

SAMFUNNSØKONOMEN

TEMA: FORSKERMØTET 2025

- Björn Rolf Brey
NOBELPRISEN I ØKONOMI 2025
- Andreas Moxnes
NÅR LEVERANDØRER FØLGER KUNDER
- Colin Green, Jørgen Modalsli, Olga Rud
PHD-PRISEN 2025
- Christian Jensen, Mads Greaker,
Leo A. Grünfeld
ARTIKKELPRISEN 2025

Sigve Tjøtta
WEALTH OF NATIONS 250 ÅR

Lars-Erik Borge
KOMMUNEKOMMISJONEN

Øystein Foros, Hans Jarle Kind
MOMS OG MEDIA



- REDAKTØRER
Lars-Erik Borge · NTNU
Rune Jansen Hagen · UiB
Kine Josefine Aurland-Bredesen · NMBU

Manus, annonsebestilling og generell korrespondanse til Samfunnsøkonomens redaksjon kan sendes til: tidsskrift@samfunnsokonomene.no

- PROSJEKTLEDER
Marianne Rustand
marianne.rustand@samfunnsokonomene.no

- UTGIVER
Samfunnsøkonomene
Leder: Knut Godager
Generalsekretær: Jan Inge Aas Eidem

- ADRESSE
Samfunnsøkonomene
Postboks 6779 St. Olavs Plass
0130 Oslo
Telefon: 90 86 75 20
tidsskrift@samfunnsokonomene.no

www.samfunnsokonomene.no

Bankgiro: 8101 48 08221

- PRISER

| | | |
|------------|-----|--------|
| Abonnement | kr. | 1450,- |
|------------|-----|--------|
- ANNONSEPRISER (ekskl. moms)

| | | |
|----------|-----|--------|
| 1/1 side | kr. | 6690,- |
| 3/4 side | kr. | 6040,- |
| 1/2 side | kr. | 5390,- |

Samfunnsøkonomen utgis med støtte fra Professor Wilhelm Keilhaus Minnefond (PWKM).

Layout og produksjon: Aksell AS
ISSN 1890-5250

Innhold

NR. 1 • 2026 • 140. ÅRG.

- LEDER 3

TEMA: Forskermøtet 2025

- **Inne i den svarte boksen til moderne økonomisk vekst: Nobelprisen i økonomi 2025** 5

Björn Rolf Brey

- **Når leverandører følger kundene ut i verden** 9

Andreas Moxnes

- **PhD-prisen 2025** 11

Colin Green

Jørgen Modalsli

Olga Rud

- **Artikkelprisen i Samfunnsøkonomen 2024-2025** 12

Christian Jensen

Mads Greaker

Leo A. Grünfeld

- AKTUELL KOMMENTAR

- **Adam Smiths *Wealth of Nations* 250 år: Merkantilisme versus Smiths liberalisme** 14

Sigve Tjøtta

- **Kommunekommisjonens første delutredning (NOU 2026: 1)** 21

Lars-Erik Borge

- AKTUELL ANALYSE

- **Moms og media** 30

Øystein Foros

Hans Jarle Kind

Produktivt om produktivitet?

Martin Bech Holte klarer stadig å spore til debatt om viktige samfunnsøkonomiske problemstillinger. Det er bra. Minst like bra er det at han får kritikk når han er på villspor. Hans fremstilling av en gullalder for norsk økonomi som var over i 2013 holder ikke mål, i alle fall ikke hvis man ser på økonomisk vekst og produktivitet i makro. Det er underlig at han havnet på det sporet, for i Økonomiske analyser 1/2023 drøftet Erling Holmøy og Olav Slettebø i SSB hvorfor «mange har omtalt perioden 2004-2014 som noe av en gullalder for norsk økonomi». De finner at årene 2006-2019 «[fremstår] som en periode med eksepsjonelt lav vekst når man ser gjennom fluktasjoner». Har vi hatt en gullalder, sluttet den altså lenge før 2013. Man burde kunne forvente at Holte forholdt seg til en analyse som denne når han skulle beskrive de senere tiårs utvikling.

Men er det nå så rett frem å beregne vekst og produktivitet i makro som man kan få inntrykk av i denne debatten? Her til lands brukes oftest tall for Fastlands-Norge slik at den renterike – og dermed spesielle – petroleumssektoren holdes utenom. Den er som kjent både stor og viktig i Norge, men det er også offentlig sektor. Der mangler det markedspriser som kan brukes til å uttrykke verdien av produksjonen. I stedet bruker man kostnaden. Det er ikke spesielt informativt når det gjelder produktivitet. Det ideelle, i en viss forstand, er altså å basere seg på tall for markedsrettet virksomhet i Fastlands-Norge. Men det er selvsagt i en annen forstand et snevert utsnitt av økonomien. For å få et helhetlig bilde bør man derfor supplere med analyser av betydningen av naturressurser og effektivitet i offentlig sektor på tvers av land og over tid.

Enda mer komplisert blir det dersom man vil se på et annet produktivetsbegrep som har vært oppe i debatten: total faktorproduktivitet (TFP). Da forsøker man å skille ut den delen av BNP som ikke skyldes faktorinnsats. Studier av de store inntektsforskjellene i verden har lenge funnet at forskjeller i TFP er den viktigste grunnen til at rike land er så mye mer velstående enn fattige. Men disse gapene er altså

utregnet residualt ved å ta forholdet mellom BNP per arbeider og det veide bidraget til innsatsfaktorene. Metodene som benyttes hviler på en rekke forutsetninger som selvsagt kan svikte. Det slår i så fall ut i beregnet TFP.

En annen utfordring består i å måle mengden innsatsfaktorer. Flere velpubliserte nyere studier finner at humankapitalen har en klart større betydning for inntektsforskjeller mellom land enn man tidligere har trodd. Det betyr at TFP spiller en tilsvarende mindre rolle. Realkapitalen er kanskje enda vanskeligere å måle. Som den amerikanske økonomen Lant Pritchett har påpekt, er ikke det man vanligvis bruker – akkumulerte investeringer korrigert for kapital slit – et godt mål på det man i økonomisk teori betegner som kapital. Sovjetunionen etter kommunismens sammenbrudd er et eksempel på dette. Hadde kommunistene investert mye? Ja. Var objektene noe verdt i en markedsøkonomi? Langt mindre enn investeringsverdien i alle fall. TFP fanger opp denne typen målefeil også, og det gjør det vanskelig å si noe presist om hva som er den viktigste bidragsyteren til et høyt inntektsnivå.

Men komplikasjonene stopper ikke der. En av de mest aktive forskningsfeltene innenfor makro de siste tiårene tar utgangspunkt i at det synes å være store produktivetsforskjeller ikke bare internasjonalt, men også innad i land, mellom sektorer og til og med mellom bedrifter i samme bransje. Det kan være en indikasjon på feilallokering av ressurser og vil slå ut i TFP. Den klassiske forståelsen av TFP som «teknologinivået» er derfor ikke lengre enerådende.

I sum er det ikke slik at konvensjonelle makromål på produktivitet gir en klar fasit på hvor nivået ligger. De forteller lite om hvorfor vi er der vi anslagsvis er. Selv de argeste kritikerne av Holtes gullalderfantasier bør derfor kunne innrømme at han har noen gode poenger med hensyn til oljepengebruk og offentlige bevilgninger.

Stadttunnelen er for eksempel ikke bare hull i fjellet, den reflekterer hull i hodet. Dette er ikke utelukkende et skrekk-eksempel. I sin siste uttalelse påpeker Rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser at «De aller fleste [av de største prosjektene i Nasjonal Transportplan] viser negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og det er ikke slik at de mest lønnsomme prosjektene prioriteres først» (2026, 13). Investeringsnivået har likevel økt kraftig over tid. Vi investerer altså stadig mer i prosjekter som reduserer samfunnsnyttens og politikerne foretrekker tydeligvis ofte dårlige alternativer fremfor de beste. Mer generelt står nok Produktivitetskomisjonens ti år gamle oppsummering av oljealderen - «Ressursrikdommen har gitt Norge store inntekter, men den har samtidig hatt betydelig påvirkning på næringsstrukturen og kan ha svekket insentivene til utdanning, forskning, entreprenørskap og innovasjon» (NOU 2016:3, 19) – seg dessverre fortsatt godt.

Hvis samfunnet ikke tar hensyn til samfunnsøkonomiske analyser ender vi opp med å bruke, og i verste fall låse inn for lang tid, ressurser på områder hvor de kaster mindre av seg enn i andre mulige anvendelser. Nå står vi midt i en

potensiell revolusjon indusert av kunstig intelligens. Det gir både muligheter og utfordringer. Kreativ destruksjon er neppe til å unngå. Enkelte yrker kan forsvinne, og hele bransjer vil kunne stå overfor forsterket internasjonal konkurranse fordi naturlige barrierer som språk og kjennskap til detaljerte nasjonale regler forvitrer. Samtidig gir det oss en gylden anledning til å lette på vår tiltakende mangel på arbeidskraft ved å ta i bruk immateriell kapital. Så lenge forholdene ligger til rette for det vil det nok uansett være arbeid til alle.

Betingelsen i forrige setning oppfylles imidlertid ikke av seg selv. Det finnes alltid sterke forsvarere av status quo. Listen over mulige forbedringer i økonomisk politikk og organisering av offentlig sektor som på sikt vil kunne føre til at vi kan opprettholde eller øke levestandarden er allerede lang. Da er det viktig at vår nåværende ressursrikdom ikke forspilles på næringsstøtte, vidløftige investeringer eller ineffektive forvaltningsstrukturer. Det er høy produktivitet vi skal leve av også etter oljen.

Rune Jansen Hagen

ABONNEMENT

**Abonnementet løper til det blir
oppsagt, og faktureres per kalenderår**

www.samfunnsokonomene.no



BJÖRN ROLF BREY
Institutt for Samfunnsøkonomi, NHH

Inne i den svarte boksen til moderne økonomisk vekst: Nobelprisen i økonomi 2025

Den økonomiske nobelprisen i 2025 er særpreget ved at den forener to tydelig ulike tilnærminger til akademisk forskning gjennom et felles mål: å forstå den svarte boksen «innovasjonsdrevet økonomisk vekst». Den ene halvdel er tildelt Joel Mokyr «for å ha identifisert forutsetningene for vedvarende vekst gjennom teknologisk framgang», og den andre halvdel deles av Philippe Aghion og Peter Howitt «for teorien om vedvarende vekst gjennom kreativ destruksjon».

Med dette felles målet som utgangspunkt kommer prisvinnerne fra ulike deler av faget og representerer to komplementære forskningsstiler: Mokyr, økonomisk historiker, har utviklet en fortellingsrik tilnærming som rekonstruerer hvordan kunnskap blir produsert, kodifisert og overført på tvers av institusjoner og over tid, utviklet gjennom flere bøker som vever sammen arkivmateriale og økonomisk resonnement (Mokyr, 1990; 2002; 2009; 2016). Aghion og Howitt, derimot, arbeidet innen makroøkonomisk teori og utviklet et stramt spesifisert rammeverk for endogen vekst gjennom kreativ destruksjon, som de først formaliserte i Aghion & Howitt (1992). Denne artikkelen – og senere

arbeider av dem selv og andre – ga empiriske forskere et stort, testbart teorikorpus. Samlet sett anerkjenner prisen forskningsagendaer som har utviklet seg langs to spor – historisk fortelling og teoretisk modellering – begge uunnværlige for å åpne innovasjonens svarte boks og forklare hvordan moderne økonomier opprettholder vekst (Nobel Prize, 2025).

