

Kostnytteperspektiv på verneplikten og mannskapsproduksjonen i Forsvaret

Frank Brundtland Steder

Forsvarets forskningsinstitutt

20. juni 2007

FFI-rapport 2007/00022

1061

ISBN 978-82-464-1204-7

Emneord

Modellframstilling

Politikk og samfunn

Produksjonsteori

Verneplikt

Økonomi

Godkjent av

Espen Berg Knutsen

Forskningsjef

Jan Erik Torp

Avdelingssjef

Sammendrag

Endringene i det norske forsvarets rammebetingelser har vært betydelig de siste tiårene, og har samtidig påvirket grunnlaget for verneplikten. Prinsippet om allmenn verneplikt har hatt en viktig posisjon i utformingen av utdannelses- og treningsstrukturen helt frem til i dag. Imidlertid har utviklingen gått mot stadig flere vervede soldater, hovedsakelig på grunn av økt krav til materiellteknisk kompetanse og behovet for å kunne sende soldater til internasjonale operasjoner.

Mellom ytterpunktene av et rent yrkesforsvar og et forsvar basert på verneplikt finnes det mange ulike måter å utforme verneplikten på. Fem ulike modeller presenteres i denne rapporten. Hvilke av modellene for verneplikt man velger avhenger av både fagmilitære og politiske vurderinger. Det er bred politisk enighet om at det i hovedsak bør være Forsvarets behov som ligger til grunn for utforming av vernepliktsstrukturen, og fra fagmilitært hold er det uttalt at det ønskes en større grad av profesjonalisering.

I et makroperspektiv kan det se ut til at verneplikten fører til samfunnsøkonomisk tap. Verneplikten er en subsidiering av Forsvaret ved at det gis tilgang på arbeidskraft til under markedspris. En nytte-/kostnadsanalyse viser et samfunnsøkonomisk tap, eller forsvarsøkonomisk gevinst, for dem som ikke ønsker å frivillig avtjene førstegangstjenesten, men som likevel blir tvunget til det som en følge av verneplikten.

For de fleste av forsvarets operative avdelinger er det i et forsvarsøkonomisk perspektiv mer lønnsomt, målt i både kroner og operativ evne, å ha vervede på kontrakt fremfor årlige innrykk av vernepliktige. Dette gjelder spesielt de avdelingene som er på kort beredskap og som benyttes i internasjonale operasjoner.

Grovt sett har man fire alternativer til utforming av mannskapsproduksjonen: beholde dagens modell, innføre et fullstendig profesjonelt forsvar, gjeninnføre allmenn verneplikt i praksis eller å velge en differensiert modell. Med utgangspunkt i ulike stortingsproposisjoner og -meldinger ser det ut til at å opprettholde dagens eller å innføre en ny differensiert modell er de mest sannsynlige løsningene.

English summary

The past decades there have been important changes in the framing of the Norwegian Defence. Consequently, the basis for the compulsory military service has also been changed. Since introduction of conscription (in 1814 with the Constitution), it has been an important principle for design of the military training and school system. Nevertheless, the trend goes towards a defence structure consisting of a larger percentage of professional soldiers combined with a steady decline in the number of conscripts. These changes are mainly due to an increased demand for soldiers possessing technical expertise and who are deployable for international military operations.

The extremities are military service based on exclusively general conscription or exclusively voluntary enlisted soldiers. Between these, there are several feasible models which combine conscription and enlisting, named differentiated models. Five different models are presented in this report. The choice of model should be based on both military and political appraisal. Contrarily, the majority of the political parties wish to maintain conscription, yet they agree that military requirements should be cardinal.

In a macro perspective, doing a cost benefit analysis, it seems that the system of conscriptions result in a socio-economic loss. By offering the defence manpower for a price below the market value, conscription is a way of subsidizing the defence. From the view point of the Norwegian defence, enlisted soldiers in most operational units hired on multi-annual contracts produce more capacity at a lower cost than yearly influx of conscripts. This is especially true for units on stand by for international operations.

There are mainly four alternatives for design of personnel recruitment and training: To keep the present model, to base the model entirely on enlisting, to reintroduce the old model which was based entirely on conscription or to introduce a new differentiated model. The most probable and feasible solutions, from a political point of view, seems to be the present or a new differentiated model.

Innhold

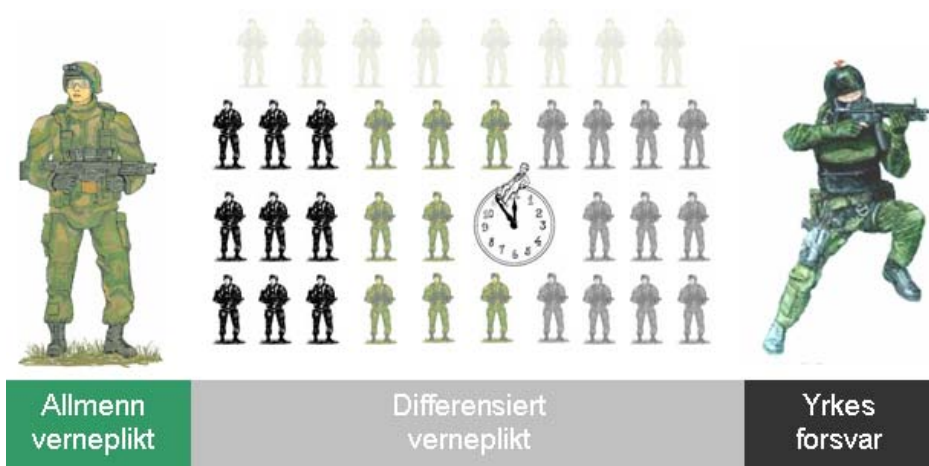
1	Innledning	7
1.1	Dagens vernepliktsmodell	8
1.2	En kort diskusjon av dagens vernepliktsmodell	9
2	Forsvarsoperativt perspektiv	11
3	Økonomisk perspektiv	16
3.1	Samfunnsøkonomisk perspektiv: Alternativkostnad	16
3.2	Forsvarsøkonomisk perspektiv: Ressursforbruk	24
4	Modeller for verneplikt	29
4.1	Dagens produksjonsmodell	29
4.2	Rammefaktorer ved utforming av ny produksjonsmodell	30
4.3	Modeller for mannskapsproduksjonen i Forsvaret, innenfor rammefaktorene	32
4.3.1	Modell 1: Differensiert tjenestetid (3-12 mnd)	32
4.3.2	Modell 2: Differensiert tjenestetid (3-18 mnd)	33
4.3.3	Modell 3: Differensiert behov i forsvarsgrenene (HV styrende)	34
4.4	Modeller for mannskapsproduksjonen i Forsvaret, utenfor rammefaktorene	35
4.4.1	Modell 4: Differensiert yrkesforsvar	35
4.4.2	Modell 5: Yrkesforsvar	36
4.5	Betydningen av operativ tilgjengelighet og valg av vernepliktsmodell	37
5	En overordnet drøfting av verneplikten	39
	Litteratur	41

1 Innledning

Forsvarets rammebetingelser kan hevdes å være betydelig endret de siste tiårene. Overgangen fra territorielt forsvar til deltakelse i internasjonale operasjoner med en reduksjon i mobiliseringsforsvaret som styrkegenerator, skiftet fra en definert trussel til et komplekst og uforutsigbart trusselbilde, samt flate forsvarsbudsjetter, er nå styrende variable for Forsvarets struktur, kapasitet og utnyttelse av vernepliktsmassen (Friis 2005). Alle disse forholdene betraktes fra ulike perspektiver i samfunnsdebatten, avhengig av ståsted, bakgrunn og agenda.

I utgangspunktet er det en rekke ulike perspektiver på verneplikten i Norge og mannskapsproduksjonen i Forsvaret (forsvars- og sikkerhetspolitisk-, operasjonelt og det økonomiske perspektiv). Det ideelle hadde vært å identifisere hvilke tiltak og modeller som kan synes å være mulig å innføre, gitt alle disse perspektivene. Denne rapporten vektlegger imidlertid det operasjonelle og økonomiske perspektivet på verneplikten. Det henvises til Stortingsproporsjon nr. 42 - 2003-2004 (St. prp. nr. 42) og tilhørende Innstilling til Stortinget nr. 234 - 2003-2004 (Inst S nr. 234) samt en rekke ulike fagmilitære, partipolitiske og samfunnspolitiske diskusjonsarenaer for den overordnede forsvars- og sikkerhetspolitisk vurderingen av verneplikten.

Forenklet fremstilt kan en hevde at Forsvaret og samfunnet står ovenfor tre prinsipielt ulike modeller for å produsere soldater til en gitt forsvarsstruktur. Figur 1.1 illustrerer variasjonen og forskjellen mellom modellene/prinsippene for mannskapsproduksjon.



Figur 1.1 Tre prinsipielt ulike modeller for mannskapsproduksjonen i Forsvaret; allmenn verneplikt, differensiert verneplikt (ulik tjenestetid og – innhold kombinert med Forsvarets behov for soldater (antall)) eller et yrkesforsvar (inngått en arbeidskontrakt med Forsvaret)

Denne rapporten gir først en kort innføring i dagens vernepliktsystem før den omhandler de ulike perspektivene på verneplikten og mannskapsproduksjonen i Forsvaret. Rapporten avsluttes med en presentasjon av ulike og alternative modeller for den fremtidige mannskapsproduksjonen i

Forsvaret samt en diskusjon av hva man kan anta er politisk og fagmilitært mulig å innføre av *endringer* i verneplikten.

1.1 Dagens vernepliktsmodell

Utforming av verneplikt i Norge har mange aspekter, og de går langt utover de fagmilitære. Den allmenne verneplikten ble befestet i grunnloven i 1814, og har hatt ulike former gjennom tiden, men mange vil hevde at den fortsatt har en symbolsk betydning for det norske folk. En endring av verneplikten vil derfor skape debatt og få virkninger i samfunnet utover Forsvaret.

Innføring av allmenn verneplikt som prinsipp kan dateres tilbake til tiden etter den franske revolusjon i 1789. Under Napoleonskrigene fikk man kruttvåpen som, i motsetning til bue, armbrøst og sverd, kunne tas i bruk av soldater uten lang trening. Kvantitet ble viktigere enn kvalitet, og utover 1800-tallet fikk man nasjonale folkearmeer basert på verneplikt (Matlary 2005).

Verneplikten defineres som den plikt et lands innbyggere har til å delta i forsvaret av sitt eget land. Ifølge Norges Grunnlov §109 fastslås det *alminnelig verneplikt* for menn. Forvaltningen av de vernepliktige foretas av vernepliktsverket og deres arbeidsoppgaver inkluderer sesjon, fordeling og innkalling til førstegangstjeneste, repetisjonstjeneste og mobiliseringstjeneste.

Den alminnelige verneplikten inntreder det året man fyller 19 år og varer ut det året man fyller 44 år. I krig eller når krig truer, kan det settes opp en krigsforsterkning som omfatter tjenestedyktige menn opp til 55 år. I tillegg til militært tjenestepliktige, utskrives noen til pliktig tjeneste i sivilforsvaret. Den militære verneplikten gjelder inntil videre bare menn, men fra 1985 ble det innført frivillig tjeneste for kvinner. I 2005 ble det vedtatt at kvinner også skal til sesjon¹ (frivillig oppmøte).

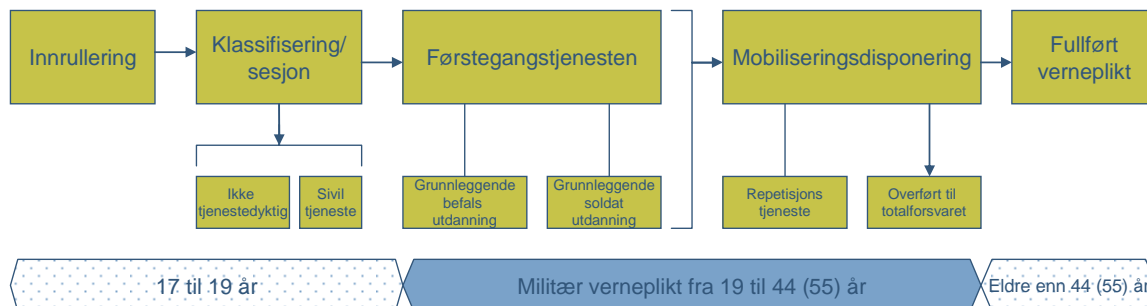
Førstegangstjenesten er den første tjenesteperioden av verneplikten som individet avtjener i militæret. De fleste avdelingene i Forsvaret har 12 måneders tjeneste med unntak av Heimevernet (6 mnd). Førstegangstjenesten er i praksis en periode med utdanning hvor en tilegner seg militære ferdigheter. Innholdet i utdanningen er til en viss grad det samme, men varierer med tjenestested og oppgaver. Utbyttet av utdannelsen oppfattes ulikt for den enkelte, men for samfunnet vil den trolig ha verdi ved at ønskede holdninger og ferdigheter, både militære og sivile, er formidlet og oppøvet.

Når førstegangstjenesten er fullført overføres en til mobiliseringsforsvaret frem til en fyller 44(55) år. Tidligere var det vanlig at omtrent alle som har gjennomført førstegangstjenesten også ble pålagt en eller flere repetisjonsøvelser for å vedlikeholde den militære kompetansen. I de

¹ De kvinnene som plukkes ut kan velge om de vil gjennomføre førstegangstjeneste. Det betyr at man i teorien får en dobbelt så stor rekrutteringsbase, og antagelig vil en enda mindre andel av de (mannlige) vernepliktige gjennomføre førstegangstjenesten.

senere år er denne aktiviteten sterkt minimum og i dag er det i praksis kun Heimevernet som innkaller mannskapet til repetisjonsøvelser (ca 5 dager i året).

Nåværende vernepliktsmodell² er illustrert i figur 1.2.



Figur 1.2 Nåværende vernepliktsmodell i Norge³

1.2 En kort diskusjon av dagens vernepliktsmodell

I dag er kvalitet på soldatmassen ansett å være viktigere enn kvantitet. Dette begrunnes med at våpensystemene blir stadig mer avansert og krever lengre opplæring eller utdanning enn tidligere. I tillegg til at teknologien reduserer personellbehovet, er også hensynet til begrensede økonomiske midler avgjørende. Med andre ord, man er i samme situasjon som før den franske revolusjon, da borgerhæren besto av profesjonelle soldater (Matlary 2005). Man kan derfor argumentere med at kravet til lengre og høyere utdanning av soldaten indikerer behovet for en ytterligere profesjonalisering av Forsvaret.

Deltakelse i internasjonale styrker setter også høyere krav til soldaten. Interoperabilitet med andre lands styrker, operasjoner i ukjent terreng og klima, hensynet til lokale kulturelle forhold og stadig endrede (eller nye) arbeidsoppgaver, fordrer soldater med mer trening. Sett i lys av at utviklingen går mot en mer internasjonal forsvarspolitik og større innslag av allianseintegrering, bør man regne med at større deler av Norges forsvarsinnsats vil foregå utenfor vårt territorium (Matlary 2005). Med dagens praksis vil det bety flere vervede. Siden allmenn verneplikt kun gjelder innenfor Norges grenser er deltakelse i internasjonale operasjoner *frivillig*⁴. Det kan bli nødvendig med endringer dersom behovet for soldater til utenlandstjeneste overstiger det antallet som verver seg frivillig (Matlary 2005).

Det militærfaglige hovedargumentet for opprettholdelsen av verneplikten er at man får tilgang på de beste kandidatene, som man ellers vanskelig ville klart å rekruttere (Friis 2005). Pliktig fremmøte på sesjon gjør at unge menn som i utgangspunktet ikke ville ha gått inn i Forsvaret kan

² Vi ser bort ifra sivilforsvaret i denne illustrasjonen. Personell til sivilforsvaret rekrutteres i all hovedsak fra dem som har avsluttet eller er fritatt for militær verneplikt eller gjennomført siviltjenesten.

³ Hvis en har tatt grunnleggende befalsutdanning er verneplikten utvidet til 55 år. Hvis det er krig eller krig truer kan det settes opp en krigsforsterkning som omfatter tjenestedyktige menn opp til 55 år.

⁴ I 2006/2007 ble riktignok vernepliktige med 4 måneders førstegangstjeneste tatt i bruk for oppdrag på MTB-fartøy til UNIFIL styrken i Libanon. Disse ble imidlertid definert som operativt personell (og dermed ferdigutdannet) av Sjøforsvaret og tilbudt kontrakt som midlertidig tjenestemann.

rekrutteres. I et yrkesforsvar vil det være de mest motiverte som søker seg til sesjon, men ikke nødvendigvis de best egnede. Går man bort fra verneplikten, vil muligens også forhold som avlønning, rekrutteringstiltak og fordelingen av søkere mellom grenene endres.

