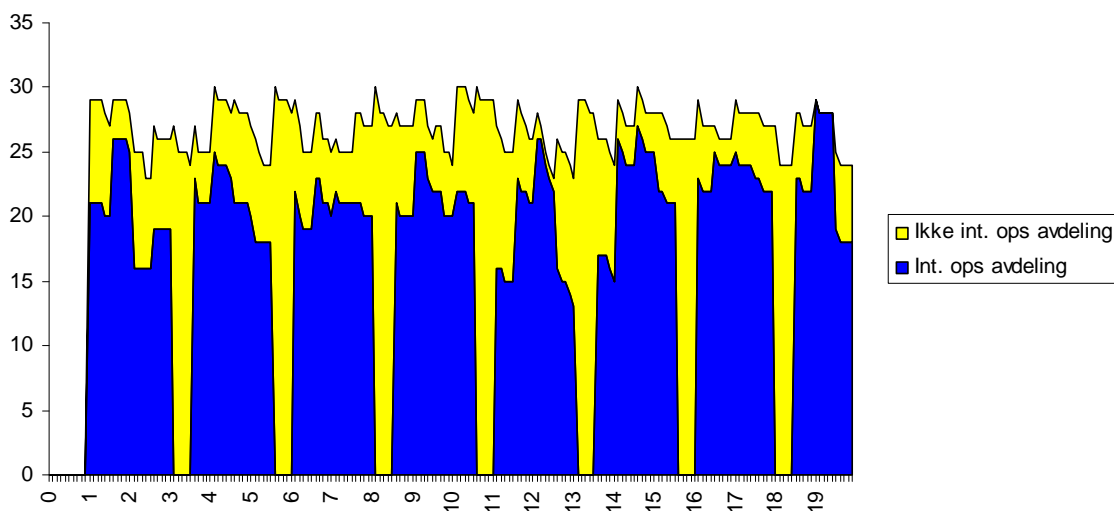
Av figuren ser man tydelig ubalansen mellom antall avdelinger som er innrettet mot internasjonale operasjoner og 1:5 rotasjonsmønsteret. I henhold til forutsetningene i modellen

resulterer ubalansen i at hver femte kontingent kun består av personell som ikke er tilknyttet en av de fire int ops avdelingene. En annen mulighet ville selvsagt vært å fordele personellet fra int ops avdelinger jevnere utover rotasjonssyklusen og således unnlate å mobilisere helt midlertidige avdelinger.

Fra første kontingent starter opptreningen er det i gjennomsnitt 29,4 personer i operasjonsspesifikk trening over hele perioden, 1,6 personer færre enn full oppsetning. Det laveste antall personer i trening er 26, mens det høyeste antallet er 31. De midlertidige avdelingene har ikke noen systematiske ulikheter i forhold til de permanente avdelingene, og gjennomsnittlig antall personer i trening er 29,5 når det er midlertidige avdelinger som er i trening.

Som det fremgår av figur 5.14, skyldes det høye gjennomsnittet i stor grad bruk av annet gripbart personell. I kontingenter hvor permanente avdelinger er i trening, er det i gjennomsnitt 23,3 personer fra disse avdelingene, mens annet gripbart personell i gjennomsnitt utgjør 6,1 personer. Det laveste antall personer fra permanente avdelinger i en kontingent er 16, det vil si at avdelingen på det tidspunktet mangler 15 personer på å være fullt oppsatt.

Figur 5.13 viser antall yrkesbefal per kontingent deployert til operasjon gjennom 20-årsperioden og fordelingen mellom personell i int ops avdelinger og annet gripbart personell. Figuren viser den samme trenden som når personellet er under operasjonsspesifikk trening. Hver femte kontingent består av en midlertidig avdeling og annet gripbart personell utgjør en betydelig andel av personellet også for de resterende kontingentene.



Figur 5.13 Deployert personell i internasjonale operasjoner over 20-årsperioden.

Fra første kontingent deployeres er det i gjennomsnitt 26,9 personer i hver operasjon, 4,1 personer færre enn full oppsetning. Det laveste antallet ute i operasjon i løpet av perioden er 23, mens det høyeste er 30. Følgelig klarer ikke Hæren på noe tidspunkt i løpet av 20-årsperioden å oppfylle ambisjonen om 31 personer deployert, til tross for at det er 310 personer som er gripbare i andre avdelinger enn de permanente.

For en gjennomsnittskontingent er det 2,5 personer færre i operasjon enn i operasjonsspesifikk trening. Forskjellen skyldes hovedsakelig sykdom og permisjoner blant de ansatte. Når midlertidige avdelinger deployeres er det i gjennomsnitt 27,2 personer per kontingent. I de tilfellene hvor permanente avdelinger deployeres er i gjennomsnitt 21,2 personer ansatt i disse avdelingene, mens 5,5 er annet gripbart personell.

I dette eksempelet er Forsvaret svært avhengig av ”reservebenken” for å deployere kontingenter som er i nærheten av å oppfylle ambisjonen. Når man trekker på personell som i utgangspunktet ikke produserer for internasjonale operasjoner, fortrenses kapasiteten til å utføre dette personellets primæroppgaver. Som figur 5.14 viser benytter man i dette eksempelet en relativt liten del av personellet man har i bakhånd. Således burde konsekvensene for løsning av andre oppgaver være begrenset, men det bør alltid ligge til grunn en avveining av hvor mye personell som er akseptabelt å frigi fra deres primæroppgaver.

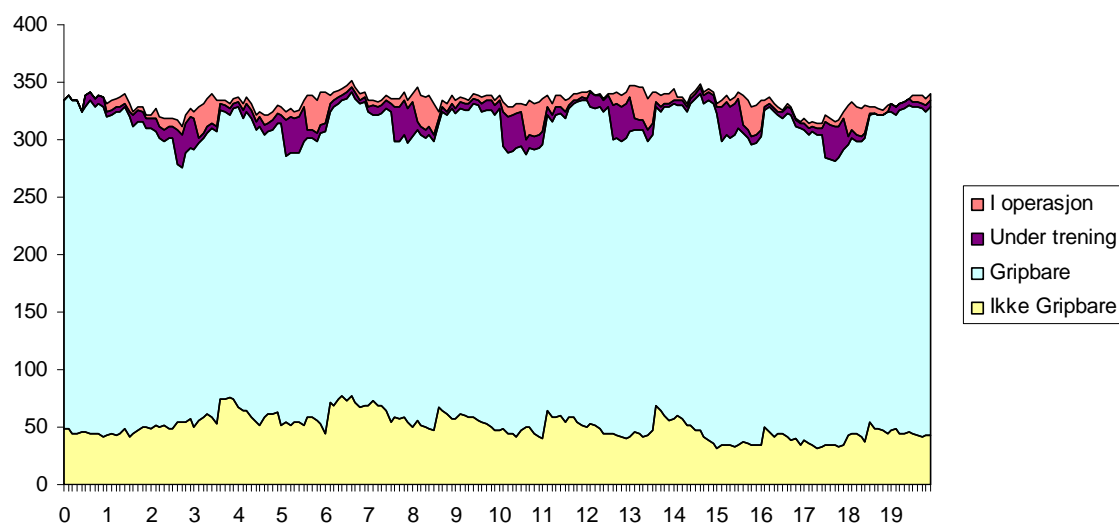


Figure 5.14 Bruk av andre gripbare stillinger i internasjonale operasjoner.

Dersom man ønsker å redusere belastningen på annet personell peker det seg ut tre mulige løsninger. For det første kan man senke ambisjonen for deltakelse i internasjonale operasjoner. For det andre er mulig å ansette flere eller omdefinere personellens primæroppgaver, slik at det blir mer personell i avdelinger som produserer for internasjonale operasjoner. En siste løsning er å øke antall stillinger blant avdelingene som ikke produserer for internasjonale operasjoner, slik at man kan avgi mer personell uten å miste evnen til å løse primæroppgavene. Dette virker imidlertid som en dårlig løsning sammenliknet med å ansette personell direkte i avdelinger som produserer for internasjonale operasjoner.

De reelle lønnsutgiftene i Forsvaret har vokst betydelig i perioden fra 1994 til 2007, nærmere bestemt ca 4 % årlig (se kapittel 3.1). Dette er en økning som ikke er kompensert i forsvarsbudsjettene. Dersom man øker aktiviteten for å øke evnen til å opprettholde bidrag i internasjonale operasjoner vil utgiftene øke ytterligere fremover. I tillegg vil et høyt aktivitetsnivå trolig påvirke Forsvarets evne til å beholde og rekruttere personell. Et svært høyt aktivitetsnivå, spesielt knyttet til internasjonale operasjoner, går på bekostning av personellens privatliv – i hvert

fall over tid – og vil påvirke avgangsraten. For å unngå høyere aktivitetsnivå kan man i stedet ansette flere. Selv om dette vil bidra til å dempe veksten de gjennomsnittlige lønnsutgiftene, kommer de totale personellkostnadene til å øke. Utfordringene med økende personellkostnader og personellmangel i internasjonal tjeneste som belyses her, bygger opp under den aktuelle debatten om Forsvarets likviditetsproblemer: Forsvaret har problemer med å balansere budsjettet, og resultatet er at man må kutte i aktiviteten både når det gjelder øving og trening og internasjonal tjeneste³⁵.

6 Sammendrag

Dette kapittelet sammenfatter hovedtrekkene i Forsvarets utfordringer knyttet til personellet og personellkostnadene. Videre vil det påpekes hvilke konsekvenser utfordringene kan få og det gis anbefalinger om i hvilken grad utviklingen kan påvirkes.

6.1 Forsvarets utfordringer i forhold til personellporteføljen

Fra 1994 til 2007 ble antall årsverk i forsvarssektoren redusert fra i overkant av 26 000 til i underkant av 19 000, en reduksjon på ca 27 %. I samme periode ble forsvarssektorens andel av arbeidsstyrken i Norge (inkludert vernepliktige inne til førstegangstjeneste) redusert fra 2,2 til 1,1 %. Personellreduksjonen er i stor grad en konsekvens av at Forsvaret har opplevd en flat, reell budsjettutvikling i perioden, etter avslutningen av den kalde krigen.

Etter hvert som personellstrukturen har blitt redusert gjennom perioden har andelen høyere offiserer økt betydelig. Fra 1994 til 2006 ble antallet militært ansatte i Forsvaret redusert med 31 %, mens antall oberster, oberstløytnanter og majorer økte med henholdsvis 16, 40 og 30 %. I det samme tidsrommet ble antallet kapteiner, løytnanter, fenriker og sersjanter redusert med henholdsvis 35, 39, 43 og 56 %.

Fra 1994 til 2007 har gjennomsnittsalderen for yrkesbefal økt fra ca 40 til i underkant av 41,5 år. Denne endringen har funnet sted til tross for at det har vært små endringer i gjennomsnittsalderen for henholdsvis *høyere* og *lavere* yrkesbefal. Utviklingen er dermed i stor grad et resultat av *gradsinflasjonen* som har medført en større andel *høyere* yrkesbefal.

Fra 2004 til 2007 var den største personellreduksjonen innenfor kategorien sivile, ca 19 %, mens antall OVK-årsverk ble redusert med ca 14 %. Til sammenlikning ble antall årsverk utført av yrkesbefal redusert med omkring 8 % i samme periode. I perioden med omstilling og nedbemanning i Forsvaret har det vært en målsetning å øke andelen militære i arbeidsstyrken. Derfor er det naturlig at reduksjonen i antall årsverk i størst grad har omfattet sivile. Reduksjonen i sivile årsverk kan i noen grad også reflektere et stramt arbeidsmarked de siste årene. I perioder med godt arbeidsmarked vil Forsvaret alltid oppleve sterk konkurranse om viktig sivil kompetanse, men dette har trolig mindre betydning for årsverksreduksjonen man har sett de siste årene.

³⁵ Se f eks: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article2453824.ece>.

Når man ser nærmere på utviklingen fra 2006 til 2007 fremgår det at antallet avdelingsbefal har økt kraftig. En del av dette skyldes at personell er omdefinert fra engasjert eller åremål, men nyrekruttering spiller også en rolle. De aller fleste befal har GBU eller GOU som høyeste utdanning. Dette innebærer at det er relativt få som er kvalifisert for opprykk til oberstløytnant eller høyere grader, slik at kaptein og major på en måte blir oppsamlingsgrader for befal med noe ansiennitet. Det er imidlertid ikke nødvendigvis noe mål i seg selv at så mange som mulig skal oppnå grad oberstløytnant eller høyere.

I våre simuleringer av utviklingen av dagens personellstruktur frem mot 2026 (se kapittel 5), ser man at ved 3 % naturlig avgang som i dag, vil befalskorpset øke fra omkring 10 000 årsverk til omkring 14 000 i 2026. Dette forutsetter at man ikke endrer rekrutteringen eller foretar ekstraordinære tiltak for å øke eller redusere personellmengden. Videre ser man at andelen fenriker og løytnanter i befalskorpset øker betydelig, mens andelen med grad oberstløytnant eller høyere reduseres gjennom perioden. Dette støtter opp under analysen i kapittel 3 som peker på at utdanningsnivået til personellet gjør at mange ikke er kvalifisert for opprykk lenger enn til majors grad. I simuleringene ser man at det i fremtiden vil bli en utfordring å få besatt alle stillinger på oberstløytnantsnivå, hvilket taler til fordel for å øke antall plasser på VOU.

I scenarioet med 3 % naturlig avgang ser man altså at befalskorpset vokser samtidig som andelen på høyere grad reduseres, hvilket skulle innebære at *gradsinflasjonen* blir mindre eller negativ fremover. Det er derimot ikke sikkert at befalskorpset vil øke som i simuleringen, og da er det mer uvisst hvordan utviklingen i personellbalansen vil bli. Dessuten fordrer en utvikling mot lavere andel befal på høyere grad at man holder antall stillinger på oberstløytnantsnivå eller høyere på dagens nivå, relativt til antall stillinger på andre gradsnivåer. Så lenge lønnsnivået i stor grad følger gradsnivået er det et spørsmål hvorvidt Forsvaret vil være konkurransedyktig i forhold til lønn uten at det gjennomsnittlige gradsnivået øker over tid.

Hovedutfordringen når det gjelder personellbalansen ser ut til å være *gradsinflasjonen* man har observert de siste 13 årene. Det kan argumenteres for at *gradsinflasjon* er resultat av en ønsket utvikling mot høyere kompetansenivå blant befalet og et resultat av generell lønnskonnkurranse i samfunnet. Uansett hva som er årsaken til *gradsinflasjonen* så er det en betydelig utfordring at *gradsinflasjon* fører til høyere gjennomsnittlig lønn. Når man samtidig ser at utviklingen fra 2006 til 2007 var at man økte antall ansatte, og budsjettet de siste 13 årene ikke har kompensert for realvekst i kostnader, risikerer Forsvaret å stå overfor den største utfordringen noensinne når det gjelder å skape en bærekraftig forsvarsstruktur. Våre simuleringer tyder imidlertid på at et større befalskorps kan motvirke *gradsinflasjonen*, men det er viktig å huske på at det er under forutsetning av at opprykksreglement og gradsnivå i de ulike stillinger opprettholdes. Ansettelse av flere avdelingsbefal kan ytterligere bøte på *gradsinflasjonen*, men innføringen av avdelingsbefalsordningen må man nok vente noen år med å se den fulle virkningen av.

6.2 Forsvarets utfordringer i forhold til personellkostnadene

Fra 1994–2007 økte gjennomsnittlige lønnsutgifter per årsverk i Forsvaret med 62 %, korrigert for inflasjon. Økningen i lønnsutgifter har vært sterkest siden 2000, hele 36 % frem til 2007. Mye

av denne økningen skyldes overflyttingen av grupper med lav lønn til Forsvarsbygg, noe som øker andelen personell med høy lønn i Forsvaret. Den årlige veksten i gjennomsnittlige lønnsutgifter i perioden har vært 4,0 %. Veksten i tilleggene har vært størst med en økning på 6,3 % årlig, mens regulativlønnen har vokst med 3,2 % årlig. De totale personellutgiftene for rapporterte årsverk økte med ca 5 % i perioden, fra 7,8 mrd i 1994 til 8,2 mrd i 2007. Den lave veksten i totalutgiftene sammenliknet med veksten per årsverk, skyldes naturlig nok at antall årsverk er kraftig redusert gjennom perioden.

Når man sammenlikner med øvrige sektorer, ser man at regulativlønnøkningen har vært noe høyere i staten generelt enn i Forsvaret og samfunnet forøvrig fra 1994 til 2006. Dersom tilleggsutbetalinger inkluderes, har veksten i gjennomsnittslønn vært klart høyest i Forsvaret. Det er således interessant at Stortingsproposisjon nr 48 (2007–2008) fremholder at regulativlønnutviklingen i Forsvaret skal følge utviklingen i staten forøvrig. Forslaget kan skape strukturelle utfordringer for Forsvaret hvis de totale lønnsutgiftene, som per årsverk allerede er høyere enn i staten generelt, utgjør en ennå større del av forsvarsbudsjettet. En slik utvikling vil bidra til ytterligere utfordringer med å gjennomføre ønskede investeringer fremtiden. Det økende antall årsverk i Forsvaret fra 2006 til 2007 (se kapittel 2) forsterker disse utfordringene. På den annen side reduseres utfordringene ved at St.prop.nr.48 (2007–2008) forutsetter årlig kompensasjon i budsjettet for generell lønnsøkning.

I 2007 var gjennomsnittlig årslønn for faste og midlertidige ansatte i Forsvaret ca 500 000, ca 100 000 mer enn gjennomsnittet i staten. Faste og midlertidige befal har bidratt mest til lønnsøkningen i Forsvaret, og i 2007 var gjennomsnittlig årslønn for disse ca 12 % over snittet i Forsvaret. Sivilt ansatte i Forsvaret tjente ca 400 000 i 2007, noe som er betraktelig mindre enn militære. Dette skyldes i stor grad at tilleggsutbetalingene for sivile er vesentlig lavere, selv om andelen tilleggsutbetalingene utgjorde av lønnen doblet seg til 15 % i løpet av perioden. Høyere lønn for befal enn sivile er selvsagt nært knyttet opp mot forskjeller i aktivitetsnivå. Vervede bidrar til å trekke gjennomsnittlig årslønn noe ned, selv om veksten i lønnen til de vervede har vært like høy som gjennomsnittet i Forsvaret (4,0 % årlig). Lønnen for de vervede var i 2007 ca 470 000 i gjennomsnitt, noe som er langt høyere enn i staten forøvrig, den korte utdanningstiden (1-2 år) tatt i betraktning. I enkelte år stammer så mye som 50 % av lønnen til de vervede fra tillegg, hvilket kan forklares med stor grad av operativ tjeneste.

Sammenlikning av sivile kontorstillinger i FD og andre departementer (KRD, JD, UD og MD) viser at det i både FD, UD og KRD har forekommet en betydelig *gradsinflasjon* også blant sivilt ansatte. Blant de fem departementene har FD den høyeste gjennomsnittlige lønnsveksten fra 1994 til 2005 (41,6 %). I samme periode har det gjennomsnittlige ”gradsnivået” for de sammenliknede stillinger økt med 56,5 % i FD.

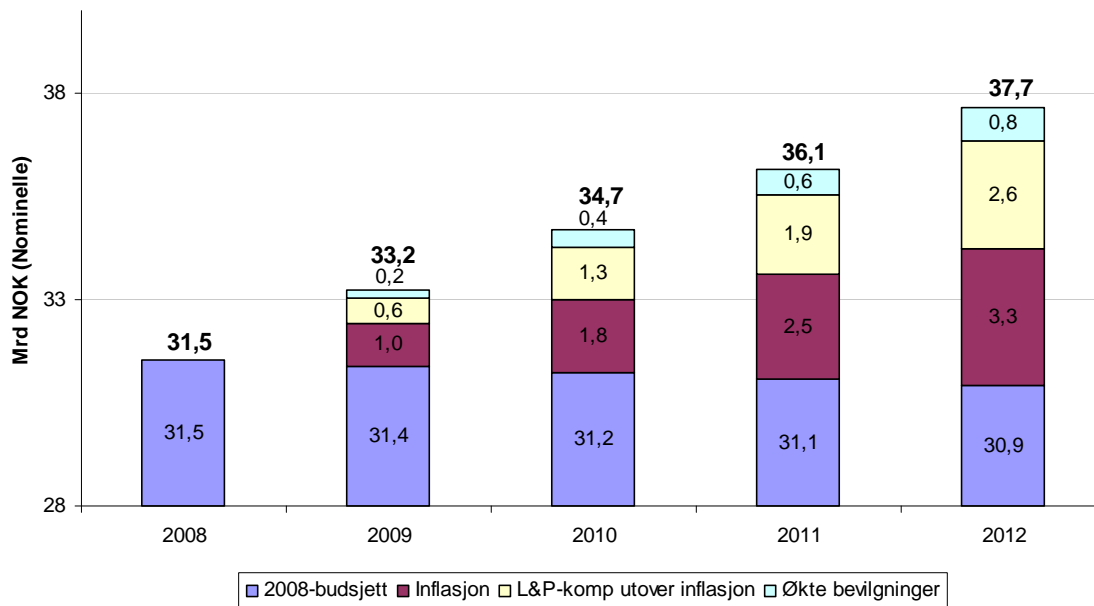
Rapporten ser i detalj på utviklingen i gjennomsnittlige personellkostnader i perioden 2004 til 2007. Analysen viser at utgiftene per årsverk inne til førstegangstjeneste har økt med omkring 30 % korrigert for inflasjon. Økningen skyldes i sin helhet økning i tilleggene soldatene mottar, hvilket hovedsakelig stammer fra en kraftig økning i dimisjonsgodtgjørelsen.

Når det gjelder Forsvarets personell fordelt på medarbeidergruppe (MG), økte personellkostnadene for faste stillinger (MG-1), som utgjør 70-80 % av det rapporterte årsverksforbruket, med ca 12 % (9 % for regulativlønn) fra 2004 til 2007. Fra 2005 til 2006 økte utbetalingene til variable aktivitetsbaserte tillegg med nærmere 50 %, hvilket tilsier at aktivitetsnivået har økt for personer med fast stilling i Forsvaret. For ansatte i midlertidige stillinger (MG-2), har personellkostnadene per årsverk økt med ca 5 % i perioden (4 % for regulativlønn). I denne stillingskategorien er det også variable aktivitetsbaserte tillegg som har økt mest, f eks 20 % fra 2005 til 2006. Den prosentvise økningen er vesentlig lavere enn for faste stillinger, men utgjør et større kronebeløp per årsverk (ca 18 000 kroner mot ca 13 000 kroner).

I tillegg til å analysere gjennomsnittlige personellutgifter innenfor medarbeidergrupper, ser rapporten også på utviklingen når personellet grupperes i henhold til personellkategoriene i KOSTMOD (yrkesbefal, sivile, overenskomstlønne, vervede og midlertidig befal). Yrkesbefalet, som utgjør mellom 40 og 45 % av det rapporterte årsverksforbruket, har i perioden opplevd en økning i lønnsutbetalingene på i overkant av 10 % (9 % for regulativlønn) i gjennomsnitt. Det er kategorien variable aktivitetsbaserte tillegg som øker mest, nærmere 40 % fra 2005 til 2006. Når man studerer personellutgiftene for sivile, som utgjør ca 25 % (30-35 % dersom man inkluderer overenskomstlønte) av det rapporterte årsverksforbruket, er andelen tillegg i total lønn vesentlig mindre enn for yrkesbefal. Veksten i tilleggsutbetalingene er også liten i perioden. Unntaket er overenskomstlønte som har en betydelig andel andre tillegg innbakt i lønnen. Når man sammenlikner yrkesbefal og sivile (eksklusiv overenskomstlønte) finner man at yrkesbefal i gjennomsnitt var 45 % dyrere enn sivile i perioden.

2006 fremstår som et år med svært høy aktivitet sammenliknet med 2005, noe som er en forventet utvikling siden det var mange ekstraordinære innsparingstiltak i 2005. Generelt ser man at personellutgiftene er sensitive for aktivitet, noe som i større grad bør reflekteres på strategisk planleggingsnivå mht konsekvenser for balanse i budsjettet. Dersom det også i fremtiden blir stadig mer fokus på økt operativitet, kan tillegg komme til å utgjøre en ennå større del av de gjennomsnittlige personellutgiftene.

En av hovedutfordringene for Forsvaret når det gjelder økonomistyring og budsjettering vil i så tilfelle være å ta inn over seg at en slik utvikling må få konsekvenser for andre utgifter. Økt aktivitet og flere årsverk, kombinert med konstante bevilgninger (korrigert for inflasjon) fører med seg et behov for å redusere forsvarsstrukturen. Riktignok legger Stortingsproposisjon nr 48 (2007–2008) til grunn at forsvarsbudsjettet skal økes med 800 mill kroner i løpet av perioden frem til 2012, samtidig som budsjettet hvert år skal kompenseres for pris- og lønnsøkning. Figur 6.1 viser forventet utvikling i forsvarsbudsjettet basert på disse forutsetningene.



Figur 6.1 Forventet nominell budsjettutvikling i forhold til St.prp.nr.48 (2007–2008).