Selv om 2025-prisen med rette feirer to komplementære tradisjoner – makroteoretiske modeller for kreativ destruksjon og historiske studier av hvordan kunnskap blir anvendbar teknologi – velger denne artikkelen å fokusere på det siste og på arbeidet til Joel Mokyr. Valget reflekterer både mitt ståsted som økonomisk historiker – selv om jeg ikke primært er empirisk orientert – og et enkelt nytte-maksimerende hensyn: Mokyr's bidrag er grunnleggende, men mindre kjent for store deler av økonomifaget nettopp fordi det i stor grad ligger utenfor de dominerende malene for kausalt identifisert empirisk forskning eller teoretisk modellering. Metoden hans er casebasert og rik på tekniske detaljer, og rekonstruerer hvordan ideer skapes, kodifiseres og spres; hvordan institusjoner og kultur former tempoet og retningen

i innovasjonsinnsats; og hvordan klynger av «makrooppfinnelser» må veves sammen med «mikrooppfinnelser» for å starte og opprettholde moderne vekst. På denne måten ga bøkene hans en tidlig veiviser inn i «svartboksen» som utgjør skapelsen, spredningen og bruken av kunnskap (Mokyr, 1990; 2002; 2009; 2016). Resten av artikkelen forsøker derfor å oppsummere Mokyr's livslange arbeid med å åpne denne «svartboksen», og hvorfor det er grunnleggende for vår forståelse av framveksten av moderne økonomisk vekst.

Mokyr's tidlige, feltdefinerende bidrag var å knytte oppfinnelsenes mekanikk til langsiktig vekst. I *The Lever of Riches* (Mokyr, 1990) skilte han mellom «makrooppfinnelser» (radikale, diskontinuerlige gjennombrudd som dampmaskinen) og «mikrooppfinnelser» (de utallige inkrementelle forbedringene som utløser den økonomiske verdien av de store gjennombruddene). Ved å følge faktiske maskiner, prosesser og deres ytelse, «pakket han ut» total faktorproduktivitet og omformet den fra en uklar residual til en historisk fortelling som kan leses i muttere, bolter og blåkopier. Hans taksonomi – og påstanden om at Storbritannias komparative fortrinn i mikrooppfinnelser bidro til å opprettholde den industrielle revolusjonen – ble en hjørnestein for senere forskning. Den bidrar faktisk til å forklare Storbritannias ledelse i Europa og den bredere «Great Divergence», i konkurranse med andre forklaringer – blant annet tilgang til kull og varer fra Den nye verden som var land – og ressursintensive (Pomeranz, 2000) og høye lønninger som utløste arbeidsbesparende mekanisering (Allen, 2009). Senere empiriske arbeider av ham og andre underbygger påstandene hans (f.eks. Kelly, Mokyr, & Ó Gráda, 2023). Etter mitt syn gir hans perspektiv et positivt syn på menneskelig utvikling – et som vektlegger akkumuleringen av kunnskap og kapasitet framfor ren utnyttelse av ressurser og mennesker, og som ser teknologi som noe som utvider menneskelige muligheter, ikke bare automatiserer arbeid – samtidig som arbeidet hans alltid anerkjente de fordelingsmessige friksjonene og den motstanden som følger med innføringen av ny teknologi.

En annen bærebjelke i Mokyr's arbeid er samspillet mellom ulike typer kunnskap, og hvordan det først er dette som gjør den økonomisk nyttig. I *The Gifts of Athena* (Mokyr, 2002) konsentrerer han seg om kanalene som knytter proposisjonell kunnskap («hvorfor» – vitenskapelig forståelse) til preskriptiv kunnskap («hvordan» – praktiske regler for design, drift og reparasjon) og dermed skaper «nyttig» kunnskap. Det avgjørende, hevder han, var den stadig tettere tilgangen til økonomisk relevant kunnskap i det vestlige samfunnet som helhet. Dette ble muliggjort gjennom spredning av ideer ved

å sirkulere funn via tidsskrifter, håndbøker, patentspesifikasjoner og utstillinger, som gjorde det mulig for andre å oversette dem til teknikker som kunne brukes i verksteder og fabrikker». Denne «industrielle opplysningstiden» knyttet formell undersøkelse til praktisk problemløsning: eksperimenter ga bedre design; standardiserte deler og mål gjorde replisering mulig; og iterativ forbedring erstattet langsom, tilfeldig prøving og feiling med kumulativ framgang. Mens boken igjen er forankret i å forklare starten på moderne vekst under den første industrielle revolusjonen, bidrar den også til å forklare starten på den andre: når det vitenskapelige «hvorfor» og det praktiske «hvordan» først ble institusjonelt smeltet sammen, skiftet innovasjon fra «tukling» til systematisk, vitenskapsbasert søk. Laboratorier flyttet inn i bedrifter; ingeniør- og naturvitenskapelig utdanning ble en kjerne i læreplanene; patentering og forskning ble profesjonalisert; og grensekryssende nettverk drev fram diffusjon. I kjemi, elektrisitet og metallurgi veiledet ikke den voksende proposisjonelle basen bare prøving og feiling; den gjorde vedvarende framgang mer målrettet, forutsigbar og gjennomgripende.

Dette konseptuelle rammeverket for hvordan skapelsen og spredningen av «nyttig» kunnskap ble mer pålitelig, står i kontrast til den andre nøkkeltematikken i boken: sosial og politisk motstand mot ny kunnskap. Blant mange lærerrike eksempler er det mest slående for meg kampen om medisinsk hygiene, særlig sterilisering av kirurgiske instrumenter, «en av de enkleste og billigste livbergende ideene i historien» (Mokyr, 2002, s. 94). Selv om den ble foreslått gjentatte ganger fra slutten av 1700-tallet av, møtte den kraftig motstand fra medisinske utøvere som ble fornærmet av tanken på at de selv aktivt spredte sykdom. Ignaz Semmelweis utarbeidet en berømt datadrevet studie i 1847 som dokumenterte fordelene ved å vaske hender og instrumenter med klorløsninger (publisert i Semmelweis, 1861, s. 13ff), men han manglet en overbevisende mekanisme som kunne vinne skeptikerne før Pasteurs bakterieteori og Listers antiseptikk kom på 1860-tallet. Som «belønning» for sine nye, livbergende ideer ble karriereframgangen hans blokkert av motstandere i profesjonen i Wien, noe som førte til at han forlot byen i sinne og vanære til fordel for Budapest. Mokyr's rekonstruksjon av historiske eksempler viser at slik motstand ikke er et isolert tilfelle, men et tilbakevendende mønster på tvers av sammenhenger – et mønster som bidrar til å forklare hvorfor adopsjonen av ny kunnskap og ny teknologi ofte går langsomt, til tross for de store gevinstene den kan gi.

En tredje bærebjelke i Mokyr's forskning retter søkelyset mot kultur og institusjoner som fundamentet for Storbritannias – og senere Europas – økonomiske og vitenska-

pelige gjennombrudd. I *The Enlightened Economy* (2009) og *A Culture of Growth* (2016) flytter han oppmerksomheten fra oppfinnelsens mekanikk til det underliggende økosystemet som gjorde dem mulig: åpen intellektuell utveksling; relativt tolerante og konkurrerende politiske enheter; fungerende patentregimer; og en tett infrastruktur av universiteter, akademier og forlag. Bøkene utfyller hverandre: den første beskriver Storbritannias innenlandske grunnlag for å skape og utveksle nyttig kunnskap, mens den andre utvider perspektivet til kontinentet og vektlegger de transnasjonale institusjonene og nettverkene der vitenskap og håndverk kontinuerlig krysset hverandre – og dermed gjorde lokale framskritt til et vedvarende, Europa-omfattende forbedringsregime.

Mokyr's framstilling av «the Republic of Letters» oppsummerer på en treffende måte hva *The Enlightened Economy* (2009) og *A Culture of Growth* (2016) hver bringer til bordet: Han dokumenterer i detalj dette tidligmoderne, paneuropeiske nettverket av lærde, ingeniører, håndverkere, leger, forleggere og velgjørere (ca. 1600–1700-tallet) som utvekslet ideer gjennom brev, manuskripter, tidsskrifter og møter. Det fungerte som et desentralisert «marked for ideer», styrt av normer for åpen sirkulasjon, prioritet og omdømme – snarere enn av statlige dekretter eller laugenes hemmelighold. Postruter, flerspråklige trykk og nytrykk, akademier og kaffehus og senere utstillinger og foreninger senket kostnadene ved å dele resultater, design og standarder. Avgjørende var Europas «konkurrerende fragmentering», som ga dissidenter alternativer: når sensur eller uformelle normer blokkerte nyvinninger i én politisk enhet, kunne mennesker og ideer flytte til en annen.

Gjennom hele sitt forfatterskap kontrasterer Mokyr den for det meste åpne sirkulasjonen av ideer i Europa – og forskeres muligheter for å migrere på tvers av konkurrerende stater – med keisertidens Kina: en enhetlig politisk orden der institusjonene ofte tenderte mot å holde nyttig kunnskap tilbake snarere enn å la den sirkulere. Et av de mest kjente eksemplene på en slik restriktiv ovenfra og ned tilnærming er de maritime forbudene som ble innført etter Zheng He-ferdene tidlig på 1400-tallet. Forbudet frøs ikke bare akkumuleringen av ny sjøfartskunnskap, men bidro også til tap av allerede etablert knowhow, ettersom insentivene til å kodifisere, standardisere og spre havgående teknologier forsvant. På 1800-tallet utviklet Europa vitenskapsbaserte marineinnovasjoner i økende tempo, kulminerende i produksjonen av dampskip og andre skipsteknologier, som viste sin overlegenhet under opiumskrigen. Kina ble hengende etter – ikke på grunn av mangel på oppfinnsomhet hos

befolkningen, men på grunn av institusjoner som hemmet utvekslingen og sammensmeltingen av kunnskap. I Mokyr's termer (2016, kap. 16) strammet Europas kultur og institusjoner til tilbakekoblingsløyfen mellom proposisjonell og preskriptiv kunnskap; Kinas politiske økonomi dempet den ofte, selv om Kina var vitenskapelig sofistikert på mange områder. Kina er ikke det eneste eksempelet: Tokugawa-Japan sentraliserte styresmaktene, noe som bidro til innføringen av sakoku, en strengt kontrollert isolasjonspolitik som begrenset utenlandsreiser og handel og dermed kuttet av handels- og kunnskapsstrømmer i to århundrer.

Metodisk er Mokyr's kjennetegn å bringe detaljerte arkivkilder og teknologisk presisjon i dialog med økonomisk teori. Der vekstmodeller ofte behandlet «teknologi» abstrakt, viser hans historiske analyser hvordan konkrete design, produksjonsteknikker og kodifisert knowhow endret sin økonomiske betydning over tid, og hvordan institusjoner og kultur formet tempoet og retningen i denne endringen. Dette utfyller arbeidet til Aghion–Howitt ved å belyse de historiske betingelsene som gjorde kreativ destruksjon og selvoppbeholdende innovasjon mulig i utgangspunktet – noe som, slik Mokyr viser, ikke var historisk gitt (Nobel Prize, 2025; VoxEU/CEPR, 2025).