I dag er det slik at ca 35 % av unge menn gjennomfører førstegangstjeneste. Det betyr at verneplikten i realiteten er lite allmenn. Hvordan utvelgelsen til førstegangstjeneste skal gjøres, vil antagelig bety mye for motivasjonen til soldatene. Ved loddtrekning (avskaffet i Norge i 1936/1937) kan man lett føle seg som den uheldige som må bruke sin tid i Forsvaret. Er det derimot en utvelgelse på grunnlag av egnethet, som naturligvis ville være det beste for Forsvaret, kan man tenke seg at det vil gi status, som igjen kan gi motivasjon.

Mange vil hevde at verneplikten styrker det norske forsvarets legitimitet blant landets statsborgere. Grunnloven stadfester at alle menn skal forsvare sitt fedreland (Norges grunnlov 1814). Det er med andre ord en borgerplikt, og ikke et yrke man kan velge. Dette sammen med tilstedeværelse og synlighet i hele landet gir Forsvaret en forankring i det norske folk som det er vanskelig å få uten verneplikt. Omfanget av den folkelige støtten ansees viktig for å ha tilstrekkelig oppslutning om militære operasjoner i utlandet eller nasjonalt (Friis 2005). Den nasjonale fordelen med å opprettholde verneplikten i en eller annen form er at den politiske debatten rundt Forsvarets deltagelse til enhver tid er sannsynligvis mer bevisst i bruken av Forsvaret som sikkerhetspolitisk instrument i den internasjonale arena. Den politiske "kostnaden" er nok høyere hvis de norske soldatene returnerer skadet (eller døde) fra et internasjonalt engasjement når strukturen bygger på vernepliktige, enn hvis den er bygget på frivillighet.

En kan også fremheve at et nytt forsvarsparadigme vil sette nye krav til rekruttering og styrkeproduksjon. Behovet for lenger utdanning og opplæring av personell samt krav om frivillig militær-tjeneste er de grunnleggende årsaker til at den allmenne verneplikten har utspilt sin rolle, og at det går "*ubønhørlig mot en fortsatt gradvis profesjonalisering av Forsvaret*" (Matlary 2005). Det trekkes også frem at dyrt materiell og stramme budsjetter, det "faktum" at de vernepliktige har begrenset operativ verdi i og med at de er under opplæring 25-50% av tjenestetiden, og det økende behovet for vervede soldater til internasjonale operasjoner, også er årsaker til økt profesjonalisering gjennom en høyere andel yrkestilsatte i Forsvaret.

Videre ansees en dårligere forankring i folket og redusert forsvarsvilje å være en utfordring, men en utvikling som samfunnet og Forsvaret må akseptere. "*Verneplikten må, for i det hele tatt å overleve, tilpasses Forsvarets behov slik Stortinget nylig fastslo ved behandlingen av St.prp. nr. 42. Det innebærer at inntaket antagelig vil fortsette å synke til et lavere nivå enn dagens ca 9500, eller ca. 35 % av den mannlige årsklassen*". Nivået man ender på avhenger bla av Forsvarets fremtidige struktur og størrelsen på ungdomskullene. Det settes flere og flere spørsmålsteget ved om en slik svekkelse av verneplikten er politisk og samfunnsmessig akseptabelt.

Forsvarets fagmilitære perspektiv på verneplikten er ikke utgitt som noe offisielt dokument på tilsvarende måte som f eks et Stortingsdokument. De fagmilitære holdningene til verneplikten er heller ikke ensbetydende, men tvert imot sterkt varierende innen offiserskorpset og Forsvarets

øverste ledelse. Imidlertid er det fagmilitært uttalt at vernepliktssystemet er under press og at Forsvarets behov for vernepliktige er i endring, i forhold til de oppgaver en er satt til å løse (Matlary 2005). Videre drøftes dette som et paradigmeskifte i den vestlige verdens sikkerhetspolitikk og peker på flere forhold som trekker i samme retning og dermed fjerner oss fra fundamentet til den forsvarspolitikken som har blitt ført frem til i dag.

2 Forsvarsoperativt perspektiv

En nytte-/kostnadsanalyse prøver å gi en oversikt over all nytte (fordeler) og alle kostnader (ulemp) i en gitt problemstilling sammenlignet med en alternativ utvikling og aggregerer dette opp til en felles monetær enhet. Et vanlig problem med utledningen av både nytte og kostnader er at det finnes en rekke ikke-prissatte effekter. I tillegg til dette har Forsvaret et krav om gradering når en omtaler militære operasjoner og ulike krav til disse, som gjør at nyttefunksjonen må generaliseres eller diskuteres på et generelt grunnlag i en offentlig og ugradert rapport.

Når en skal vurdere om Forsvaret har ulik operativ nytte av vernepliktige og frivillige (tegnet kontrakt som yrkessoldat i et bestemt tidsrom) velger vi å argumentere rundt en forenklet påstand/hypotese.

Påstand:

Soldater på signert arbeidskontrakt i Forsvaret (som også pålegger internasjonal tjeneste), er av høyere nytte for Forsvaret enn vernepliktige.

En rammefaktor som umiddelbart styrker påstanden er det faktum at personell inne til førstegangstjeneste ikke kan pålegges tjeneste i internasjonale militære operasjoner⁵, kun tjeneste innenfor Norges grenser, eller en stabstjeneste i utlandet (f eks Brussel). Dette innebærer at all tjeneste i utlandet må skje ved en frivillig kontrakt. Det som dermed gir ulik nytte til Forsvaret, er hvilken produksjonsmodell en følger når en tegner kontrakt; enten oppdragsspesifikk (tegner kontrakt for et spesifikt oppdrag og lengde) eller tjenestespesifikk (tegner kontrakt i Forsvaret og tjenesten og eventuelle opphold i utlandet varierer med oppdragene til avdelingen en tilhører).

En annen rammefaktor er at for å kunne tegne kontrakt så må en ha gjennomført førstegangstjenesten (i de fleste tilfeller ansees 9 måneder som et minimum). Dette er å betrakte som minimumsutdanningen til den verdede. Det som dermed gir ulik nytte til Forsvaret er lengden på førstegangstjenesten og det tidspunkt en er definert som ”operativ” tilgjengelig. I et tenkt tilfelle kan altså Forsvaret få økt operativ nytte om man kan differensiere på tjenestetid (iht til behov) og soldatene signerer kontrakt umiddelbart etter endt utdanning, selv om en p.t. ikke har gjennomført 9-12 måneders tjeneste.

⁵ I 2006/2007 ble riktignok vernepliktige med 4 måneders førstegangstjeneste tatt i bruk for oppdrag på MTB-fartøy til UNIFIL styrken i Libanon. Disse ble imidlertid definert som operativt personell (og dermed ferdigutdannet) av Sjøforsvaret og tilbudt kontrakt som midlertidig tjenestemann.

Gitt disse rammefaktorene kan man illustrere hvilken grunnleggende produksjonsmodell⁶ som bør ligge til grunn, gitt de eksisterende oppgaver (St. Prp. nr. 42, Inst S nr. 234) og tidskrav som eksisterer samt om avdelingen er deployerbar til utlandet og internasjonale operasjoner (FD, IVB 2005-2008). Videre reflekteres dette opp mot bytteforholdet mellom teknologisk kompetanse (teknologiintensiv⁷) som kreves i avdelingen og størrelsen på avdelingen (personellintensiv). De gitte oppgaver som Forsvaret skal løse er listet i tabell 2.1

Forsvaret består av en rekke ulike dimensjoner og strukturer, blant annet den operative strukturdimensjonen. Dette er avdelinger og strukturelementer i Forsvaret (f eks Grensevaktene, Telemark bataljon, Fregatter, F-16, etc) som *primært*⁸ skal løse de definerte oppgavene listet i tabell 2.1

Oppgave kategori	Oppgave
Nasjonale oppgaver	1. Å sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom tidsmessig overvåkning og etterretning 2. Å håndheve norsk suverenitet 3. Å ivareta norsk myndighetsutøvelse på avgrensede områder 4. Å forebygge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser i Norge og norske områder
Oppgaver som skal løses sammen med allierte og eventuelt andre	5. Å bidra til kollektivt forsvar av Norge og øvrige deler av NATO mot trusler, anslag og angrep, inkludert bruk av masseødeleggelsesvåpen 6. Å bidra til flernasjonalt krisehåndtering, herunder flernasjonale fredsoperasjoner
Andre oppgaver	7. Å bidra med militær støtte til diplomati og til å forhindre spredning av masseødeleggelsesvåpen. 8. Å bidra til ivaretagelse av samfunnsikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver

Tabell 2.1 Forsvarets oppgaver i inneværende planperiode 2005-2008 (FD, Styrke og relevans 2004)

Alle oppgavene er nummerert fra 1-8 og er illustrert i figur 2.1 sammen med ulike modeller for mannskapsproduksjonen (allmenn verneplikt, differensiert verneplikt og profesjonelt forsvar) samt de tidskravene som avdelingene står overfor (inntil 365 dager) når de skal starte et gitt oppgave. *Bredden* på de ovale områdene indikerer hvor mye mannskap en trenger ift de andre oppgavene, og *høyden* indikerer de ulike tidskrav en står ovenfor. *Fargen* i det ovale område indikerer oppgave og hvilke tidskrav hovedtyngden av avdelingene har. I tillegg er figuren delt i to hovedkategorier, soldatintensiv og teknologiintensiv⁹. Videre differensierer de to

⁶ Allmenn verneplikt, differensiert verneplikt eller profesjonell Forsvar (tegnat kontrakt), se figur 1.1

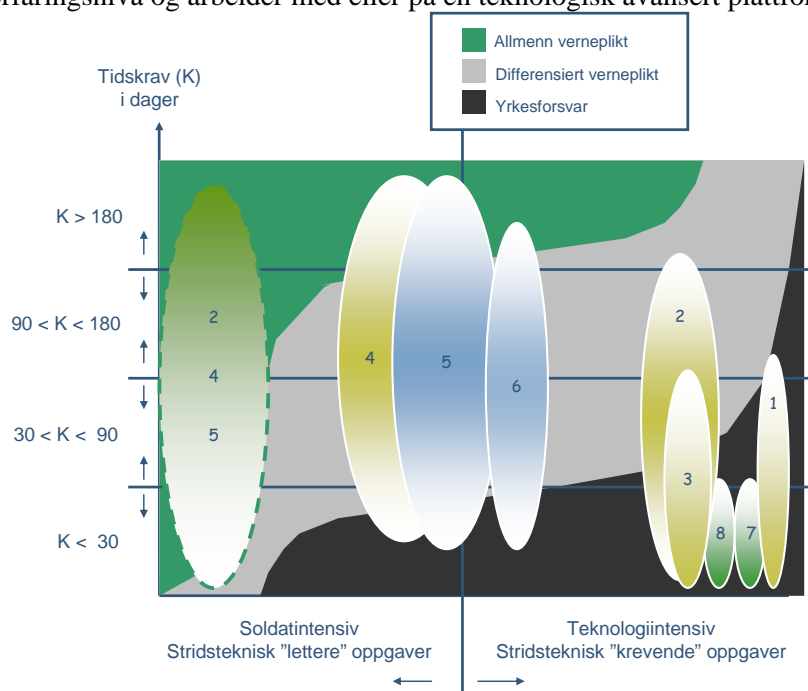
⁷ Med teknologiintensiv menes det her at tjenesten krever mer enn ett-årig *teknisk* utdanning.

⁸ Alle de operative strukturelementene i Forsvaret, inkludert HV, er definert av "Forsvaret" med en *primær* og en *sekundær* oppgave. Dvs at noen avdelinger, f eks fra Heimevernet, kan ha f eks oppdrag nr 8 som sitt sekundæroppdrag

⁹ Det vanlige i økonomiske analyser er dele inn i en personell- og kapitalintensiv bransje.

hovedkategoriene erfaringsnivået som kreves. Til venstre i figuren ligger de oppgaver som betegnes å være ”lettere” og krever mindre stridsteknisk erfaring for å løse, til høyre det motsatte.

F eks oppgave nr 1 krever avdelinger som har tidskrav mellom 1 til 180 dager (høyden). Bredden på figuren forteller oss at det er få mannskapsintensive avdelinger (f eks Maritime overvåkningsfly) og intensiteten i fargen sier at de fleste avdelingene har tidskrav ned mot 1 dag. De avdelingene som *primært*¹⁰ skal løse oppgave nr 1 krever lang (teknisk) utdanning, høyt stridsteknisk erfaringsnivå og arbeider med eller på en teknologisk avansert plattform.



Figur 2.1 Forsvarets behov for mannskap fordelt på de ulike oppgavene, tidskrav og soldat- eller teknologiintensivt illustrert over de ulike produksjonsmodeller

Det er tre forhold som vi ønsker å presisere ved figur 2.1. For det første må en legge merke til at figuren kun reflekterer det behovet som en trenger i den *første fasen* av et gitt oppgave. Hvis oppgaven er av en viss varighet, eller krever mye etterforsyninger eller vedlikehold, er sannsynligheten stor for at de avdelingene som løser selve oppgaven, trenger støtte fra andre avdelinger for å kunne gjøre dette. Hvis disse støtteavdelingene er oppsatt med personell inne til førstegangstjenesten kan en hevde at oppgavene gjennomføres i mindre profesjonell grad (avhengig av førstegangstjenesten).

For det andre må en legge merke til at oppgave 2, 4 og 5 er todelt hvor en del er ansett å være stridsteknisk ”krevende” og kapitalintensive og en annen del mer stridsteknisk ”lettere” og personellintensiv. Den sistnevnte kategorien er i all hovedsak løst ved avdelinger fra Heimevernet. Heimevernet er både på kort beredskap og har evne til utholdenhet, men har som sagt begrensninger med tanke på kapitalintensivitet og oppgaver med et stridsteknisk ”krevende”

¹⁰ Noen avdelinger kan ha oppdrag nr 1 som sitt *sekundære* oppdrag. De sekundære oppdragene er ikke illustrert i figur 3.1, kun de *primære*.

erfaringsnivå. Evnen til utholdenheten er stor som følge av en større mobiliseringsreserve av operativt personell for denne type oppgaver.

For det tredje kan ikke ”verdien” av avdelingene fastsettes på bakgrunn av lengden på beredskapstiden eller utholdenheten alene. Denne verdien må assosieres med oppgavene som skal løses. Hvis oppgavene som skal løses preges av stridsteknisk ”lettere” erfaringsnivå, og er av lengre varighet, vil mobiliseringsavdelinger sannsynligvis ha en større verdi enn avdelinger oppsatt med vervet personell fordi tilfredsstillende operativt nivå er raskt ivaretatt etter en kortere treningsperiode. I tillegg til dette er det lavere kostnader knyttet til en mobiliseringsreserve som er innrettet mot personellintensive og stridstekniske ”lettere” oppgaver ift et yrkesforsvar med samme innretning.

Som en ytterligere forklaring på figur 2.1 og en utdypning av den operative nytte av mannskaper, vil vi kommentere dette til noen utvalgte oppgaver innen hver oppgave kategori.

Oppgave 1: Å sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom tidsmessig overvåkning og etterretning

Avdelingene som er involvert i oppgaven er plattformer som er stort sett oppsatt med befal som har lang utdanning (flyger, etc). Plattformene har en liten oppsetning og er som oftest på kort beredskap (under 10 dager). I tillegg til dette er det organisasjoner som krever innsikt og høy faglig kompetanse for å kunne løse den pålagte oppgaven. De avdelingene som er oppsatt med vernepliktige i operasjonstidspunktet er kystvakten (KV), luftovervåkningssystemer (LOS¹¹) og Forsvarets operative hovedkvarter (FOHK) samt etterretningstjenesten. Dette er imidlertid vernepliktige i sekundærroller ift oppgavene (de støtter personellet som utfører selve oppgaven).

Oppgave 1 innfris av teknologiintensive og ”erfarne” avdelinger oppsatt med personell som har lengre utdanning og treningsnivå.