Figur 6.1 viser at forsvarsbudsjettet i 2012 skal være 37,7 mrd nominelle kroner dersom forutsetningene fra Stortingsproposisjon nr 48 (2007–2008) legges til grunn³⁶. Av figur 6.1 fremgår det at den største delen av den forventede budsjettøkningen vil dekke den generelle prisøkningen (inflasjon). Pris- og lønnskompensasjonen er ca 0,9 %-poeng høyere enn inflasjonen per år, hvilket er et nøkternt anslag i forhold til forutsetningene i FS07 [11]. Totalt sett vil budsjettet øke ca 17 % (6 % reelt) gjennom perioden, og således bidra til at presset på å redusere forsvarsstrukturen vil bli noe mindre enn de i de foregående langtidsplanperiodene. Selv med en slik budsjettøkning vil imidlertid ikke Forsvaret unngå nedskalering av strukturen dersom den historiske kostnadsveksten opprettholdes.

Når man sammenlikner lønningene for avdelingsbefal, annet midlertidig befall og vervede finner man at gjennomsnittlig årslønn for de tre personellkategoriene var henholdsvis ca 470 000, 436 000 og 424 000 i 2007. Dette innebærer at det, i tråd med Forsvarets ønske, er et lønnsmessig insentiv til å velge avdelingsbefalskontrakt fremfor en kontrakt innenfor de to andre kategoriene.

Det er stor spredning i inntektsfordelingen blant de rapporterte årsverkene i Forsvaret. I 2007 tjente 30 % av de ansatte mellom 250 000 og 400 000, hvorav halvparten av disse var ansatt i FLO. 70–80 % av Forsvarets ansatte tjener mellom 250 000 og 600 000, mens 95 % av de ansatte i FLO har en inntekt i dette intervallet. Blant de ansatte i Forsvaret som ligger over gjennomsnittslønnen (ca 500 000 kroner) er 20 % ansatt i fellesobjektet, 20 % ansatt i Hæren, 15 % ansatt i Sjøforsvaret, mens 12 % er ansatt i Luftforsvaret.

³⁶ Figuren forutsetter at bevilgningsøkningen på til sammen 800 mill NOK fordeles utover i perioden (200 mill årlig). Størrelsen på inflasjon og pris- og lønnskompensasjon er basert på estimater for KPI-vekst og lønnsvekst fra ssb, Norges bank og DnBNor. Interneffektivisering fremkommer som reduksjon i (2008) budsjettet.

Ansatte i Forsvarets logistikkorganisasjon har lavere gjennomsnittslønn enn ansatte i Forsvaret generelt. Hovedårsaken til dette er at ansatte i FLO mottar lite tilleggsutbetalinger, mens det er mindre forskjeller i regulativlønn. Dersom tilleggsutbetalingene er representative for arbeidsbelastningen er det dermed plausibelt å anta at ansatte i FLO har mindre arbeidsbelastning eller mindre risikofylt arbeid enn mange andre grupper i Forsvaret. Således er det naturlig at de totale lønnsutbetalingene per årsverk er lavere i FLO enn i andre avdelinger. Likevel kan man se for seg at den lønnsforskjellen man erfarer vil medføre press for å øke lønningene til ansatte i FLO. Et slikt scenario vil representere en meget stor utfordring for Forsvaret fordi FLO sysselsetter svært mange av Forsvarets ansatte, slik at økningen i totale personellutgifter blir stor.

6.3 Anbefalinger

På bakgrunn av dette arbeidet er det naturlig å komme med en del anbefalinger som Forsvaret og forsvarssektoren bør vurdere i den videre utviklingen av sektoren. I all hovedsak kan vi sortere de anbefalte tiltak i tre kategorier. Tiltakene sortert under kategori 1 og 2 er knyttet til den kontinuerlige langtidsplanlegging i forsvarssektoren. Tiltakskategori 3 går mer konkret inn på hvilke satser og vekstfaktorer som Forsvaret bør benytte seg av i langtidsplanleggingsprosessen for personell og personellstrukturen i neste langtidsperiode (2009–2012).

Tiltakskategori 1; Personellporteføljen

Den primære anbefalingen innen denne tiltakskategorien er at Forsvaret bedre kobler sammen lønns- og personellstatistikk i en analytisk og strategisk ramme for å bedre innsikten i utfordringene knyttet til Forsvarets og forsvarssektorens personellstruktur. Dette kan gjerne gjøres i form av ulike strategiske simuleringsmodeller som oppdateres/videreutvikles over tid. Videre må det utledes og innarbeides sentrale indikatorer for resultatmåling i styringen og utviklingen av personellporteføljen og kompetansesammensetningen, gitt de målsetninger og strategiske føringer som gis til enhver tid.

En annen viktig anbefaling er at denne analytiske innsikten kobles til den kontinuerlige langtidsplanleggingen i Forsvaret, utover det å drive personellpolitikk. Det bør opprettes en egen strategisk HRM-kapasitet som ser på sammensetningen i kompetanse og personellstrukturen opp mot de langsiktige utfordringer innen oppgaver/ambisjoner, materiellinvesteringer, strukturutvikling osv. En slik innsikt/analyse bør foregå kontinuerlig og kobles tett opp mot langtidsplanleggingsmiljøet, personellpolitikk i departementet og personellavdelingen i Forsvaret.

En tredje anbefaling er at Forsvaret bør etablere bedre rutiner for å observere utviklingstrekk og følge opp endringer/tiltak i personellporteføljen. En slik strategisk innsikt kan bidra til at en får tidligere signaler om virkningene av *allerede iverksatte* tiltak på personellstrukturen. Videre kan en også få tidligere signaler om *utilsiktede endringer* som følge av endringer i personellens incitamentstruktur.

De resterende anbefalinger innen denne tiltakskategorien går mer direkte på eksisterende personell disponeringsprosess og opprykk til ny militær grad, spesielt for lavere befal (sersjant til kaptein) og rapporteringen av årsverk. Det anbefales at Forsvaret innfører en sterkere kobling

mellom stilling og kompetanse fremfor dagens sterke kobling mellom militær grad og kompetanse. Dette må ses i sammenheng med forslaget om å styrke mulighetene for horisontal karriereutvikling/-inntreden i Forsvaret. Videre anbefales det at Forsvaret gjeninnfører normalopptrykk i militær grad for lavere befall med en anbefalt minimumstid i en gitt grad (f eks minst ett år som sersjant). Det anbefales også at en avvikler eller reduserer bruken av midlertidig grad på alle nivåer i Forsvaret. Avslutningsvis anbefales det at Forsvaret definerer og rapporterer alle "årsverk" på strategisk nivå, dvs oppgir antall vernepliktige, pensjonister, VAB, repetisjonsøvende, ekstrahjelp etc på lik linje som eksisterende årsverksrapportering.

Tiltakskategori 2; Forsvarets kostnadsutvikling

Den primære anbefalingen innen denne tiltakskategorien er at Forsvaret lager en bedre kobling mellom historisk kostnadsutvikling og kontinuerlig langtidspanlegging, spesielt økonomisk konsekvensvurdering som følge av ulike strukturalternativer. I denne sammenheng foreslås det at Forsvarets regnskap standardiseres i mye større grad enn hva som er tilfelle i dag. Selv om variasjonen i bokføringspraksis og kontoplan er redusert de siste årene, er det fortsatt store forbedringsmuligheter. Det som spesielt bør reflekteres i Forsvarets regnskap er sammenhengen mellom regnskapet og langtidspanleggingen. Hvis en i langtidspanen benytter seg av et sett med beslutningsobjekter/strukturelementer, bør en tilstrebe at en har samme oppløsning i regnskapet slik at overgangen/transformasjonen av strukturelementene fra fortid til fremtid blir så enkel som mulig. En like viktig anbefaling i denne sammenheng er at forsvarssektoren innfører et enhetlig regnskapssystem i SAP, dvs at FD, FB, FFI og NSM inkluderes i dagens regnskapssystem. Sistnevnte forslag bidrar til et mer helhetlig regnskapssystem for forsvarssektoren.

En annen viktig anbefaling er at koblingen mellom Forsvarets pengeregnskap og Forsvarets årsverksregnskap forbedres. Etter omleggingen av Forsvarets økonomisystem i 2003/2004 valgte man å opprette mer isolerte rapporteringer av pengeforbruket og årsverksforbruket i forhold til tidligere. Dette har bidratt til at metoden og beregningen av gjennomsnittlige satser er vanskeligere enn tidligere. Forslaget innebærer, som et minimum, at artskontonummer kobles inn mot medarbeiderundergruppe i årsverksrapporten. Den beste løsningen for å beregne gjennomsnittlige kostnader hadde vært å oppgi lønn og godtgjørelser på MUG-nivå i regnskapsrapporten.

En tredje anbefaling er at dagens lønnsystem forenkles, spesielt i form av at antall lønnsarter standardiseres og reduseres til et minimum, samt at tilleggene kobles bedre opp mot aktivitet og risiko fremfor regulativlønn. I den siste tiden har det kommet flere forslag fra ulike fagforeninger og etater i Forsvaret om at regulativlønnen skal følge veksten i staten for øvrig. Dette vil innebære flere kostnadsøkninger for sektoren. Hvis Forsvarets gjennomsnittlige regulativlønn skal opp på samme nivå og veksttakt som statens, vil lønnskostnadene øke. Videre vil mange av tilleggene også øke da disse er direkte koblet opp mot regulativlønnen. I tillegg til dette vil Forsvarets aktivitet bli dyrere da hver aktivitetseenhet blir kompensert med en høyere tilleggsutbetaling enn før. Hvis man derimot frikobler tillegg fra regulativlønnen og kobler disse mot aktivitet i stedet kan Forsvaret sannsynligvis lettere monitorere utgiftene knyttet til aktivitet og være mer bevisst på bruken av øvingsutgifter. Et annet forslag til tiltak i denne sammenheng er

at aktivitet blir kompensert *uavhengig* av militær grad slik man gjør i f eks Danmark. Dette betyr i så fall at ansvarsforskjeller mellom ulike stillinger/gradsnivåer kun reflekteres i ulik regulativlønn, også ved deltakelse på eksempelvis øvelser.

En fjerde anbefaling er knyttet til budsjetteringen av gjennomsnittlige personellkostnader ifb innsatsen i avdeling, kapitleier og Forsvaret. Deler av lønn og godtgjørelser til en militær stilling forbrukes utenfor egen avdeling og kapitleier. I den sammenheng er det viktig å budsjettere med forbruket i egen avdeling/kapittel, samtidig som man har et eget budsjett for ”ekstrahjelp” utenfra når dette trengs. I den grad dette skjer med lokalt initiativ og kjennskap til unik kompetanse i organisasjonen, bør dette løftes opp til en del av den operasjonelle/strategiske kompetansestyringen slik at flere avdelinger/kapitleiere kan dra nytte av den samlede kompetansen i Forsvaret.

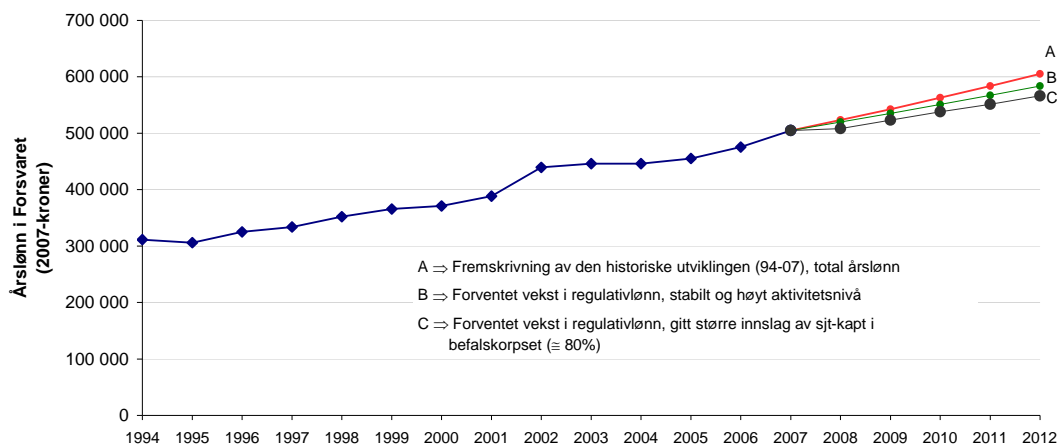
En siste anbefaling er at Forsvarssektoren innfører et periodisk regnskapssystem som gir en bedre og tettere kobling mellom kostnad og aktivitet samt synliggjør hva bevilgningene faktisk brukes til³⁷.

Tiltakskategori 3; Anbefalte vekstfaktorer i neste langtidsperiode (2009–2012)

Når man skal anbefale en fremtidig kostnadsutvikling for personell benyttes etablert beregningsmetode for enhetskostnadsvekst [9]. Dette innebærer at en *ikke* tar høyde for alle rapporterte årsverk slik som er gjort i denne rapporten. Dette skyldes at rapporterte årsverk i forbindelse med renhold og vedlikehold (overført til FB i 2002) defineres som en *tjeneste* og inkluderes dermed i enhetskostnadsveksten for *tjenester*, ikke personell. I denne tiltakskategorien vil vi derfor holde oss til eksisterende beregningsmetode når vi skal anbefale fremtidige vekstfaktorer for neste langtidsperiode.

Forsvaret og forsvarssektorens lønnsvekst sett under ett bør i prinsippet ikke avvike fra statens. Fra 2001 har kostnadsveksten på gjennomsnittlig årslønn ligget på ca 3,1 %. Årslønnen består av regulativlønn og tillegg, og det er påvist i den historiske utviklingen at disse to har ulike vekstfaktorer. I det videre diskuteres hvilke vekstsatser Forsvaret bør legge til grunn for langtidsplanarbeidet i neste langtidsperiode. Figur 6.2 oppsummerer historisk og forventet lønnsvekst i Norge og staten samt noen alternative utviklingsbaner for lønnsvekst og gjennomsnittlig årslønn i Forsvaret.

³⁷ Denne beslutningen er ikke opp til Forsvarssektoren alene, men hele den offentlige sektor. Imidlertid kan Forsvarssektoren gå i spissen for utviklingen. FB allerede er en del av utprøvningsprosjektet og erfaringene med prinsippet bør overføres til Forsvaret i mye større grad enn i dag.



Personell-kostnadsvekst	Historisk			2009-2012		
	1994-2000	2001-2007	1994-2007	Historisk (A)	Forventet (B)	Forventet (C)
Regulativlønn i Norge	2,8 %	3,0 %	2,9 %	2,8 %		
Regulativlønn i staten	3,0 %	3,0 %	3,0 %	3,0 %		
Regulativlønn i Forsvaret	2,9 %	2,8 %	2,8 %	3,7 %	3,0 %	2,6 %
Tillegg i Forsvaret	6,2 %	3,7 %	6,3 %			
Årslønn i Forsvaret	3,7 %	3,1 %	3,7 %			

Figur 6.2 Historisk og forventet årslønn basert på erfarte og forventede vekstfaktorer for personell i Forsvarssektoren (1994–2012)

Vi må regne med at veksten i regulativlønnen vil være betydelig også fremover, men pga en forventet lavkonjunktur frem mot slutten av neste langtidsperiode forventes regulativlønnsvæksten å bli noe lavere i Norge som helhet. Nedgangen i årlig lønnsvekst i perioden 2009–2012 forventes å bli 0,2 %-poeng i forhold til perioden 2001–2007³⁸. Utviklingen de siste årene gjør det sannsynlig at lønnsveksten i staten kommer til å være noe høyere enn i Norge generelt de nærmeste årene. Vi har indikert dette ved å videreføre lønnsveksten for staten på ca 3 % i neste langtidsperiode.

For Forsvaret forventes det at regulativlønnsvæksten opprettholdes rundt 2,8 % i perioden 2009–2012. Dette begrunnes med den nevnte nedgangskonjunktoren, men også strukturelt med noe redusert lønnsvekst i forbindelse med økt andel avdelingsbefal i strukturen. Veksten i tillegg vil sannsynligvis også reduseres noe sammenliknet med perioden 2001–2007. Dette skyldes at *det gjennomsnittlige* aktivitetsnivået anses å være på et historisk høyt nivå. Selv om enkelte deler av Forsvaret ønsker mer aktivitet, tror vi likevel at Forsvaret som en helhet er tjent med å begrense ytterligere vekst i aktivitetsnivået de nærmeste årene. Imidlertid forventes det at veksten i tilleggssatsene reduseres noe pga av lavkonjunktoren (koblet mot regulativlønn). Videre kan en økt andel av lavere befal og en forenkling av lønssystemet bidra til at de totale aktivitetsbaserte tillegg reduseres noe (gjennom bevisstgjøringen av bruken). Hvis Forsvarets lykkes i å forenkle

³⁸ Basert på prognoser fra SSB 29.05.2008: <http://www.ssb.no/kt/main.html>.

lønnssystemet slik også lønnsutvalget foreslår [12], og endrer sammensetningen i personellporteføljen ved å innføre flere på lavere militær grad, kan veksten i tillegg bli lavere enn 3 %. Med utgangspunkt i den historiske utviklingen, og forventninger om en svak konjunkturedgang i neste langtidsperiode (2009–2012), anbefales det at Forsvaret legger til grunn en 3 % årlig økning i gjennomsnittlige personellkostnader (alternativ B).

I figur 6.2 presenteres tre alternative utviklingsbaner (A, B og C) for årslønnen i Forsvaret. Avhengig av hvilken utvikling man legger til grunn er det en forventning om at gjennomsnittlig årslønn i Forsvaret og forsvarssektoren er oppunder 600 000 NOK i utgangen av planperioden (2007-kroner). Det høyeste anslaget får man dersom man legger historisk vekst i regulativlønn og tillegg til grunn (alternativ A). Alternativ B, som legger til grunn dagens utviklingstrekk, reduserer veksten i årslønnen noe. Hvis Forsvaret skulle lykkes med å implementere en vesentlig høyere andel lavere befal enn i dagens struktur, kan dette bidra til at veksten trekkes ytterligere ned. Dette er illustrert med alternativ C som gir en gjennomsnittlig årslønn i slutten av perioden på ca 570 000 kroner.

6.4 Videre arbeid

Denne rapporten er en videreføring og utvidelse av FFI-rapport 2004/03657 – ”Kostnadsutviklingen i Forsvaret”, med fokus på personellkostnader. En naturlig videre analyse for å komplettere bildet av driftskostnadsutviklingen i Forsvaret, er en dybdestudie av kostnader i forbindelse med materiell, varer og tjenester (MVT). En slik analyse er allerede påbegynt i prosjekt KOSTER II.

Det er også av interesse å se nærmere på Forsvarets personellkostnadsutvikling, eksempelvis når det gjelder gjennomsnittskostnaden fordelt på grad og alder. Som allerede nevnt er en av utfordringene i forbindelse med dette at Forsvaret per i dag ikke registrerer historiske data i sine systemer. FFI har startet systematisk lagring av denne informasjonen og vil dermed over tid opparbeide et grunnlag for å analysere dette nærmere. Videre er det også av interesse å analysere gjennomsnittskostnader fordelt på geografisk plassering (personal-delområde) og avdeling. Alle disse analysene vil bidra til et bedre grunnlag for å kunne sammenlikne ulike enheter i Forsvaret, både med hensyn til kostnader og effektivitet i leveransene.

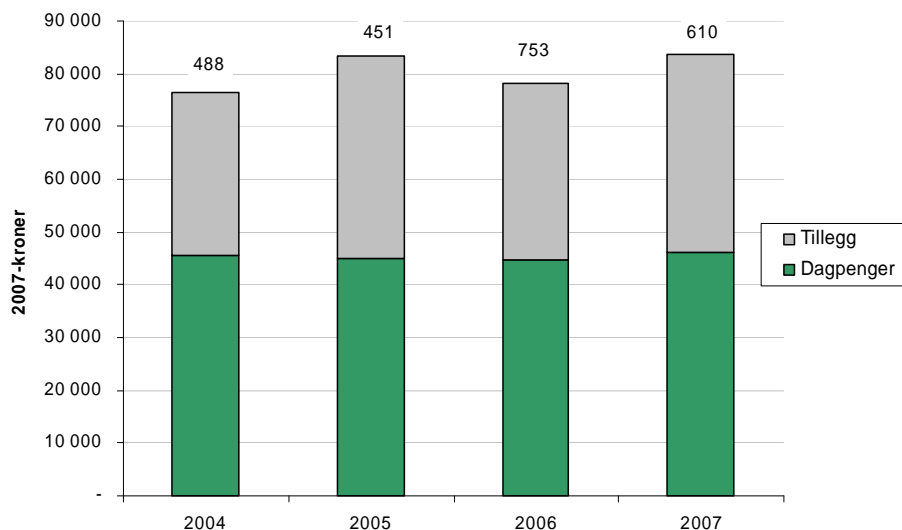
Et tredje område for videre arbeid er å koble det aktivitetsnivået beskrevet i denne rapporten med oppgaver, ambisjoner og målsetninger til de ulike avdelingene/strukturelementene i Forsvaret. Dette vil kunne gi et bedre beslutningsgrunnlag for å foreta prioriteringer og avklare ambisjonsnivå for de ulike enheter i Forsvaret.

Referanser

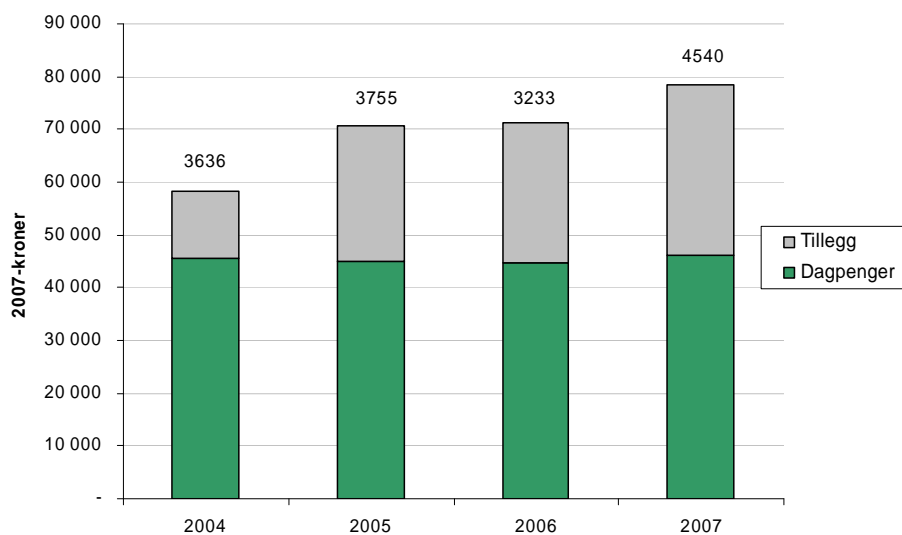
Bibliography

- [1] Steder Frank Brundtland, Berg-Knutsen Espen, and Pløen Sven-Erik, "Kostnadsutviklingen i Forsvaret (1994-2003)," FFI Rapport 2004/03657, 2004.
- [2] Steder Frank Brundtland, Sendstad Cecilie, and Johansen Per Kristian, "Kostnadsutviklingen i Forsvaret (1994-2007) - MVT og EBA," FFI Rapport 2008/01002, 2007.
- [3] Vamraak Tore and Berg-Knutsen Espen, "Makroøkonomiske trender - Forsvaret i en makroøkonomisk ramme 1960-2040," FFI Rapport 2006/00003, 2006.
- [4] Finansdepartementet, "Reglement for økonomistyring i staten," FIN Publikasjon R-0564B, 2006.
- [5] Ø. Forsvarets overkommando, "Forsvarets kontoplan," Årlig FO Publikasjon 2003.
- [6] Ø. o. s. Forsvarsstaben/Personell, "Forsvarets kontoplan," Årlig FST/PØS Publikasjon 2007.
- [7] Gulichsen Steinar, Steder Frank Brundtland, and Vamraak Tore, "KOSTMOD - ressursoppdatering i forbindelse med PFA03," FFI Rapport 2002/04639, 2003.
- [8] Forsvarsdepartementet, "Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier," St.prp.nr.48 (2007-2008) 2008.
- [9] Johansen Per Kristian and Berg-Knutsen Espen, "Enhetskostnadsvekst i Forsvaret," FFI Rapport 2006/00900, 2006.
- [10] Kjærnbæk Hans Martin, Vamraak Tore, and Bruun Tor Erling, "Materiellrelatert driftskostnadsvekst i Forsvaret," FFI Rapport 2005/00358, 2005.
- [11] Prosjekt FS-07, "Forsvarssjefens forsvarsstudie 2007 - sluttrapport," Forsvarssjefens forsvarsstudie 2007.
- [12] Lønnsutvalget, "Sluttrapport fra lønnsprosjektet," Forsvarsdepartementet 2007.