Samlet sett forklarer Mokyr's bidrag ikke bare hvorfor og hvor den industrielle revolusjonen fant sted, men også hvorfor den kunne fortsette. Framstillingen hans fremhever: (i) klynger av makrooppfinnelser som måtte samspille med kaskader av mikrooppfinnelser; (ii) sammensmeltingen av vitenskapelig forståelse og praktisk teknikk; og (iii) et institusjonelt-kulturelt økosystem som beskyttet dissens, belønnet problemløsning og gjorde det mulig for ideer å reise.

Aghion og Howitt's komplementære nøkkelbidrag er å formalisere motoren som omsetter innovasjon til vedvarende aggregert vekst. Deres grunnleggende teoretiske innsikt er at vekst drives av en sekvens av kvalitetsforbedrende innovasjoner der ny teknologi fortrenger gammel – «kreativ destruksjon» – slik at konkurranse, nyetablering og insentiver til å innovere blir sentrale for langsiktige utfall. I deres rammeverk investerer bedrifter i FoU fordi vellykket innovasjon gir midlertidige renprofitt, men disse gevinstene blir kontinuerlig truet av senere innovatører; dermed avhenger økonomiens vekstrate av de institusjonelle og markedsmessige betingelsene som former forventet innovasjonsavkastning (f.eks. eiendomsrettigheter, konkurransepolitikk og etableringshindre), samt av hvordan ressurser allokeres til forskning. Modellens gevinst var ikke bare begrepsmessig klarhet – den koblet innovasjonsinsentiver på mikronivå til

vekst på makronivå – men også et fruktbart sett med empiriske prediksjoner om hvordan konkurranse, foretaksdynamikk og politikk påvirker innovasjon og produktivitet over tid, som kunne testes med moderne data. Aghion–Howitt bidrar til å forklare hvorfor en økonomi med en tilstrekkelig «tykk» kunnskapsbase og støttende institusjoner kan opprettholde en selvforsterkende prosess av utskifting og forbedring, snarere enn å oppleve engangsutbrudd av oppfinnelser som ikke omsettes i vedvarende vekst (Aghion & Howitt, 1992; Nobel Prize, 2025).

Nobelprisvinnernes samlede innsikter rommer også en tidsriktig advarsel. Velstanden de siste to århundrene hviler på normer for nysgjerrighet, pluralisme og fri utveksling av ideer. Når disse svekkes – gjennom sensur, angrep på vitenskap, eller ved at internasjonale kunnskapsstrømmer strupes – kan vekstmotoren begynne å hoste og til og med gå i revers. Kunngjøringen av Nobelprisen i 2025 understreker at å beskytte institusjonene for åpen forskning ikke bare er en kulturell preferanse; det er et økonomisk imperativ (Nobel Prize, 2025).

REFERANSER

- Allen, R. C. (2009). *The British Industrial Revolution in Global Perspective*. Cambridge University Press.
- Aghion, P., & Howitt, P. (1992). A Model of Growth Through Creative Destruction. *Econometrica*, 60(2), 323–351.
- Pomeranz, K. (2000). *The Great Divergence: China, Europe, and the Making of the Modern World Economy*. Princeton University Press.
- Kelly, M., Mokyr, J., & Ó Gráda, C. (2023). The mechanics of the Industrial Revolution. *Journal of Political Economy*, 131(1), 59–94.
- Mokyr, J. (1990). *The Lever of Riches: Technological Creativity and Economic Progress*. Oxford University Press.
- Mokyr, J. (2002). *The Gifts of Athena: Historical Origins of the Knowledge Economy*. Princeton University Press.
- Mokyr, J. (2009). *The Enlightened Economy: An Economic History of Britain 1700–1850*. Yale University Press.
- Mokyr, J. (2016). *A Culture of Growth: The Origins of the Modern Economy*. Princeton University Press.
- Nobel Prize. (2025). *Advanced information: Sustained economic growth through technological progress*. The Nobel Foundation.
- Semmelweis, Ignaz Philipp (1861) *Die Aetiologie, der Begriff und die Prophylaxis des Kindbettfiebers*. Hartleben.

ABONNEMENT

HUSK!

**Abonnementet løper til det blir
oppsagt, og faktureres per kalenderår**

www.samfunnsokonomene.no

ANDREAS MOXNES
BI

Når leverandører følger kundene ut i verden

Utenlandske direkteinvesteringer (FDI) og multinasjonale selskaper spiller en sentral rolle i verdensøkonomien. Selv om multinasjonale foretak utgjør en liten andel av alle bedrifter, står de for rundt en tredjedel av global verdiskaping og to tredjedeler av internasjonal handel (Miroudot and Rigo, 2022). En stor forskningslitteratur har studert hvorfor noen bedrifter blir multinasjonale, og hvilke markeder de velger å etablere seg i. Denne litteraturen har i stor grad analysert bedrifters internasjonaliseringsbeslutninger som valg basert på handelshindringer, bedriftens produktivitet og etableringskostnader (Antras og Yeaple, 2014; Helpman et al, 2004; Irarrazabal et al 2013).

I ny forskning sammen med Yukiko Saito studerer vi et fenomen som i liten grad har vært analysert systematisk i økonomisk forskning: **følge-FDI** (*follow FDI*). Dette refererer til situasjoner der leverandører av multinasjonale selskaper etablerer utenlandske datterselskaper i de samme landene som sine multinasjonale kunder, og dermed i praksis replikerer deler av verdikjeden i utlandet. Et klassisk eksempel er bilindustrien, der underleverandører følger bilprodusenter når disse etablerer fabrikker i nye land.

Ved å kombinere data om japanske foretaks utenlandske datterselskaper med data om innenlandske leverandør-kunde-relasjoner, dokumenterer vi at følge-FDI er både utbredt og økonomisk betydningsfullt. Våre funn gir ny innsikt i hvordan

innenlandske produksjonsnettverk former globale verdikjeder, og hvordan multinasjonale selskaper påvirker sine leverandørers internasjonaliseringsbeslutninger.

Nye fakta om følge-FDI. Analysen bygger på to unike japanske datasett. Det første er *Basic Survey of Overseas Business Activities*, som gir detaljert informasjon om japanske foretaks utenlandske datterselskaper, inkludert hvor mye de selger lokalt, til Japan og til tredjeland. Det andre er data for produksjonsnettverket i Japan, fra Tokyo Shoko Research, som kartlegger leverandør-kunde-forbindelser mellom alle bedrifter. Ved å koble disse datakildene kan vi studere sammenhengen mellom innenlandske produksjonsnettverk og utenlandske investeringer på foretaksnivå.

Tre hovedfunn peker seg ut. For det første er det relativt få multinasjonale bedrifter, men svært mange bedrifter er koblet til dem gjennom leverandørrelasjoner. I våre data er kun rundt 0,6 prosent av alle japanske bedrifter multinasjonale. Samtidig leverer over 20 prosent av bedriftene varer eller tjenester til minst én multinasjonal kunde. Multinasjonale selskaper har dermed et stort nedslagsfelt i økonomien gjennom sine produksjonsnettverk.

For det andre viser vi at en betydelig andel av datterselskaperes lokale salg går til andre japanske datterselskaper i samme land. La oss ta et konkret eksempel fra bilindustrien:

En japansk leverandør følger sin hovedkunde til Mexico, og vi kan måle hvor stor andel av salget i Mexico som går til kundens og andre japanske datterselskaper. I gjennomsnitt går om lag en tredjedel av salget i vertslandet til andre japanske foretak, ikke til lokale kunder. Dette innebærer at mye av det som i statistikken fremstår som «lokalt salg», i realiteten skjer innenfor replikerte japanske verdikjeder.

For det tredje finner vi at bedrifter som i stor grad selger til andre japanske datterselskaper i utlandet, typisk er mindre i hjemmemarkedet enn andre multinasjonale foretak. Dette tyder på at tilknytning til en multinasjonal kunde kan senke terskelen for internasjonalisering, særlig for relativt små leverandører.

Følger leverandører kundene? Et sentralt spørsmål er om sammenhengen mellom leverandørrelasjoner og multinasjonal aktivitet reflekterer en kausal effekt, eller om den bare fanger opp at «gode» bedrifter både tiltrekker seg multinasjonale kunder og investerer i utlandet.

For å studere dette benytter vi en såkalt event-study (Alfaro-Urena et al, 2022). Vi identifiserer tidspunktet der en bedrift for første gang begynner å levere til et multinasjonalt selskap i Japan, og følger deretter sannsynligheten for at bedriften selv etablerer utenlandske datterselskaper. Sammenligningsgruppen består av ellers like bedrifter som ennå ikke har blitt leverandører til multinasjonale selskaper.

Resultatene viser at det å bli leverandør til et multinasjonalt foretak øker sannsynligheten for selv å bli multinasjonal med mellom 15 og 30 prosent, avhengig av sektor. Effekten oppstår etter at leverandørforholdet etableres, og vi finner ingen tegn til systematiske forskjeller i utviklingen før dette tidspunktet.

Implikasjoner for forskning og politikk. Våre funn har flere viktige implikasjoner. For det første utfordrer de standardtolkningen av multinasjonale foretaks «lokale salg». Slike salg er ikke nødvendigvis horisontale, rettet mot lokale sluttmarkeder, men kan i stor grad være del av vertikalt integrerte, internasjonale verdikjeder.

For det andre viser resultatene at beslutningen om å bli multinasjonal ikke tas i et vakuum. Innenlandske produksjonsnettverk fungerer som en kanal inn i internasjonale markeder, og multinasjonale foretak kan trekke med seg leverandører ut i verden.

For det tredje kan følge-FDI påvirke hvordan vi forstår ringvirkninger i vertsland. Dersom en multinasjonale selskaper i stor grad bare leverer til hverandre, så kan lokale ringvirkninger av multinasjonale investeringer bli svakere enn tidligere antatt (Javorcik, 2004).

REFERANSER

- Alfaro-Urena, Alonso, Isabela Manelici, and Jose P. Vasquez, «The Effects of Joining Multinational Supply Chains,» *Quarterly Journal of Economics*, 2022, 137 (3), 1495-1552.
- Antràs, Pol and Stephen R. Yeaple, «Multinational firms and the structure of international trade,» *Handbook of international economics* 4, 2014.
- Helpman, Elhanan, Marc J. Melitz, and Stephen R. Yeaple, «Export versus FDI with Heterogeneous Firms,» *American Economic Review*, 2004, 94 (1), 300-316.
- Irarrazabal, Alfonso, Andreas Moxnes, and Luca David Opmomolla, «The margins of multinational production and the role of intrafirm trade,» *Journal of Political Economy*, 2013, 121 (1).
- Javorcik, Beata Smarzynska, «Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms?,» *American Economic Review*, 2004, 94 (3), 605-627.
- Miroudot, Sébastien and Davide Rigo, «Multinational production and investment provisions in preferential trade agreements,» *Journal of Economic Geography*, 2022, 22.