Oppgave 2: Å håndheve norsk suverenitet

Denne oppgaven spenner over et vidt spekter av avdelinger og strukturelementer hvis bruk er sterkt scenarioavhengig. De avdelingene som primært skal løse denne oppgaven omfatter både teknologiintensive og personellintensive og noen krever heller ikke nødvendigvis erfarent personell for å løse oppgaven. De teknologintensive avdelingene er stort sett representert ved luft- og sjøforsvaret og har en rekke ulike beredskapskrav (fra under 10 dager to 6 måneder) knyttet til seg. Felles for disse strukturelementene er at deler av alle kapasitetene i porteføljen kan stilles på kort varsel. De personellintensive avdelingene som krever ”erfarent”

¹¹ Air Control Center, Recognized air picture production centre and Sensor fusion post (ARS)

personell er stort sett representert ved landstridskrefter og felleselementer. Noen av disse strukturelementene har kapasitet til å rykke ut på kort varsel (ingeniør, sanitet, basestruktur, etc), men de fleste av de trenger en lengre trenings- og oppsetningsperiode (Brigade Nord). Felles for de avdelingene med erfarent personell og kort reaksjonstid er at de er spesialisert innen noen konkrete og spesielle oppgaver. De personellintensive avdelingene som ikke krever ”erfarent” personell og som skal løse stridteknisk ”lettere” oppgaver (vakt, sikring, etterretning, tilstedeværelse, etc) er representert ved Heimevernet. De har kapasitet til å rykke ut på kort varsel og trenger liten eller ingen trenings- og oppsetningsperiode.

Oppgave 2 innfris dermed av både teknologiintensive, ”erfarne” avdelinger og personellintensive ”uerfarne” avdelinger oppsatt med personell fra en mobiliseringsreserve. Hvis en velger å erstatte vernepliktige med vervede i avdelingene som krever stridsteknisk erfaring kan oppgaven løses med kortere beredskapstid og etter hvert mer erfarent personell. Hvis en velger å erstatte vernepliktige med vervede i avdelinger som ikke krever stridsteknisk erfaring vil ikke den operative nytten endres i nevneverdig grad.

Oppgave 6: Å bidra til flernasjonalt krisehåndtering, herunder flernasjonale fredsoperasjoner

Denne oppgaven spenner over et vidt spekter av avdelinger og strukturelementer hvis bruk er sterkt scenario avhengig. De avdelingene som primært skal løse denne oppgaven er både teknologiintensiv og personellintensiv. De teknologintensive avdelingene er stort sett representert ved luft- og sjøforsvaret og har en rekke ulike beredskapskrav (fra under 10 dager to 6 måneder) knyttet til seg. Felles for disse strukturelementene er at deler av alle kapasitetene i porteføljen kan stilles på kort varsel. De personellintensive avdelingene er stort sett representert ved landstridskrefter og felleselementer. Noen av disse strukturelementene har kapasitet til å rykke ut på kort varsel (ingeniør, sanitet, basestruktur, etc), men de fleste av de trenger en lengre trenings- og oppsetningsperiode (Brigade Nord). Felles for de avdelingene som har kort reaksjonstid er at de er spesialisert innen noen spesifikke oppgaver og består av allerede erfarent personell.

Oppgave 6 innfris av teknologiintensive og delvis ”erfarne” avdelinger. Hvis en velger å erstatte vernepliktige med vervede i enkelte avdelinger kan oppgaven løses med kortere beredskapstid og etter hvert mer erfarent personell.

Oppgave 8: Å bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver

Denne type oppgave krever erfarent og spesialisert personell til å gjennomføre de ulike operasjonene. Det er ikke nødvendigvis teknologintensive oppgaver (unntak av redningstjenesten) men de krever personell som til enhver tid er tilgjengelig på kortere beredskap, både nasjonalt og internasjonalt. De vernepliktige tilknyttet avdelingene er stort sett i sekundærroller ift selve oppgaven.

Mobiliseringsavdelinger med kort reaksjonstid og høyt utdanningsnivå kan også benyttes.

Oppgave 8 innfris stort sett av personellintensive og ”erfarne” avdelinger, som arbeider i en samfunnsmessig beredskapssituasjon. De teknologidrevne avdelingene trenger også samme type personell.

Som vi ser i figur 2.1 er det muligheter for å øke Forsvarets operative nytte ved å erstatte vernepliktige med vervede i enkelte avdelinger. Kort oppsummert skyldes dette at Forsvarets utbytte av investeringen i personell (utdannelsen) kan fordeles over flere år for vervede ift vernepliktige. Videre kan vervede mannskap benyttes i internasjonale operasjoner (frivillighetserklæring ved inngåelsen av kontrakt). Hvis en reflekterer endringen i nytten opp mot endringen i kostnadene (se kapittel 3.2) vil en ikke bare se det økonomiske bytteforholdet mellom vernepliktige og vervede men også den økte operative anvendelsen av Forsvarets strukturelementer. Den største virkningen vil en sannsynligvis se i oppgave 4-6 men det er også muligheter for å redusere beredskapstiden i oppgave 1-3. Oppgave 7 og 8 er allerede ”løst” med fast tilsatte i Forsvaret (befal og sivile). Imidlertid er det på sin plass å minne om at alle Forsvarets strukturelementer trenger til enhver tid en eller annen form for støtte i utførelsen av sine oppgaver, som gjerne kan være bemannet med vernepliktige.

Påvirkningsgraden av å operere under en vernepliktsstruktur versus et yrkesforsvar kommer først frem når operasjonene har en lengre varighet. Men i utgangspunktet, når en reflekterer evnen til strukturelementene i Forsvaret til å oppfylle kravene til kort beredskapstid, kan en hevde at et vervet styrkebidrag (basert på frivillighet) kan benyttes i et større operativt spekter enn et styrkebidrag basert på verneplikt.

3 Økonomisk perspektiv

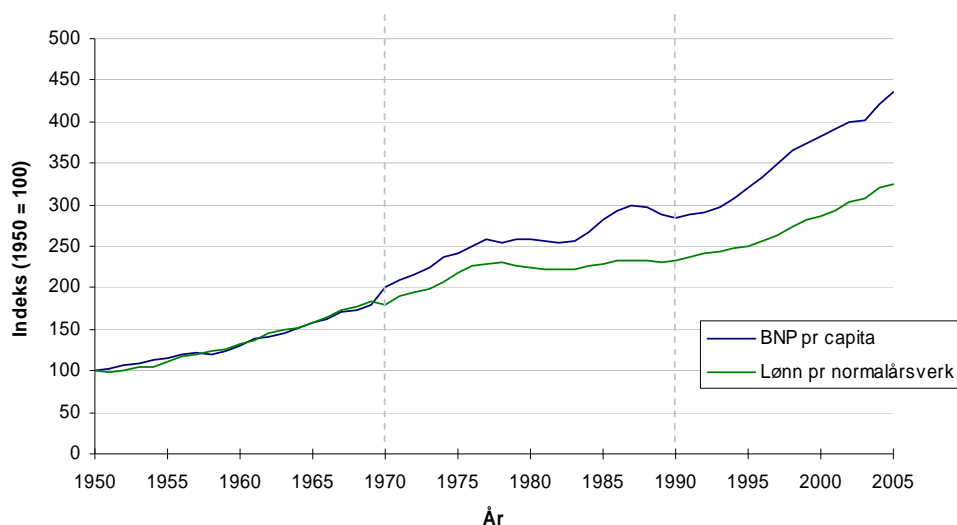
Det økonomiske perspektivet illustrerer ”rene” samfunnsøkonomiske eller kostnadsbesparende (for Forsvaret) konsekvenser. Selv om det skulle vise seg at det er åpenbare fordeler med å gå i den ene eller andre retningen angående verneplikten må disse eventuelle besparelsene holdes opp mot endringene i *fordelene* som oppstår. Slike fordeler, f.eks større operativ nytte, vil alltid vurderes ulikt basert på perspektiv og ståsted.

Kapittel 3.1 vil diskutere de økonomiske forholdene rundt verneplikten, og dens alternativer, fra et mer samfunnsøkonomisk og individuelt perspektiv, mens kapittel 3.2 diskuterer et mer bedriftsøkonomisk perspektiv (sett fra Forsvarets ressurstilgang og -forbruk).

3.1 Samfunnsøkonomisk perspektiv: Alternativkostnad

I et samfunnsøkonomisk perspektiv kan det være nyttig å se på betydningsfulle utviklingstrekk gjennom historien (17). Et av de forhold som kan hevdes å ha påvirket det norske samfunnet mest gjennom de siste 50-60 årene er velstandsøkningen. En måte å illustrere velstandsøkningen på er

å vise utviklingen i bruttonasjonalprodukt¹² pr innbygger og gjennomsnittlig lønn pr normalårsverk¹³, se figur 3.1.



Figur 3.1 Reell endring i norsk velstandsøkning de siste 55 årene, illustrert gjennom indeksert utvikling i BNP pr innbygger og gjennomsnittlig lønn pr normalårsverk (1950 = 100).

Nasjonen Norge har opparbeidet enorme inntekter gjennom økt tilgang på etterspurte naturressurser og industriell utvikling. Dette har så igjen bidratt til at Norges bruttonasjonalprodukt har steget kraftig (mer enn en 4-dobling) siden midten av forrige århundre. De siste 15 årene har også reallønnen til den gjennomsnittlige nordmann har steget.

I tillegg til denne velstandsøkning har det også vært en endring i holdninger og kulturen blant nordmenn. Nasjonen ble bygget på samhold og dugnad i etterkrigstiden, sterkt preget av hendelsene under andre verdenskrig. En stereotypisk oppfatning om den gjennomsnittlige nordmannen i etterkrigstiden er at han/hun gjerne deltok i det kollektive og var involvert i stor- og nærsamfunnet. Fram til i dag har det vært flere holdningsendringer i det norske samfunnet. Blant annet har ”dugnadsånden” avtatt (Velferdsprogrammet 2006), og dagens nordmann kan sannsynligvis beskrives som mer individuell og egosentrisk enn kollektiv og samhandlende.

¹² Verdien av alt som skapes/produseres i et land, og omfatter verdiskapningen i all markedsrettet næringsvirksomhet, dessuten offentlig forvaltning, ideelle organisasjoner og produksjon for eget bruk. BNP brukes ofte som et mål på velstandsnivået i et land (14)

¹³ Lønn ifølge nasjonalregnskapet omfatter kontantlønn medregnet overtidsbetaling, naturallønn og lønn under sjukdom og fødselspermisjon betalt av arbeidsgiver. Dette er således et mer omfattende lønnsbegrep enn det som nyttes ved beregning av årslønn. Antall normalårsverk framkommer som summen av antall heltidsansatte og antall deltidsansatte omregnet til heltid med dellønnsbrøken som vekt. Denne definisjonen innebærer at timeverksinnholdet i et normalårsverk er lik faktisk arbeidstid for heltidsansatte (15)

Som et uttrykk for villigheten til å bidra i storsamfunnet, gjennom dugnad eller innsats til en pris lavere enn markedspris, kan en se på andelen av ungdomskullene som ”frivillig”¹⁴ har gjennomført førstegangstjenesten i Norge. Denne andelen har vært veldig høy og stabil fra etterkrigstiden frem mot 1980 tallet (Grøgaard 1992). Etter hvert som den kalde krigen nærmet seg slutten, og spesielt i ettertid, har den totale gjennomføringsandelen falt, og er i dag på ca 30% av et gitt ungdomskull. Andelen som ”frivillig” kunne tenke seg å gjennomføre førstegangstjenesten har nok også falt, men sannsynligvis ikke i tilsvarende takt som følge av økningen i kompensasjonen for å gjennomføre førstegangstjenesten og verneplikten. En samfunnsøkonomisk forklaring er at kravet og holdningen til inntekt og kompensasjon har endret seg. Dagens ungdom er sannsynligvis ikke lengre like villig som tidligere ungdomskull til å gjennomføre arbeid som *ikke* er fullt ut kompensert, subjektivt sammenlignet med tilsvarende arbeid et annet sted i samfunnet som er fullt ut kompensert.

Når et individ vurderer om en (frivillig) skal gjennomføre førstegangstjenesten eller ikke, og dermed opparbeide status som vernepliktig inntil fylte 44 år, vil en sannsynligvis se på alternativet i beslutningspunktet. Alternativet til førstegangstjenesten for en 18-19 åring er enten å studere (investere i fremtidig kompetanse og dermed inntektsnivå) eller å arbeide i det sivile etter endt videregående utdanning. Videre vil 18-19 åringer sannsynligvis være borte fra familien og en eventuell kjæreste samt ha en oppfatning om å bruke mindre tid på sine opprinnelige interesser og fritid enn tidligere. En slik ikke-monetær verdiliste er meget subjektiv og svært dynamisk over tid. Når dette individuelle ”regnskapet” gjøres opp har mange observert og ”uttalt”, spesielt de som ikke har ønske om å gjennomføre verneplikten, at en ”taper” både penger og ikke-monetære verdier i forhold til alternativet. De som derimot ønsker å gjennomføre førstegangstjenesten og verneplikten innrømmer at en sannsynligvis ”taper” penger men øker sine ikke-monetære verdier gjennom f eks nye og spennende opplevelser, internasjonal tjeneste, nytt kameratskap, muligheten til å komme bort fra hjemstedet i en periode, osv.

Det samfunnsøkonomiske perspektivet illustreres gjennom ulike påstander basert på beregninger av alternativkostnaden. Alternativkostnaden defineres som det *alternative lønnsnivå i det sivile (utenfor Forsvaret) samt den subjektive verdien av ikke-monetære forhold knyttet til alternativet (det sivile liv)*.

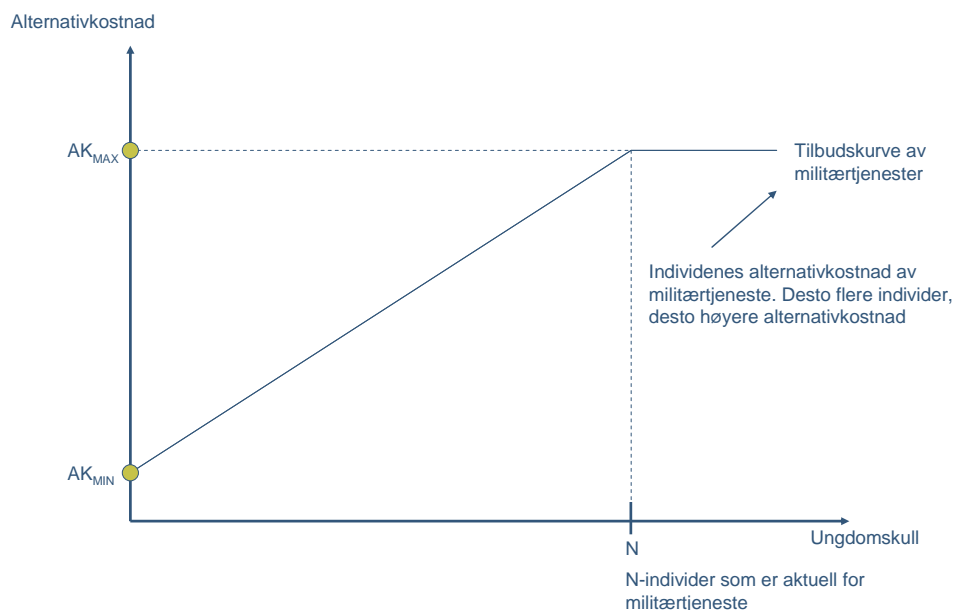
Påstand:

Alternativkostnaden til personell i en vervet styrke (frivillighet) er lavere enn (eller lik) alternativkostnaden til personell i en vernepliktsstyrke av samme størrelse.

Figur 3.2 viser ”tilbudskurven av militærtjenester” forutsatt at alle individer har like subjektive preferanser av ikke-monetære forhold, og mottar lik alternativ utbetalt lønn, i det sivile. Jo flere individer, desto høyere alternativkostnad (eller krav om lønnsnivå i Forsvaret) inntil det punkt

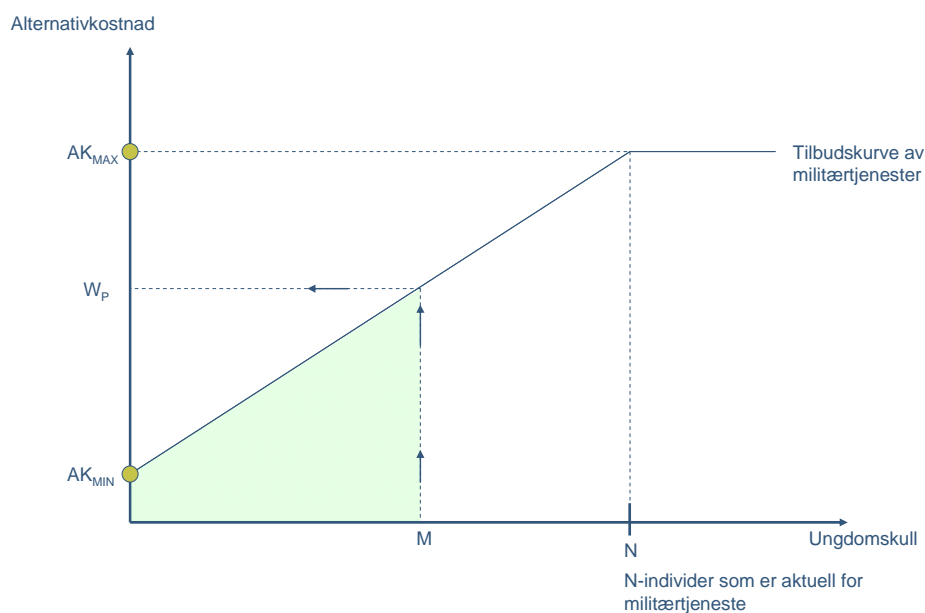
¹⁴ Et ”frivillig” individ som er innkalt til verneplikt anser at det er en ikke-monetær verdi større enn null ved å gjennomføre førstegangstjenesten. Summen av de ikke-monetære og monetære verdier (dagpenger) overstiger dermed alternativet (”vanlig” jobb i det sivile). Kort fortalt; de ønsker å gjennomføre verneplikten!

hvor vi har nådd maksimalt antall individer som er aktuell for militærtjeneste (N-individer) i et gitt ungdomskull.