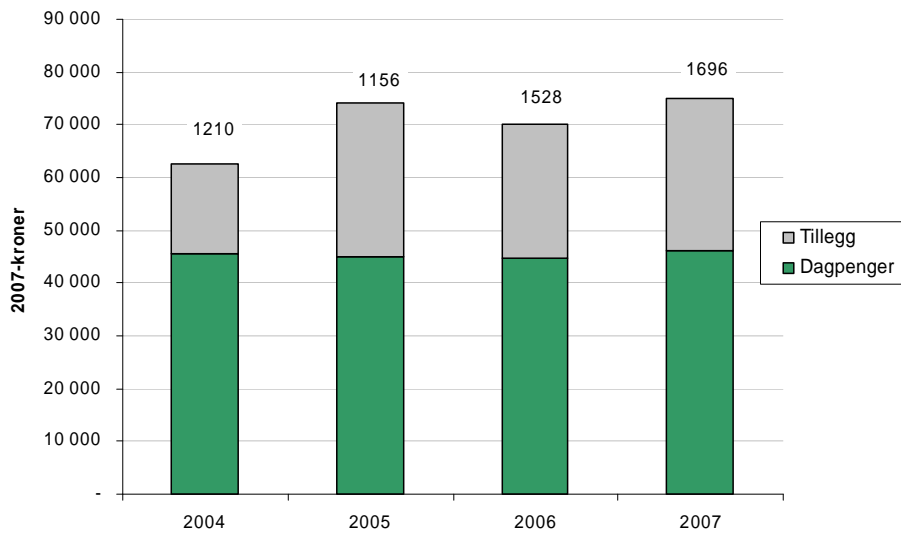
Appendix A Førstegangstjeneste – gjennomsnittlige personellkostnader fordelt på objekt



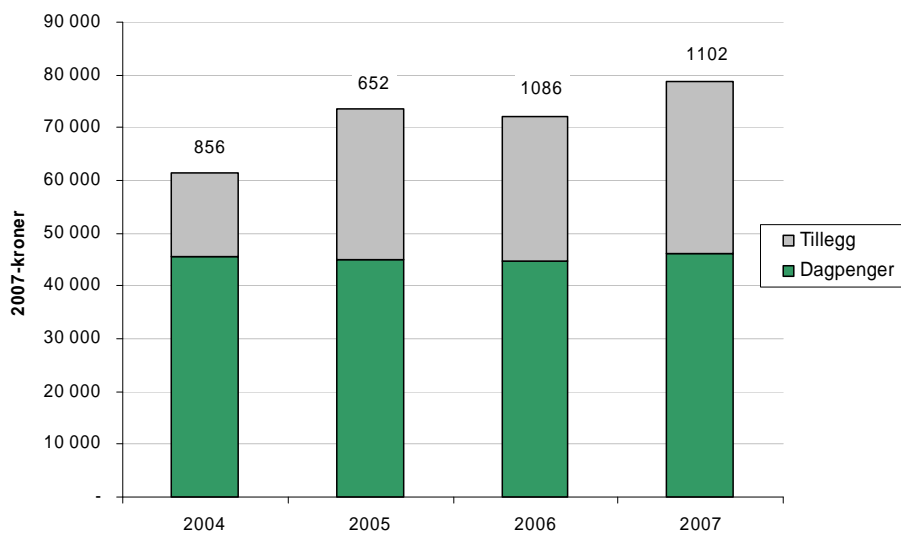
Figur A.1 Gjennomsnittlige personellkostnader i førstegangstjenesten, fordelt på dagpenger og tillegg (2004-2007) – Fellesobjektet (Kapittel 1719, 1720, 1725 og 1795)



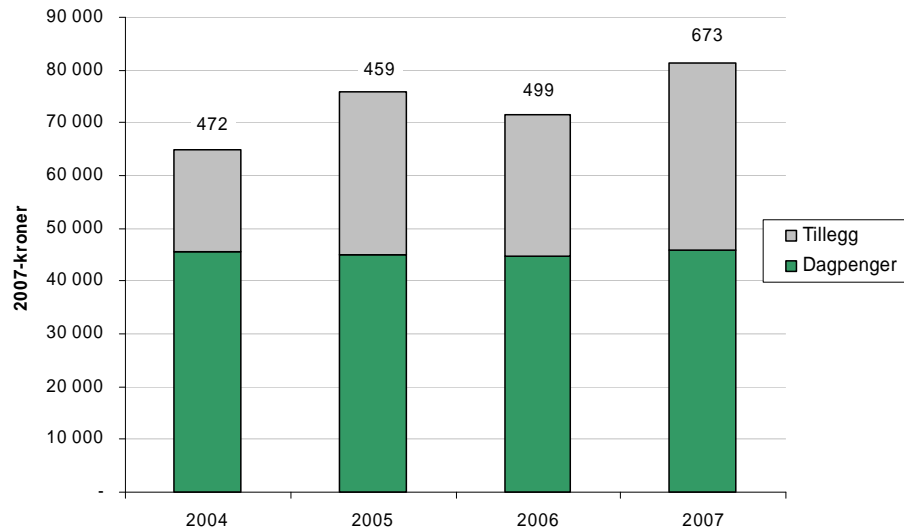
Figur A.2 Gjennomsnittlige personellkostnader i førstegangstjenesten, fordelt på dagpenger og tillegg (2004-2007) – Hæren (Kapittel 1731)



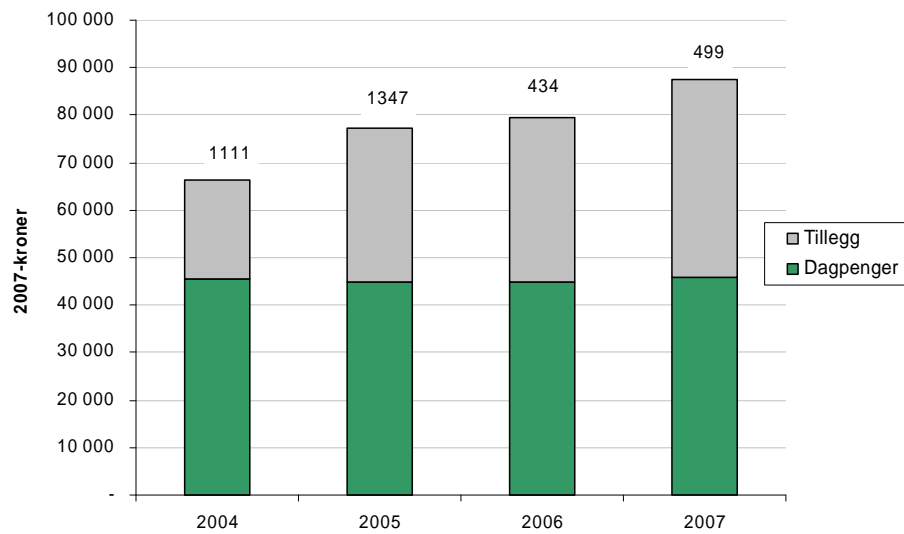
Figur A.3 Gjennomsnittlige personellkostnader i førstegangstjenesten, fordelt på dagpenger og tillegg (2004-2007) – Sjøforsvaret (Kapittel 1732)



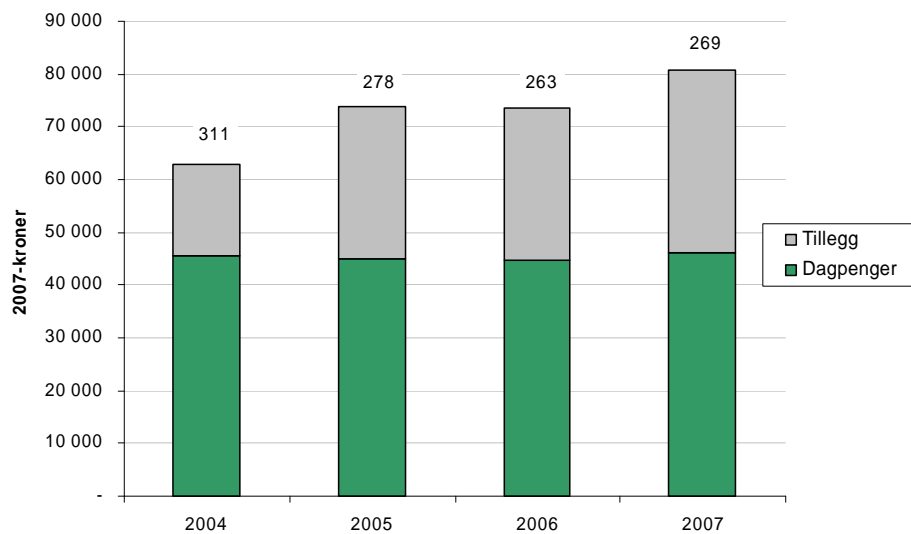
Figur A.4 Gjennomsnittlige personellkostnader i førstegangstjenesten, fordelt på dagpenger og tillegg (2004-2007) – Luftforsvaret (Kapittel 1733)



Figur A.5 Gjennomsnittlige personellkostnader i førstegangstjenesten, fordelt på dagpenger og tillegg (2004-2007) – Heimevernet (Kapittel 1734)

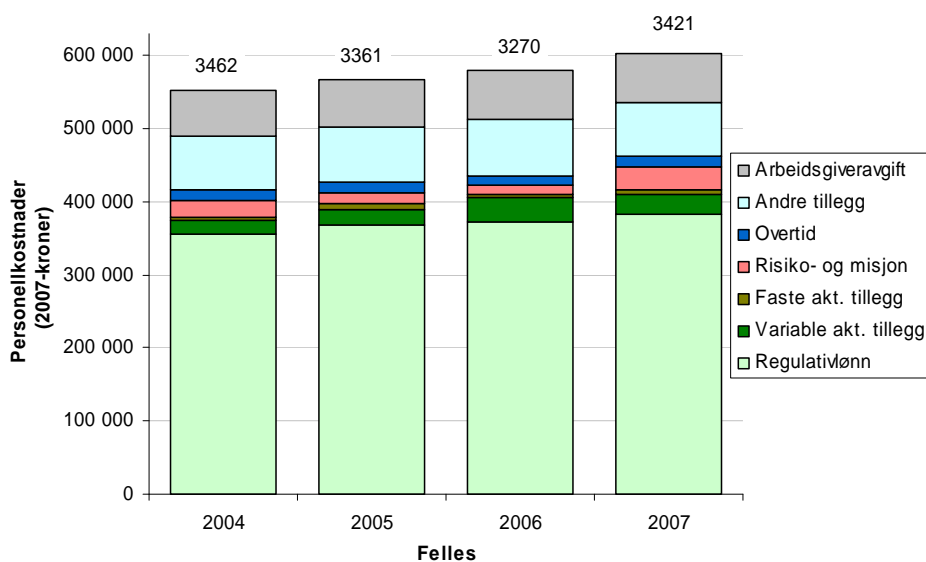


Figur A.6 Gjennomsnittlige personellkostnader i førstegangstjenesten, fordelt på dagpenger og tillegg (2004-2007) – Forsvarets logistikkorganisasjon (Kapittel 1740 og 1760)

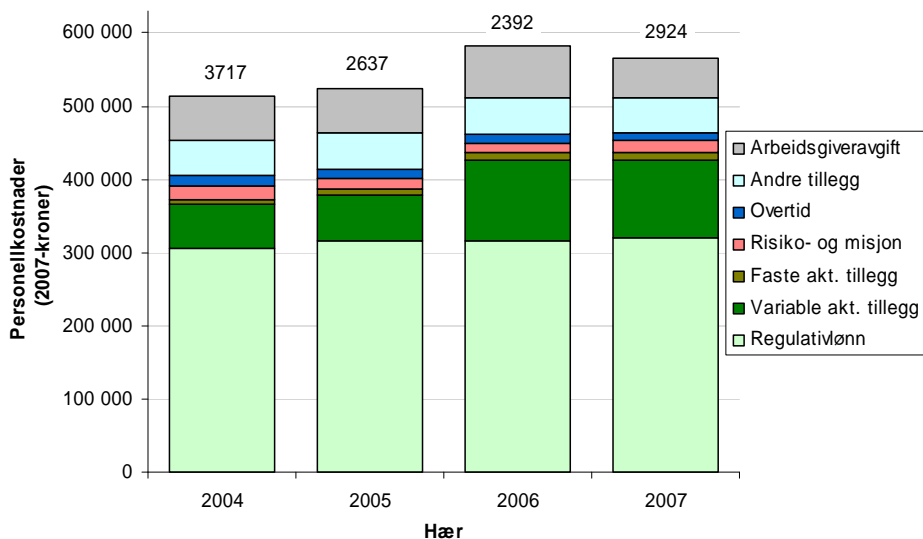


Figur A.7 Gjennomsnittlige personellkostnader i førstegangstjenesten, fordelt på dagpenger og tillegg (2004-2007) – Kystvakten (Kapittel 1790)

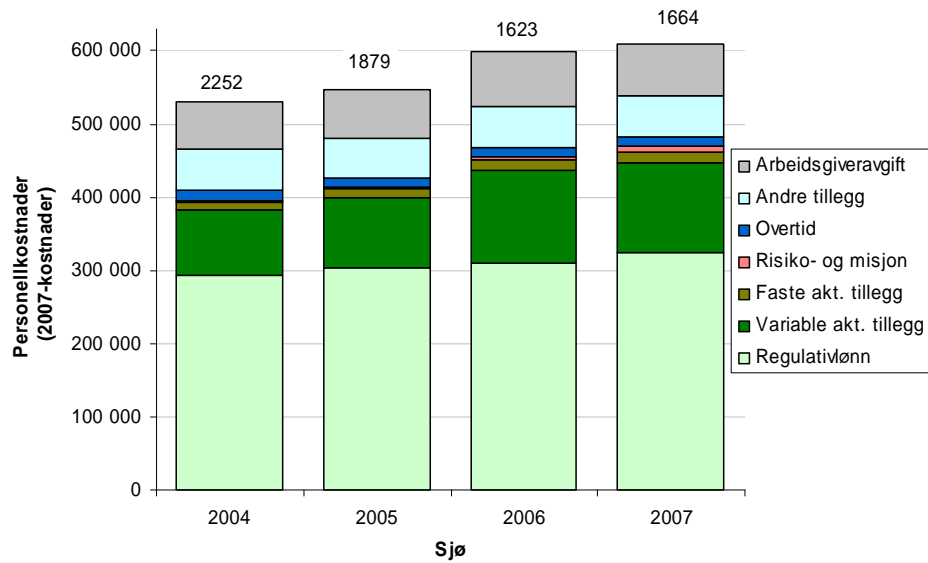
Appendix B Gjennomsnittlige personellkostnader for rapporterte årsverk fordelt på objekt



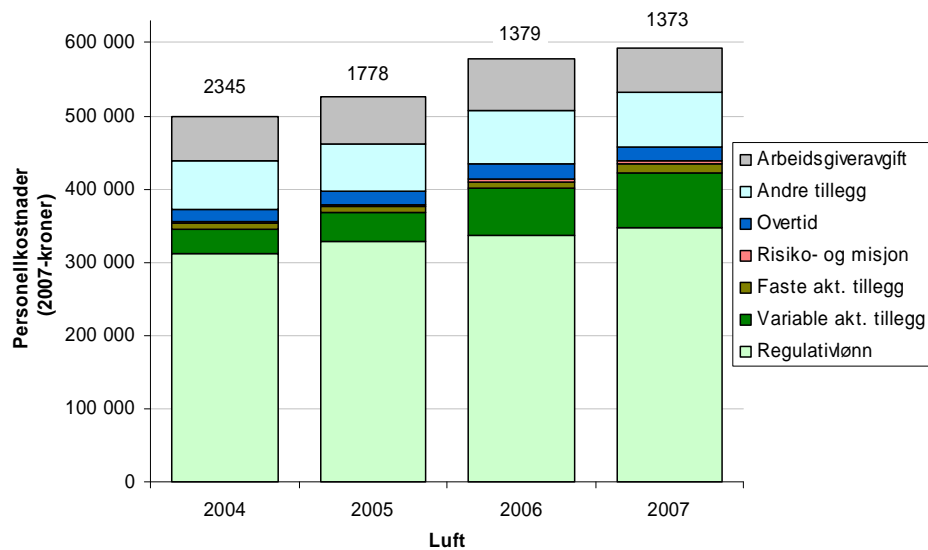
Figur B.1 Gjennomsnittlige personellkostnader i Fellesobjektet (Kapittel 1719, 1720, 1725, 1792 og 1795), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



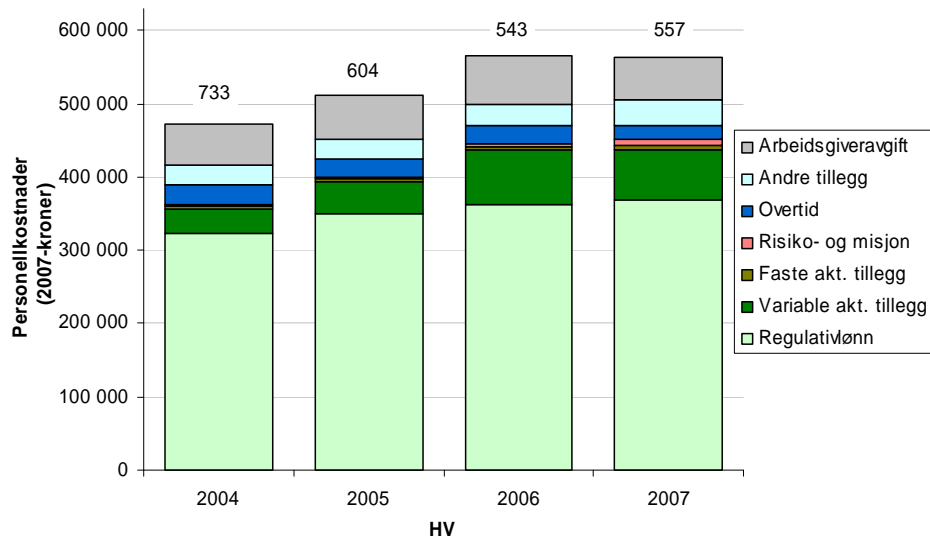
Figur B.2 Gjennomsnittlige personellkostnader i Hæren (Kapittel 1731), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



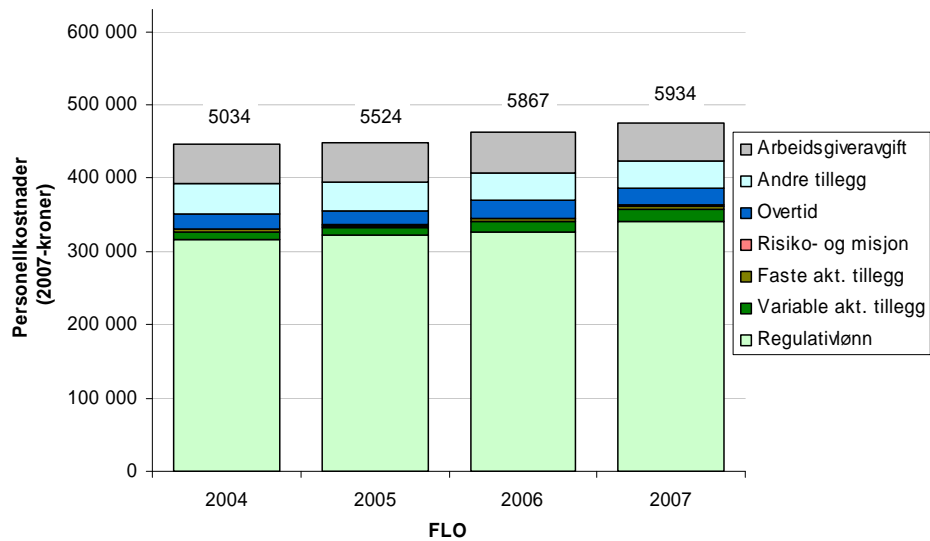
Figur B.3 Gjennomsnittlige personellkostnader i Sjøforsvaret (Kapittel 1732), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



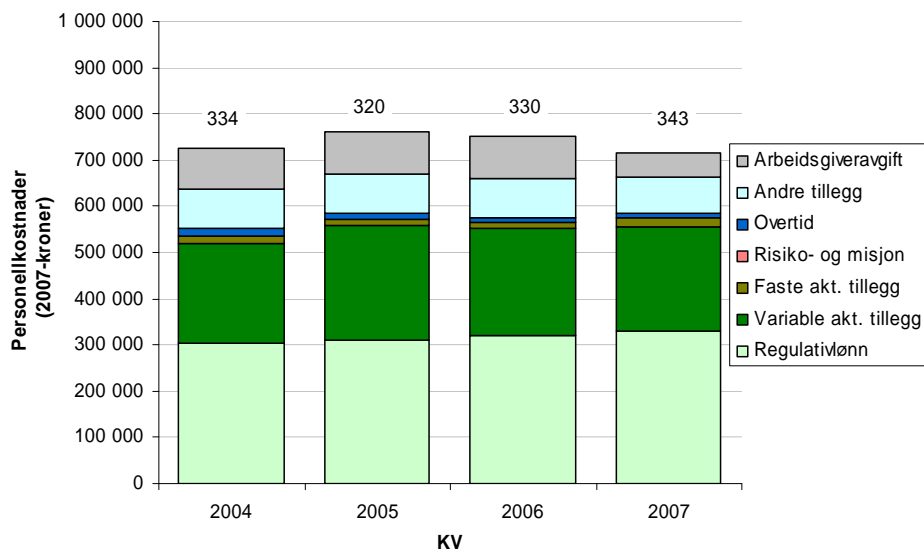
Figur B.4 Gjennomsnittlige personellkostnader i Luftforsvaret (Kapittel 1733), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



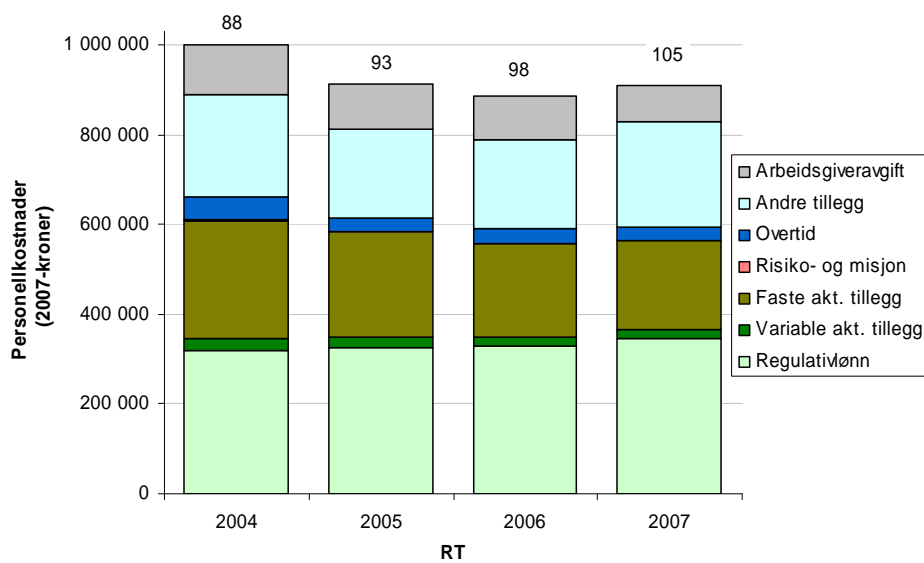
Figur B.5 Gjennomsnittlige personellkostnader i Heimevernet (Kapittel 1734), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



Figur B.6 Gjennomsnittlige personellkostnader i Forsvarets logistikkorganisasjon (Kapittel 1740 og 1760), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)

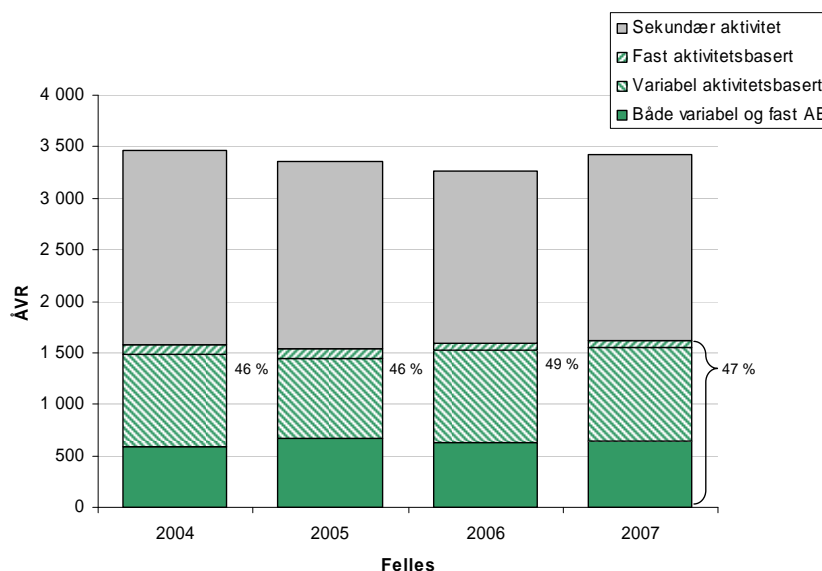


Figur B.7 Gjennomsnittlige personellkostnader i Kystvakten (Kapittel 1790), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)

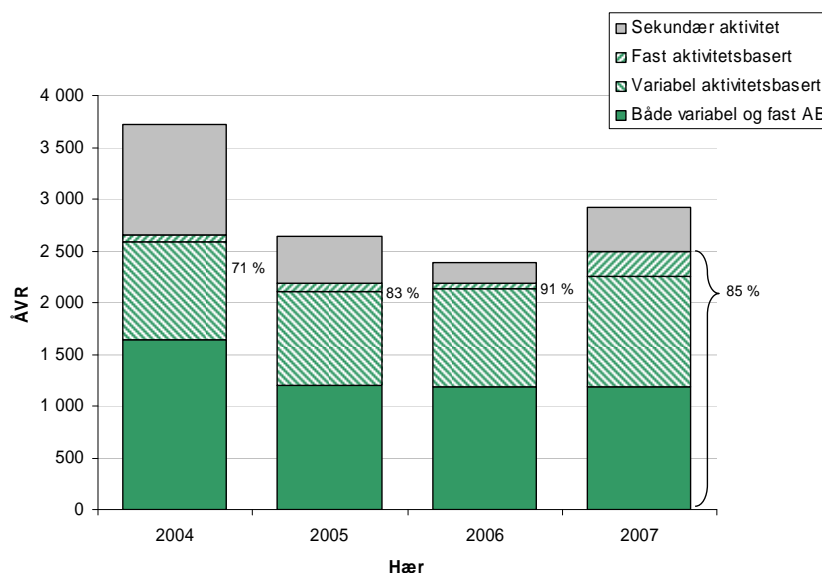


Figur B.8 Gjennomsnittlige personellkostnader i Redningstjenesten (Kapittel 1791), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)