COLIN GREEN
NTNU

JØRGEN MODALSLI
OsloMet

OLGA RUD
UiS

PhD-prisen 2025

På Forskermøtet ble det også i år delt ut pris for beste forskningsartikkel presentert av en PhD-student. Prisen består av et diplom og 3000 kroner. De innsendte artiklene ble vurdert av en komite bestående av Colin Green (NTNU), Jørgen Modalsli (OsloMet) og Olga Rud (UiS). Totalt ble 8 artikler vurdert. Flere av artiklene var av svært høy kvalitet, men komiteen klarte likevel å bli enige om en vinner, og prisen ble tildelt

«Bottom Up Accountability? Information, Expectations and Civic Action in India»

presentert av Pallavi Prabhakar fra NHH. Medforfatter er Diwakar Kishore fra LSE.

Artikkelen studerer samfunnsengasjementet i Ranchi-distriktet, et område i India hvor mange har lave inntekter.

Gjennom et informasjons-eksperiment ble noen deltakere i en undersøkelse eksponert for fakta om kvaliteten på offentlige tjenester i området de bor i, mens andre ikke ble det. Artikkelen viser hvordan dette endrer folks oppfatninger og bidrar til å øke samfunnsengasjementet. Et sentralt poeng er at negativ informasjon fører til at de eksponerte deltakerne oppdaterer sin oppfatning av lokale myndigheter. Dette fører videre til flere politiske handlinger, selv om folk opplever at det er lite sannsynlig at handlingene vil ha en effekt, og ikke nødvendigvis får mer tro på effekten etter å ha fått mer informasjon.

Komiteen mener dette er en overbevisende artikkel om et viktig og svært aktuelt tema. Den viser hvordan forhåndsoppfatninger påvirker samfunnsengasjement, og hvordan informasjonsbaserte tiltak kan bidra til økt politisk ansvarliggjøring.

CHRISTIAN JENSEN
University of South Carolina
MADS GREAKER
OsloMet
LEO A. GRÜNFELD
Menon Economics

Artikkelprisen i *Samfunnsøkonomen* 2024–2025

Det er en stor ære for prisjuryen å dele ut prisen for beste artikkel i tidsskriftet *Samfunnsøkonomen* for årene 2024–2025. Juryen har bestått av Christian Jensen fra University of South Carolina, Mads Greaker fra OsloMet og Leo A. Grünfeld fra Menon Economics.

Til sammen har vi vurdert 16 bidrag. Artikkene er publisert i numrene 5/2024 til 4/2025. I henhold til statuttene for prisen skal det legges vekt både på faglig innhold og formidling. Som moderne økonomer må vi også erkjenne at våre vurderinger i noen grad påvirkes av tematikk. Temaer med stor samfunnsmessig betydning og politisk oppmerksomhet har en tendens til å vekke særlig interesse.

De fleste av de 16 bidragene er svært relevante og gjennomgående godt skrevet. En relativt liten andel av artikkene inneholder nye og solide empiriske analyser. Det skulle vi gjerne sett mer av. Sammenlignet med tidligere år har vi i år sett en sterkere konsentrasjon av artikler innen makroøkonomisk politikk og klimapolitikk. Selv om disse temaene fortsatt er svært viktige, har de i år ikke fått like mye offentlig oppmerksomhet som spørsmål knyttet til kapitalbeskatning og kunstig intelligens. Heldigvis er også disse temaene

dekket i årgangene vi har vurdert. Det er krig i Europa, og dette påvirker europeiske økonomier i betydelig grad. Vi skulle særlig ønske oss flere studier av de til dels dramatiske endringene i offentlig politikk som følger av dette.

Blant de 16 bidragene står juryen overfor en krevende oppgave med å kåre én enkelt vinner. Utvelgelsen av artikkelprisen skjer gjennom en utslagsmetode. Etter to innledende runder stod vi igjen med tre svært gode og velformidlede artikler.

En av disse er skrevet av Thea Heiene (NMBU) og inneholder en empirisk kartlegging av akkumulert skjermingsfradrag i Norge. Disse fradragene er svært ulikt fordelt i befolkningen. Hun stiller spørsmålet om ordningen i større grad fungerer som et skatteprivilegium for de rikeste, snarere enn som et nøytralitetsverktøy.

En annen artikkel, skrevet av Stig Roar Lundeby (BI) og Lars Qvigstad Sørensen (Storebrand), analyserer den geografiske sammensetningen av aksjeporteføljen i Statens pensjonsfond utland. De hevder at vi har tapt betydelige verdier ved ikke å følge den reelle globale referanseporteføljen, og ved å legge for stor vekt på europeiske markeder.

Begge disse artiklene er svært gode bidrag og holder høy forskningsmessig kvalitet. Så til årets vinner.

Norge har utfordringer med lav arbeidsmarkedsdeltakelse blant personer med nedsatt arbeidsevne og funksjonsnedsettelser. NAV tilbyr en rekke tiltak for å øke denne deltakelsen, men fungerer de faktisk? Artikkelen som er valgt som vinner av årets artikkelpris heter:

«Effekter av arbeidsmarkedstiltak for personer med nedsatt arbeidsevne»

Artikkelen evaluerer effekten av en rekke tiltak på arbeidsmarkedsdeltakelse, blant annet AFT (arbeidsforberedende trening), arbeidstrening, AMO (arbeidsmarkedsopplæring), oppfølgingstiltak, utdanningstiltak, arbeidsrettet rehabilitering og midlertidige lønnstilskudd. Studien dekker dermed en stor andel av politikken på dette området og muliggjør sammenligninger mellom ulike programmer.

Forfatterne benytter en såkalt *timing-of-events*-modell som tar hensyn til både observert og uobservert seleksjon, noe

som er metodisk avansert. De finner at deltakelse i tiltakene midlertidig reduserer sannsynligheten for overgang til arbeid mens tiltaket pågår. Dette oppveies imidlertid mer enn fullt ut av betydelige positive effekter etter at tiltakene er avsluttet. Samlet øker sannsynligheten for å komme i ordinært arbeid innen tre år fra 22 prosent til 37 prosent, mens sannsynligheten for overgang til uføretrygd faller fra 52 prosent til 40 prosent. Resultatene tyder på at tiltakene, til tross for betydelig variasjon mellom programtypene, er både samfunnsøkonomisk og finansielt lønnsomme gjennom økt fremtidig arbeidsinntekt og redusert avhengighet av trygdeytelser.

Artikkelen er svært godt skrevet, klar og lett å forstå. Den utviser også en prisverdig evne til å fremheve svakheter og begrensninger ved både metode og datagrunnlag. Likevel er vi overbevist om at studien kan bidra til utformingen av en mer effektiv arbeidsmarkedspolitikk.

Vi gratulerer Rolf Golombek, Tao Zhang og Knut Røed fra Frischsenteret, samt Helene Berg og Audun Gleinsvik fra Proba, med årets pris.



Samfunnsøkonomene

Følger du oss i sosiale medier?

Her får du raske oppdateringer og nyheter



[Facebook.com/samfunnsokonomene](https://www.facebook.com/samfunnsokonomene)



[Instagram.com/samfunnsokonomene](https://www.instagram.com/samfunnsokonomene)



[Linkdin.no/samfunnsokonomene](https://www.linkedin.com/company/samfunnsokonomene)



SIGVE TJØTTA
Professor
Institutt for økonomi, Universitet i Bergen

Adam Smiths *Wealth of Nations* 250 år: Merkantalisme versus Smiths liberalisme

Smith beskriver *Wealth of Nations* som «a very violent attack» på merkantilismen i et brev til nordmannen Andreas Holt (1729–1784). Likevel står merkantilistiske ideer sterkt også i dag – fra president Trumps tollpolitikk til norske politikeres satsing på eksport og strategiske næringer. Smith sammenlignet merkantilismen med sitt eget «system of natural liberty», liberalismen. For Smith består en nasjons velstand i hvert enkelt menneskes mulighet til å dekke sine materielle behov og ønsker – ikke i merkantilistiske forestillinger om gullbeholdninger, handelsoverskudd eller dagens aggregerte mål som BNP. Han mente at hans liberale økonomiske system la grunnlaget for nasjonens velstand. I *Wealth of Nations* angrep han også merkantilismens etikk; den utgjorde et brudd på «de mest hellige rettighetene» til mennesker. Denne kommentaren forklarer hvorfor Smith fortsatt er relevant – fra handelspolitikk til en etisk forvaltning av Oljefondet.

1. INNLEDNING

Niende mars i år, 2026, er det 250 år siden Adam Smiths *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (WN) ble publisert. Som det fremgår av tittelen, er boken en undersøkelse av naturen og årsakene til nasjonens velstand. Hva karakteriserer velstående nasjoner, og hva er årsaken til at noen nasjoner er velstående mens andre ikke er det?

I undersøkelsen sammenlikner han ideer som ligger bak økonomisk politikk og hvordan det igjen påvirker nasjonens velstand. Smith sammenlikner spesielt merkantilismen, ideen om at eksport er bra for nasjonens velstand mens import er dårlig, med hans eget «system of natural liberty», Smiths liberalisme. Smith konkluderer med at merkantilismen er «absurd» og manifesterer et brudd med menneskers grunnleggende ønske om retten til å bestemme over

egne liv. Ifølge Smith vil økonomisk politikk basert på hans liberalisme fremme nasjonenes velstand.

Sentralt i Smiths liberalisme står individuell frihet. Smith hevder at materiell overflod og individuell frihet er menneskehetens to største velsignelse og de henger sammen, mer individuell frihet mer velstand, og mer velstand mer individuell frihet. Men han går lengre; individuell frihet har en etisk verdi i seg selv.

For å forstå Smith kritikk av merkantilisme og hans etiske argumenter er resten av Smiths publikasjoner viktige. WN var den andre boken i en planlagt serie på tre. Den første boken, *The Theory of Moral Sentiments* (TMS), ble publisert i 1759. TMS er en teori om moral, altså hvordan mennesker faktisk oppfører, i motsetning til teori om etikk, som handler om hvordan mennesker bør oppføre seg. I forordet til TMS annonserte Smith at boken var den første i en planlagt serie på tre. I den sjettede utgaven av TMS, publisert rett før hans død i 1790, bekrefter han at den andre boken i serien er WN. Han skriver også at han lenge har arbeidet med den tredje boken, som skulle handle om «jurisprudence» (rettsvitenskap), og håpet å fullføre den til tross for sviktende helse. Boken ble imidlertid aldri ferdigstilt, og utkastet ble ødelagt etter Smiths ønske rett før hans død. Hundre år senere ble studentnotater fra hans forelesninger om rettsvitenskap ved Universitet i Glasgow funnet og utgitt som *Lectures on Jurisprudence*.