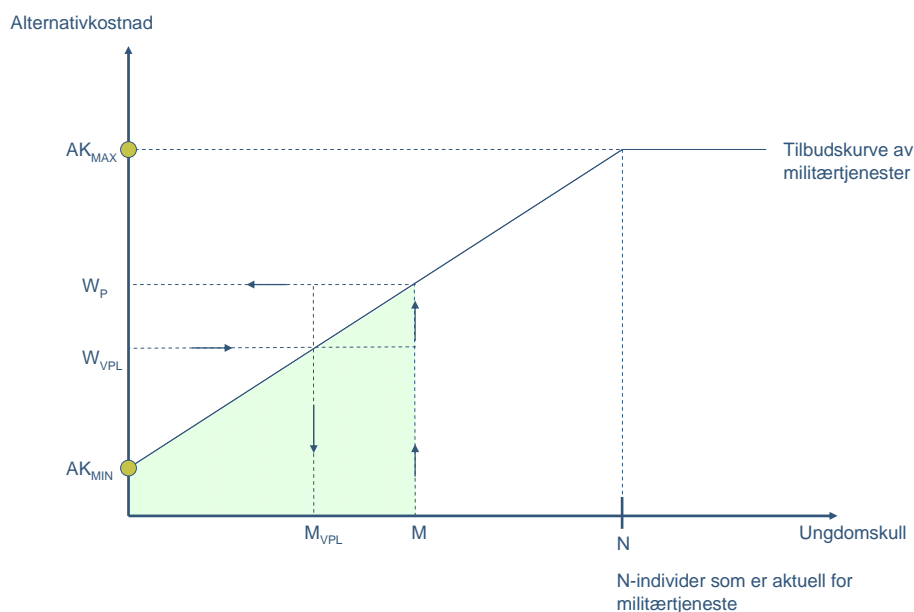
Figur 3.2 Tilbudskurven av militærtjenester (forenklet fremstilling)

Som figur 3.2 viser, vil det i en maksimal alternativkostnad (AK_{MAX}) oppnås punktet N-individer. Videre antas det en minimal alternativkostnad (AK_{MIN}) blant alle individene i "tilbudskurven". På et gitt tidspunkt, når Forsvaret beskriver hvordan fremtidens struktur og størrelse skal utformes (målt i antall årsverk), kan behovet for soldater (M) settes på x-aksen som i figur 3.3. For å oppnå dette behovet for soldater, basert på frivillig basis blant alle "godkjente" individer, må Forsvaret tilby lønnen W_P .



Figur 3.3 Tilbudskurven av militærtjenester: For å tiltrekke seg M -individer til militærtjeneste, basert på frivillighet, må en tilby lønn W_P . Alternativkostnaden er gitt ved det grønne feltet.

Alternativkostnaden for frivillige¹⁵ i denne gitte forsvarsstrukturen vil da være gitt ved arealet $\text{Origo} - \text{AK}_{\text{MIN}} - W_P - M$ og (det grønne feltet). Hvis en derimot ønsker at denne gitte forsvarsstrukturen skal baseres på verneplikt (ikke frivillighet), og det gis en kompensasjon på tilsvarende måte som vi gjør i dag (dagpenger og tillegg), vil Forsvaret tilby en lønn (W_{VPL}) som med all sannsynlighet er lavere enn W_P . For dette lønnsnivået vil Forsvaret tiltrekke seg M_{VPL} individer basert på frivillighet (fordi de ser en egenverdi eller ikke-monetær nytte i det å gjennomføre verneplikten i seg selv), som vist i figur 3.4.

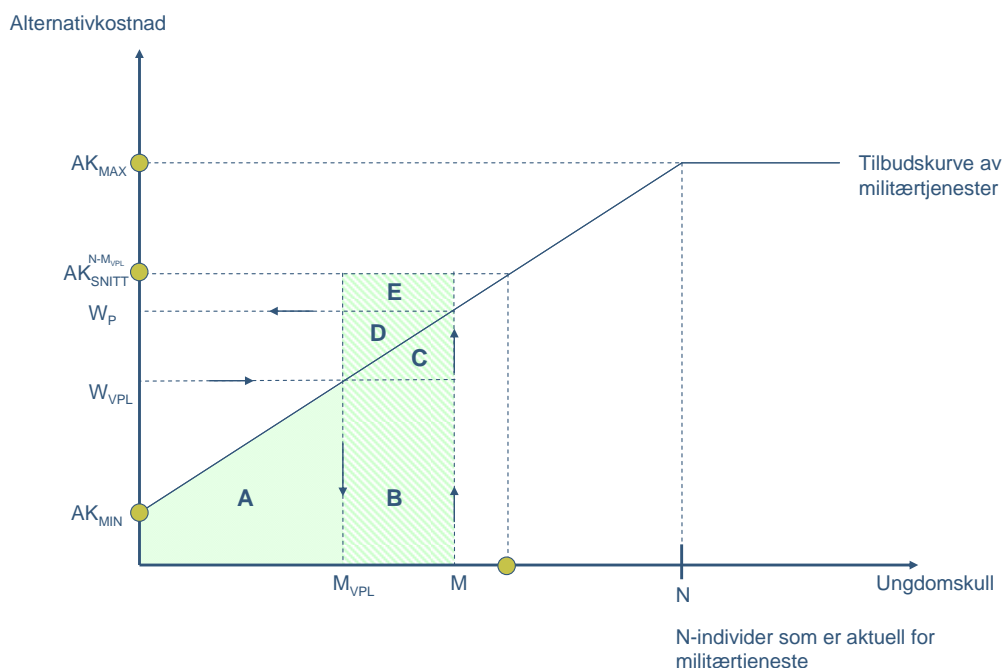


Figur 3.4 Tilbudskurven av militærtjenester: Basert på et vernepliktssystem vil Forsvaret tilby en lavere lønn (W_{VPL}) enn den som basert på frivillighet (W_P). For dette lønnsnivået vil en tiltrekke seg M_{VPL} individer.

Forsvaret må dermed "tvinge" en gruppe med individer ($M - M_{\text{VPL}}$) til på gjennomføre førstegangstjenesten for å kunne oppnå det ønskede antallet individer (M) i forsvarsstrukturen. De individene fra ungdomskullet som *ikke* ønsker å gjennomføre førstegangstjenesten, men som likevel er innkalt til å gjennomføre den ($M - M_{\text{VPL}}$), vil en naturligvis sammenligne seg selv med de som ikke er innkalt. Denne sammenligningen er representert ved den gjennomsnittlige alternativkostnaden for gruppen, gitt ved AK_{SNITT} i figur 3.5.

Som følge av at noen er "tvunget" til å gjennomføre førstegangstjenesten og andre slipper å gjennomføre den, og dette utfallet er mer eller mindre tilfeldig, vil den gjennomsnittlige alternativkostnaden (AK_{SNITT}) være høyere enn den marginale alternativkostnaden til ethvert individ i ($M - M_{\text{VPL}}$) gruppen. Resultatet av dette er at alternativkostnaden til personell i en vervet styrke (frivillighet), gitt ved A-B-C i figur 3.5, er lavere enn (eller lik) alternativkostnaden til personell i en vernepliktsstyrke av samme størrelse, gitt ved A-B-C-D-E i figur 3.5.

¹⁵ Tegner arbeidskontrakt med Forsvaret



Figur 3.5 Tilbudskurven av militærtjenester: Alternativkostnaden til personell i en vervet styrke (A-B-C) er lavere enn (eller lik) alternativkostnaden til personell i en vernepliktsstyrke av samme størrelse (A-B-C-D-E).

Hvis en ser på det lønnsnivået som Forsvaret tilbyr for å gjennomføre førstegangstjenesten (W_{VPL}), relatert til velstandsøkningen i samfunnet vårt, er en mulig konklusjon at kravet om godtgjørelse har økt de siste årene. Det er færre og færre som finner den økonomiske kompensasjonen og egenverdien (ikke-monetær nytte) i det å gjennomføre førstegangstjenesten attraktiv. Økningen i dagpenger og dimensjons-godtgjørelsen de siste årene har riktignok gjort det mere attraktivt for noen få, men en lavere frivillig gjennomføringsandel av dagens ungdomskull tilsier det at det ikke er attraktivt nok¹⁶. Dugnadsånden har avtatt og dagens unge nordmann er beskrevet å være mer individuell og egosentrisk enn kollektiv og samhandlende. Hvis Forsvaret ikke kompenserer fullt ut for førstegangstjenesten, ønsker en heller ikke å gjennomføre den.

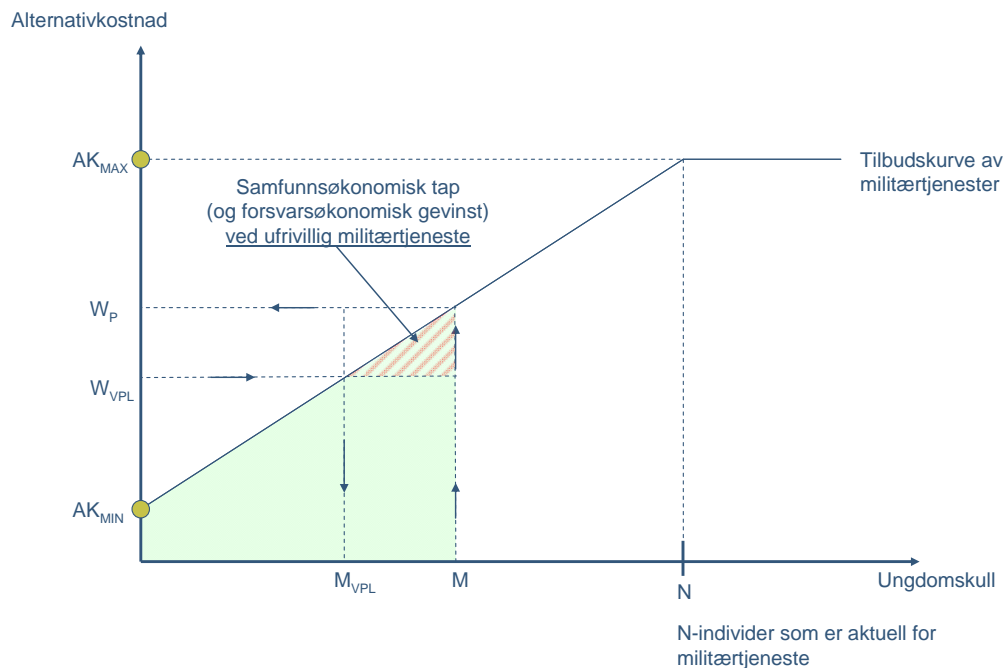
Figur 3.2 – 3.5 viser den individuelle alternativkostnaden og dermed det aggregerte samfunnsøkonomiske tapet ved en vernepliktsstruktur. Individene som tvinges gjennomføre verneplikten kunne heller tenke seg å arbeide i det sivile. Samfunnets totale produktivitet er redusert, målt i alternativkostnad, under et system hvor $(M-M_{VPL})$ -individer "tvinges" til å gjennomføre tjeneste i Forsvaret.

Påstand:

Verneplikten er en subsidiering av Forsvaret (forsvarsøkonomisk gevinst) ved at man har tilgang på arbeidskraft til under markedspris, noe som fører til et samfunnsøkonomisk tap.

¹⁶ Gjennomføringsandel og "frivillig" førstegangstjeneste er ikke sammenfallene. Gjennomføringsandelen er i all hovedsak styrt av Forsvarets behov for mannskap inne til førstegangstjenesten. Den "frivillige" andelen av ungdomskullet som gjennomfører førstegangstjenesten er derimot styrt av den individuelle oppfatningen av kompensasjon og den ikke-monetær verdien av det å gjennomføre verneplikten.

En forenklet samfunnsøkonomisk beregning kan gjøres ved å se på differansen mellom det en vernepliktig mottar i godtgjørelser gjennom førstegangstjenesten og det han/hun ville ha tjent i det sivile samfunn. Summen av alternativkostnaden som overstiger det en får utbetalt av Forsvaret, og individet foretrekker alternativet (inkludert de ikke monetære goder), tilsvarer det samfunnsøkonomiske tapet ved at noen avtjener militærtjenesten mot sin vilje.



Figur 3.6 Tilbudskurven av militærtjenester: Basert på et vernepliktssystem vil Forsvaret tilby en lavere lønn (W_{VPL}) enn den som basert på frivillighet (W_P). Det samfunnsøkonomiske tapet tilsvarer summen av alternativt lønnsnivå til ($M - M_{VPL}$) individer, fratrukket det de faktisk får kompensert av Forsvaret.

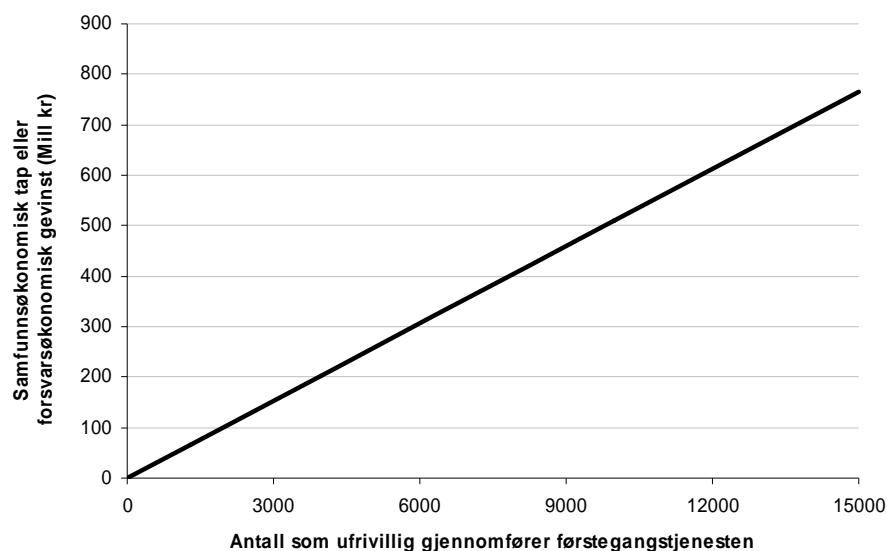
Beregningen og sammenligningen som hvert individ (som er godkjent for militærtjeneste) foretar tar utgangspunkt i utbetalte tillegg for ettårig førstegangstjeneste versus lønnsnivået for en gitt sivil stilling. Den gjennomsnittlige individet i førstegangstjenesten får utbetalt ca 74 000 NOK og sammenligner dette med en gjennomsnittlig lønn på ca 244 000 NOK for aldersgruppen under 24 år, med en kvinneandel på 15 % (www.ssb.no). Forskjellen på disse to "lønnsnivåene", ca 170 000 NOK, oppleves for mange å være en alt for høy alternativkostnad og noen individer må derfor "tvinges" til å gjennomføre førstegangstjenesten (figur 3.6 ($M - M_{VPL}$)).

For å beregne det totale samfunnsøkonomiske tapet må vi imidlertid inkludere Forsvarets og samfunnets "overheadkostnader" i regnestykket, samt det forhold at ikke alle føler at det er en for høy alternativkostnad, ref figur 3.4. "Overheadkostnader" består av det personlig materiell, varer og tjenester, infrastruktur, stabsstøtte etc som må til for at individet skal gjennomføre førstegangstjenesten eller "fungere fullt ut" i en gitt arbeidssituasjon.