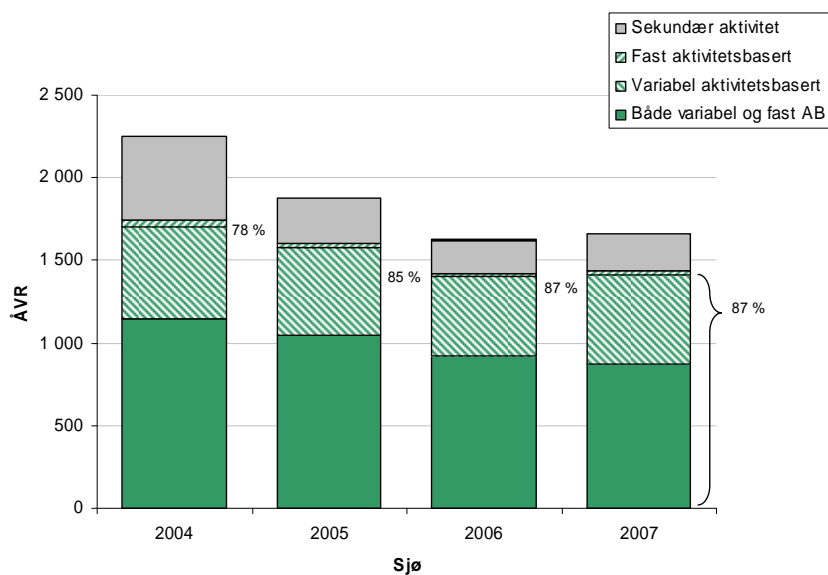
Appendix C Rapporterte årsverk fordelt på primær- og sekundæraktivitet pr objekt



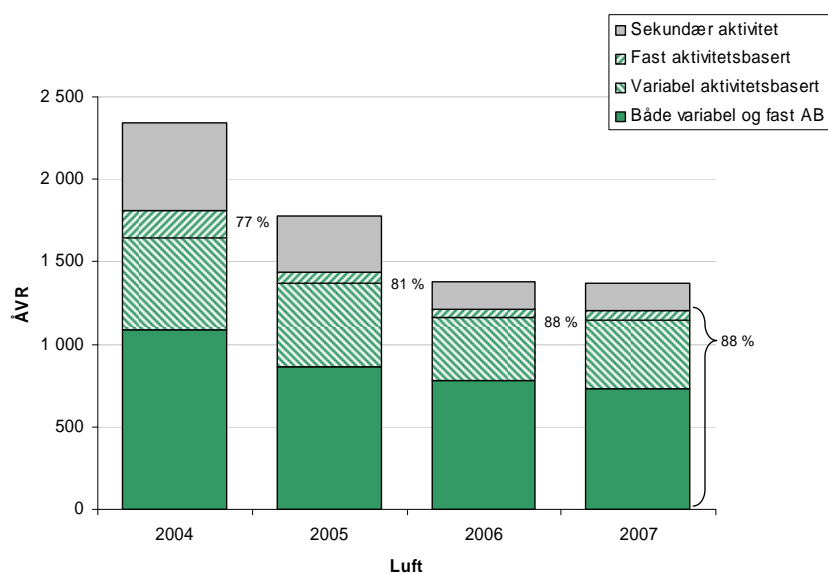
Figur C.1 Årsverksforbruket i fellesobjektet (kapittel 1719, 1720, 1725, 1792 og 1795) fordelt på primæraktivitet (fast og variabel aktivitetsbasert lønnsutgift) og sekundæraktivitet (ingen utbetalinger relatert til aktivitet)



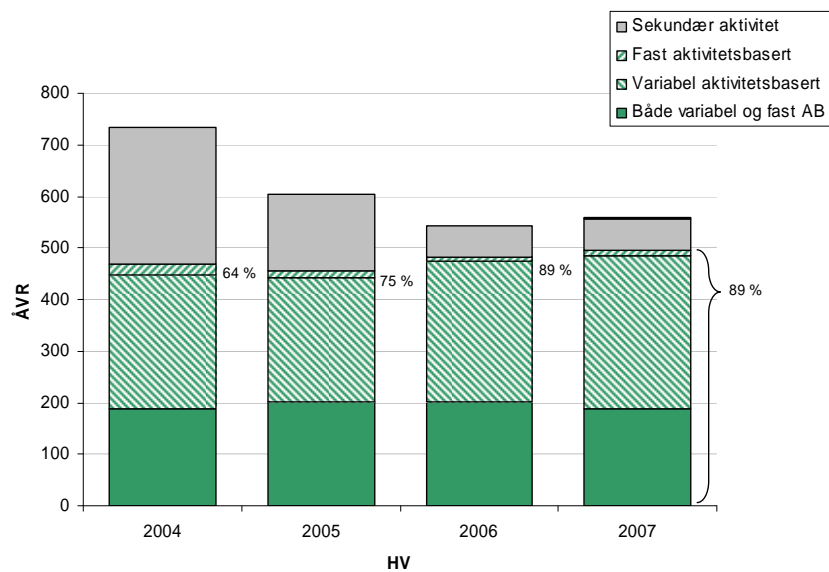
Figur C.2 Årsverksforbruket i hæren (kapittel 1731) fordelt på primæraktivitet (fast og variabel aktivitetsbasert lønnsutgift) og sekundæraktivitet (ingen utbetalinger relatert til aktivitet)



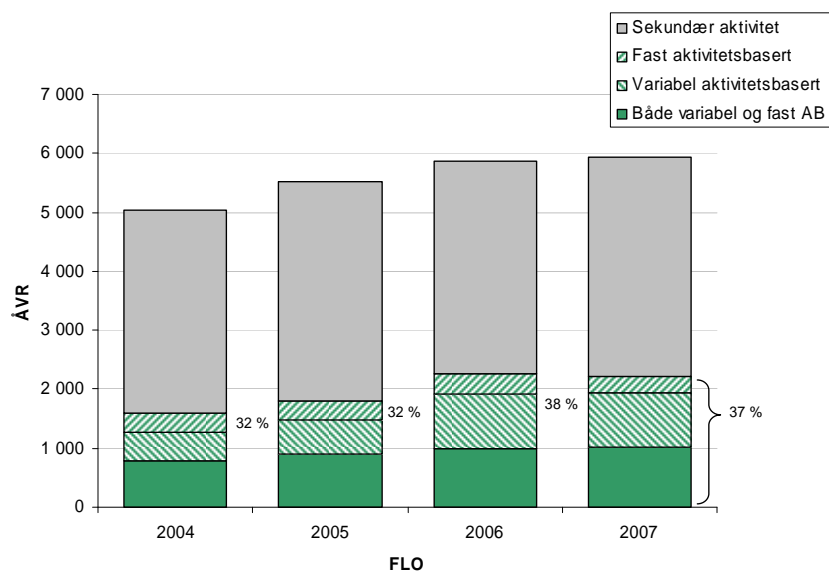
Figur C.3 Årsverksforbruket i sjøforsvaret (kapittel 1732) fordelt på primæraktivitet (fast og variabel aktivitetsbasert lønnsutgift) og sekundæraktivitet (ingen utbetalinger relatert til aktivitet)



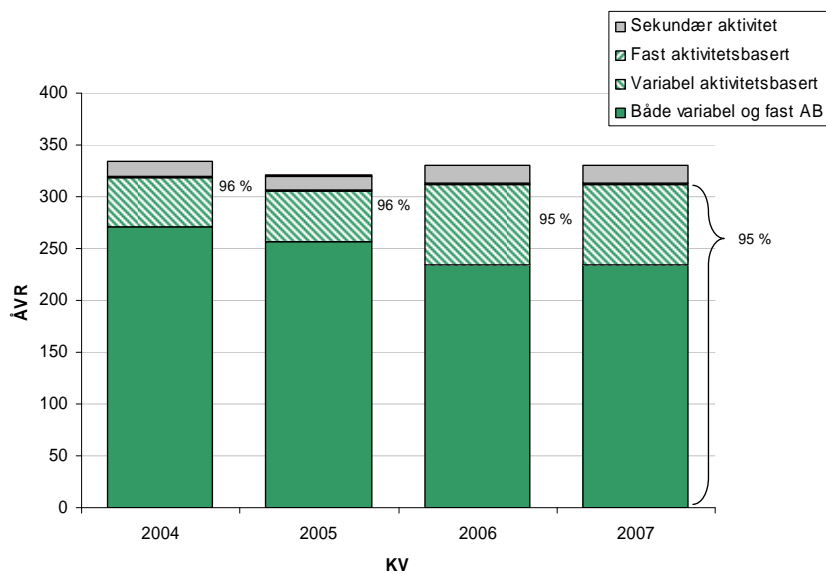
Figur C.4 Årsverksforbruket i luftforsvaret (kapittel 1733) fordelt på primæraktivitet (fast og variabel aktivitetsbasert lønnsutgift) og sekundæraktivitet (ingen utbetalinger relatert til aktivitet)



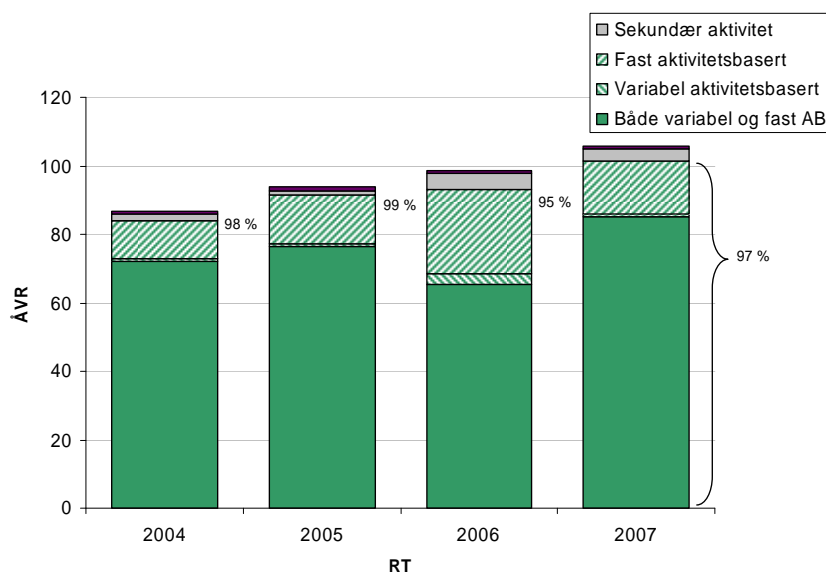
Figur C.5 Årsverksforbruket i heimevernet (kapittel 1734) fordelt på primæraktivitet (fast og variabel aktivitetsbasert lønnsutgift) og sekundæraktivitet (ingen utbetalinger relatert til aktivitet)



Figur C.6 Årsverksforbruket i forswarets logistikkorganisasjon (kapittel 1740 og 1760) fordelt på primæraktivitet (fast og variabel aktivitetsbasert lønnsutgift) og sekundæraktivitet (ingen utbetalinger relatert til aktivitet)

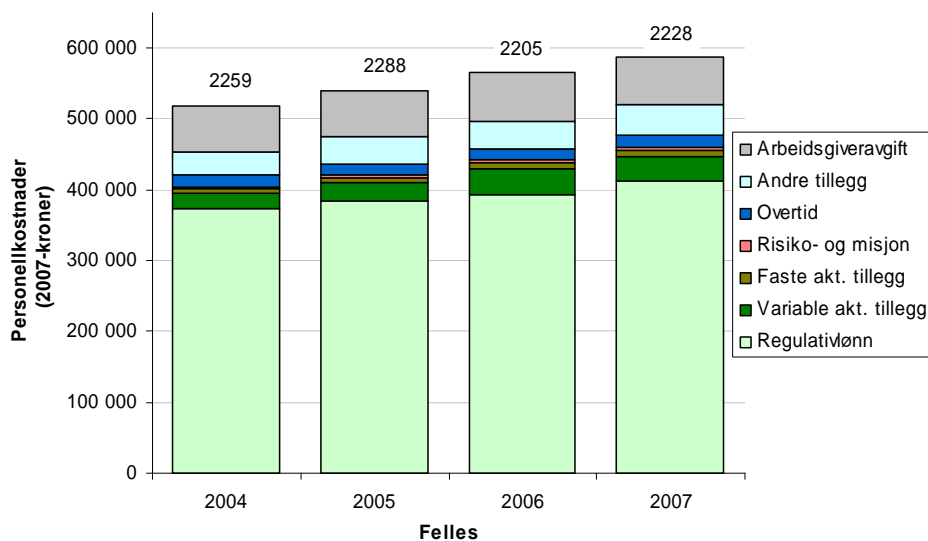


Figur C.7 Årsverksforbruket i kystvakten (kapittel 1790) fordelt på primæraktivitet (fast og variabel aktivitetsbasert lønnsutgift) og sekundæraktivitet (ingen utbetalinger relatert til aktivitet)

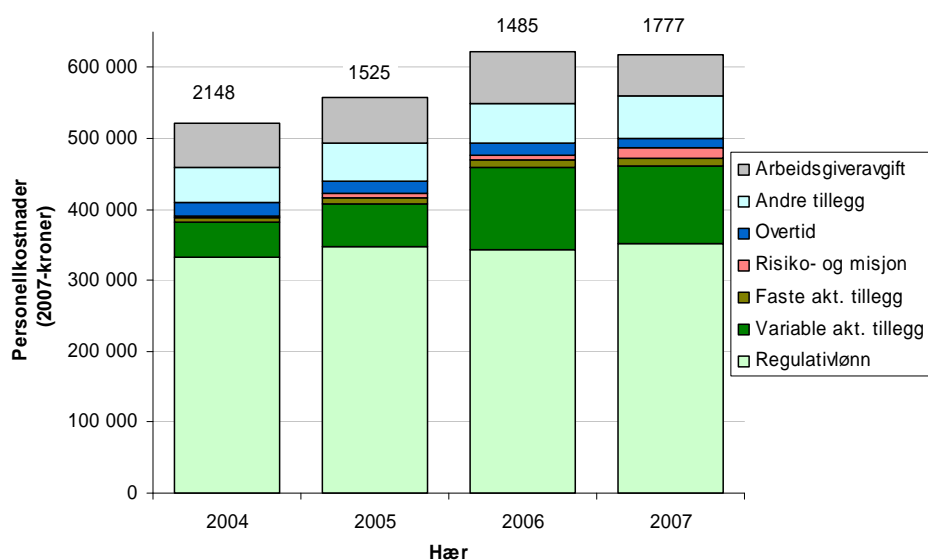


Figur C.8 Årsverksforbruket i redningstjenesten (kapittel 1791) fordelt på primæraktivitet (fast og variabel aktivitetsbasert lønnsutgift) og sekundæraktivitet (ingen utbetalinger relatert til aktivitet)

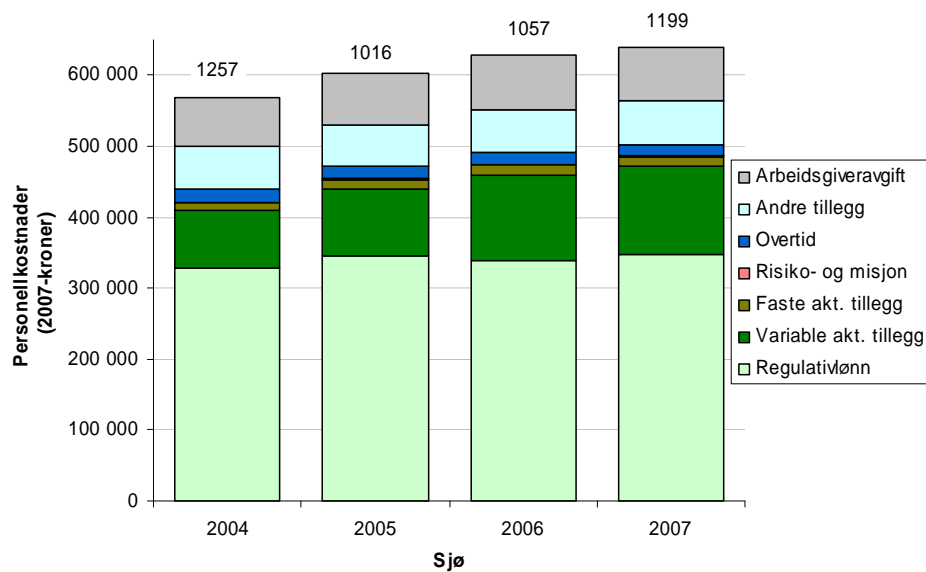
Appendix D Gjennomsnittlige personellkostnader for rapporterte årsverk fordelt på MG og objekt



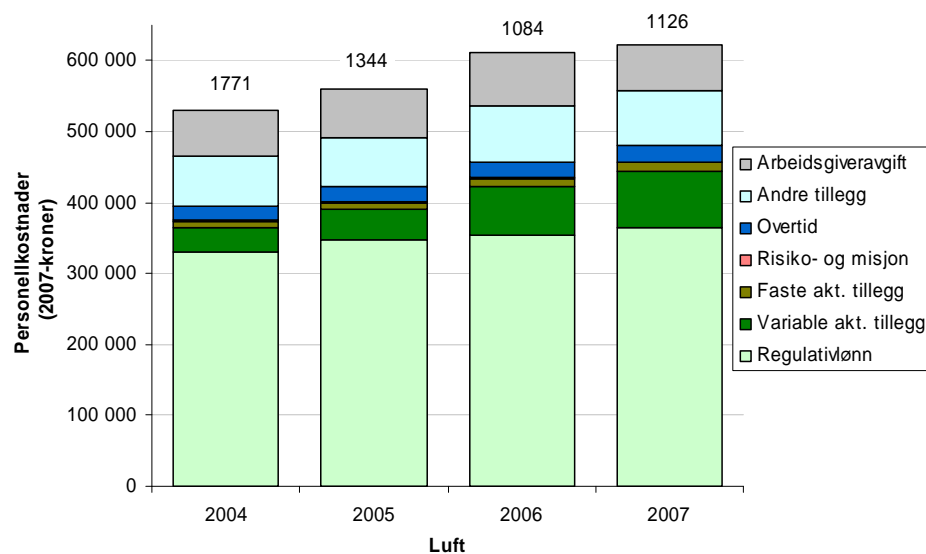
Figur D.1 Gjennomsnittlige personellkostnader for faste stillinger i Fellesobjektet (Kapittel 1719, 1720, 1725, 1792 og 1795), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



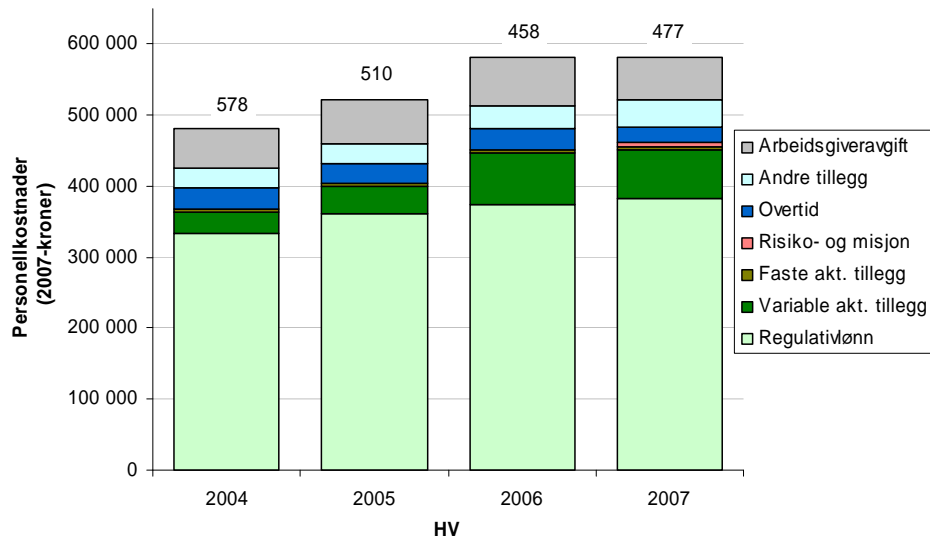
Figur D.2 Gjennomsnittlige personellkostnader for faste stillinger i Hæren (Kapittel 1731), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



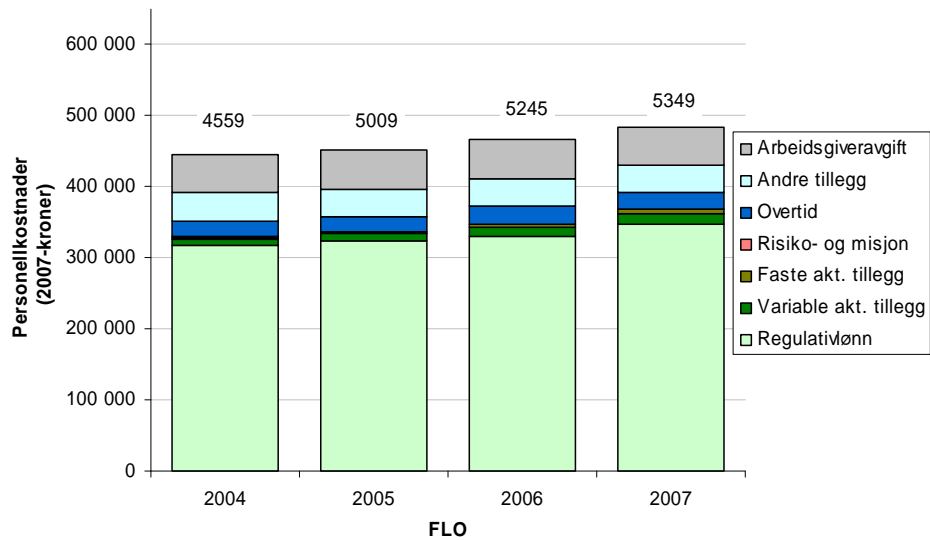
Figur D.3 Gjennomsnittlige personellkostnader for faste stillinger i Sjøforsvaret (Kapittel 1732), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



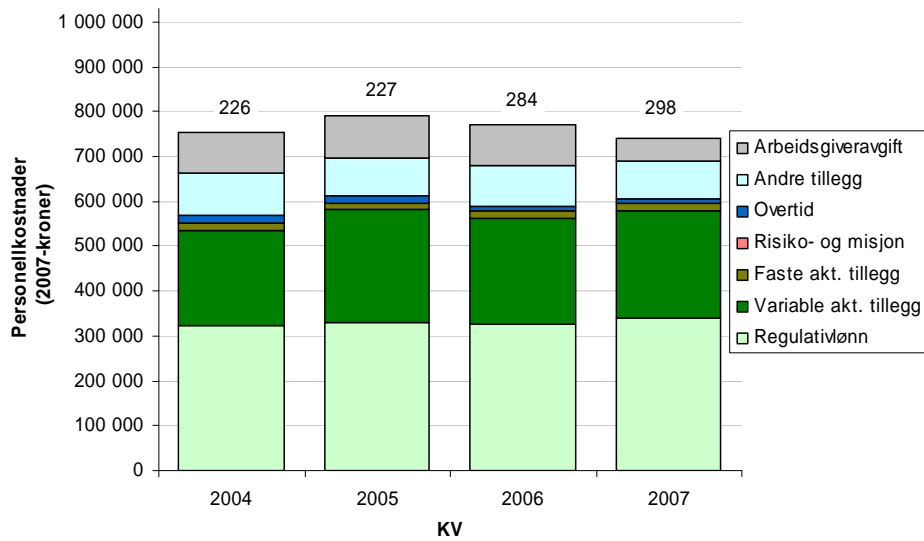
Figur D.4 Gjennomsnittlige personellkostnader for faste stillinger i Luftforsvaret (Kapittel 1733), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



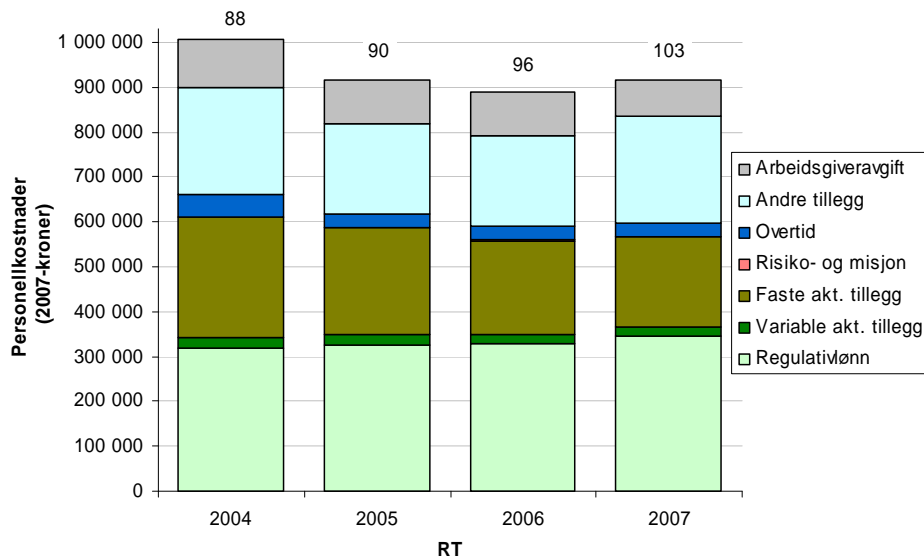
Figur D.5 Gjennomsnittlige personellkostnader for faste stillinger i Heimvernet (Kapittel 1734), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