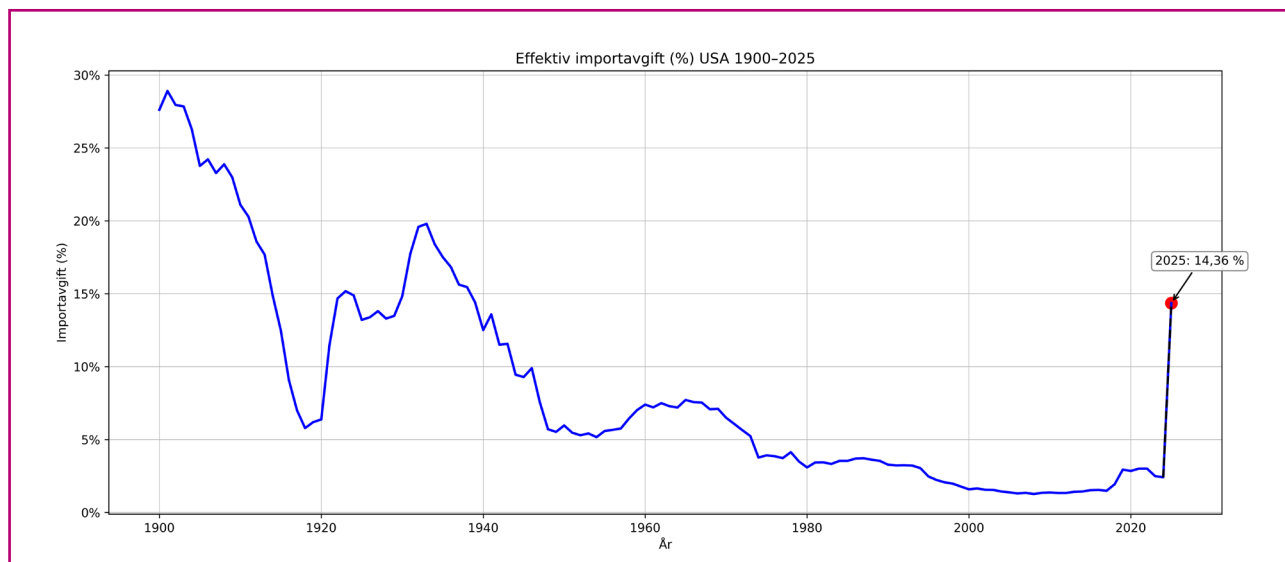
2. MERKTANLISME VERSUS SMITHS LIBERALISME

Den 2. april 2025 annonserte president Donald Trump en avgift på minst 10 prosent på alle varer importert til USA. De foreslåtte satsene ble senere redusert, noe som utløste en lederartikkel i Wall Street Journal med tittelen: «The Great Trump Tariff Rollback. The president started a trade war with Adam Smith. He lost» (WSJ Opinion, 12. mai 2025). Til tross for reduksjonen økte de effektive gjennomsnittstariffene fra 3 til 14 prosent – det høyeste nivået siden 1935, se Figur 1.

Når vi ser på figuren så tapte nok Adam Smith kampen i markedet for ideer. Merkantismen lever i USA, men ideen preger også norsk politikk. Victor Norman (2023, s. 75) påpeker at norske politikere ofte besøker oppdrettsanlegg, batterifabrikker og andre eksportfabrikker, men at de ikke står på brygga og vifter med flagg når skipene med bananer, kaffe og koreansk elektronikk legger til kai. I Hurdalsplattformen for den forrige regjeringen er det et eksplisitt mål om å øke eksporten utenfor olje – og gass-sektoren med 50 prosent innen 2030. Norsk økonomisk politikk subsidierte havvind med en merkantilistisk begrunnelse om å gi norske bedrifter mulighet til å ta markedsandeler på det globale markedet for bygging av havvind-installasjoner.

En grunn til at merkantilistisk politikk får gjennomslag, er at ideen står sterkt blant velgere i USA og andre vestlige

Figur 1 Gjennomsnittlig effektive importtariff fra 1900 – November 2025.



Tollavgifter som andel av importen. Tallet for 2025, markert i rødt, er et anslag per medio november 2025.

Kilde: Yale Budget Lab: [State of U.S. Tariffs: November 17, 2025 | The Budget Lab at Yale](#)

land. En mulig forklaring på hvorfor merkantilismen hadde stor oppslutning den gang – og fortsatt har det i dag – finner vi i Smiths *History of Astronomy* (HA).¹ Ifølge Smith har mennesker en naturlig tendens til å knytte det abstrakte til det konkrete. I dagligtale brukes «velstand» og «penger» som synonymer: En rik person har mange penger, en fattig person få. Denne assosiasjonen overføres til nasjonens økonomi: Eksport bringer penger inn og gjør landet rikere, mens import sender penger ut og gjør landet fattigere.

For å bryte denne assosiasjonen kan vi som økonomer kanskje bruke ordet «catallaxy» om nasjonens økonomi, slik grekerne gjorde. Det opprinnelige greske ordet for økonomi refererte til husholdningen, der det gir mening at inntektene må overstige utgiftene for at husholdet skal klare seg. Det samme gjelder for en bedrift, idrettslag eller kommunen. Det gir også mening for en stat, statsfinansene bør være i orden. For en nasjon er dette derimot absurd. En catallaxy beskriver hvordan mennesker samarbeider gjennom markeder. Markedsprosessen er frivillig bytte av varer og tjenester, lokalt eller over landegrensene. Så lenge byttet er frivillig, har begge parter fordel av det. Frihandel øker menneskers muligheter til å realisere sine ønsker og mål, og dermed øker velstanden i både import – og eksportland.

I WN drøfter Smith merkantilismen spesielt i bok IV, «Of Systems of Political Oeconomy». Her sammenligner han merkantilismen – som han omtaler som «system of mercantilism» – med sitt foretrukne liberale system, «system of natural liberty». Merkantilismen bygger på ideen om at en nasjons velstand er knyttet til beholdningen av edelmetaller som gull og sølv: Jo mer gull som strømmer inn i landet, desto rikere anses nasjonen å være. Økonomisk politikk basert på denne tankegangen gjør eksport til noe positivt, fordi det bringer gull inn i landet, mens import oppfattes som skadelig, siden gull forlater landet for å betale for varer. Merkantilistisk økonomisk politikk, slik Smith drøfter den, omfatter toll på import, subsidier til eksportnæringer og etablering av kolonier. Smith er nådeløs i sin kritikk av denne ideen: «It would be too ridiculous to go about seriously to prove that wealth does not consist in money, or in gold and

silver; but in what money purchases and is valuable only for purchasing» (WN, IV.i.17, s. 438).²

Ifølge Smith ligger altså en nasjons velstand i hvert enkelt individs mulighet til å oppfylle sine materielle behov, ønsker om bekvemmelighet og fornøyelser (WN, I.v.1, s. 47). Han definerer nasjonens velstand ut fra hva mennesker faktisk ønsker seg – det den enkelte vurderer som nødvendig og ønskelig – i stedet for hva en merkantilistisk ekspert mener de trenger. Penger er ikke velstand; penger kan ikke spises, men de kan brukes til å kjøpe mat. I merkantilismen ofres konsumentens interesser til fordel for produsentene, siden produksjon – ikke konsum – settes som mål for økonomisk aktivitet.

I dag er det kanskje en oppfatning blant velgere at aggregerte mål som BNP måler en nasjons velstand. Samfunnsøkonomer vet selvsagt at dette ikke er tilfelle, selv om det finnes en positiv korrelasjon mellom BNP per capita og velstand. Det er likevel grunn til å minne om at Smith knytter nasjonens velstand til den enkeltes mulighet til å realisere sine behov og ønsker – ikke til aggregerte mål som nasjonens beholdning av gull eller BNP.

Som nevnt sammenligner Smith merkantilismen med sitt foretrukne system, «system of natural liberty»:

Every man, as long as he does not violate the laws of justice, is left perfectly free to pursue his own interest his own way, and to bring both his industry and capital into competition with those of any other man, or order of men, (WN, IV.ix.51, s. 687).

Jeg skal forklare sitatet i tre steg:

2.1. *Insentiv – egeninteresse*

Ifølge Smith har hvert menneske fra naturens side et ønske om å forbedre sin egen situasjon: «natural effort of every individual to better his own situation» (WN, IV.v.b.43, s. 540). Mennesker vil – uten å bli fortalt at de må – lete etter muligheter for å forbedre sin egen situasjon.

¹ *History of Astronomy* ble utgitt i 1795, fem år etter Smiths død, som en del av en essaysamling. Dette var imidlertid noe av det første han skrev, selv om forskere er usikre på når – annet enn at den ble til før TMS. Økonomen J. A. Schumpeter (1882–1950) hevdet: «Nobody ... can have an adequate idea of Smith's intellectual stature who does not know these essays», og beskrev HA som «perlen» i essaysamlingen (Campbell & Skinner, Intro, WN, s. 1). Selv om HA omhandler astronomiens historie, er hovedfokuset vitenskapens natur: hva vitenskap og kunnskap er.

² Alle referanser til Smiths bøker er til Glasgow-utgaven av Smiths arbeider publisert av Liberty Fund. Referanser til Smiths publiserte arbeider følger den opprinnelige oppdelingen sammen med avsnittsnummereringen som er lagt til i Glasgow-utgaven. For eksempel: WN (IV.i.17, s. 438) betyr Book IV, Chapter i, avsnitt 17 og side 438 i Glasgow-utgaven.

Smith bruker uttrykket «own interest» i sitatet om liberalisme. I flere lærebøker omtales «own interest» som «self-interest».³ Du som leser synes kanskje det er pedanteri å skille mellom «self-interest» og «own interest», ettersom ordene tilsynelatende betyr det samme. Men på Smiths tid – og i dag – betyr «self-interest» og «own interest» ulike ting: «self-interest» innebærer å forfølge egeninteresse på andres bekostning, mens «own interest» er mer nøytralt og betyr å forfølge egne interesser uten å skade andre. Smith bruker «self-interest» bare én gang i WN mens han bruker det nøytrale «own interest» 35 ganger (Wilson, 2024, s. 46, s. 47).

For Smith er «self-interest», en moralsk fordømmelse av egeninteresse. I hans moralteori knytter han egeninteressen til å ta vare på seg selv – materiell velstand, eget rykte, fysisk og psykisk helse og egen lykke. Nina Serdarevic (2025, s. 2) påpeker at når økonomer bruker ordet «selviskhet» som drivkraften i markeder, blir egeninteresse gjort til noe umoralsk. Med denne språkbruken «mister vi det som Smith forklarte, at egeninteressen kan være en dyd og evnen til å ta ansvar for egne behov på måter som skaper gjensidig nytte»

Karl Marx hevdet at kapitalismen, som ofte knyttes til Smiths liberalisme, bygger på «bunnløs grådighet». Cohen (2009, s. 76–77) argumenterer for at kapitalismen er fundert på grådighet og frykt, og hevder at Smith med publikasjonen av WN fremmer en instrumentell rettferdiggjøring av grådighet som drivkraft i markedene. Dette er ikke bare en misrepresentasjon av Smiths faktiske syn, men når kritikere av kapitalismen bruker grådighet som drivkraft i markeder, bidrar det til å assosiere forsvarere av Smiths liberalisme eller kapitalismen med noe uetisk. Smith forklarer i sin moralteori hvordan hyppig bruk av uttrykk som «markeder bygger på grådighet» påvirker politiske holdninger.⁴

Smith erkjenner at mennesker har en selvisk natur, men det betyr ikke at handlingene deres er selviske. Ifølge Smith vil fremveksten av markedsprosessen i seg selv dempe menneskets naturlige selviske instinkter. Dette skjer gjennom to mekanismer:

³ For eksempel skriver Greg Mankiw i *Principles of Economics*: «Smith is saying that participants in the economy are motivated by self-interest» (Mankiw, 2008, s. 11). Det samme gjør CORE (s. 13). I *The Worldly Philosophers*, som har solgt millioner siden første utgave i 1953, feilsiterer Robert L. Heilbroner Smith ved å bruke «self-interest» i stedet for «own interest» i det kjente sitatet om slakteren, bryggeren og bakeren.