Overhead i samfunnet forøvrig, i en gitt samfunnsøkonomisk analyse, er vanligvis representert ved et tillegg på ca 50 % av utbetalt lønn og tillegg. For et individ som gjennomfører

førstegangstjenesten er dette mye høyere både som en funksjon av at individet ikke har en regulativlønn (kun en kompensasjon gjennom dagpenger) men også det faktum at individet er under utdanning i forsvaret, en kapitalintensiv utdanning (mye materiell, ammunisjon og treningskostnader). FFI har estimert denne overheaden til ca 425 %. Den totale personellkostnaden for individ i førstegangstjenesten blir da ca 315 000 NOK og i det sivile ca 366 000 NOK.

Den kumulative alternativkostnaden ved å ha ca 9300 individer inne til førstegangstjeneste (Forsvarets behov i utdanningsåret 2006) vil da bli ca 500 mill NOK pr år. Det totale samfunnsøkonomiske tapet er derimot ikke like høyt da ikke alle "tvinges" til å gjennomføre førstegangstjenesten, ref figur 3.4. Hvor mange som faktisk kunne tenke seg å gjennomføre førstegangstjenesten, fordi de ser en ikke-monetær verdi i tjenesten, er uvisst. Figur 3.7 viser en forenklet fremstilling av det totale samfunnsøkonomiske tapet ved et ulikt antall ufrivillige inne til førstegangstjenesten.



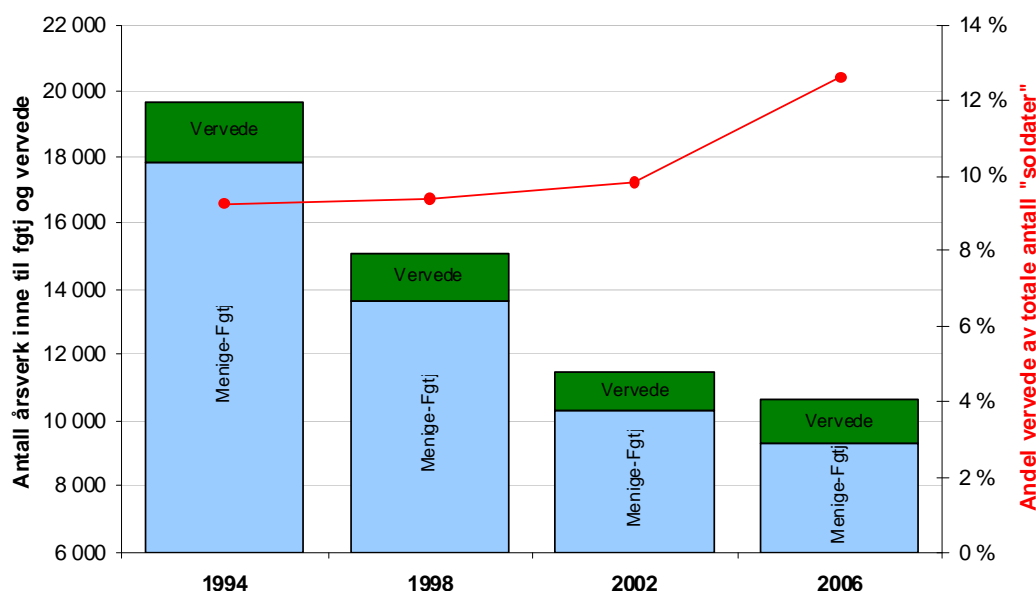
Figur 3.7 Samfunnsøkonomisk tap avhengig av hvor mange som gjennomfører ufrivillig førstegangstjenesten (se figur 3.6)

Dette samfunnsøkonomiske tapet, målt i alternativkostnaden, er dermed et mål på hvor mye samfunnet vurderer innsatsen og produktiviteten til de individene som avtjener førstegangstjenesten i nåværende økonomiske regime (dagpenger og andre godtgjørelser/kompensasjoner i Forsvaret).

Under forutsetningen om at Forsvaret fullt ut "drar nytte" av individene inne til førstegangstjenesten kan dette betraktes som et mål på hvor mye samfunnet subsidierer Forsvaret med arbeidskraft, til langt under markedspris. Under forutsetningen om at Forsvaret *ikke* utnytter individene inne til førstegangstjenesten i full grad (de går på "tomgang" eller gjennomfører *ikke*-produktivt arbeid) er beløpet enda høyere, avhengig av utnyttelsesgraden.

3.2 Forsvarsøkonomisk perspektiv: Ressursforbruk

I 2006 har det norske forsvaret definert et behov på 9287 menige og 1342 vervede, en ”vervingsandel” på ca 13 % (se figur 3.8). Dette prosentvise forholdet mellom menige inne til førstegangstjeneste og vervede på kontrakt er det høyeste siden 1994, og det totale antall inne til førstegangstjeneste er på det laveste.



Figur 3.8 Antall menige og vervede i Forsvaret i perioden 1994-2006

Kompetansen til de vervede har endret seg i 10-års perioden. I 1994 var de fleste vervede en del av støtteorganisasjonen og utførte diverse forebyggende arbeid som støttet oppunder den operative struktur og styrkeproduksjonen til denne. I dag er derimot de fleste vervede en del av operativ struktur og omtales gjerne som yrkessoldater. Sett i lys av dette, kan man hevde at Forsvaret i økende grad har blitt profesjonalisert. Gitt den nåværende sikkerhetspolitiske situasjon med krav om styrker som skal være gripbare og deployerbare, forventes andelen og antallet vervede med operativ kompetanse å øke i årene fremover.

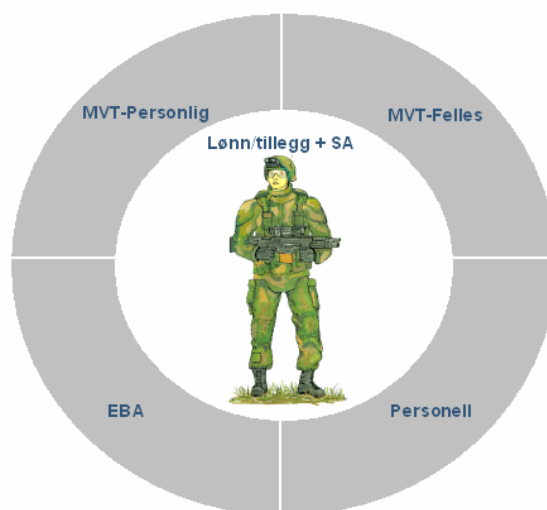
De menige som gjennomfører førstegangstjenesten har også fått endret kompetanseinnretning. Fra å være en ”utdanningsgruppe” innrettet mot et nasjonalt forsvar og en mobiliseringsstruktur er de blitt i større og større grad innrettet mot internasjonale operasjoner, og kan karakteriseres som en stor seleksjonsgruppe for verving, til en høy alternativkostnad (ref påstand i kapittel 3.1). Denne prosessen og dette tilsetningsforholdet medfører en relativ stor kostnad for Forsvaret og vil beskrives nærmere i et forsvarsøkonomisk perspektiv.

I et forsvarsøkonomisk og operasjonelt perspektiv må en for en rekke kategorier utdanne personellet i minst 9 måneder før de er definert som ”operative”. Dette gjelder spesielt de ”teknologiintensive” avdelingene som gjennomfører stridsteknisk ”krevende” oppgaver (f eks Telemark Bataljon, Fregatter, Mineryddere, Motortorpedobåter, Panserbataljonen,

Kystjegerkommandoen, spesialstyrker, etc)¹⁷. Med andre ord, stort sett hele førstegangstjenesten går med til å fullføre utdannelsen som soldat. Dagens krav for å kunne tegne kontrakt som vervet er dermed naturligvis at de har gjennomført førstegangstjenesten. De som velger å tegne en kontrakt som vervet i Forsvaret har tradisjonelt valgt en tre års bindingstid.

I den følgende fremstillingen velges det å dele ”soldatprosessen” i to; utdanningsprosessen og arbeidsprosessen. Utdanningsprosessen er dagens førstegangstjeneste og arbeidsprosessen er en kontraktstid på tre år, totalt en forventet ”soldatprosess” på fire år. Hvis en følger et vernepliktssystem innebærer dette at en disponerer operativt mannskap ca 3 mnd i året (gitt ett inntak, f eks på sommeren). Om en hel avdeling skulle baseres på verneplikt, og samtidig forventes å være operativt gjennom hele driftsåret, må en utdanne 3 ganger så mange soldater som en er oppsatt med (samt flere opptak gjennom driftsåret). I tillegg trenger en tre ganger så mye personlig materiell og noe ekstra fellesmateriell i utdanningsprosessen. Hvis en derimot følger et yrkesforsvar (vervet på 3 års-kontrakt) slipper en unna med ett utdanningsår og tre operative år på soldatene. Med et slikt utdanningsmønster kan en i større grad hevde at flere av Forsvarets avdelinger er kontinuerlig operative. Den operative nytten er også større for en profesjonell avdeling som en naturlig følge av at all deltagelse i internasjonale operasjoner er basert på frivillighet, som diskutert i kapittel 3.

I enhver kostnadsberegning av prosesser, som f eks førstegangstjenesten, er det vanlig å inkludere ikke bare de direkte kostnadene på personellet men også en rekke ulike ”overheads” kostnader. De direkte overheadskostnader for personell i Forsvaret er vist i figur 3.9.



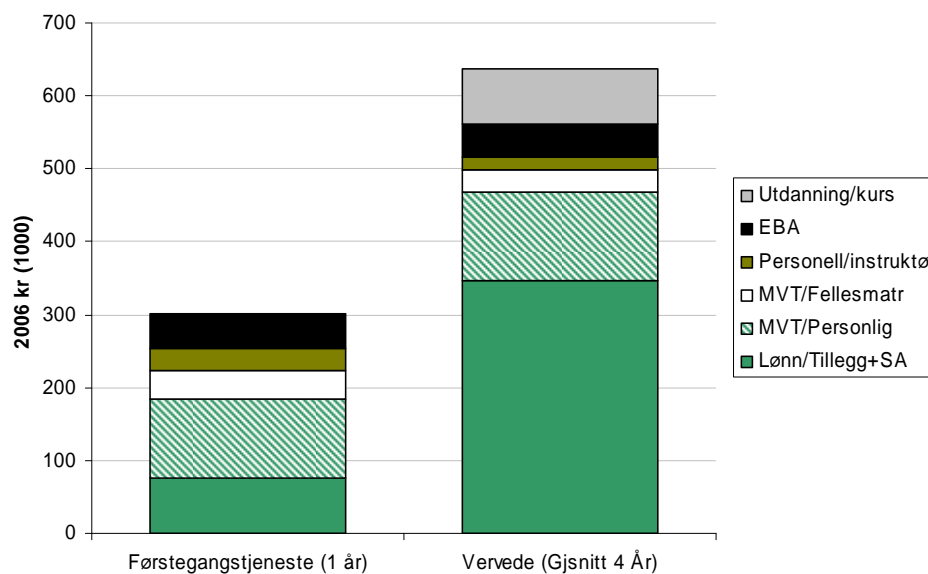
Figur 3.9 Inndeling av personellkostnader i Forsvaret, inkludert ”overhead”, i en gitt prosess

Legg merke til at det er forskjell i personellkostnadene om en skal bruke de i en strukturberegning (strukturdimensjonen) eller i en prosessberegning (prosessdimensjonen). De direkte personellkostnadene som brukes når en skal beregne en gitt forsvarsstruktur er gitt ved

¹⁷ For noen avdelinger (f eks Garden, Kystvakten, Grensevakt og Heimevernet) er utdanningstiden kortere og utnyttelsesgraden av de vernepliktige er høyere.

lønn/tillegg og statlige avgifter (SA) samt personlig forbruk av materiell, varer og tjenester (MVT-Personlig). Resterende (eiendom, bygg og anlegg (EBA), felles materiell, varer og tjenester (MVT-Felles) samt personell) inkluderes *kun* når en ser på en gitt prosess i Forsvaret, som for eksempel førstegangstjenesten.

I Forsvaret er det flere ulike utdanningsbransjer, forsvarsgrener og innretninger som gir ulike kostnadsnivå på personellkategoriene. Ser man på førstegangstjenesten i hær, sjø- eller luftforsvaret vil det være signifikant ulike innsatsfaktorer knyttet til utdanningsprosessen, spesielt på MVT-Felles samt behovet for instruktører (personell) og EBA. I følgende eksempel velger vi å bruke en vektet gjennomsnittsberegning for to ulike personellkategorier, førstegangstjenesten og vervede, se figur 3.10.



Figur 3.10 Inndeling av årlige personellkostnader for en gjennomsnittlig vervet (4 års soldatprosess) og vernepliktig inne til førstegangstjenesten

Som vi ser av figur 3.10 er det store forskjeller i de direkte utbetalingene¹⁸ (lønn/tillegg + statlige avgifter) mellom de to personellkategoriene, men ulikhetene i overhead gjør at det utjevnes noe i totalsummen. Dette er en naturlig følge av at det kreves flere instruktører og mer materiell i utdanningsprosessen (større slitasje og høyere rotasjon på materiellet mellom vedlikehold, lager og bruk), enn når en er ”ferdigutdannet” som vervet på tre-års kontrakt. I tillegg inkluderes og fordeles deler av utdanningskostnaden (førstegangstjenesten) på 3-årsperioden som vervet.

Fra Forsvarets perspektiv har den strukturelle innretningen og styrkeproduksjonen de siste årene gått fra et territorialforsvar til deltakelse i internasjonale operasjoner, kombinert med en gradvis reduksjon av mobiliseringsstrukturen (antall brigader og mobiliseringspersonell) og styrkeproduksjonen til denne. Videre har det vært et skifte fra en definert trussel til et komplekst

¹⁸ Siden førstegangstjenesten er unntatt deltagelse i internasjonale operasjoner har vi valgt å ta ut tillegg som skyldes internasjonale operasjoner for vervede. Hvis en inkluderer disse vil direktekostnaden (lønn/tillegg + SA) på en gjennomsnittlig vervet øke til ca 410 000.

og uforutsigbart trusselbilde som igjen oppfordrer til en større evne å utøve fleksibilitet i Forsvarets organisasjon og struktur og operative leveranser.

Påstand:

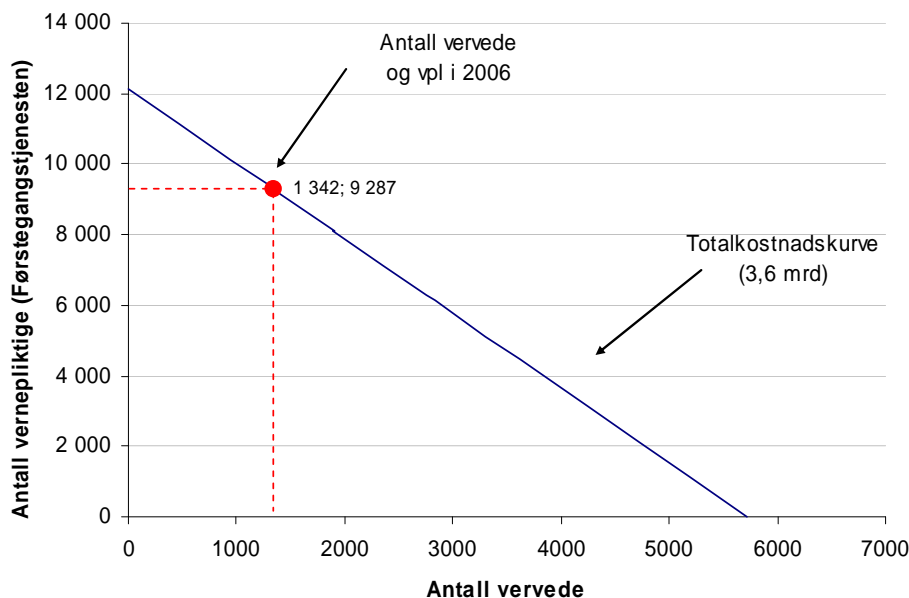
Dagens soldatsammensetning (antall inne til førstegangstjenesten og på kontrakt som vervet) medfører høye alternativkostnader for Forsvaret samt lavere ”operativ nytte”, enn en modell basert på flere vervede enn dagens nivå

Hvis en ser på totalkostnadene knyttet til vernepliktige og vervede i dagens forsvarsstruktur, inkludert all ”overhead”¹⁹ som dette medfører, kan en fremstille totalkostnadsfunksjonen som i funksjon 3.1.

$$TK = Q_1P_1 + Q_2P_2 \Leftrightarrow Q_1 = \frac{TK}{P_1} - \frac{P_2}{P_1}Q_2 \Leftrightarrow Q_2 = \frac{TK}{P_2} - \frac{P_1}{P_2}Q_1$$

Funksjon 3.1 Totalkostnadsfunksjonen (TK) for vernepliktige(1) og vervede (2) i Forsvaret (2006) er lik produktet av mengde (Q) og pris (P) for de to personellgruppene

Gitt at overheadkostnadene ikke endrer seg når en forandrer på antall vernepliktige og/eller vervede²⁰ i totalkostnadsfunksjonen kan en fremstille denne lineært som i figur 3.11.