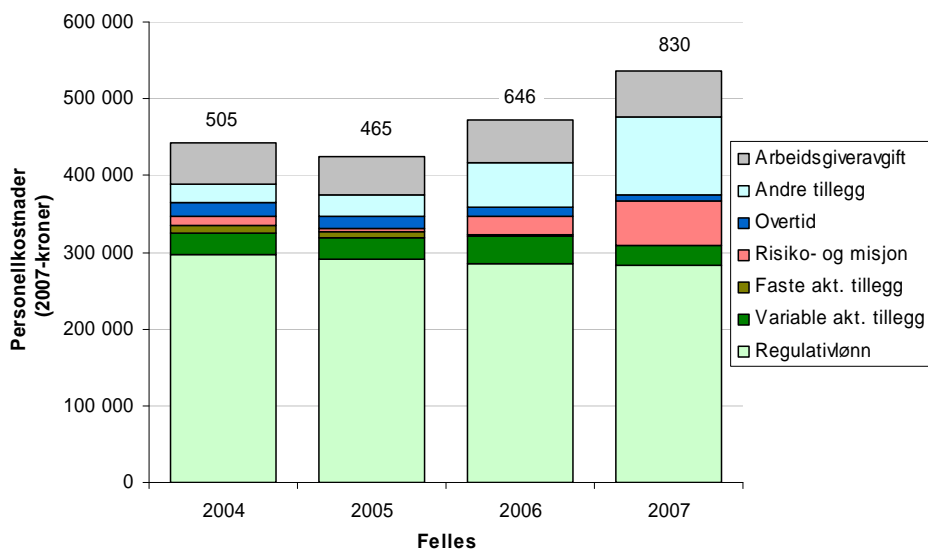
Figur D.6 Gjennomsnittlige personellkostnader for faste stillinger i Forsvarets logistikkorganisasjon (Kapittel 1740 og 1760), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



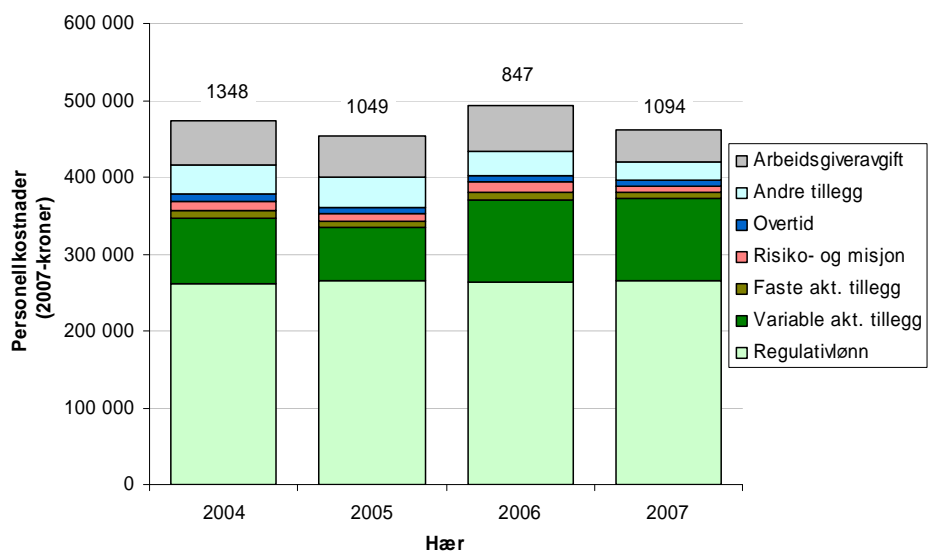
Figur D.7 Gjennomsnittlige personellkostnader for faste stillinger i Kystvakten (Kapittel 1790), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



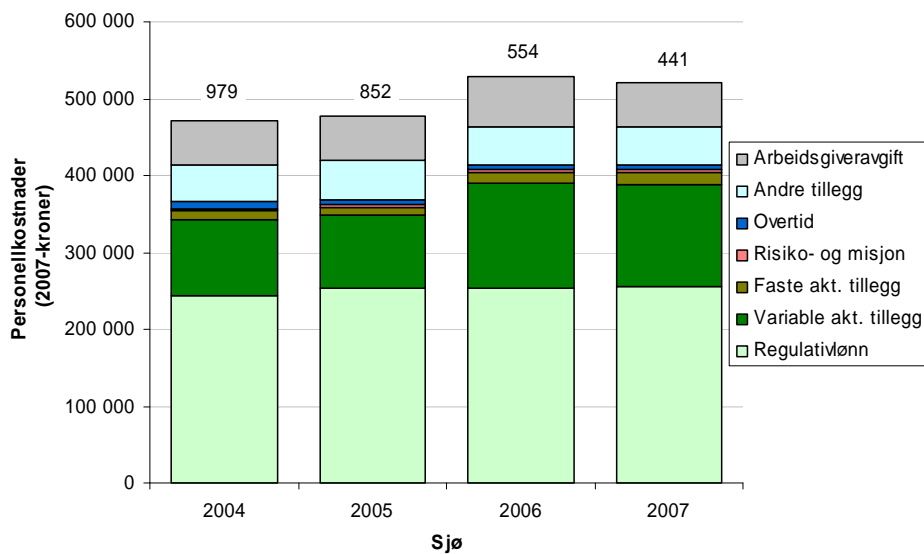
Figur D.8 Gjennomsnittlige personellkostnader for faste stillinger i Redningstjenesten (Kapittel 1791), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



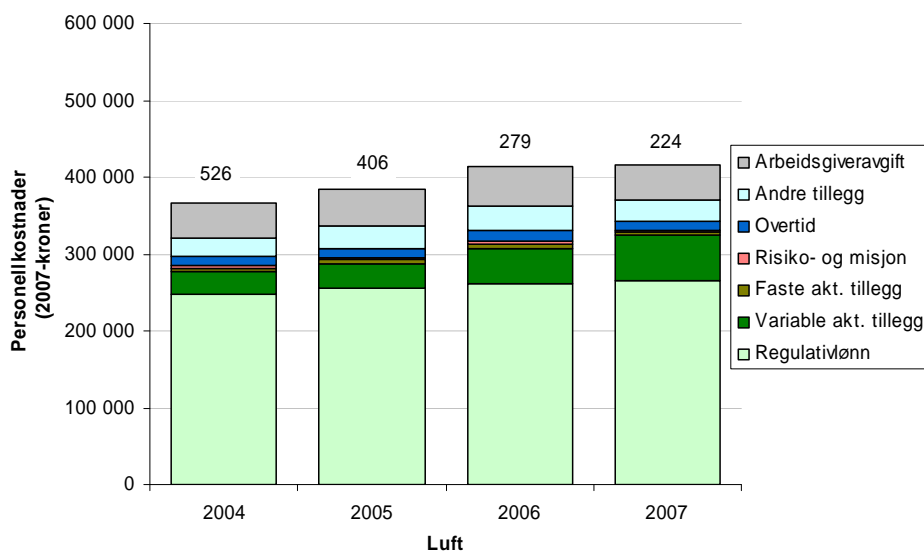
Figur D.9 Gjennomsnittlige personellkostnader for midlertidige stillinger i Fellesobjektet (Kapittel 1719, 1720, 1725, 1792 og 1795), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



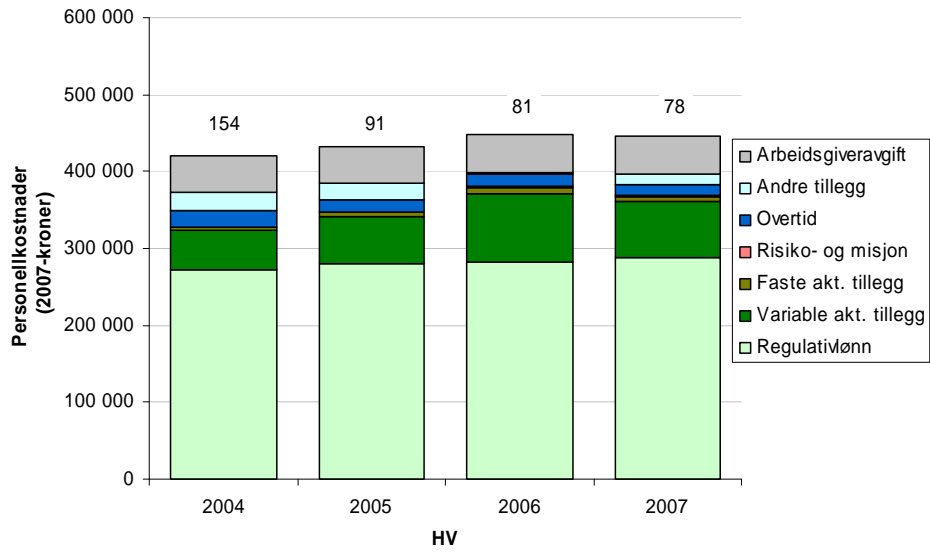
Figur D.10 Gjennomsnittlige personellkostnader for midlertidige stillinger i Hæren (Kapittel 1731), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



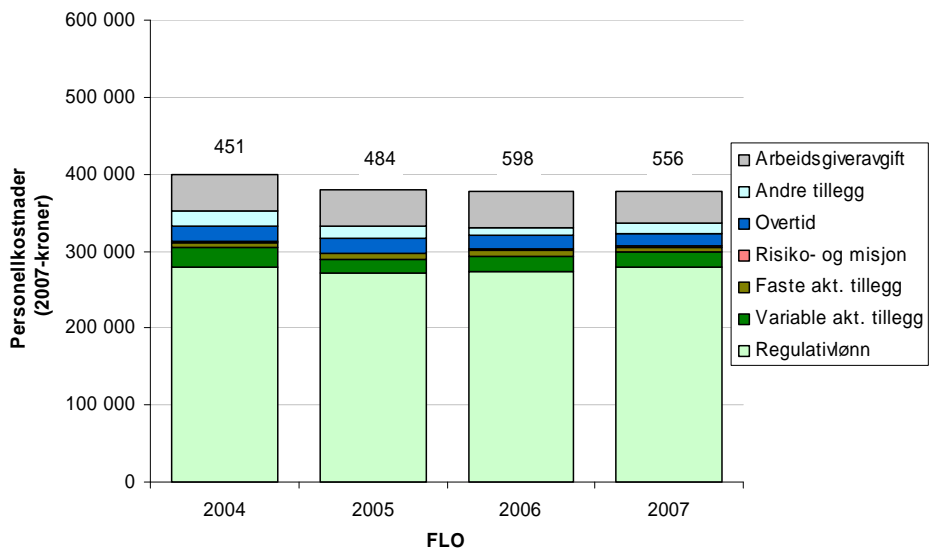
Figur D.11 Gjennomsnittlige personellkostnader for midlertidige stillinger i Sjøforsvaret (Kapittel 1732), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



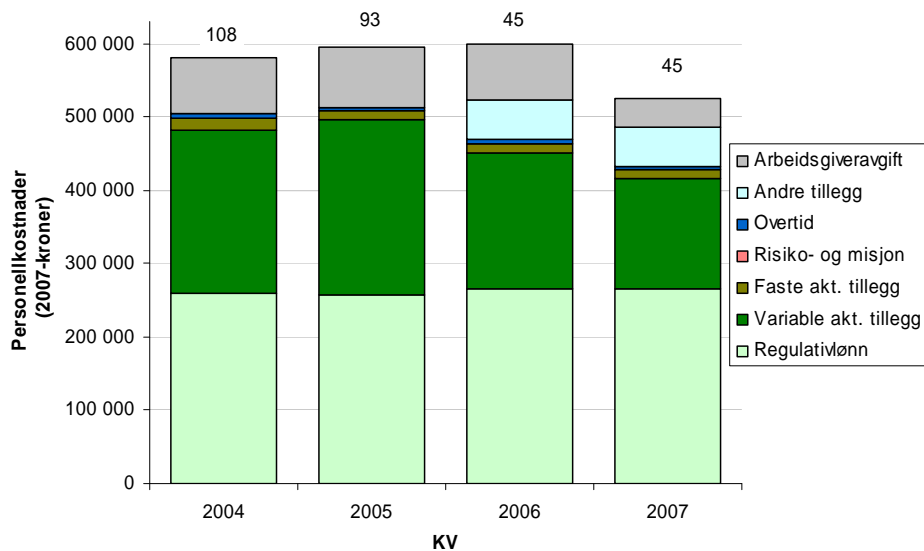
Figur D.12 Gjennomsnittlige personellkostnader for midlertidige stillinger i Luftforsvaret (Kapittel 1733), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



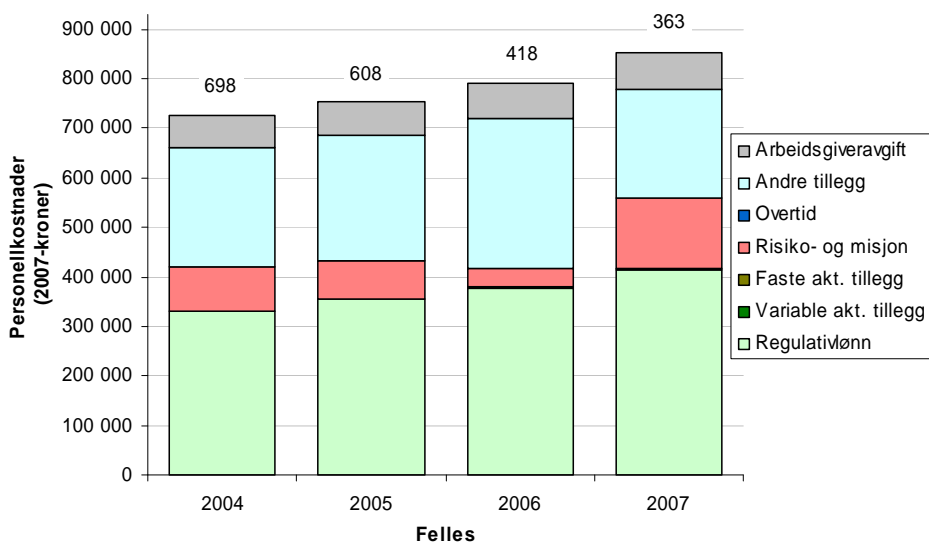
Figur D.13 Gjennomsnittlige personellkostnader for midlertidige stillinger i Heimevernet (Kapittel 1734), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



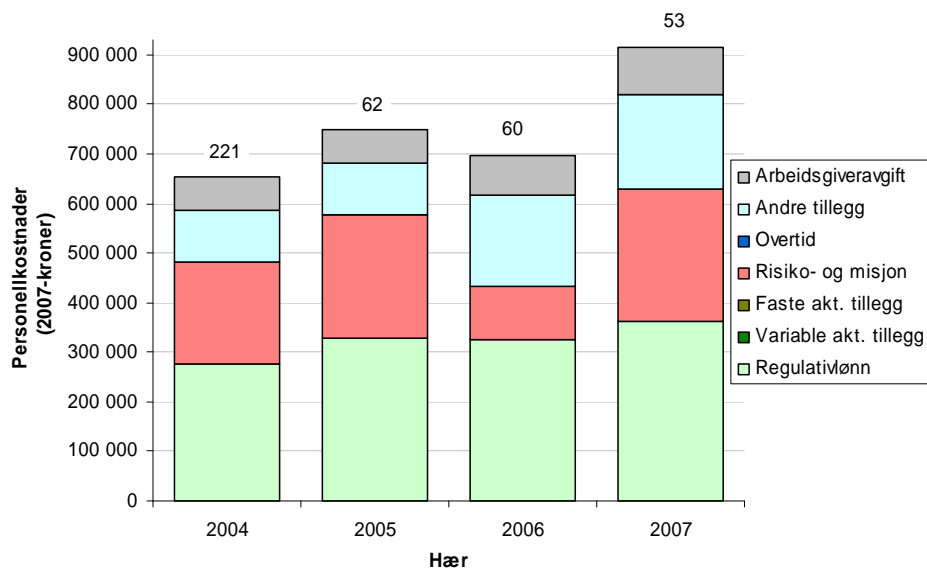
Figur D.14 Gjennomsnittlige personellkostnader for midlertidige stillinger i Forsvarets logistikkorganisasjon (Kapittel 1740 og 1760), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



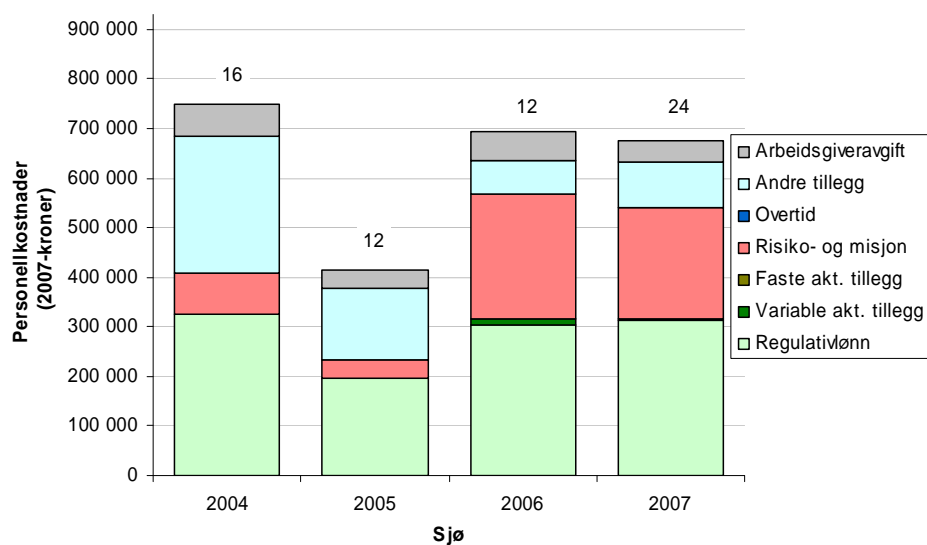
Figur D.15 Gjennomsnittlige personellkostnader for midlertidige stillinger i Kystvakten (Kapittel 1790), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



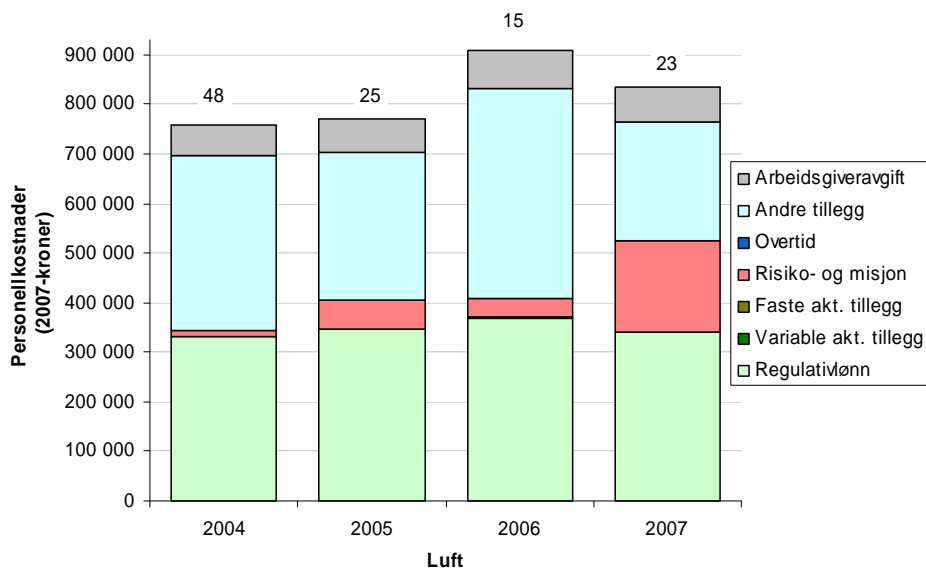
Figur D.16 Gjennomsnittlige personellkostnader for utenlandsstillinger i Fellesobjektet (Kapittel 1719, 1720, 1725, 1792 og 1795), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



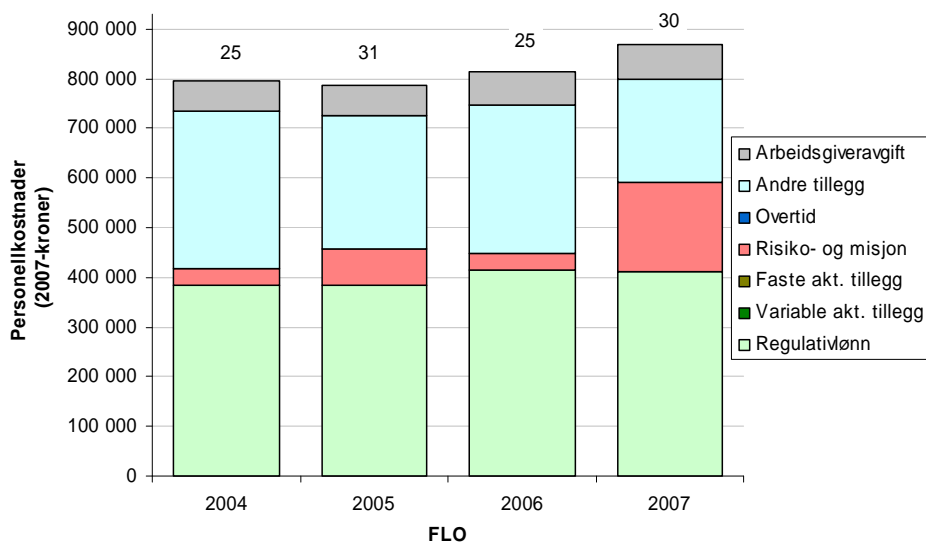
Figur D.17 Gjennomsnittlige personellkostnader for utenlandsstillinger i Hæren (Kapittel 1731), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



Figur D.18 Gjennomsnittlige personellkostnader for utenlandsstillinger i Sjøforsvaret (Kapittel 1732), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



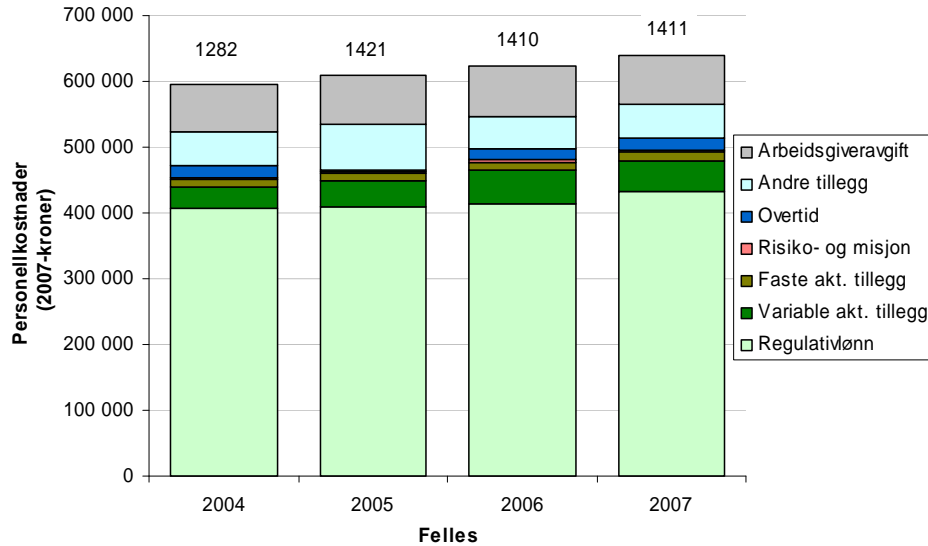
Figur D.19 Gjennomsnittlige personellkostnader for utenlandsstillinger i Luftforsvaret (Kapittel 1733), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



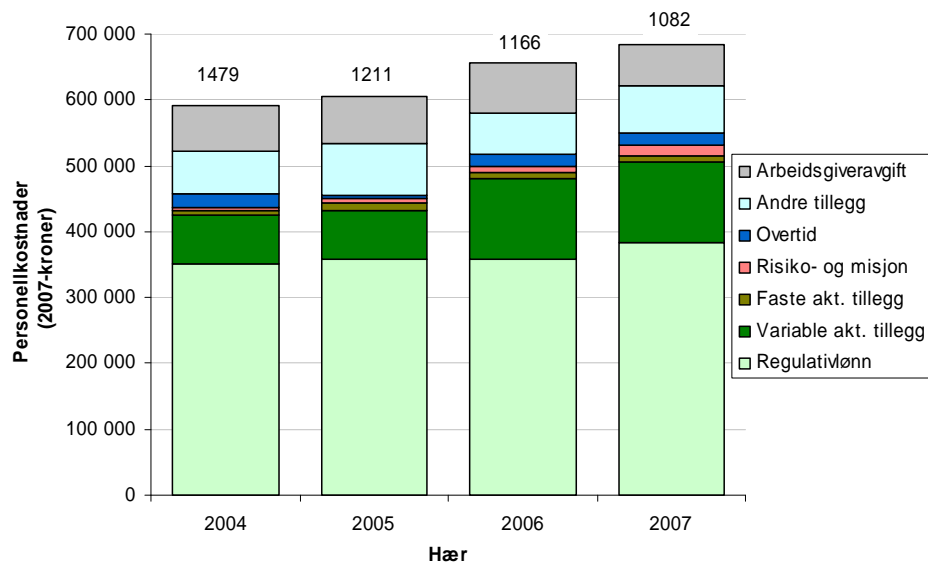
Figur D.20 Gjennomsnittlige personellkostnader for utenlandsstillinger i Forsvarets logistikkorganisasjon (Kapittel 1740 og 1760), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)