⁴ Se Tjøtta (2024, s. 97–101) og Tjøtta (2023) hvordan Smith forklarer hvordan språkvaner påvirker politikk.

For det første: Smiths moralteori forklarer at mennesker har en naturlig selviskhet, men den dempes av at mennesker er genuint interesserte i andre. Denne interessen er ikke instrumentell; vi bryr oss ikke om andre kun fordi det gagnar oss, selv om det noen ganger gjør det. Smith mener at denne sosiale naturen er ekte og iboende, og at den demper vår selviske oppførsel. Smith illustrerer dette med barn: Foreldre elsker sine barn så høyt at de er ute av stand til å korrigere barnas naturlige selviskhet. Først når barna kommer ut på lekeplassen og møter andre like selviske barn, lærer de at for å bli likt må selviskheten dempes til et nivå som lekekameratene aksepterer. Smith forklarer at når samfunnet utvikler seg fra sosialt tette klansamfunn til åpne markedssamfunn der vi stort sett handler med fremmede, dempes selviskheten ytterligere.⁵

Den andre mekanismen kommer gjennom selve markedsprosessen. Ifølge Smith vil markedsprosessen i seg selv dempe menneskets naturlige selviske instinkter. Dette kommer frem i det velkjente sitatet om slakteren, bryggeren og bakeren:

It is not from the benevolence of the butcher, the brewer, or the baker that we expect our dinner, but from their regard to their own interest (WN.I.1.ii.2, s. 26–27).

Siden bytte i markedsprosessen er frivillig, tvinges aktørene til å ta hensyn til andres interesser. Skal bakeren nå sine mål – sin egeninteresse – må han forstå kundenes behov og ønsker. Dersom bakeren mislykkes med å sette seg inn i kundenes behov, får han ikke de pengene han ønsker for å forbedre situasjonen for seg selv og sin familie.

Mennesker har altså fra naturens side et driv til å forbedre sin egen situasjon – de trenger verken politikere eller eksperter til å fortelle dem at de bør gjøre det eller *hvordan*. Fordi vi har lokal kunnskap om våre egne behov, ønsker og muligheter, har vi bedre forutsetninger for å forbedre vår situasjon enn en utenforstående. Smith understreker at det er fornuftig at mennesker tar vare på seg selv, fordi hvert individ vet bedre enn andre hvordan det kan hjelpe seg selv (TMS, VI.ii.I.1, s. 219). Selv om vi søker råd og hjelp fra fagfolk – snekkere som bygger hus, leger som helbreder – er vi nærmest til å vite hva våre ønsker og drømmer er, og hvilke evner og ressurser vi har. Derfor er vi best i stand til å realisere dem. Når vi kan ta vare på oss selv, står vi også sterkere til å hjelpe andre.

⁵ Se Tjøtta (2024, kap. 1–9) for en mer utdypende forklaring.

2.2. Statistiske og dynamiske argument

Merkantilistisk politikk, som importrestriksjoner, begrenser muligheten til å bytte varer og tjenester over landegrensene. Dette reduserer velstand direkte og indirekte ved å hemme produktiviteten. Smith har både et statisk og et dynamisk argument:

Det statiske argumentet: Mennesker handler med hverandre fordi begge parter tror de kommer bedre ut av handelen. Selv uten økt produksjon fremmer frivillig handel nasjonens velstand, fordi individene får mulighet til å dekke sine behov og ønsker. I tillegg, dersom partene har ulik produktivitet – absolutt eller komparativ – øker den samlede produksjonen.

Det dynamiske argumentet: Arbeidsdeling og spesialisering gjør hver enkelt mer produktiv over tid. Gjennom erfaring utvikler vi «skill, dexterity, and judgement» – ferdighet, dyktighet og dømmekraft (WN, I.i.1, s. 12). Smiths poeng er at når omfanget av arbeidsdeling øker, for eksempel gjennom internasjonal handel, blir hver enkelt stadig mer produktiv. Hver handel bidrar til å utvide arbeidsdelingen ytterligere. Jo mer vi handler, desto mer utvikles og forsterkes arbeidsdelingen og spesialiseringen. Dette skaper en selvforsterkende spiral: økt arbeidsdeling fører til mer handel, som igjen fremmer mer arbeidsdeling og velstand. Denne selvforsterkende spiralen mellom erfaringsbasert kunnskap og økt arbeidsdeling ble senere beskrevet som økende skalaavkastning i kunnskap og en drivkraft for økonomisk fremgang av Allyn Young (1928) og Paul Romer (1986).

2.3. Den usynlige hånden

Metaforen om den usynlige hånden er kanskje den mest kjente fra Smith, men han bruker den bare en gang eksplisitt i WN når han drøfter importrestriksjoner på korn.⁶ Smith peker først på den synlige effekten: bøndene bruker mer tid og kapital på å dyrke korn, noe som gagnar dem direkte. Men han viser også til en usynlig effekt: ressursene som brukes på korndyrking kunne alternativt vært brukt til mer produktive formål. Smith skriver om kornbonden i et liberalt system:

He generally, indeed, neither intends to promote the public interest, nor knows how much he is promoting it... he intends only his own security ...and his own gain, and he is in this, as in many other cases, led by an invisible hand to promote an end which was no part of his intention. Nor is it always the worse for the society that it was no part of

it. By pursuing his own interest he frequently promotes that of the society more effectually than when he really intends to promote it (WN, IV.ii.9, s. 456).

Poenget er at individet, ved å følge sin egeninteresse, ofte fremmer samfunnets interesser mer effektivt enn om det hadde vært målet fra starten. Den usynlige hånden viser hvordan markedsprosessen skaper velstand – et resultat som ingen enkeltperson har planlagt.

Sentralt i Smiths teorier står menneskets begrensede evne til å forutsi virkningen av den usynlige hånden. Derfor advarer han mot å styre økonomien, siden vi ikke kan forutse hvordan direkte inngrep – den synlige hånden – påvirker den usynlige. I det som er kjent som «The Man of the System»-passasjen i hans moralteori beskriver Smith hvordan sentralplanleggere tror de kan forme samfunnet som om mennesker var brikker på et sjakkbrett.⁷ Men hvert individ har egne mål, ambisjoner og planer som avviker fra en sentralplanleggers antakelser. Disse individuelle handlingene skaper, via den usynlige hånden, konsekvenser som ingen kan planlegge. Det er umulig å forutsi resultatet av denne prosessen, fordi ordenen utvikles mens den oppstår.

3. ETIKK OG SMITHS LIBERALISME

Smiths liberalisme handler om den økonomisk sfære, men for Smith omfatter den også det sosiale sfære. Smiths liberalisme er etisk i den forstand at han argumenterer for at hans «natural liberty» bør være grunnlaget for økonomisk politikk. Han begrunner også empirisk at samfunn blir mer velstående når individer får større frihet gjennom markedsprosessen. Fremveksten av markeder bryter ned personlig avhengighet i feudale og klanbaserte samfunn og knytter velstand og frihet tett sammen: mer frihet gir mer velstand, og mer velstand gir mer frihet (WN, III.iv.4, s. 412). Utvidet frihet til å inngå avtaler utvider markeder, fremmer arbeidsdeling og øker materiell velstand. Smith skal ha sagt i en forelesning at «opulence and freedom, the two greatest blessings men can possess» – overflod og frihet er mennesketens to største velsignelser (LJ.iii.111, s. 185).

Individuell frihet er en etisk verdi hos Smith. Det kommer tydelig frem i hans kritikk av britisk merkantilistisk kolonipolitikk i Nord-Amerika. Smith erkjente at de materielle tapene ved en slik politikk var små, men kalte den «a manifest violation of the most sacred rights of mankind» (WN, IV.vii.b.44, s. 582). Smiths moralteori forklarer hvorfor slik

⁶ For en oversikt over Smiths eksplisitte og implisitte bruk av metaforen, se min bok Tjøtta (2024, s. 149–153).

⁷ Se min bok Tjøtta (2024, s. 108–112).

økonomisk politikk innebærer et brudd på retten til selvbestemmelse. Mennesker ønsker retten til å bestemme over eget liv. Når merkantilistisk politikk bryter dette, krenkes den mest grunnleggende menneskelige rettigheten. På samme måte argumenterte Smith for at slaveri var uetisk fordi det fratok mennesker retten til å bestemme over egne liv – i tillegg til hans økonomiske argument om at slaveri ikke er lønnsomt for samfunnet som helhet.

Smith avslutter sin moralteori med en drøfting av læren eller vitenskap om etikk. Hans foretrukne etikkvitenskap, «the science which is properly called Ethics», gir kun generelle beskrivelser av laster og dyder så langt språket tillater (TMS, VII.iv.3, s. 328). Selv om systemet ikke er presist, er det i høyeste grad nyttig. Smiths foretrukne etiske system faller sammen med hans liberalisme. Smith sammenlikner sitt foretrukne system med andre etiske vitenskaper, spesielt kasuistiske metode, som skriftefedrene i den katolske kirke brukte.⁸ Smith diskuterer for eksempel det etiske prinsippet om å holde løfter. Men hva skjer hvis et løfte er gitt under trussel – for eksempel med en kniv på strupen? I kasuistiske lærebøker blir situasjonen diskutert i det vide og brede, med lange avveininger og nyanser. I Smiths liberalisme – eller alminnelig sunt folkevett, kunne vi kanskje si – er det derimot ingen tvil: man har ingen plikt til å holde et løfte som er gitt under tvang (TMS, VII.iv.10–11, s. 330–331). Smiths konklusjon er hard; på samme måte som han karakteriserer merkantilismen som «absurd», beskriver han kasuistiske lærebøker som «useless» (TMS VII.iv.33, s. 339).

Moderne økonomisk teori inneholder også etikk. Økonomifaget skiller ofte mellom *positive* og *normative* (eller *etiske*, slik jeg bruker her) utsagn. Positive utsagn beskriver og forklarer hvordan mennesker faktisk handler, og hvordan økonomiske sammenhenger fungerer. Normative utsagn bygger på verdifulle vurderinger – de sier noe om hva som er godt eller dårlig, bedre eller verre, og hva man bør eller ikke bør gjøre. Grensen mellom positive og normative utsagn er likevel ikke skarp; det som noen økonomer oppfatter som et positivt utsagn, vil andre tolke som normativt. Et eksempel er ideen om markedssvikt. Etter min vurdering er teorien om markedssvikt normativ, mens andre økonomer oppfatter den som positiv.

Markedssvikt-etikken bygger på et ideal om perfekte frikonkurransemarkeder. Når forutsetningene i dette idealet ikke er oppfylt – for eksempel når markedspriser ikke fanger

opp effekter på tredjeparter – svikter markedene. Det anbefalte tiltaket er da å korrigere slike skjevheter, for eksempel med subsidier for positive eksterne virkninger og skatter for negative. Men selve utsagnet om at markeder svikter er normativt: Det innebærer en etisk vurdering av menneskelig oppførsel i markedsprosessen holdt opp mot et teoretisk ideal. I praksis betyr det at når oppførselen til mennesker avviker fra teoriens forutsetninger, vurderes avviket i oppførsel som noe som bør korrigeres.