Figur 3.11 Forsvarets totalkostnadskurve gitt alle kombinasjoner av antall vervede og vernepliktige for å opprettholde et kostnadsnivå på ca 3,6 mrd NOK

Figur 3.11 viser totalkostnaden for vernepliktige og vervede i dagens struktur samt alle mulige

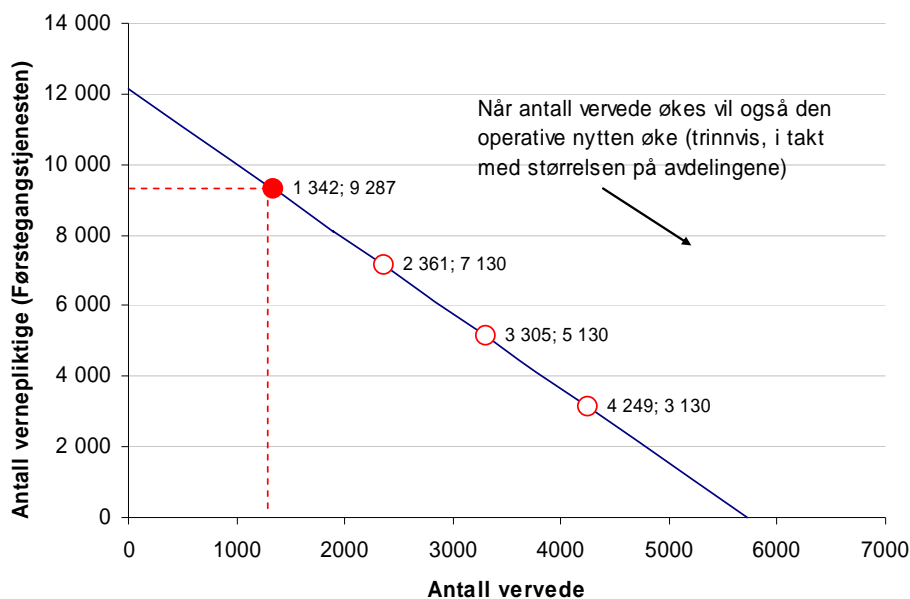
¹⁹ Overheadkostnadene reflekterer kun kostnadene ifb med Forsvarets disponeringsfase av personellet. Rekrutterings- og seleksjonskostnader er ikke tatt med.

²⁰ I ekstremtilfellene (mange vervede ift vernepliktige, eller omvendt) kan overheadkostnadene endres som følge av krav om enkeltrom til vervede med yrkesstatus, færre instruktører som følge av den relative lengre ”operativ fasen” og kortere ”utdanningsfasen”, osv. Prisen som er oppgitt i funksjon 4.1 forutsetter at disse prosessuelle endringene går mot hverandre.

kombinasjoner (i antall) for å opprettholde totalkostnaden på ca 3,6 mrd NOK²¹. I det ene ytterpunkt viser kurven at man kan enten ha ca 12100 vernepliktige i strukturen, eller 5700 vervede til samme kostnad, eller en kombinasjon av de to. Det økonomiske bytteforholdet mellom de to personellgruppene er ca 1:2. For å ansette en ekstra verved, må en ta ut 2 vernepliktige. Hvis en inkluderer rekrutterings- og seleksjonskostnadene i funksjon 5.1 vil forholdet mellom de to personellkategoriene endres, spesielt i ytterpunktene av totalkostnadskurven i figur 3.11.

I dag (2006) utdannes fortsatt de fleste vernepliktige til et forsvar som utnytter mannskapet i liten grad til direkte operativ virksomhet. Med andre ord; Forsvaret utdanner mange vernepliktige, hvis utdanningskostnad (ett års førstegangstjeneste) er i liten eller ingen grad utnyttet på et senere tidspunkt til samfunnets eller Forsvarets fordel (inngår kontrakt som verved). Såfremt en ikke ser en operativ nytte av disse i mobiliseringsavdelinger bør således antallet, utifra et økonomisk perspektiv, reduseres.

Hvis en reduserer antall vernepliktige og øker antall vervede (bevegelse mot høyre langs totalkostnadskurven i figur 3.12) vil det samfunnsøkonomiske og forsvarsøkonomiske tapet reduseres (utdanning til en lite utnyttet mobiliseringsstruktur) fordi det relativt sett er en større andel av vernepliktige som tegner kontrakt som verved etter endt utdanning, samtidig som at det er en større andel vervede i strukturen til samme kostnad.



Figur 3.12 Endringer i Forsvarets operative nytte, uten å endre kostnadsnivået.

Et større antall vervede, og et mindre antall førstegangstjenestegjørende i strukturen (til samme kostnad) vil føre til en høyere operativ nytte og fleksibilitet (se kapittel 2). Imidlertid så vil ikke den marginale nytten nødvendigvis øke like mye *per verved* om en velger å foreta et slikt bytte som figur 3.11 illustrerer. Endringen i nytten vil sannsynligvis skje trinnvis i takt med størrelsen på de definerte avdelingene som de vervede tilhører. Med andre ord, endringen i nytte skjer ikke

²¹ Personellantallet (vervede og fgjt) multiplisert med personellkostnadene i tabell 4.2

pr vervet, men i *grupper av vervede* (avdelingsvis). Et vervet styrkebidrag, basert på frivillighet kan benyttes i et større operativt spekter enn et styrkebidrag basert på vernepliktige. Som følge av at nesten all tid i verneplikten (ca 9 av 12 måneder) går med til opplæring og utdanning, gir de vernepliktige kun ”nytteverdi” i ca tre måneder²². De vervede gir nytteverdi i flere år etter endt utdanning. Hvis en skulle gå for en slik løsning, å definere Forsvarets behov og utelukkende utdanne til en vervet struktur (gjennom førstegangstjenesten), må en også definere hva som er *bærekraftig* utdannelsesnivå (antall inne til førstegangstjeneste) for å opprettholde et gitt antall vervede i et gitt ansettelsesperiode som en ønsker.

4 Modeller for verneplikt

Fra verneplikten ble innført i Norge har det vært gjennomført en rekke ulike modeller for verneplikten og produksjonen av soldater. Vernepliktsalderen (tidspunkt for oppstart av førstegangstjenesten), varigheten på førstegangstjenesten og kontrakt som vervet har variert avhengig av arbeidsmarkedet, ”verdisvingninger” i samfunnet og Forsvarets behov.

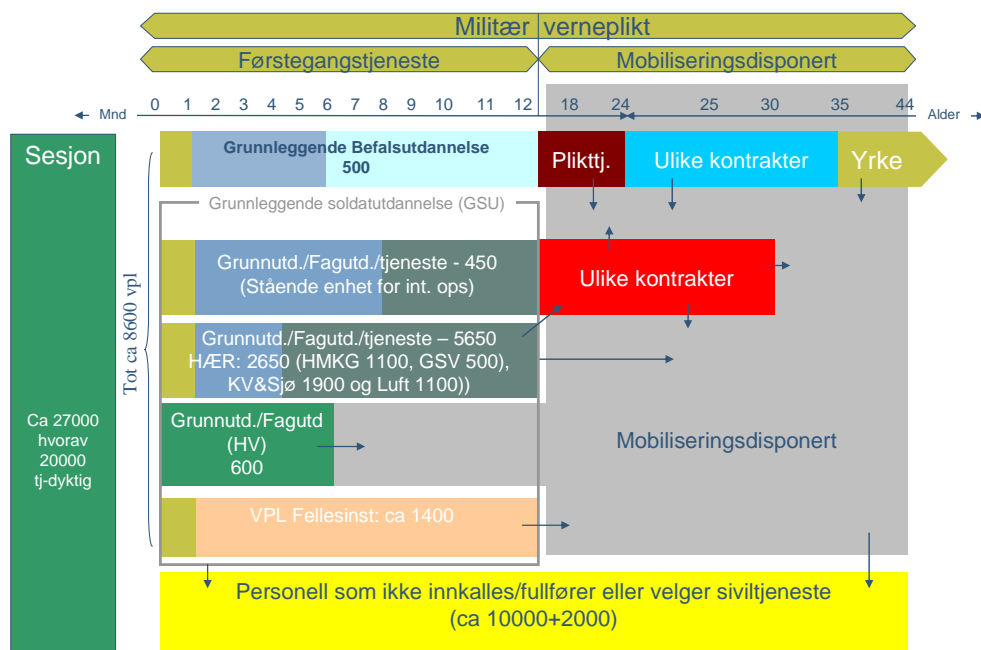
Et paradigmeskiftet i vernepliktsmodellen kom i forbindelse med overgangen fra det nasjonale mobiliseringsforsvaret til det gripbare innsatsforsvaret. Dette paradigmeskiftet ble drevet frem av endret fokus fra kvantitet (mange soldater og avdelinger) til kvalitet (færre soldater med spesialistutdanning).

I dette kapittelet vil vi beskrive prinsipielt ulike modeller for produksjonsprosessen av soldater, individer inne til førstegangstjeneste, vervede og mobiliseringsdisponerte. Alle modellene forutsetter at en må gå igjennom en periode med utdanning, eller førstegangstjeneste, for å kunne søke og klassifiseres som en vervet eller grenader iht Forsvarets krav og behov. Først når dette er tilfredsstillt kan en sendes til utlandet og delta i en militær operasjon.

4.1 Dagens produksjonsmodell

Dagens produksjonsmodell for soldatmassen er forholdsvis ny og preges av delvis ”gamle” produksjonsmodeller og rammefaktorer, spesielt budsjettsituasjonen, gitt fra de mange omstillingsprosessene i Forsvaret (og samfunnet forøvrig). Selve vernepliktsmodellen er omtalt innledningsvis i rapporten (se kapittel 1.1) men her beskrives den i noe mer detaljert. Dagens vernepliktsmodell er illustrert i figur 4.1.

²² For noen avdelinger (f eks garden, kystvakten, grensevakt og heimevernet) er utdanningstiden kortere og dermed kommer det vernepliktige alternativet mye gunstigere ut.



Figur 4.1 Dagens vernepliktsmodell

Dagens verneplikts- og produksjonsmodell i Forsvaret kan beskrives som en hybridmodell sammensatt av en rekke tids- og ressursbestemte forhold. Det virker som om dagens verneplikt besørger rekruttering til fredsoperativ tjeneste og midlertidige kontrakter (kortere eller lik tre år). Produksjonsmodellen er fortsatt inndelt i en differensiert gjennomgående førstegangstjeneste og en lengre periode som mobiliseringsdisponert, men de mobiliseringsdisponerte er lite trent som følge av færre repetisjonsøvelser de siste årene (unntatt HV). Dette gjelder spesielt de eldre årskull og er en naturlig konsekvens av Forsvarets omstilling mot et gripbart innsatsforsvar fremfor et tradisjonelt mobiliseringsforsvar. Videre er det verdt å merke seg at Hæren ikke bare produserer for egne styrker og behov, men også for HV. Selv om HV de siste årene har opprettet egen rekrutt- og befalsskole, trekker de fortsatt på Hærens produserte volum av de mobiliseringsdisponerte mannskapsstyrkene.

Styrkeprodusentene i Forsvaret er stort sett fornøyd med dagens løsning og produksjonsmodell. Imidlertid presiserer HV og Hæren at kvaliteten er tilfredsstillende, gitt at den årlige fordelingen opprettholdes og at en kan rekruttere direkte til internasjonal tjeneste. Angående deltagelse i internasjonale operasjoner baseres dette på kontraktsinngåelse ved førstegangstjenestens slutt i den avdelingen som de er tjenestegjørende (f eks 3 år ved Telemark bataljon).

For tiden er det ca 33% av guttene fra et gitt årskull som gjennomfører førstegangstjenesten. Disse uttrykker stor grad av tilfredshet med dagens vernepliktsmodell (TMO landskonferanse, 2006 og FMS vernepliktsundersøkelse del III, 2006).

4.2 Rammefaktorer ved utforming av ny produksjonsmodell

Når en skal se på alternative vernepliktsmodeller er det to prinsipper en må følge. Enten er modellen innenfor dagens rammefaktorer (f eks dagens forsvarsstruktur eller politiske føringer)

eller så er den utenfor dagens rammefaktorer. Det sistnevnte innebærer at det er en eller flere sentrale forutsetninger som brytes (f eks opphør av verneplikten og etablering av et yrkesforsvar) når en definerer produksjonsmodellen.

De overordnede rammefaktorene kan oppsummeres til oppgaver/ambisjoner, eksisterende forsvarsstruktur og verneplikten som fundament. Hvis vi bryter en av disse sentrale rammefaktorene diskuterer vi ikke nødvendigvis bare alternative modeller for verneplikten, men også alternative modeller for mannskapsproduksjonen. Figur 4.2 illustrerer rammefaktorene for de ulike prinsipper for mannskapsproduksjonen.



Figur 4.2 Rammefaktorer for de ulike prinsipper for mannskapsproduksjonen

Som figur 4.2 viser, vil et yrkesforsvar bryte rammefaktoren ”verneplikt som fundament”. Videre vil differensierte vernepliktsmodeller (rammefaktoren verneplikten som fundament er oppfylt) bryte rammefaktoren ”Forsvarets struktur” hvis en f eks velger å opphøre produksjonen til et mobiliseringsdisponert HV-mannskap. De ulike rammefaktorene som vi har definert er listet under:

Oppgaver og ambisjoner

Styrke og relevans

Iverksettelsesbrevet for perioden 2005-2008

Forsvarets nåværende struktur

Heimevernets og forsvarets fredsoperative avdelinger (HMKG, GSV, KV) er styrende for den totale mannskapsproduksjonen til Forsvaret (må sees ift oppgave/ambisjon)

Innsatsstyrker i HV (ca 5000)

Forsterkings- og oppfølgingsstyrker i HV (ca 45000)

Fredsoperative avdelinger (ca 2000)

Verneplikten som fundament

Forsvarets behov for mannskap er styrende

Opptak og gjennomføring av sivil utdanning ift flere innkallinger i produksjonsåret

Deltagelse i internasjonale operasjoner er basert på frivillighet

Verneplikten er begrenset til den mannlige delen av befolkningen. Kvinner kan søke om frivillig tjeneste.

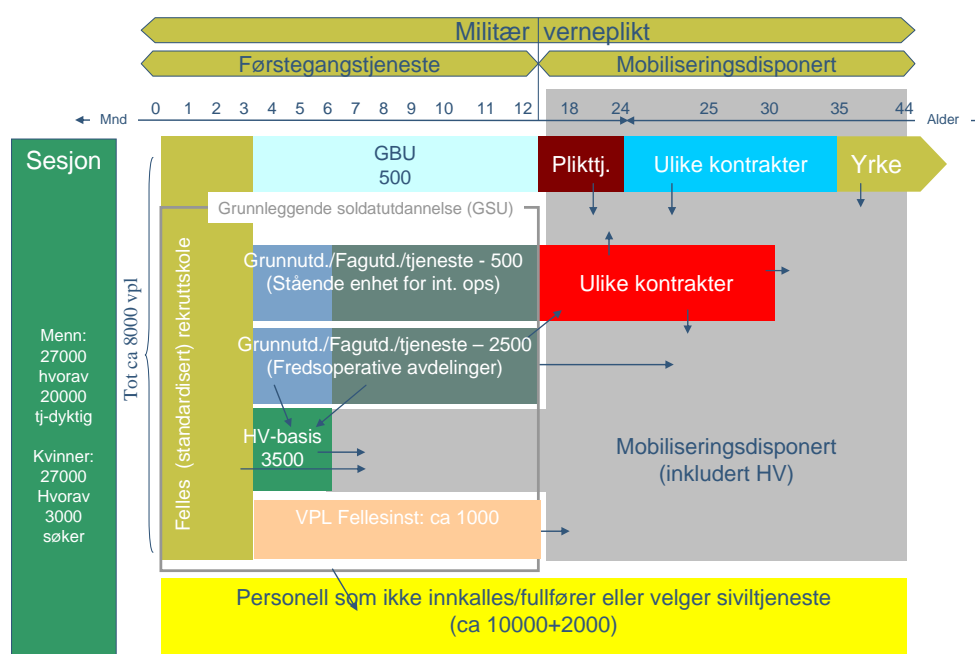
Kapittel 4.3 og 4.4 definerer prinsipielt ulike produksjonsmodeller hvorav tre er *innenfor* rammefaktorene som beskrevet.