Appendix E

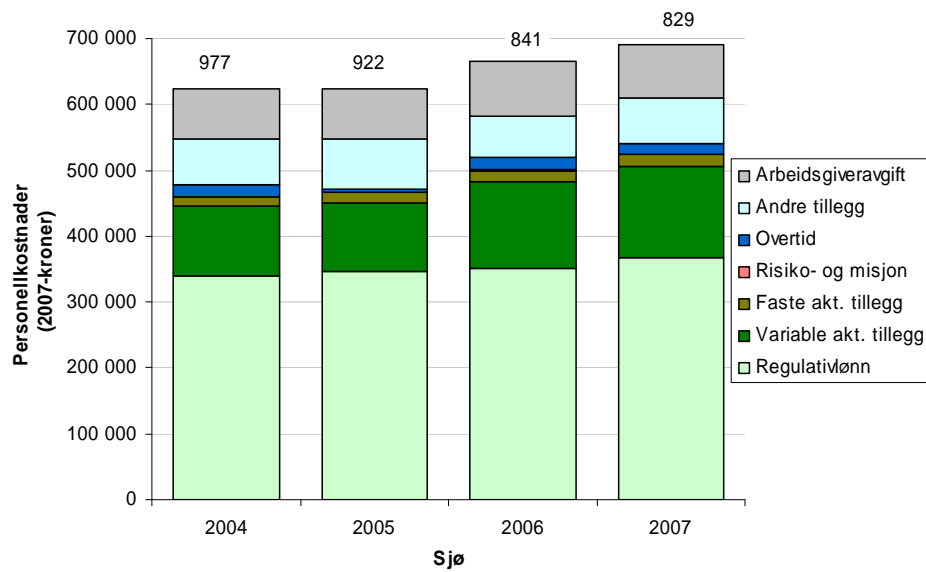
Gjennomsnittlige personellkostnader for rapporterte årsverk fordelt på KM-kategorier og objekt



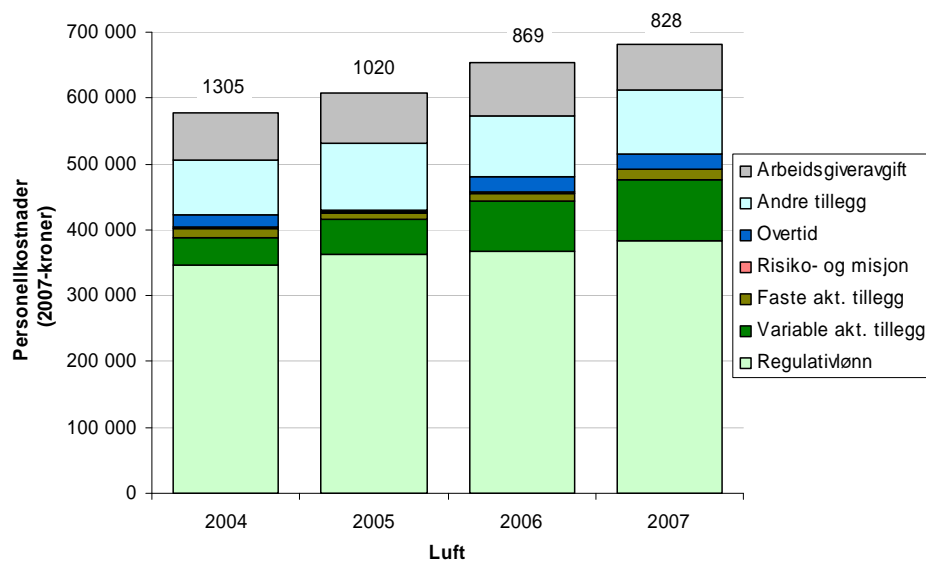
Figur E.1 Gjennomsnittlige personellkostnader for yrkesbefal i fellesobjektet (Kapittel 1719, 1720, 1725 og 1795), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



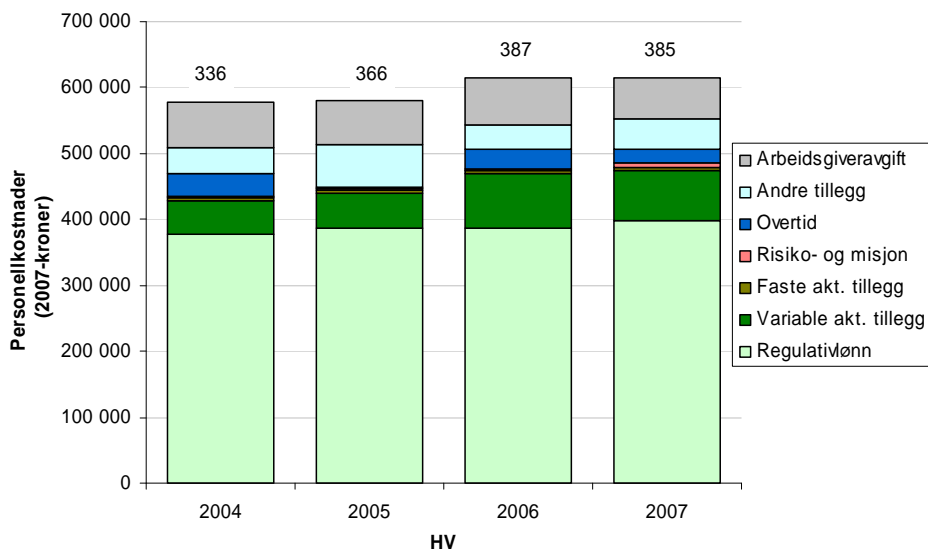
Figur E.2 Gjennomsnittlige personellkostnader for yrkesbefal i Hæren (Kapittel 1731), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



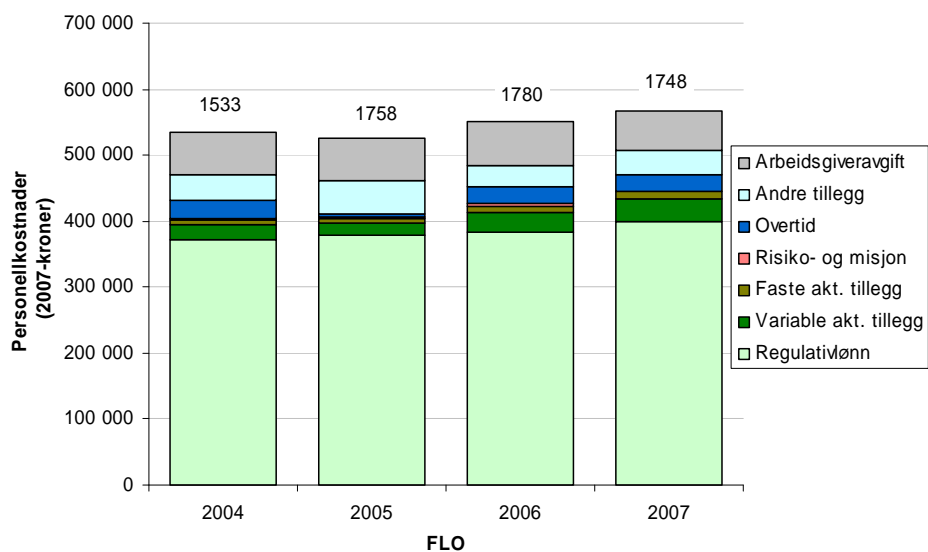
Figur E.3 Gjennomsnittlige personellkostnader for yrkesbefal i Sjøforsvaret (Kapittel 1732), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



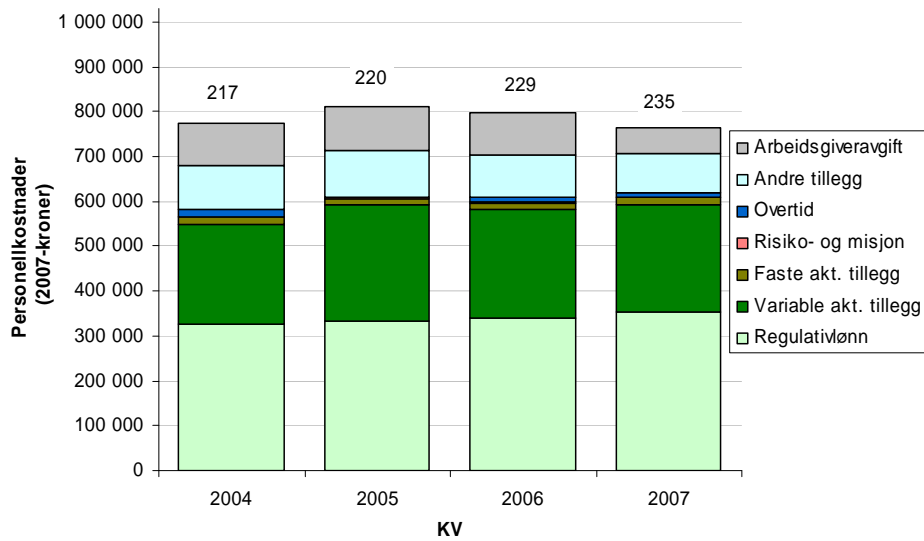
Figur E.4 Gjennomsnittlige personellkostnader for yrkesbefal i Luftforsvaret (Kapittel 1733), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



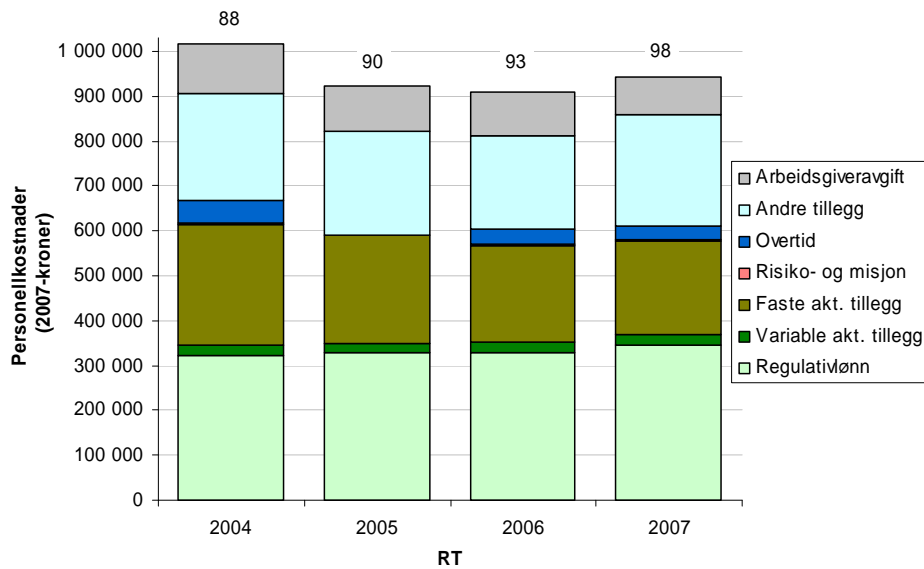
Figur E.5 Gjennomsnittlige personellkostnader for yrkesbefal i Heimevernet (Kapittel 1734), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



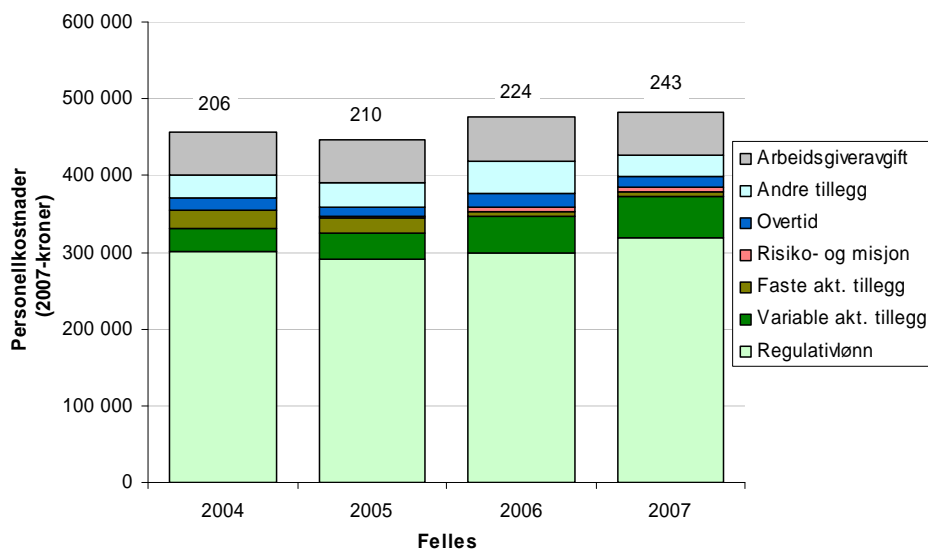
Figur E.6 Gjennomsnittlige personellkostnader for yrkesbefal i Forsvarets logistikkorganisasjon (Kapittel 1740 og 1760), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



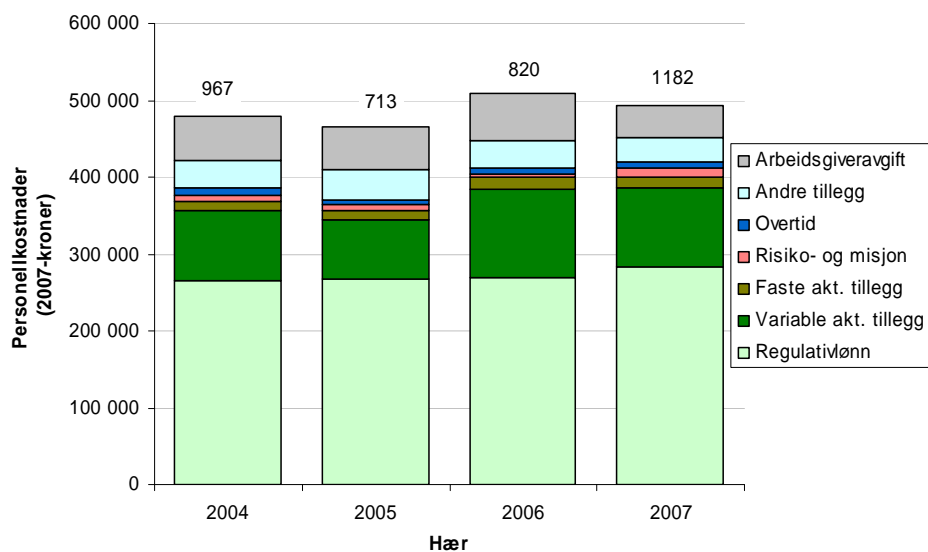
Figur E.7 Gjennomsnittlige personellkostnader for yrkesbefal i Kystvakten (Kapittel 1790), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



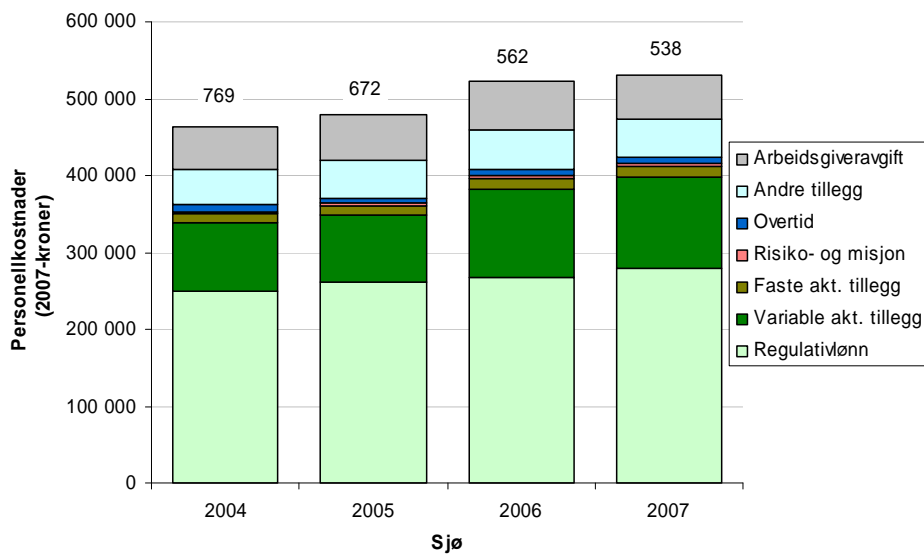
Figur E.8 Gjennomsnittlige personellkostnader for yrkesbefal i Redningstjenesten (Kapittel 1791), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



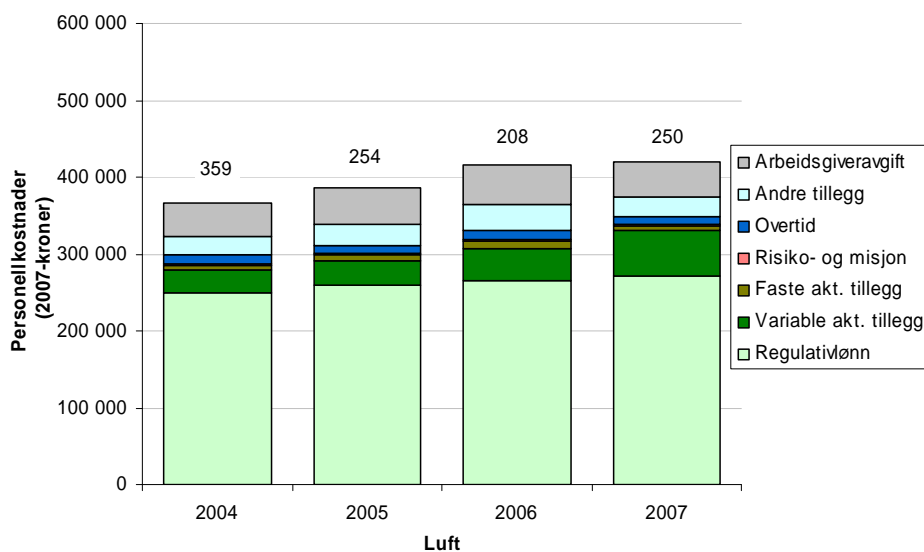
Figur E.9 Gjennomsnittlige personellkostnader for midlertidig befal i Fellesobjektet (Kapittel 1719, 1720, 1725 og 1795), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



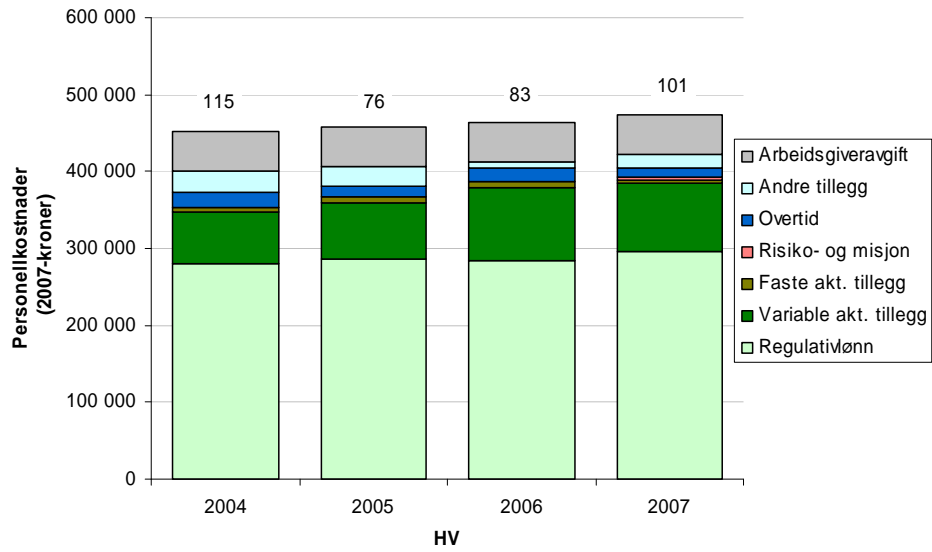
Figur E.10 Gjennomsnittlige personellkostnader for midlertidig befal i Hæren (Kapittel 1731), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



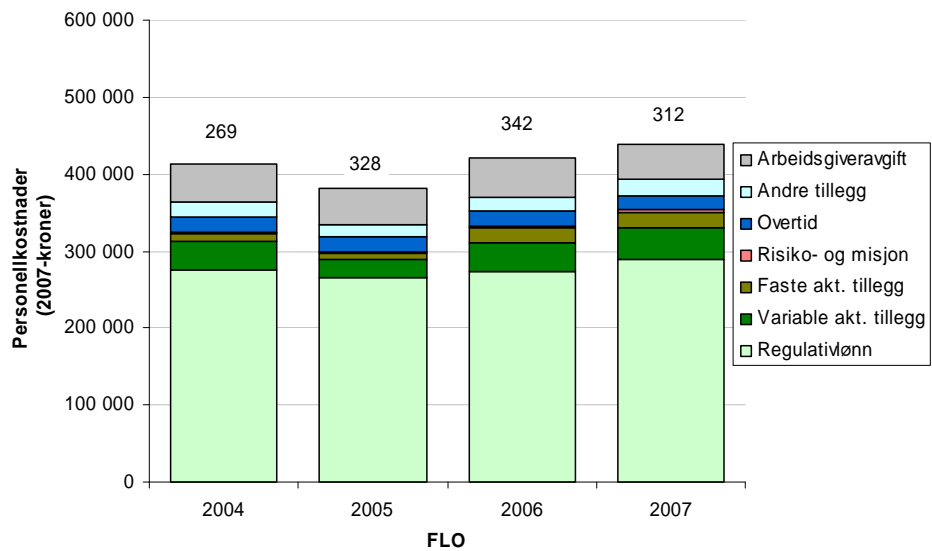
Figur E.11 Gjennomsnittlige personellkostnader for midlertidig befall i Sjøforsvaret (Kapittel 1732), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



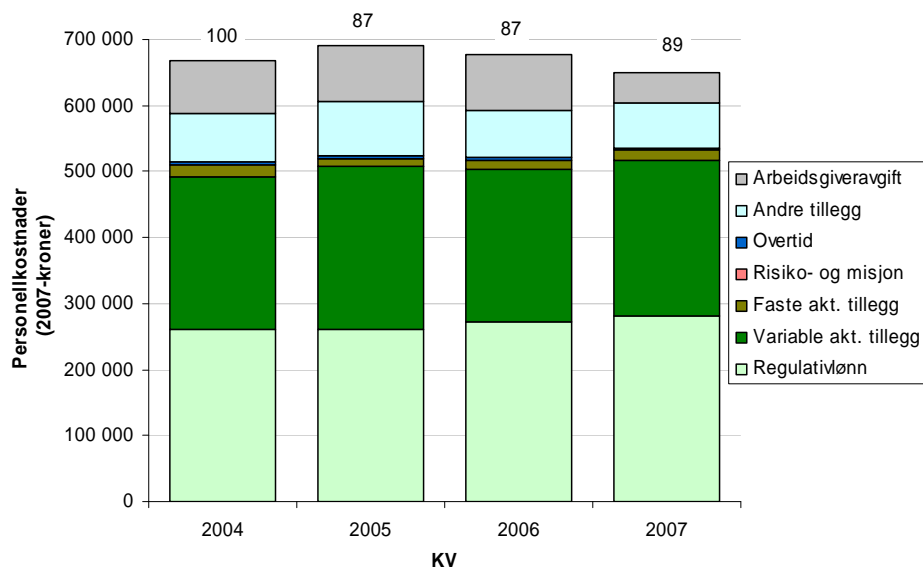
Figur E.12 Gjennomsnittlige personellkostnader for midlertidig befall i Luftforsvaret (Kapittel 1733), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



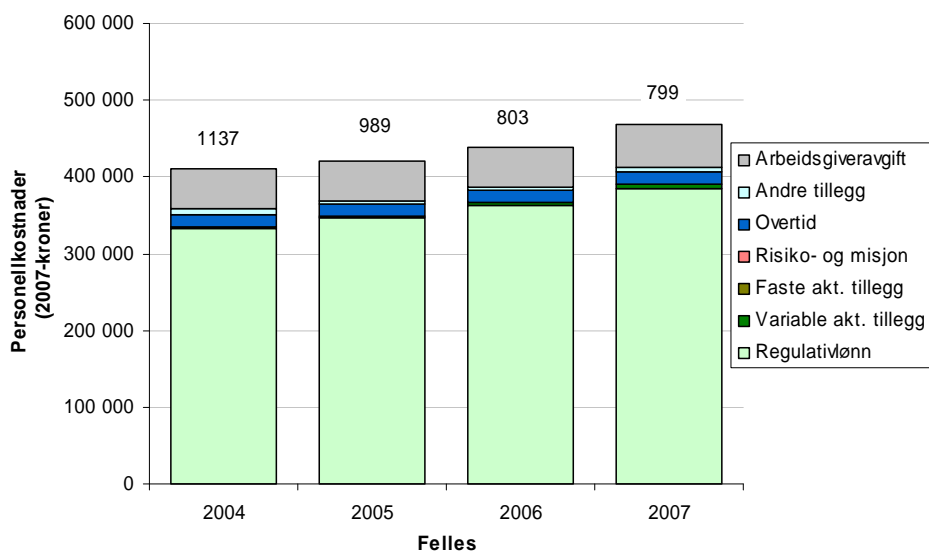
Figur E.13 Gjennomsnittlige personellkostnader for midlertidig befal i Heimevernet (Kapittel 1734), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