Hvordan ville denne markedssvikt-etikken stå seg opp mot det etiske systemet Adam Smith foretrakk? Jeg tror at Smith ville ha vært kritisk til markedssvikt-etikken, på samme måte som han var kritisk til kasuistiske etiske systemer. Begge deler tar utgangspunkt i idealiserte situasjoner og avleder etiske vurderinger og anbefalinger ut fra hvor langt faktisk oppførsel avviker fra idealet. Smiths moralteori forklarer hvordan faktiske mennesker håndterer markedssvikter utenfor prissystemet. For Smith finnes det uendelige eksterne virkninger i alle deler av livet – i markeder, forskning, skolen og nabolag. Selv om han aldri brukte begrepet «eksternaliteter», forklarer hans moralteori hvordan mennesker utvikler normer og samvittighet for å håndtere markedssvikter som eksterne virkninger. Han var skeptisk til ekspert-systemer som hevder å formulere etiske regler uavhengig av hvordan mennesker faktisk lever og handler. Sett i det lyset er det sannsynlig at Smiths dom ville vært like hard mot moderne markedssvikt-etikk som mot den kasuistiske tradisjonen: Begge forsøker å regulere etiske spørsmål ut fra abstrakte modeller som mangler forankring i hvordan mennesker faktisk utvikler moral.

La meg illustrere sammenhengen mellom hans foretrukne etiske læresystem, Smiths liberalisme, og positive eksterne virkninger. Joel Mokyr, som mottok Nobels minneprisen i økonomi i 2025, argumenterer i *A Culture of Growth: The Origins of the Modern Economy* for at kulturelle endringer var avgjørende for den industrielle revolusjonen og fremveksten av den moderne økonomien. En sentral kulturell endring mellom 1500 – og 1700-tallet var overgangen fra autoritetstro til troen på eksperimentell vitenskap. Den empiriske vitenskapelige metoden ble anerkjent som kunnskapsgrunnlag, i stedet for ukritisk etterlevelse av tradisjonelle autoriteter som Aristoteles. Europas politiske fragmentering – fraværet av sterk sentralstyring – skapte et friere marked for ideer, der forskere og intellektuelle kunne utvikle og spre sine tanker med mindre risiko for sensur. Ett nettverk av lærde, «Republic of Letters» som delte og diskuterte kunnskap vokste frem på tvers av landegrenser. Dette nettverket oppsto organisk; eller som Smith formulerer det «the obvi-

⁸ Metoden brukes også i dag i lærebøker i etikk for beslutningstakere se for eksempel Carson og Skauge (2023).

ous and simple system of natural liberty establishes itself of its own accord» (WN, IV.ix.51, s. 687). Mokyr forklarer hvordan dette nettverket håndterte positive eksterne virkninger knyttet til grunnforskning.

Et eksempel på hvordan det etiske rammeverket i Smiths liberalisme kan være relevant i dag er forvaltning av Oljefondet. Stortinget vedtok i høst en gjennomgang av det etiske rammeverket for Oljefondet, og arbeidet til etikkrådet ble satt på pause. Da etikkrådet ble opprettet, var et grunnleggende prinsipp at uttrekk av selskaper skulle gjenspeile en etisk konsensus i den norske befolkningen. Bakgrunnen for Stortingets vedtak var den politiske debatten som fulgte etter at Oljefondet, på anbefaling fra etikkrådet, trakk seg ut av selskaper knyttet til krigen i Gaza. Intensiteten i debatten viste imidlertid at det ikke eksisterte noen slik etisk konsensus i befolkningen.

Smiths 250 år gamle teorier kan belyse gjennomgangen av Oljefondets etiske rammeverk på to punkter. For det første i fondsforvaltningen utvikles moralske verdier. Dette skjer både i det daglige arbeidet og gjennom rekruttering av forvaltere som tar med seg erfaringer og normer fra andre miljøer. For det andre, etikkrådets avgjørelse – den synlige hånd – kommer som et tillegg og noen ganger på tvers av ansvarlig forvaltningskultur som naturlig – via den usynlige hånd – vokser frem i forvaltningsmiljøet. Smith er generelt skeptisk til at etikkespenter skal avgjøre rett og galt. Ikke fordi dette nødvendigvis gir dårligere avkastning, men fordi eksperter ikke kan fastslå hva som faktisk er den gjengse moralske oppfatningen i befolkningen. Et eksempel er etikkrådets anbefaling om å utelukke Caterpillar fra Oljefondet. Det kan oppleves som et brudd med hva moralsk rett siden norsk bygg – og anleggsbransje faktisk bruker maskinene deres, og alle vi andre som nyter godt av det som lages uten at det oppfattes som urett. Når ekspertutvalgets etikkråd avviker med det som er underliggende moral, kan det svekke tilliten og legitimiteten til Oljefondet.

REFERANSER

- Campbell, R.H. og A.S. Skinner (1976). Innledning til Smith (1776/1976).
- Carson, S.G. og T. Skauge (2023, tredje utgave). *Etikk for beslutningstakere. Virksomhetens bærekraft og samfunnsansvar*. Cappelen Damm Akademisk, Oslo.
- Cohen, G.A. (2009). *Why not socialism?* Princeton University Press.
- CORE (2017) *The Core Team. The Economy*. Oxford University Press.
- Heilbroner, R.L. (1953/ 1998 syvende utgave). *The Wordly Philosophers*. Thoucstone, New York.
- Mankiw, N. G. (2008, 5th utgave) *Principle og Economics*, South-Western, USA.
- Mas-Colell, A., M.D. Whinston og J.R. Green (1995). *Microeconomic Theory*. Oxford University Press.
- Mokyr, J. (2017) *Culture of growth. The origins of the modern economy*. Princeton University Press, US.
- Norman, V. (2023). *En liten åpen bok om økonomi*. Cappelen Damm Akademisk, Oslo.
- Romer, P. M. (1986). Increasing Returns and Long-Run Growth. *Journal of Political Economy*, 94(5), 1002-1037.
- Serdarevic (2025). Adam Smiths moralteori og misforstått egeninteresse. Upublisert notat, 10 nov. 2025.
- Smith, A. (1759/1976). *The Theory of Moral Sentiments*. The Glasgow Edition, Liberty Fund.
- Smith, A. (1776/1976). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. The Glasgow Edition, Liberty Fund.
- Smith, A. (1795/1978). The History of Astronomy, i *Essays on Philosophical Subjects*. The Glasgow Edition, Liberty Fund.
- Smith, A. (1978). *Lectures on Jurisprudence*: Studentnotater fra Smiths Glasgow. forelesninger 1762–63, Liberty Fund.
- Tjøtta, S. (2023). Klimapolitikk og det norske språk. *Samfunnsøkonomen*, 3, 316–322.
- Tjøtta, S. (2024). *Adam Smith: Marked og moral*. Cappelen Damm Akademisk, Oslo.
- Wilson, B. J. (2024). *Meaningful Economics*. Oxford University Press, New York.
- Young, A. A. (1928). Increasing Returns and Economic Progress. *The Economic Journal*, 38 (152), 527-542.



LARS-ERIK BORGE
Institutt for samfunnsøkonomi
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)

Kommunekommisjonens første delutredning (NOU 2026: 1)^{1, 2}

Den 9. januar i år la kommunekommisjonen fram sin første delutredning. Statlig styring står sentralt i utredningen, og det er bred enighet i kommisjonen om at omfanget av statlig styring må reduseres. Det vil bidra til mer fleksibel bruk av personell, omstilling og mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren. Den statlige styringen bør i større grad baseres på rammestyringsprinsippet. I tråd med dette prinsippet foreslår et flertall i kommisjonen å avvikle lærernormen, fjerne kompetansekravene i helse – og omsorgstjenesteloven og legge 22 øremerkede tilskudd inn i rammetilskuddet. Videre foreslår kommisjonen å avvikle grunnskoletilskuddet, stille færre detaljerte krav til investeringstilskuddet for omsorgsboliger og sykehjem, samordne øremerkede tilskudd innen natur og klima og heve beløpsgrensen for rapportering om bruken av øremerkede tilskudd.

1. INNLEDNING

Formålet med kommunekommisjonens arbeid er å foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren som legger til rette for god ressursbruk, fleksibel bruk av personell og effektiv oppgaveløsning i kommunesektoren. Kommisjonen skal også vurdere og foreslå tiltak om det er andre forhold

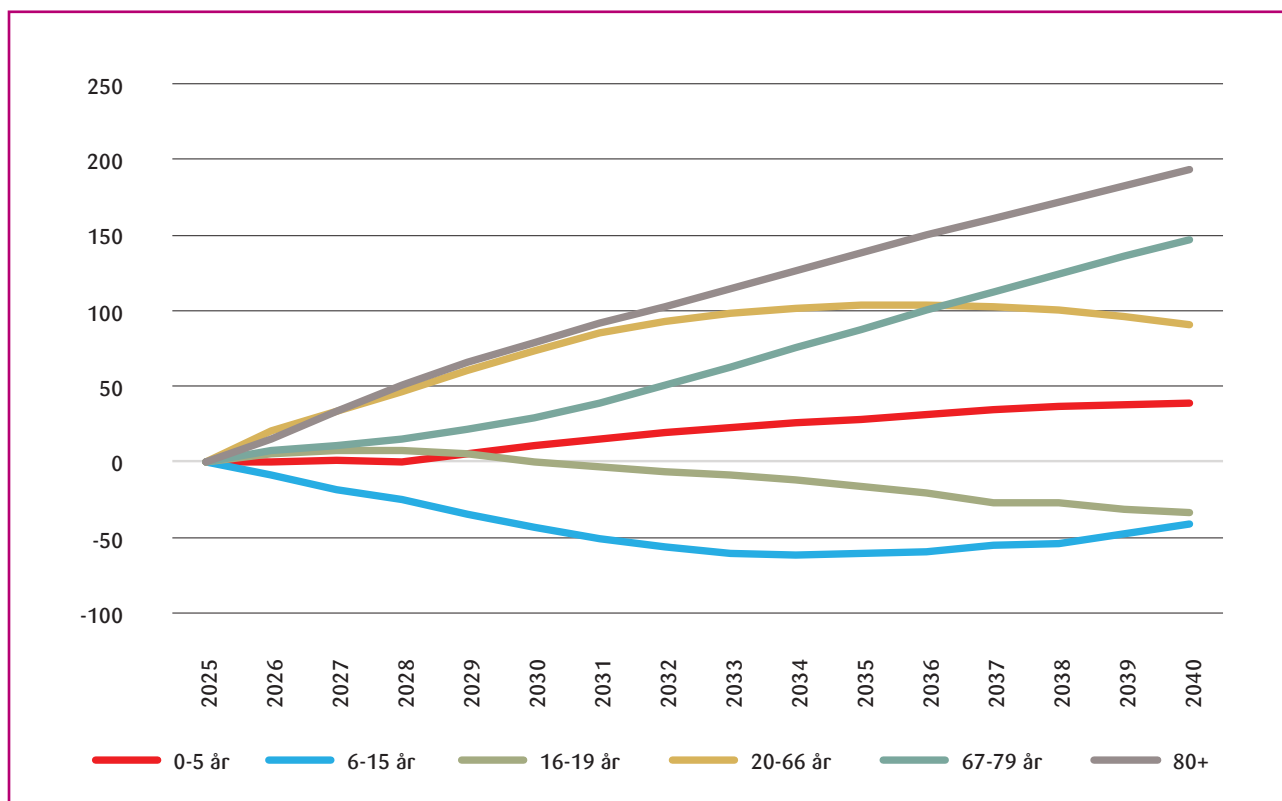
som binder kompetanse unødvendig, bidrar til unødvendig høye kostnader eller lite effektiv oppgaveløsning i kommuner og fylkeskommuner.