4.3 Modeller for mannskapsproduksjonen i Forsvaret, innenfor rammefaktorene

Den største forskjellen mellom de tre modellene er hvordan personellet disponeres etter førstegangstjenesten, samt hvordan en rekrutterer og utnytter personellet som tegner arbeidskontrakt i Forsvaret. To av modellene differensierer de tjenestedyktige på tjenestetiden, den siste modellen differensierer forsvarsgrenenes behov.

4.3.1 Modell 1: Differensiert tjenestetid (3-12 mnd)

Denne vernepliktsmodellen ble første gang presentert i forbindelse med Militærfaglig utredning 2003. Den består av få, men prinsipielle, endringer i forhold til dagens vernepliktsmodell med differensiert gjennomgående tjeneste. Den største forskjellen fra dagens vernepliktsmodell er at alle som skal gjennomføre førstegangstjenesten må gjennomgå en standardisert rekruttskole på inntil 3 mnd hvor de lærer grunnleggende soldatferdigheter. Videre er det et sterkt fokus på en grunnleggende fagutdanning som kvalifiserer til tjeneste i fredsoperative avdelinger, Heimevernet eller for videre utdanning mot internasjonal tjeneste. Avhengig av valget en tar kan en velge å dimittere fra førstegangstjenesten allerede etter 3 måneder for så å bli mobiliseringsdisponert inntil fylte 44 år. Modell 1 er illustrert i figur 4.3.



Figur 4.3 Modell 1: Differensiert tjenestetid (3-12 mnd)

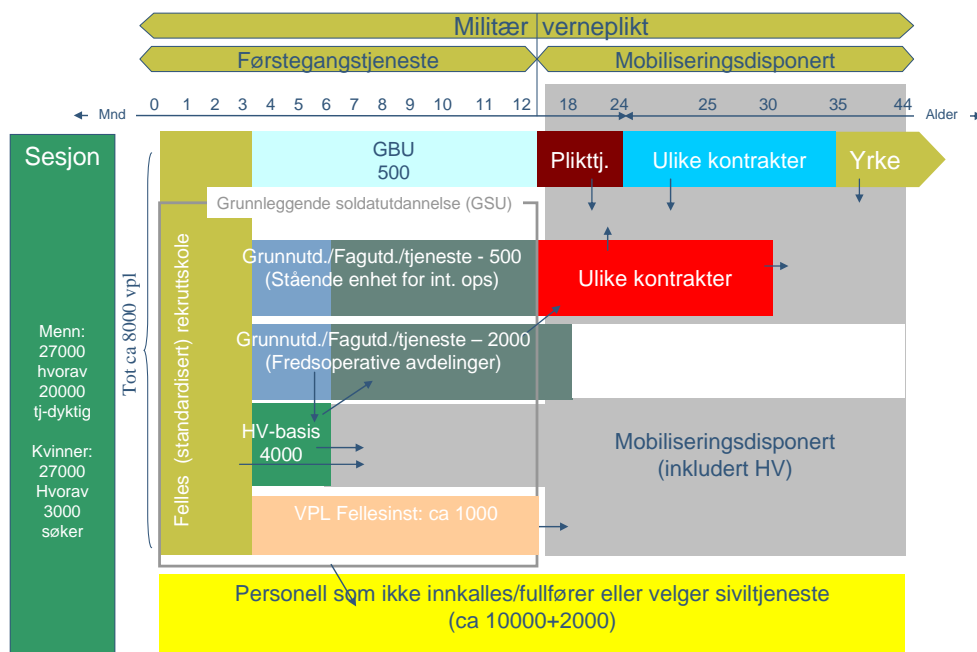
I prinsippet legger modell 1 opp til en kortere førstegangstjeneste for flere personer enn i dagens

modell (ca 30% avtjener inntil 6 måneder og 15% avtjener 3 måneder). Heimevernet må produsere for sine egne styrker og behov, men grunn- og fagutdanningen i Forsvaret tilfredsstillende en basiskompetanse for mannskapet (HV-basis). Denne modellen legger således til rette for en større produksjon av mannskap til internasjonale operasjoner (høyere vervingsandel enn dagens struktur).

4.3.2 Modell 2: Differensiert tjenestetid (3-18 mnd)

Tidsdifferensierte vernepliktsmodeller og ulik lengde på førstegangstjenesten har vært prøvd i Forsvaret med varierende resultat. Modell 2 tar utgangspunkt i ”det beste” fra tidligere tidsdifferensierte modeller som bidrar til at den operative tilgjengeligheten øker, ift dagens situasjon, uten at dette påvirker kostnadene i betydelig grad. Det største problemet med tidligere løsninger er at kompensasjonen (dagpenger i førstegangstjenesten samt dimitterings godtgjørelse) for de ulike tjenestetidene ikke har vært tilsvarende differensiert.

Modell 2 legger opp til at de avdelingene og forsvarsgrenene som har behov for vernepliktige utover 12 mnd (stort sett fredsoperative avdelinger) kan utvide førstegangstjenesten til 18 mnd, for så å dimitteres permanent fra videre militær verneplikt om en ønsker det. Modell 2 er illustrert i figur 4.4.



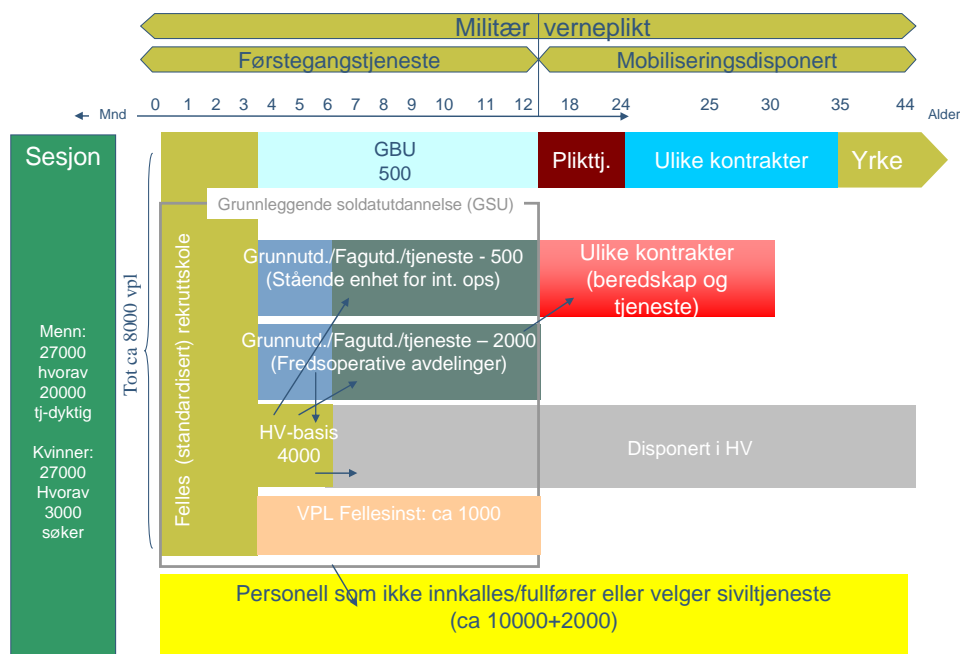
Figur 4.4 Modell 2: Differensiert tjenestetid (3-18 mnd)

I prinsippet så legger modell 2 opp til en stor grad av frivillighet for de vernepliktige, sett opp mot Forsvarets behov for mannskap. 10% av de som avtjener førstegangstjenesten kan dimitteres etter 3 mnd, 40% etter 6 måneder, 25% etter 12 måneder og de siste 25% etter 18 måneder (fredsoperative avdelinger). De som avtjener 18 måneders førstegangstjeneste erstatter vervede i enkelte stillinger og tilbys en noe høyere dagssats etter 12 måneder samt dobbel dimensjonsgodtgjørelse ift dagens nivå (utbetalt ved 12 og 18 måneder). Et ytterligere incentiv

for å få de vernepliktige til å avtjene 18 måneders førstegangstjeneste er å tilby frivillig mobiliseringsdisponering etter endt tjeneste eller tilbud om kontrakt som vervet. Heimevernet produserer for sine egne styrker og behov som i modell 1.

4.3.3 Modell 3: Differensiert behov i forsvarsgrenene (HV styrende)

I modell 3 er det noen få, men sentrale, prinsipper som er endret i forhold til de to foregående modellene. Forsvarsgrenene produserer primært for et kontraktsregime hvor mindretallet av kontraktene innebærer fast ansettelse (beredskapskontrakter med kort reaksjonstid). Videre opphører mobiliseringsdisponeringen i sin helhet, men de som har gjennomført førstegangstjenesten andre steder enn Heimevernet (dvs 12 måneder) kan frivillig søke om mobiliseringsstatus. Produksjonen for Heimevernet er styrende for antallet som gjennomfører førstegangstjenesten. Modell 3 er illustrert i figur 4.5



Figur 4.5 Modell 3: Differensiert behov i forsvarsgrenene (mot HV)

Som vi ser av figur 4.5 legges det fortsatt opp til en felles standardisert rekruttskole. Denne er imidlertid veldig innrettet mot Heimevernets kompetansebehov (ift modell 1 og 2). Heimevernets produksjonsbehov mot en struktur på 50 000 mann, kombinert med nåværende oppgaver og ambisjoner, er dermed styrende for det totale inntaket og innkallingen til førstegangstjenesten. Mobiliseringsdisponering skjer derfor kun i Heimevernet som står fritt til å øke rekrutteringen hvis en ikke klarer å fylle opp strukturen med den årlige produksjonen.

I de stående enheter for internasjonale operasjoner legges det ikke opp til at en primært skal rekruttere til fast ansettelse, men til ulike beredskapskontrakter. Dette er et kontraktregime hvor personellet signerer på at de kan kalles inn for et oppdrag på 10-30 dagers varsel, med en varighet gitt Forsvarets og oppdragets behov. Personellet står dermed fritt til å studere eller arbeide (gitt

arbeidsgivers samtykke) i ”det sivile” etter endt førstegangstjeneste og får godt kompensert²³ i f eks en tre års periode for å rykke ut på kort varsel (dvs at en må avbryte eventuelle studier eller arbeidsforhold for en tidsbegrenset periode). De som får fast ansettelse ved stående enheter for internasjonale operasjoner etter endt førstegangstjeneste brukes som veiledere/instruktører/medsoldater mot vernepliktige og rekrutterer dermed aktivt mot neste årskulls kontraktregime. De stående avdelingene er derfor aldri fullt oppsatt (kadre-organisasjon), men settes opp på kort varsel hvor de på fast ansettelse eventuelt kan dra ut umiddelbart og de på beredskapskontrakt kommer like etter.

4.4 Modeller for mannskapsproduksjonen i Forsvaret, utenfor rammefaktorene

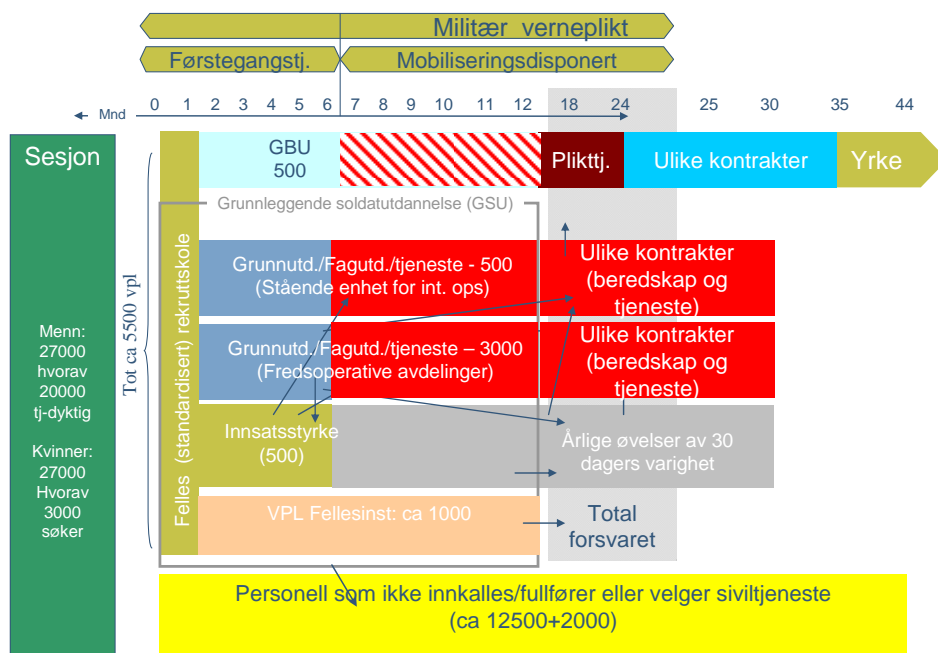
Vi har definert 2 ulike differensierte mannskapsproduksjonsmodeller, utenfor de forutsatte rammefaktorene. Den største forskjellen mellom de to er at det fortsatt eksisterer en form for ”verneplikt” i den ene modellen (modell 4). Den andre modellen, yrkesforsvar (alle tegner kontrakt etter endt seleksjonsperiode), forutsetter ingen innrullings- eller verneplikt (modell 5).

4.4.1 Modell 4: Differensiert yrkesforsvar

I modell 4 velger vi å oppheve mobiliseringsforsvaret i sin nåværende form, inkludert disponering for Heimevernet, og produserer kun mot nasjonale og internasjonale oppdrag basert på kort reaksjonstid og fleksibilitet. Førstegangstjenesten reduseres til 6 måneder for alle. En kortere rekruttskole (1 måned) dekker den grunnleggende individuelle kompetansen og fungerer dermed som en seleksjon mot de ulike fagutdanninger (5 måneder). Det legges inn en kort mobiliseringsdisponering i 3 år, men bruken av denne er innrettet for totalforsvarskonseptet. Det totale behovet for mannskap reduseres dermed kraftig ift dagens antall inne til førstegangstjeneste.

Heimevernet reduseres til 5 000 mann, med fokus på lokale avdelinger som kan, om nødvendig som støtte til annen lokal avdeling, flyttes på kort varsel til andre deler av landet (en videreføring og utvikling av dagens innsatsstyrker). De som er en del av dette nasjonale forsvarselementet trener ca 30 dager i året og har mulighet til å være en del av styrken inntil fylte 30 år. Det differensierte yrkesforsvaret er illustrert i figur 4.6.

²³ Kompensasjonen ved beredskapskontrakt kan tenkes å tilsvare en deltidsjobb ved siden av studiene i det sivile liv. Om en i tillegg velger å ta studielån bør det åpnes for dette (eget arrangement/lovhjemmel mot lånekassen da nåværende satser er på ca 3000 NOK i mnd)



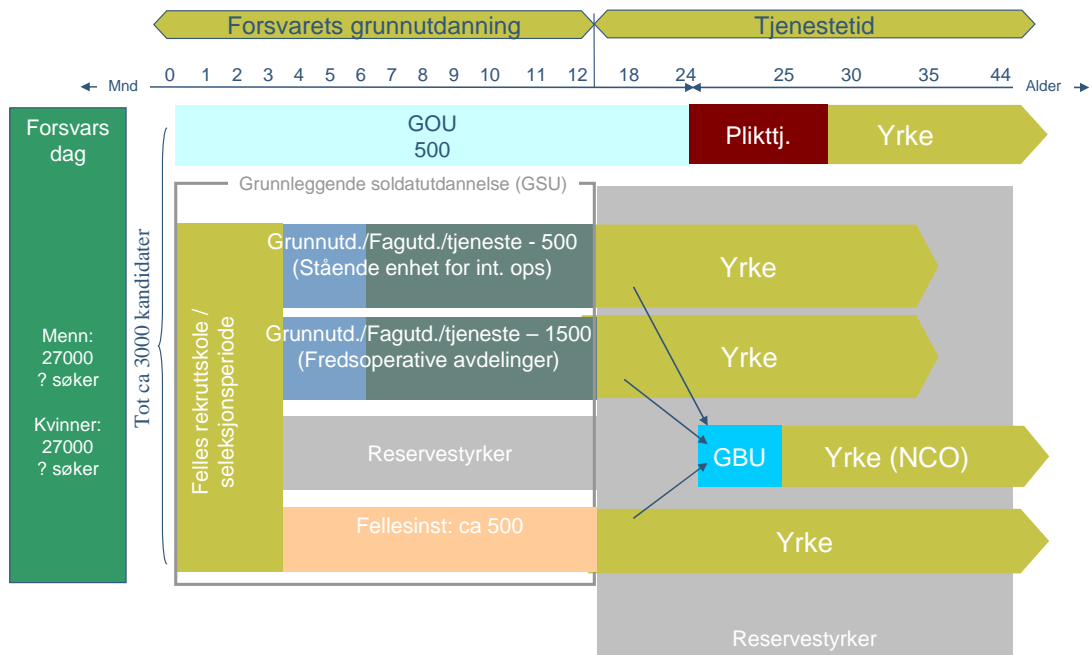
Figur 4.6 Modell 4: Differensiert yrkesforsvar

Modell 4 legger opp til en høyere beredskap og vervingsandel enn de andre modellene. Skille mellom fredsoperativ tjeneste og avdelinger for internasjonale operasjoner oppheves og personellet kan fritt søke om tjenesteinnhold og -sted avhengig av egen kompetanse. Grunnleggende befalsutdanning tilpasses det øvrige tjenestemønsteret i grunnleggende soldatutdanning.