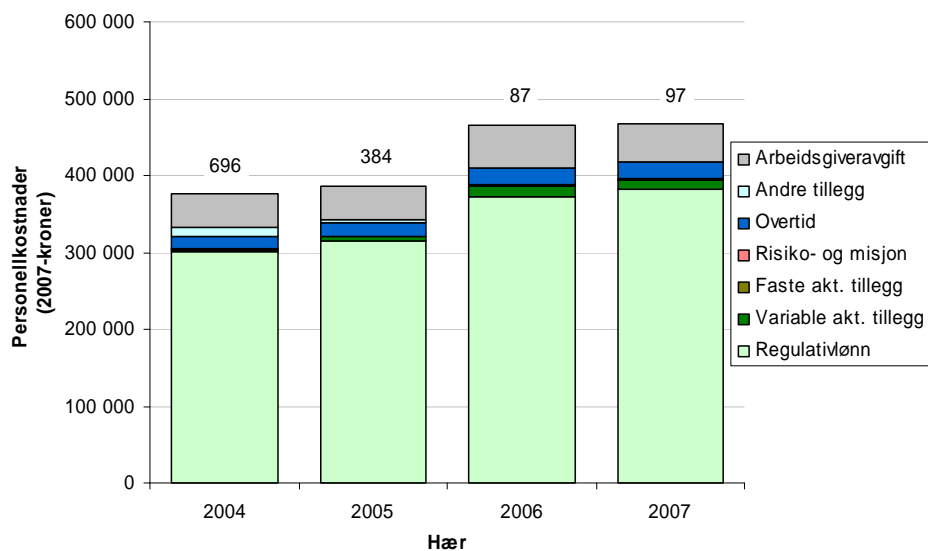
Figur E.14 Gjennomsnittlige personellkostnader for midlertidig befal i Forsvarets logistikkorganisasjon (Kapittel 1740 og 1760), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



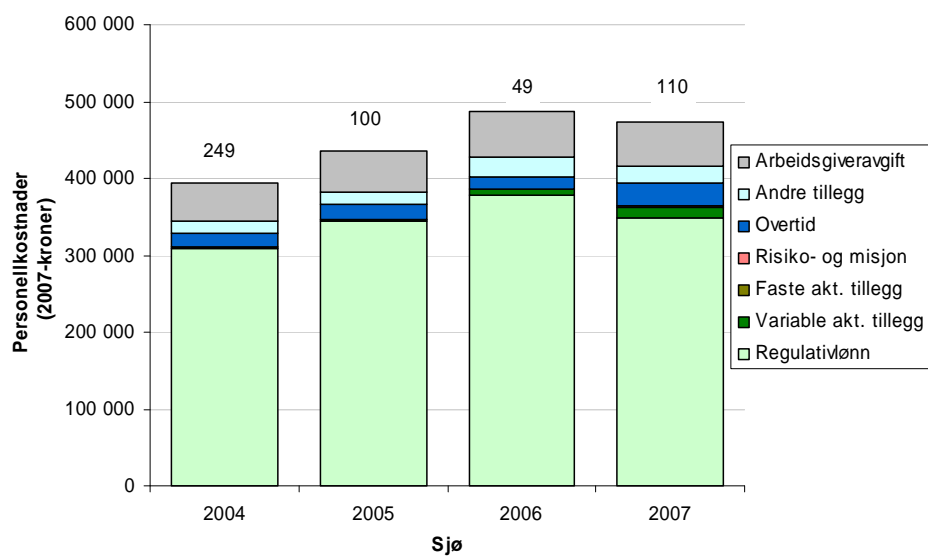
Figur E.15 Gjennomsnittlige personellkostnader for midlertidig befall i Kystvakten (Kapittel 1790), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



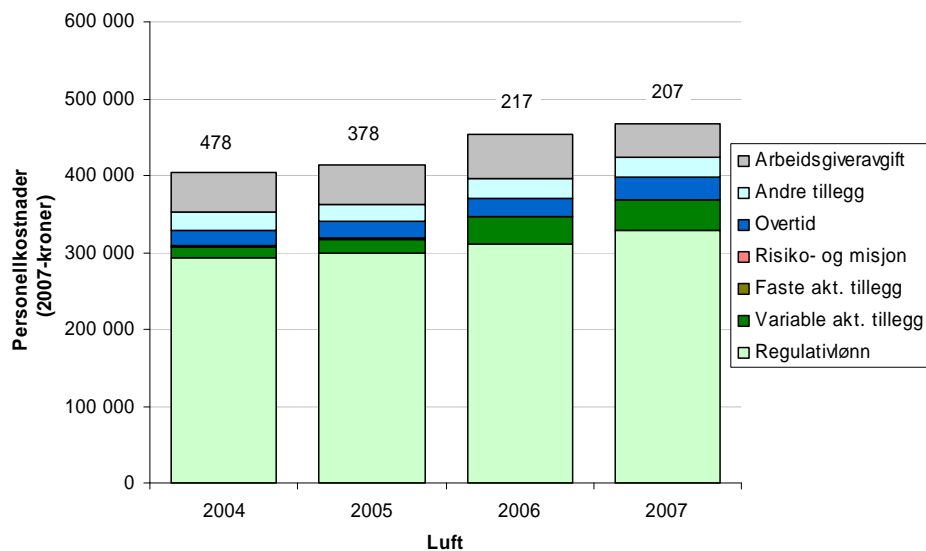
Figur E.16 Gjennomsnittlige personellkostnader for sivile i Fellesobjektet (Kapittel 1719, 1720, 1725 og 1795), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



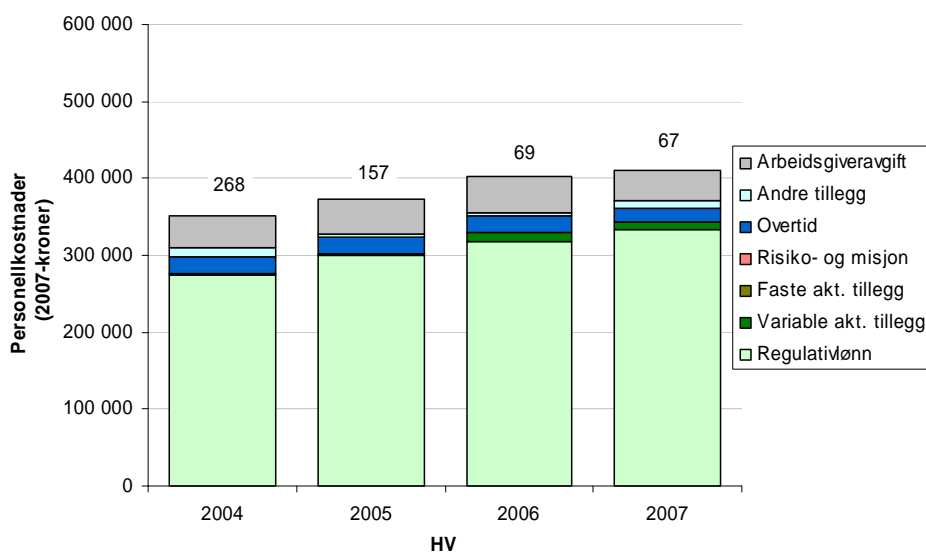
Figur E.17 Gjennomsnittlige personellkostnader for sivile i Hæren (Kapittel 1731), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



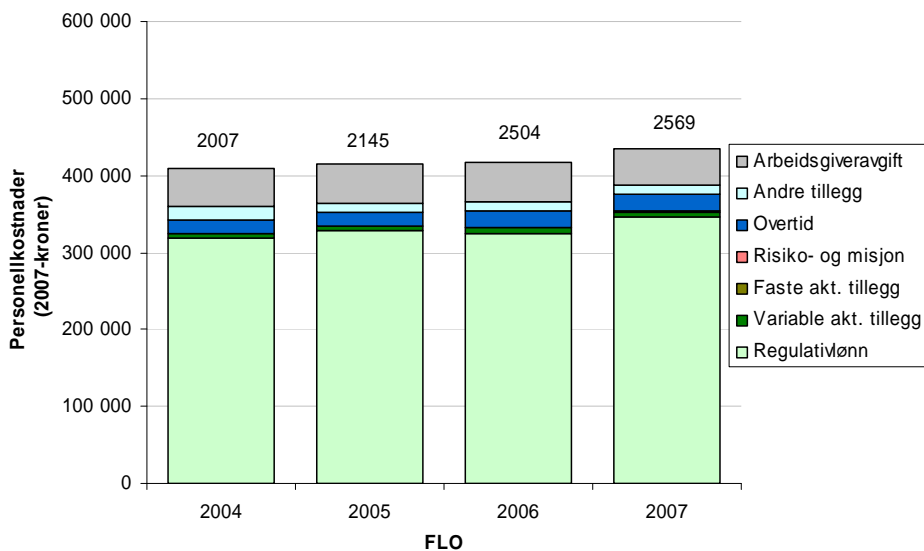
Figur E.18 Gjennomsnittlige personellkostnader for sivile i Sjøforsvaret (Kapittel 1732), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



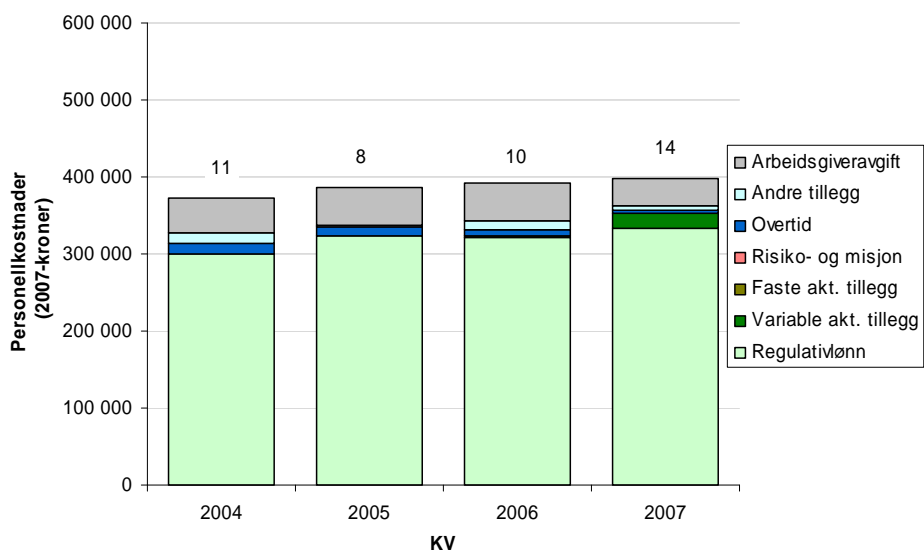
Figur E.19 Gjennomsnittlige personellkostnader for sivile i Luftforsvaret (Kapittel 1733), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



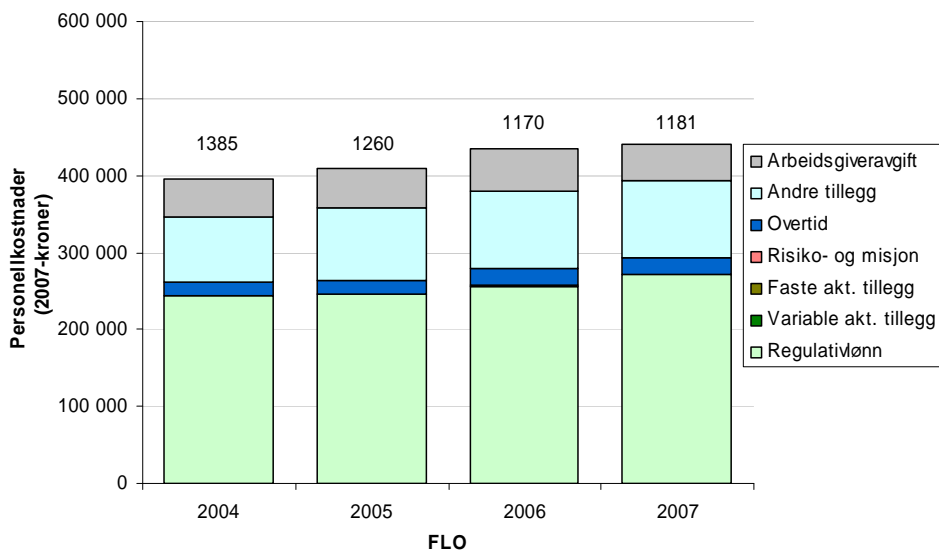
Figur E.20 Gjennomsnittlige personellkostnader for sivile i Heimevernet (Kapittel 1734), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



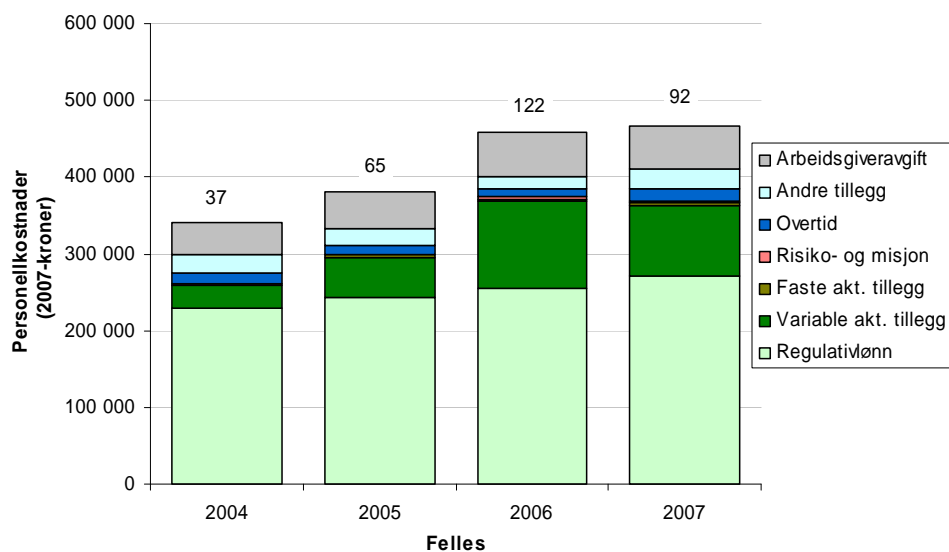
Figur E.21 Gjennomsnittlige personellkostnader for sivile i Forsvarets logistikkorganisasjon (Kapittel 1740 og 1760), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



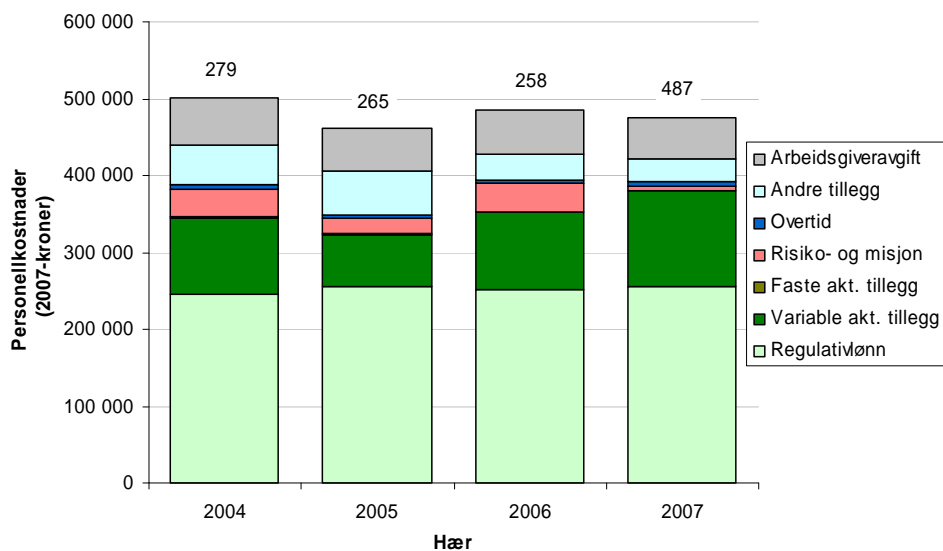
Figur E.22 Gjennomsnittlige personellkostnader for sivile i Kystvakten (Kapittel 1790), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



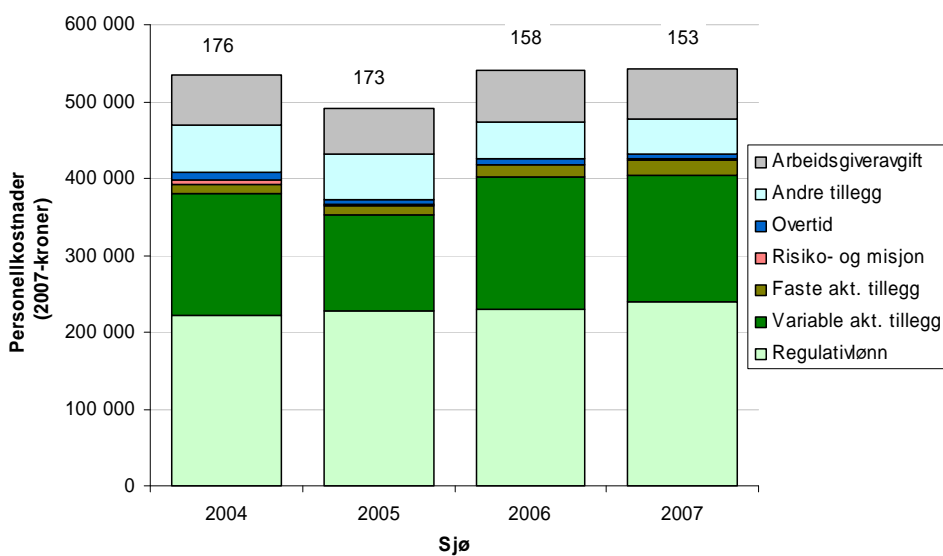
Figur E.23 Gjennomsnittlige personellkostnader for overenskomstlønte i Forsvarets logistikkorganisasjon (Kapittel 1740 og 1760), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



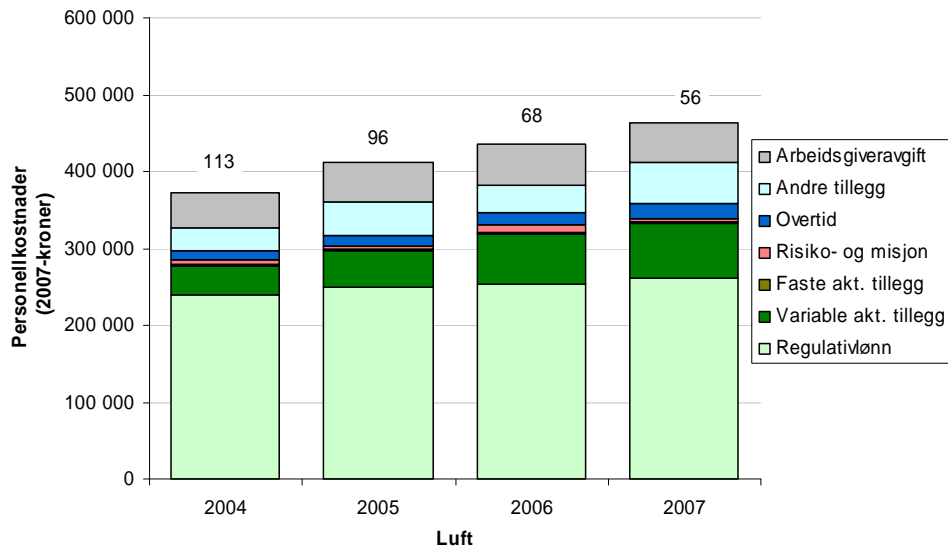
Figur E.24 Gjennomsnittlige personellkostnader for vervede i Fellesobjektet (Kapittel 1719, 1720, 1725 og 1795), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



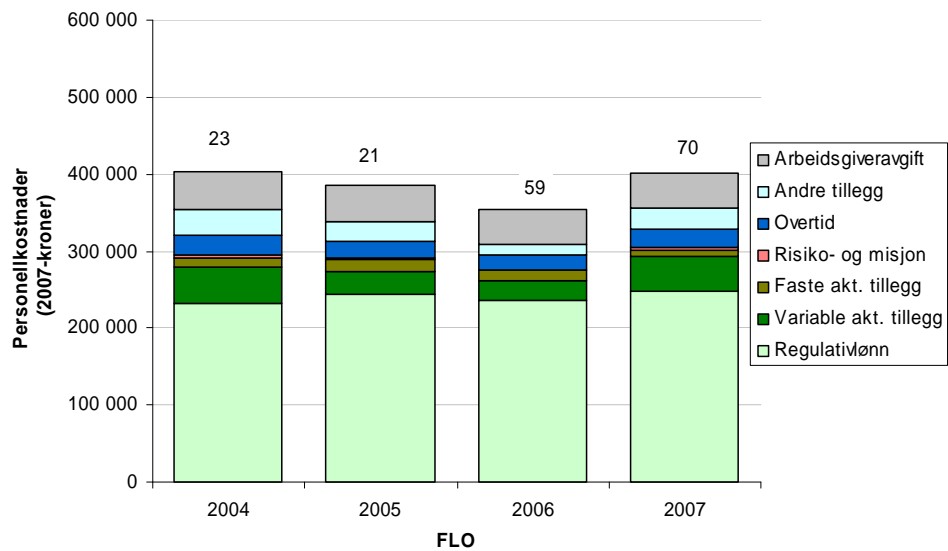
Figur E.25 Gjennomsnittlige personellkostnader for vervede i Hæren (Kapittel 1731), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)



Figur E.26 Gjennomsnittlige personellkostnader for vervede i Sjøforsvaret (Kapittel 1732), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)

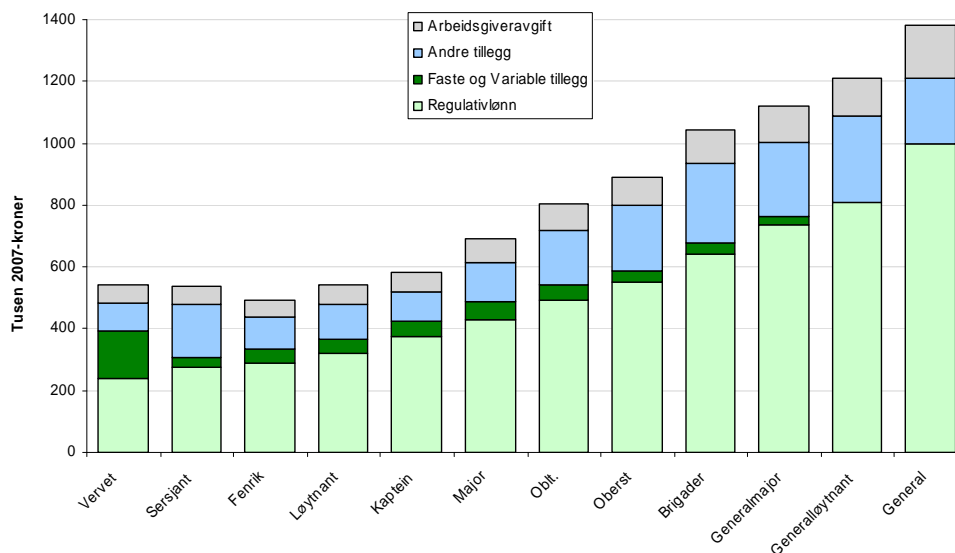


Figur E.27 Gjennomsnittlige personellkostnader for vervede i Luftforsvaret (Kapittel 1733), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)

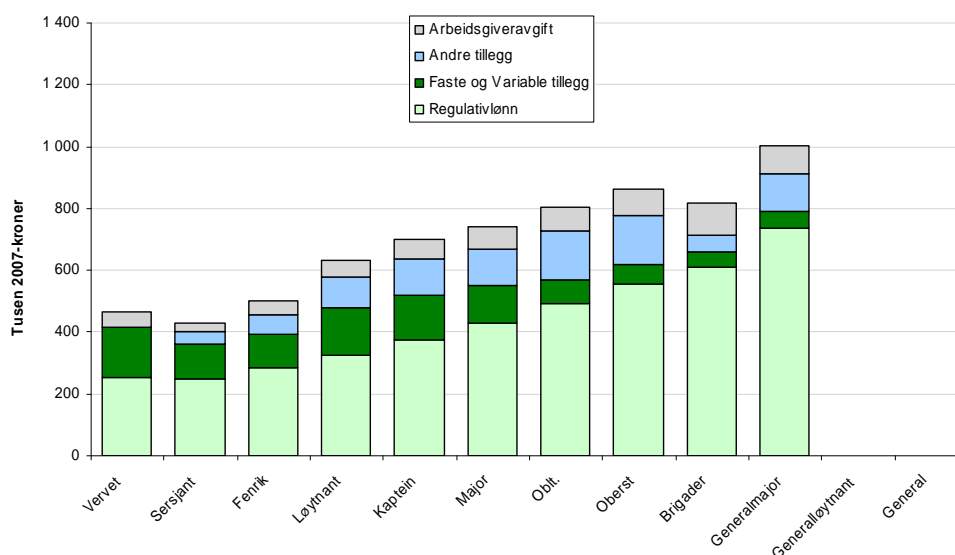


Figur E.28 Gjennomsnittlige personellkostnader for vervede i Forsvarets logistikkorganisasjon (Kapittel 1740 og 1760), fordelt på regulativlønn, faste og variable tillegg samt arbeidsgiveravgift (2004-2007)