4.4.2 Modell 5: Yrkesforsvar

I modell 5 har verneplikten opphørt i sin nåværende form, men forutsettes å kunne brukes som en opsjon om nødvendig, spesielt i nasjonale scenarier. All tjeneste i Forsvaret er basert på frivillighet og Forsvarets avdelinger må dermed bruke ressurser på et helt annet nivå enn i dag for å kunne rekruttere til sitt behov (hvor alle tegner arbeidskontrakt). Seleksjonsprosessen til de ulike stillingene som mannskap skjer ved endt rekruttskole.

Hvis en ønsker å bli avdelingsbefal kan en søke om dette etter ca 2 års praksis som mannskap. Yrkesoffiserer forutsettes å gå en parallell linje, spesielt innrettet mot offisersyrke. Figur 4.7 illustrerer modell 5, yrkesforsvar.

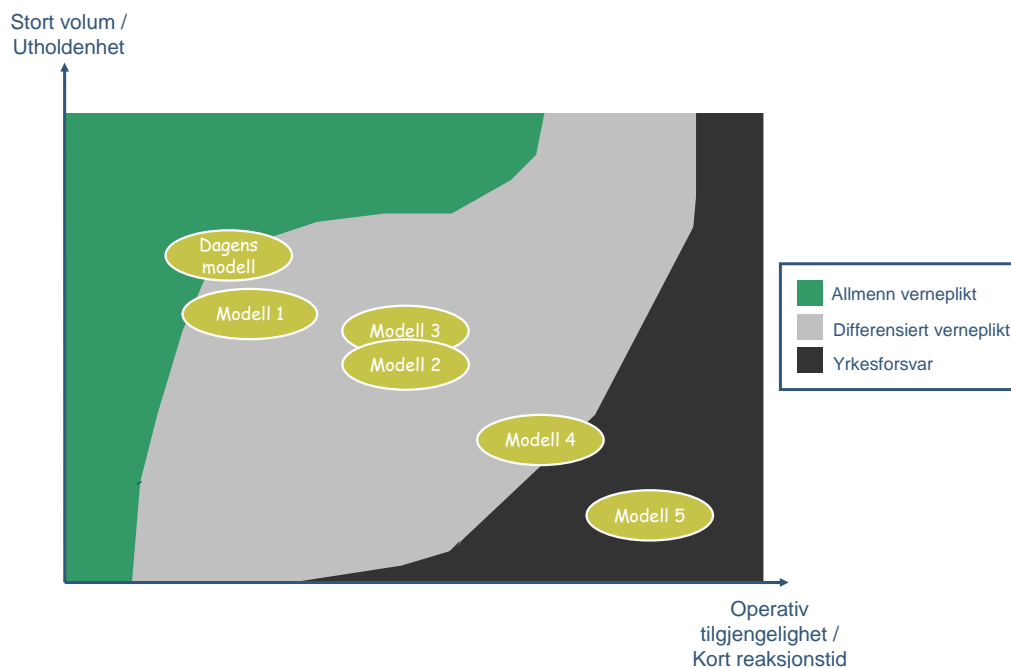


Figur 4.7 Modell 5: Yrkesforsvar

I tillegg til det stående operative forsvaret som beskrevet over opprettes det også en større reservestyrke. Dette er personell som har gjennomført rekruttskolen og møter opp til øvinger på et jevnlig basis og kan brukes til ulike ordinære militære operasjoner på lik linje, og ved behov, med de stående styrker. Reservestyrkene kan brukes både ifb med beredskapskrav men også for å opprettholde kontinuiteten i en gitt internasjonal operasjon for å avlaste de ordinære styrkene. De som har tjenestegjort ved ordinære styrker kan på frivillig basis overføres til reservestyrkene.

4.5 Betydningen av operativ tilgjengelighet og valg av vernepliktsmodell

Gitt at vernepliktsmodellene presentert i kapittel 4.3 og 4.4 representerer det mulige utfallsrommet av prinsipper for valg av vernepliktsmodell kan vi rangere modellene ift hverandre og ift operativ tilgjengelighet. Med operativ tilgjengelighet mener vi den evnen Forsvaret har til å stille styrker på forespørsel fra internasjonale institusjoner eller nasjonale beslutningstakere i små eller store operasjoner, i et eller flere scenarier samtidig. Desto høyere grad av vervede i organisasjonen (tegnet kontrakt på alle nivå), desto større grad av operativ tilgjengelighet. På en annen side kan utdanning av flere soldater gjennom førstegangstjenesten gi en større styrkebrønn og mulighet for utholdenhet. Figur 4.8 illustrerer hvordan vi vurderer de ulike vernepliktsmodellene opp mot hverandre og i forhold til operativ tilgjengelighet.



Figur 4.8 Vernepliktsmodeller satt opp imot operativ tilgjengelighet og volum

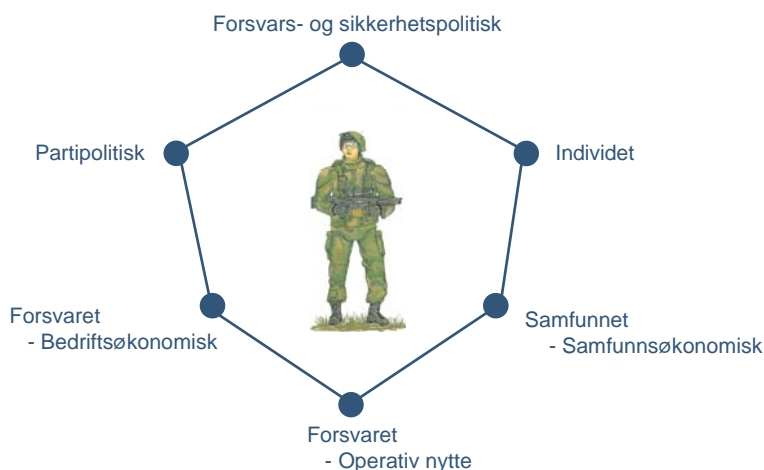
Det er flere forhold som er verdt å merke seg i vår vurdering av de ulike vernepliktsmodellene. For det første har Norge allerede forlatt allmenn verneplikt og gjennomfører denne for stadig mindre andel av årskullene. Dette innebærer at alternative modeller ift dagens modell til enhver tid reflekterer Forsvarets fremtidige behov²⁴ (ref Stortingets behandling av St.prp. nr. 42) og ikke eventuelle krav eller teoretiske tilnærminger om å innføre allmenn verneplikt slik det en gang var. Videre er dagens vernepliktsmodell ”mengdedifferensiert” (Forsvarets behov er mindre enn tilgjengelige kandidater) i tillegg til å være ”tidsdifferensiert” (6 eller 12 måneder).

Modell 1-3 har ingen ambisjoner om å øke innkallingen til førstegangstjenesten og dermed militær verneplikt, men har ulike syn på tids- og behovsdifferensiering. Disse tre modellene produserer omtrent den samme operative tilgjengelighet og volum til Forsvaret. Modell 4 og 5 derimot har en mye høyere andel yrkessoldater i strukturen og produserer mot kontraktinngåelser fremfor senere disponering av Forsvaret (mobilisering). Dette øker den operative tilgjengeligheten og reduserer volumet, spesielt når en ser på det forholdet at førstegangstjenesten i modell 4 er redusert til 6 måneder for alle. Modell 5 er et rent yrkesforsvar og ansees derfor å ha høyest rangering sett opp mot operativ tilgjengelighet og minst volum. Videre er hovedfokus på den forsvarsoperative fleksibiliteten i modell 4 og 5 vektlagt gjennom kort reaksjonstid og evne til å løse stridstekniske ”krevende” oppgaver i en teknologiintensiv struktur.

²⁴ En forventer (forventningsverdien) at Forsvarets fremtidige behov er sannsynligvis lavere enn dagens behov. Det er få argumenter som går i retning av å øke mengden og behovet for mannskap inne til førstegangstjeneste.

5 En overordnet drøfting av verneplikten

Når en diskuterer verneplikten og mannskapsproduksjonen i Forsvaret må en relaterte de ulike synspunktene til hvilket perspektiv en benytter i debatten. I denne sammenheng har en identifisert seks ulike perspektiver på verneplikten, illustrert i figur 5.1.



Figur 5.1 Ulike perspektiver på verneplikten og mannskapsproduksjonen i Forsvaret

Utfordringen med synspunktene fra alle de ulike perspektivene er delvis drøftet i kapittel 2-4 er at de kan være direkte motstridene og er ikke nødvendigvis forenlig i et kosteffektivt perspektiv. Det vanskelige bytteforholdet med hvor mye en er villig å betale for å opprettholde verneplikten vil derfor variere kraftig mellom perspektivene. Selv internt i Forsvaret må en definere forholdet mellom operativ nytte, de rene bedriftsøkonomiske prinsipper og individene som skal gjennomføre tjenesten (soldaten). Utfordringen er at selv om Forsvaret gjør seg opp en mening om dette er en ikke upåvirket av aktørene fra de andre perspektivene.

Omstrukturering, tilpassing til nye oppgaver og strammere budsjetter setter derfor stadig krav til en gjennomgang av verneplikten. Med viten om at personellrelaterte kostnader (lønn, tillegg, arbeidsgiveravgift samt kostnader knyttet til personellrelaterte materiell, varer og tjenester) står for ca 3/4 av de årlige driftskostnadene i Forsvaret, er det gitt at et effektivt forsvar må ha rett bemanning, både i antall og med rett kompetanse. Både politikere og fagmilitære er samstemt i synet på at dagens vernepliktsordning kan videreutvikles. De er også samstemt for at Forsvarets behov skal ligge til grunn for utformingen av verneplikten. Tar man dette bokstavelig, ville det altså være opp til den militære organisasjon å utforme verneplikten. Det er nok langt fra politikernes intensjon, da verneplikten er en politisk viktig sak på både nasjonalt og internasjonalt nivå. Ikke minst det faktum at allmenn verneplikt er nedfelt i Grunnloven, gjør dette til en sak for Stortinget.

Ingen av partiene ønsker i følge partiprogrammene å fjerne den allmenne verneplikten, og her er den folkelige forankringen et viktig moment. Både for å gi militærmakten legitimitet og for å ha tilgang på en stor (og billig) rekrutteringsbase.

Dagens og fremtidig forsvarsbudsjett tillater ikke at alle gjennomfører førstegangstjeneste, i hvert fall ikke i den form den har i dag. Beregninger viser at det koster Forsvaret ca 300 mill kroner pr 1 000 vernepliktige årsverk å utdanne soldater. Utdanner man utover det operative behovet, vil en dermed ta av midler som alternativt kunne vært brukt til å styrke Forsvarets reelle operative evne.

Skal man foreta endringer i mannskapsproduksjonen, kan 4 alternativer til utforming være:

1. Innføre et 100 % profesjonelt forsvar
2. Opprettholde verneplikten, fortsette praksisen som i dag
3. Opprettholde verneplikten, men med uttalt selektiv innkalling til førstegangstjeneste
4. Gjeninnføre allmenn verneplikt i praksis

På grunn av den fagmilitære og politiske enigheten om at allmenn verneplikt skal opprettholdes, er det liten sannsynlighet for at alternativ 1 vil bli innført i denne omgang. En gjeninnføring av allmenn verneplikt i praksis, alternativ 4, vil enten kreve en nedkorting av førstegangstjenesten, endret forsvarsstruktur, økte forsvarsbudsjetter eller en kombinasjon av de tre. Personellbehovet i Forsvaret er redusert med årene, og et moderne forsvar vil sannsynligvis ikke ha behov for en styrke tilsvarende størsteparten av de vernepliktige årsklassene. Alternativet antas derfor å bli dyrere enn dagens praksis, slik at også alternativ 4 er mindre aktuelt.

Alternativ 2 og 3 vurderes til å være de løsningene som mest sannsynlig vil få gjennomslag i utformingen av fremtidens forsvar. Alternativ 2, videreføring av dagens løsning, er det enighet om at har forbedringspotensial. Det er likevel mulig at man av ulike (fagmilitære og politiske) grunner ikke ønsker å gjøre noen endringer, og at dagens ordning videreføres. Det kan i så fall bety at de utvelgelseskriteriene Forsvaret benytter blir strengere eller at man legger til nye, for å holde inntaksvolumet på nivå med Forsvarets behov.

Alternativ 3 er også en mulig løsning. I dette tilfellet er det politiske vedtak som bestemmer utformingen av systemet for utvelgelse av vernepliktige til førstegangstjeneste. Loddrekning er foreslått i Grunnloven som metode for utvelgelse. Andre tenkelige metoder kan være utvelgelse av vernepliktige født på visse datoer eller en viss andel av de best egnede.

Konklusjonen blir at både alternativ 2 og 3 er gjennomførbare løsninger. Innenfor disse alternativene er spennet stort på hva slags ordninger for seleksjon man velger, for antallet vernepliktige og på førstegangstjenestens lengde og innhold. De forskjellige vernepliktsystemene i ulike land er eksempler på dette. Utfordringen med både alternativ 2 og 3 er å skape motivasjon og forståelse for at man skal avtjene verneplikt som en av et mindretall. Førstegangstjenesten bør ikke bli oppfattet som en byrde, men heller som en oppgave med høy status man har blitt valgt ut til. Krav om mer meningsfull førstegangstjeneste og høyere kompensasjon vil trolig komme sterkere. I praksis innebærer dette at det samfunnsøkonomiske tapet og den forsvarsøkonomiske gevinsten reduseres og vi går dermed i praksis i retning av et yrkesforsvar.

Litteratur

Forsvarsdepartementet (2004): Iverksettingsbrev for perioden 2005-2008, gradert vedlegg.

Forsvarsdepartementet (2004): Styrke og relevans.

Forsvarets Mediasenter (2006): Vernepliktsundersøkelsen del III.

Friis, K (2005): The State, the People and the Armed Forces - a Genealogical Outline of the Legitimacy of the Armed Forces in Norway, NUPI paper nr 694 -2005.

Grøgaard Jens, Ugland Ole (1992): En for alle - Hvem gjennomfører verneplikt i Norge? En undersøkelse av fullføringsgrad og frafall i vernepliktsmassen 1970-90, FAFO-rapport nr 132, Oslo.

Innstilling til Stortinget nr. 234 (2003-2004): Innstilling fra forsvarskomiteen om den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008 , St. prp. 42 (2003-2004).

Matlary, J H og Østerud, Ø (red.) (2005): Mot et avnasjonalisert forsvar?, Abstrakt forlag, Oslo.

NOU 19 (1996): Etter inntekstoppgjørene 1996, vedlegg 3 (definisjoner av en del lønnsbegreper).

no.wikipedia.org/wiki/bruttonasjonalprodukt (2006): Bruttonasjonalprodukt (definisjon).

Regjeringen Stoltenberg (2005): Soria Moria-erklæringen, 2005: Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09.

Stortingsproporsjon. nr. 42 (2003–2004): Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008

TMO Tillitsmannsordningen (2006); Vernepliktsprogrammet 2006-2008

Vamraak Tore, Berg-Knutsen Espen (2006): Makroøkonomiske trender, FFI/Rapport-2006/00003, Ugradert

www.forskningsradet.no (2006): Velferdsprogrammet - samfunn, familie og oppvekst (midtveisrapport for perioden 1999 - 2004).

www.lovdata.no/all/hl-18140517-000.html (2005): Lov 1814-05-17 nr 00: Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814.

www.ssb.no/emner/06/05/lonnansatt/tab-2005-06-24-01.html (2005): SSB lønnsstatistikk for 2004.