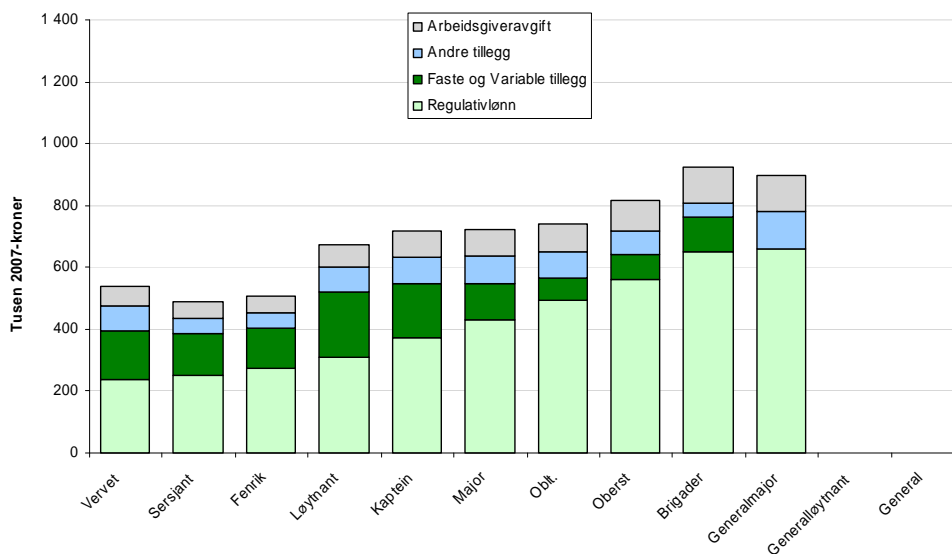
Appendix F Gjennomsnittlige personellkostnader for rapporterte årsverk fordelt på militær grad og objekt (2007)



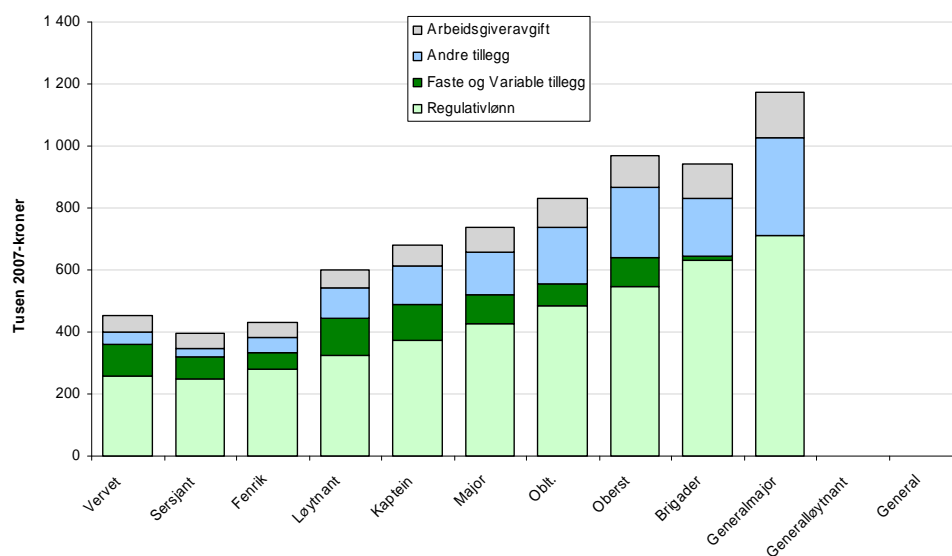
Figur F.1 Gjennomsnittlige personellkostnader i fellesobjektet (kapittel 1719, 1720, 1725, 1792 og 1795), fordelt på militær grad (2007)



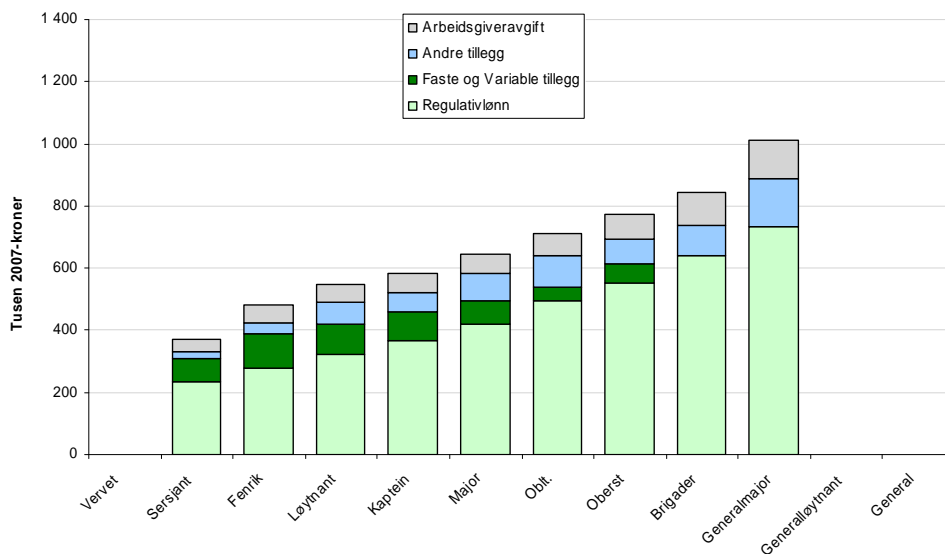
Figur F.2 Gjennomsnittlige personellkostnader i Hæren (kapittel 1731), fordelt på militær grad (2007)



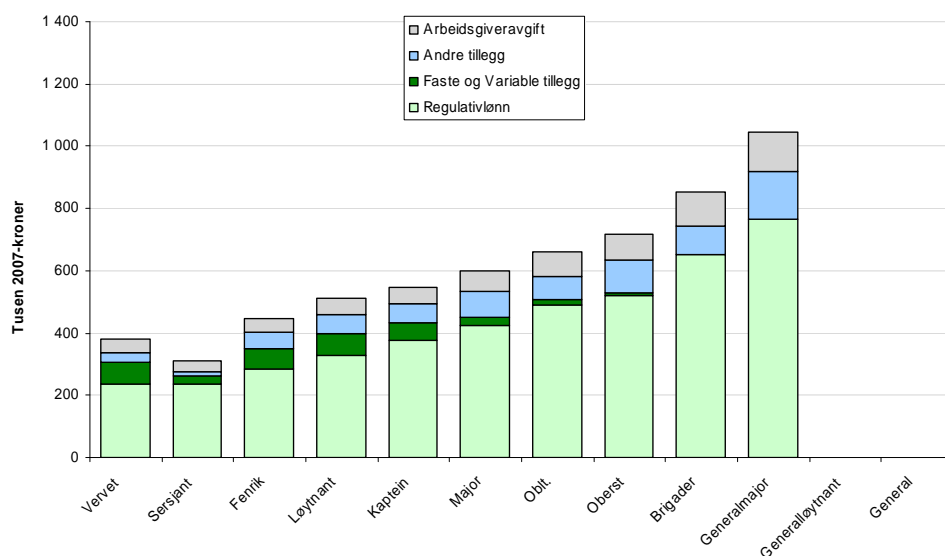
Figur F.3 Gjennomsnittlige personellkostnader i Sjøforsvaret (kapittel 1732), fordelt på militær grad (2007)



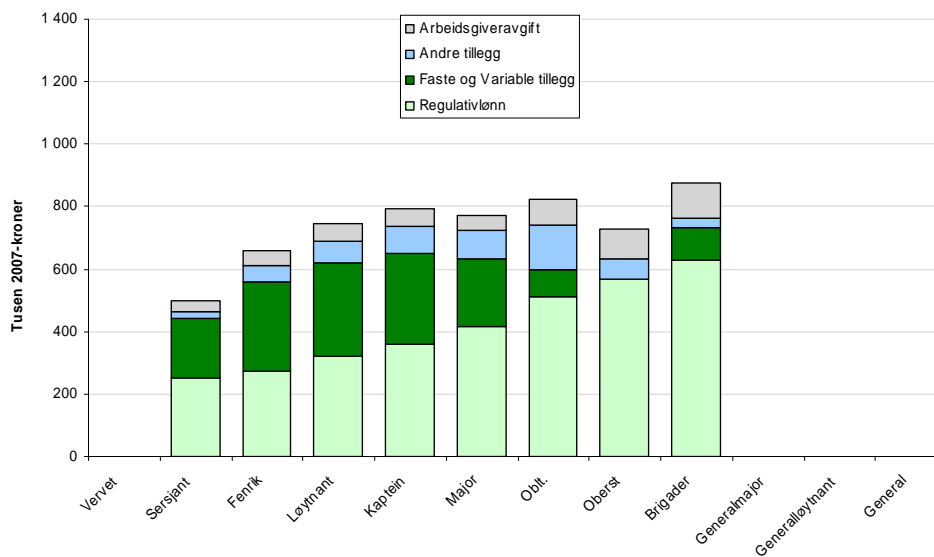
Figur F.4 Gjennomsnittlige personellkostnader i Luftforsvaret (kapittel 1733), fordelt på militær grad (2007)



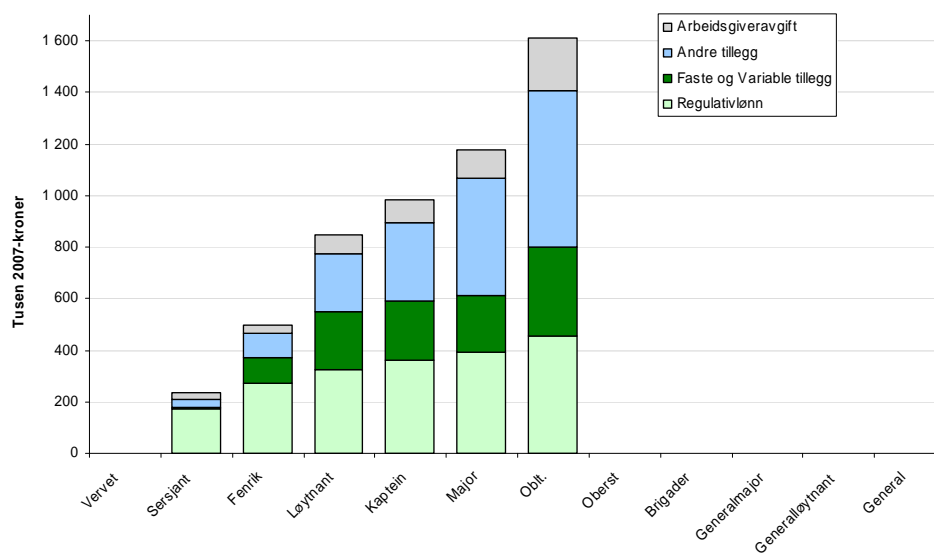
Figur F.5 Gjennomsnittlige personellkostnader i Heimevernet (kapittel 1734), fordelt på militær grad (2007)



Figur F.6 Gjennomsnittlige personellkostnader i Forsvarets logistikkorganisasjon (kapittel 1740 og 1760), fordelt på militær grad (2007)

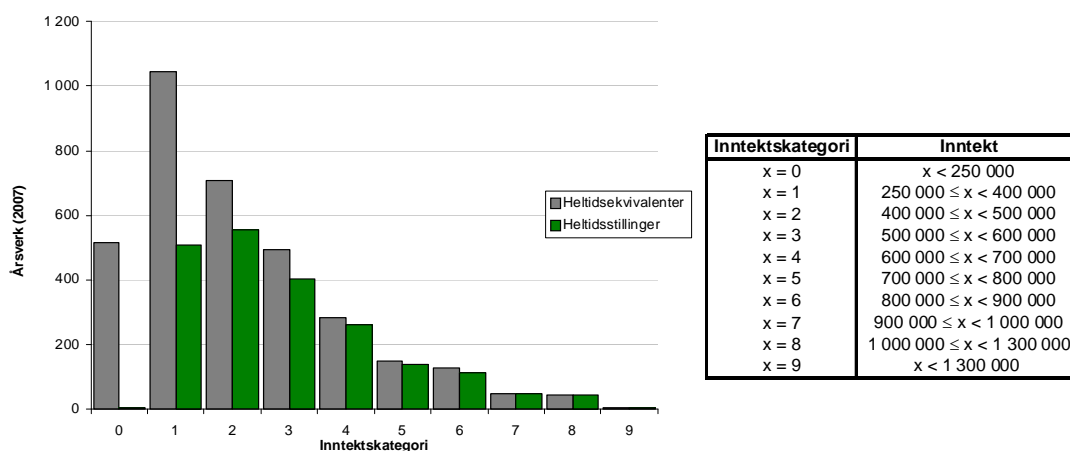


Figur F.7 Gjennomsnittlige personellkostnader i Kystvakten (kapittel 1790), fordelt på militær grad (2007)

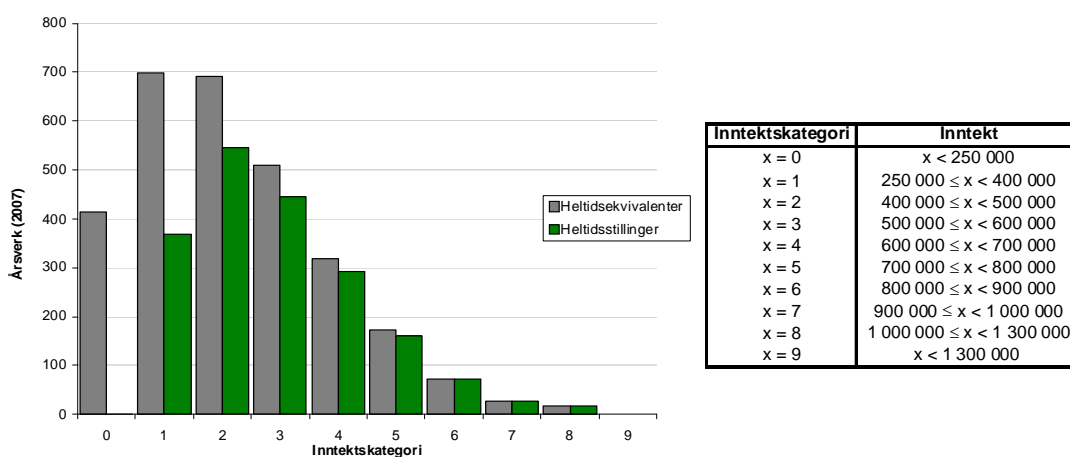


Figur F.8 Gjennomsnittlige personellkostnader i Redningstjenesten (kapittel 1791), fordelt på militær grad (2007)

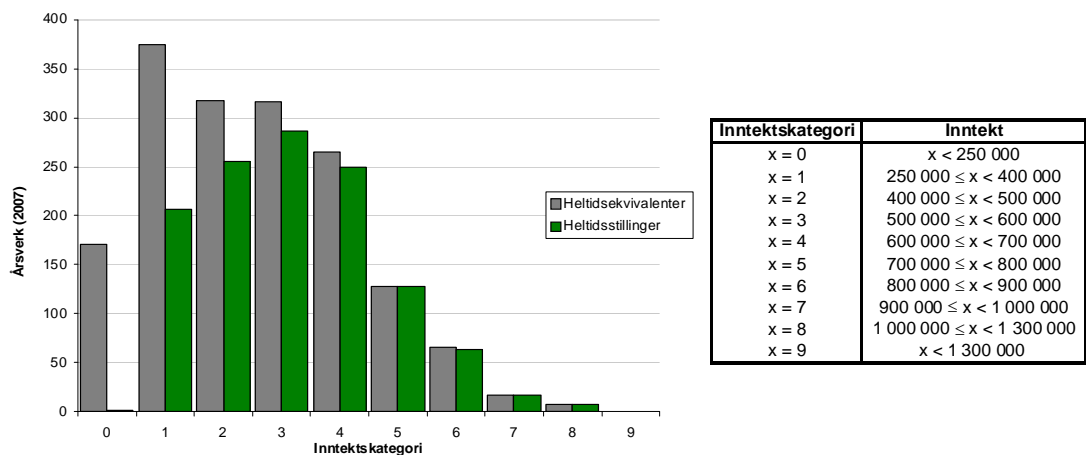
Appendix G Inntektsfordelingen fordelt på objekt (2007)



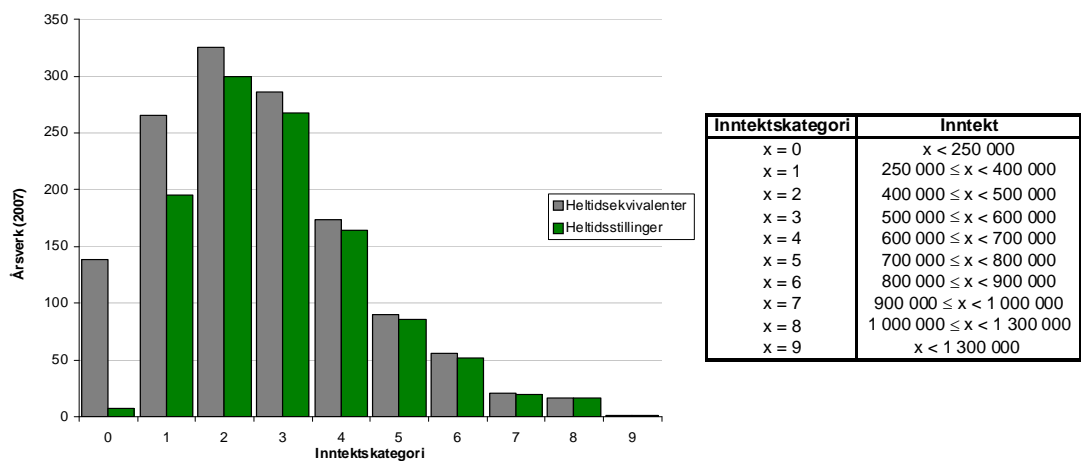
Figur G.1 Inntektsfordelingen i fellesobjektet (kapittel 1719, 1720, 1725, 1792 og 1795) for rapporterte årsverk (2007)



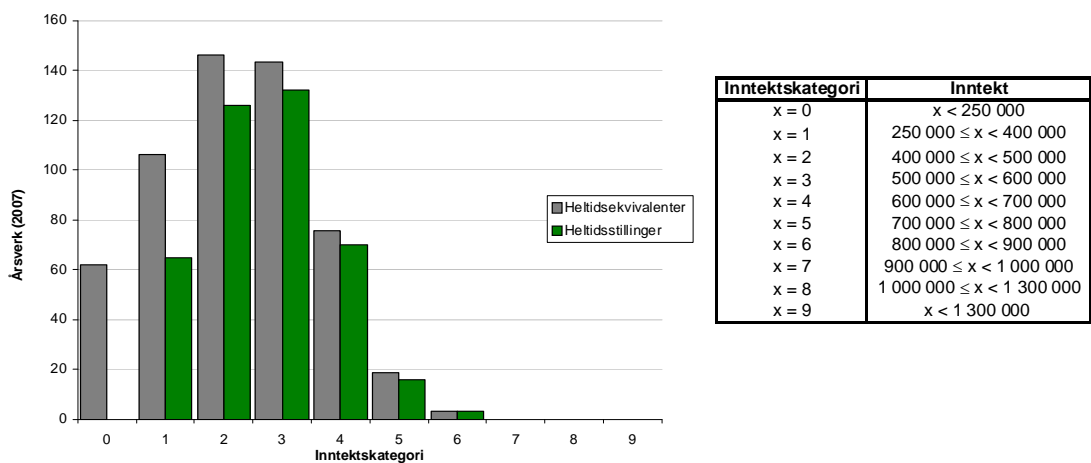
Figur G.2 Inntektsfordelingen i Hæren (kapittel 1731) for rapporterte årsverk (2007)



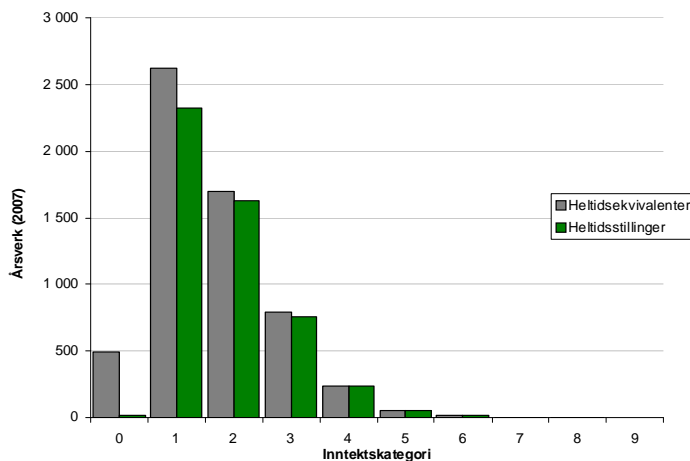
Figur G.3 Inntektsfordelingen i Sjøforsvaret (kapittel 1732) for rapporterte årsverk (2007)



Figur G.4 Inntektsfordelingen i Luftforsvaret (kapittel 1733) for rapporterte årsverk (2007)

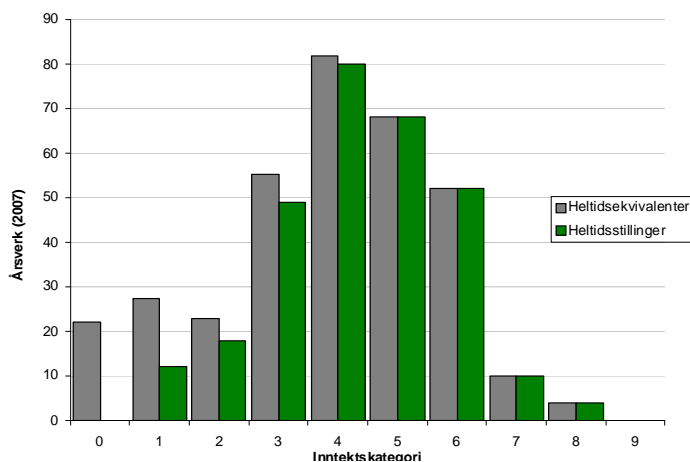


Figur G.5 Inntektsfordelingen i Heimevernet (kapittel 1734) for rapporterte årsverk (2007)



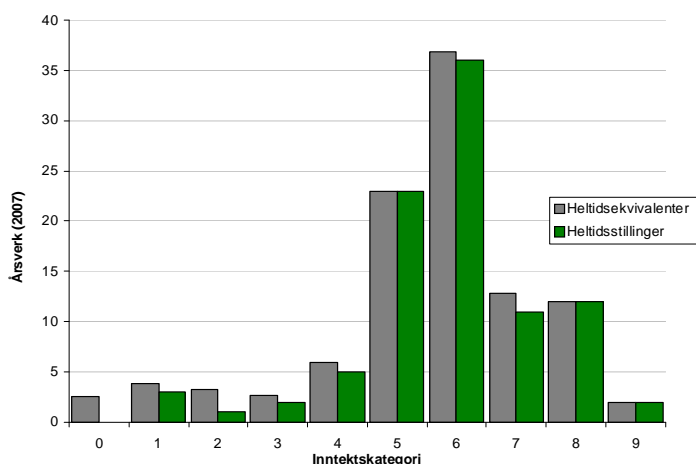
Inntektskategori	Inntekt
x = 0	x < 250 000
x = 1	250 000 ≤ x < 400 000
x = 2	400 000 ≤ x < 500 000
x = 3	500 000 ≤ x < 600 000
x = 4	600 000 ≤ x < 700 000
x = 5	700 000 ≤ x < 800 000
x = 6	800 000 ≤ x < 900 000
x = 7	900 000 ≤ x < 1 000 000
x = 8	1 000 000 ≤ x < 1 300 000
x = 9	x < 1 300 000

Figur G.6 Inntektsfordelingen i Forsvarets logistikkorganisasjon (kapittel 1740 og 1760) for rapporterte årsverk (2007)



Inntektskategori	Inntekt
x = 0	x < 250 000
x = 1	250 000 ≤ x < 400 000
x = 2	400 000 ≤ x < 500 000
x = 3	500 000 ≤ x < 600 000
x = 4	600 000 ≤ x < 700 000
x = 5	700 000 ≤ x < 800 000
x = 6	800 000 ≤ x < 900 000
x = 7	900 000 ≤ x < 1 000 000
x = 8	1 000 000 ≤ x < 1 300 000
x = 9	x < 1 300 000

Figur G.7 Inntektsfordelingen i Kystvakten (kapittel 1790) for rapporterte årsverk (2007)



Inntektskategori	Inntekt
x = 0	x < 250 000
x = 1	250 000 ≤ x < 400 000
x = 2	400 000 ≤ x < 500 000
x = 3	500 000 ≤ x < 600 000
x = 4	600 000 ≤ x < 700 000
x = 5	700 000 ≤ x < 800 000
x = 6	800 000 ≤ x < 900 000
x = 7	900 000 ≤ x < 1 000 000
x = 8	1 000 000 ≤ x < 1 300 000
x = 9	x < 1 300 000

Figur G.8 Inntektsfordelingen i Redningstjenesten (kapittel 1791) for rapporterte årsverk (2007)