Kommunekommisjonen ble oppnevnt 9. mai 2025 og leverte første delutredning (NOU 2026: 1) den 9. januar 2026. I første delutredning har kommisjonen fokusert på statlig styring hvor utgangspunktet har vært at det er ønskelig å redusere omfanget av statlig styring slik at kommuner og fylkeskommuner får større handlefrihet. Det vil bidra til mer fleksibel bruk av personell, omstilling av tjenestilbudet og mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren.

¹ Kommentaren bygger på NOU 2026: 1 En bærekraftig kommunesektor. Takk til kommisjonens leder Eivind Dale, kommisjonsmedlem Signy Irene Vabo, sekretariatsleder Baard Krag, sekretær Morten Petter Johansen og redaktør Kine Josefine Aurland-Bredesen for nyttige kommentarer til et tidligere utkast. Forfatteren er medlem av Kommunekommisjonen.

² lars.erik.borge@ntnu.no

Figur 1: Befolkningen etter alder.



Akkumulert endring fra 2025 til 2040. 1 000 personer.

Kilde: SSBs befolkningsframskrivinger (MMM24).

I denne kommentaren begynner jeg med å presentere bakgrunnen for oppnevning av kommisjonen (del 2) og kommisjonens problemforståelse (del 3). Konkrete forslag fra kommisjonen diskuteres i del 4 med særlig vekt på lærernormen, kompetansekrav i helse- og omsorgstjenesteloven og innlemming av øremerkede tilskudd i kommunenes rammefinansiering. I del 5 diskuterer jeg kort aktuelle tema for delutredning 2.

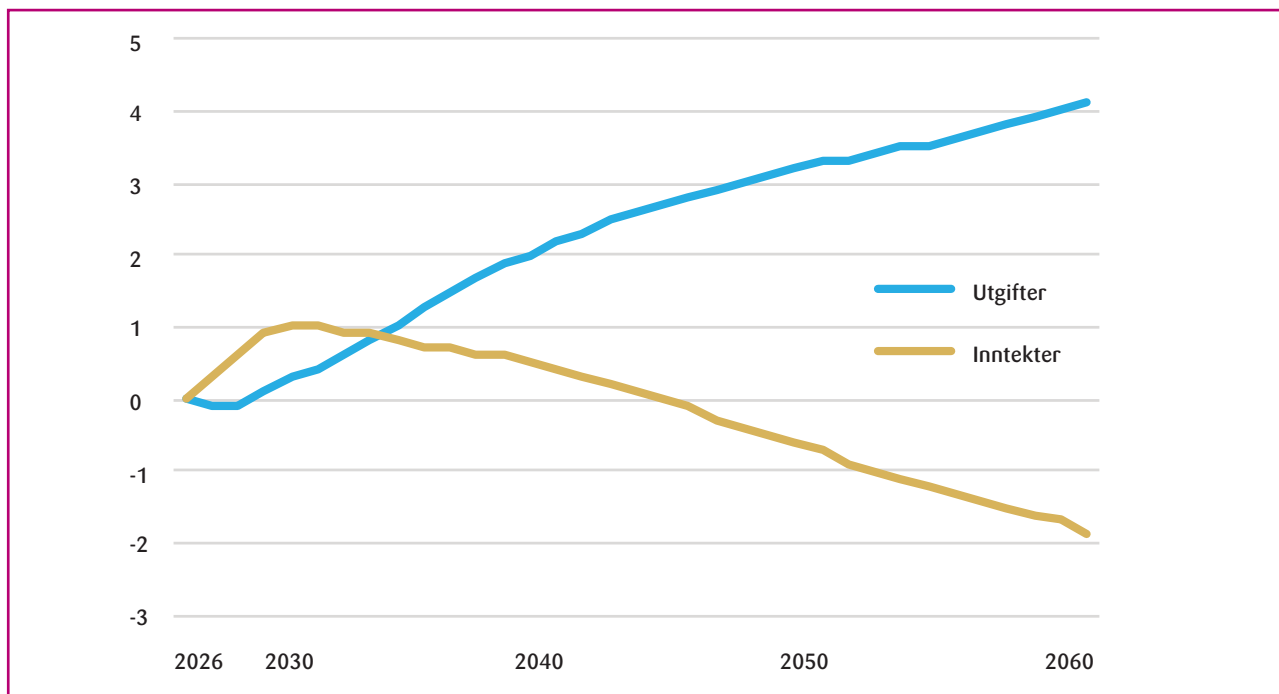
2. BAKGRUNN

Kommunesektoren står overfor store utfordringer fram mot 2040. Den første utfordringen er en stor endring i befolkningens alderssammensetning, se Figur 1. Ifølge SSBs befolkningsframskrivinger, vil antall innbyggere 80 år over øke med nesten 200 000 fra 2025 til 2040, noe som vil bidra til økt behov for helse- og omsorgstjenester i kommunene. Samtidig forventes det færre elever i grunnskole og videregående opplæring og flere barn i barnehagealder. Antall innbyggere i yrkesaktiv alder forventes å øke svakt fram til om lag 2035 for deretter å stabilisere seg. Den demografiske

utviklingen fram mot 2040 tilsier at kommunene må omstille tjenestetilbudet fra grunnskole til helse og omsorg, mens fylkeskommunene må kutte i videregående opplæring.

Endringer i etterspørselen etter kommunale tjenester som følge av den demografiske utviklingen kunne isolert sett vært løst ved å øke kommunesektorens inntektsrammer. Et av problemene med denne løsningen er at statens handlingsrom er begrenset. Figur 2 viser den såkalte haikjeften. Den brune kurven viser utviklingen i offentlige inntekter fram mot 2060, mens den blå viser utviklingen i offentlige utgifter. Forutsetningene for inntektene er blant annet lavere petroleumsinntekter, fortsatt lav produktivitetsvekst og som diskutert tidligere, svak vekst i personer i yrkesaktiv alder. På utgiftssiden er det antatt en viss økning i standard på velferdstjenestene, men lavere enn det som har vært tilfelle historisk. I tillegg har krigen i Ukraina resultert i bred politisk enighet om at det bør satses mer på forsvar og sikkerhet. De nærmeste årene ligger kurven for inntektene over kurven for utgifter, men fra midten av 2030-tallet snus dette til et inndekningsbehov som i 2060 vil utgjøre om lag seks prosent

Figur 2: Utviklingen i offentlige utgifter og inntekter fram mot 2060.



Andeler av BNP for Fastlands-Norge. Prosent. Positive tall betyr økte utgifter eller inntekter sammenliknet med 2026.

Kilde: Finansdepartementet, Meld. St. 1 (2025–2026) Nasjonalbudsjettet 2026.

av BNP for Fastlands-Norge. Kommunesektoren kan derfor ikke forvente at økte inntektsrammer skal løse utfordringene som følger av den demografiske utviklingen. I verste fall vil økte rammer kunne bidra til å øke utfordringene: Den demografiske utviklingen påvirker ikke bare etterspørselen etter tjenester, den påvirker også kommunenes mulighet for å tilby disse tjenestene. Med økende mangel på arbeidskraft, vil økte inntektsrammer isolert sett øke kostnadsnivået – både for kommunene og for andre som konkurrerer om den samme knappe innsatsfaktoren

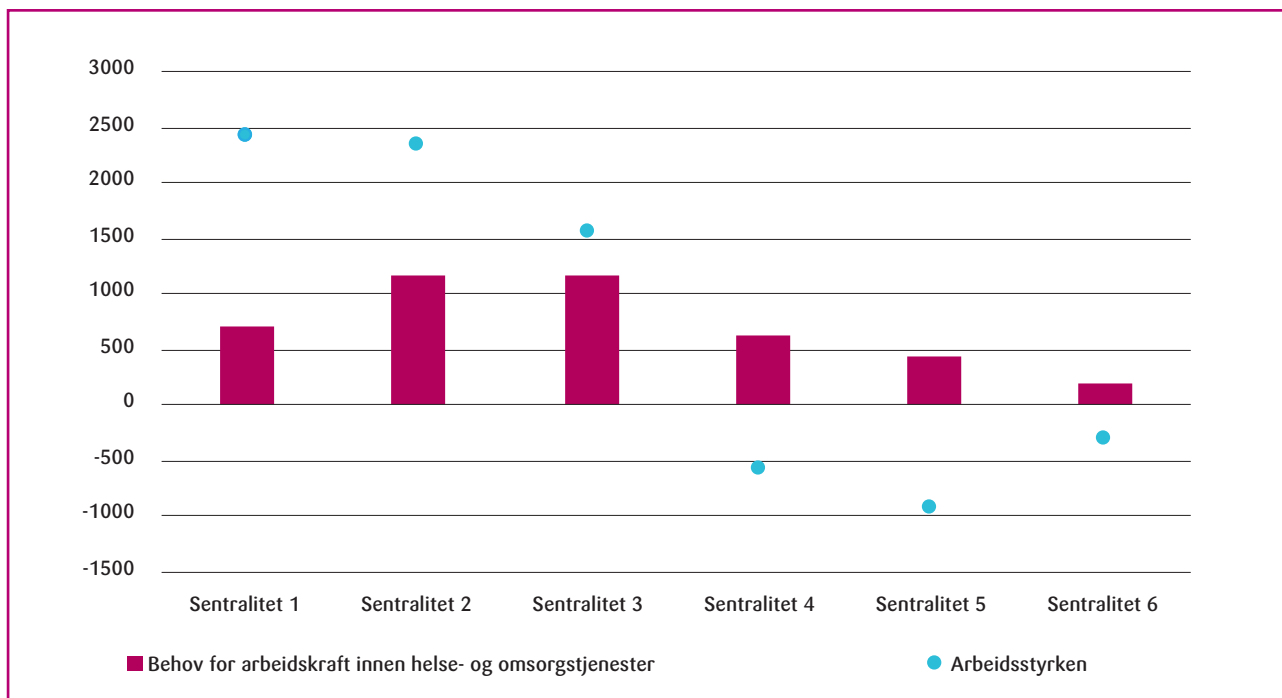
Den siste utfordringen jeg derfor vil trekke fram er mangel på arbeidskraft, spesielt i distriktene. Figur 3 viser endringer i behovet for arbeidskraft i kommunale omsorgstjenester og endringer i arbeidsstyrken, begge i gjennomsnitt for perioden 2026-2040. I framskrivningen av arbeidsstyrken er det lagt til grunn konstant yrkesdeltakelse i aldersgrupper under 62 år og at pensjonsreformen bidrar til at yrkesdeltakelsen øker noe blant personer over 62 år. Det framgår at i de minst sentrale kommunene (sentralitetsnivå 4, 5 og 6) vil veksten i arbeidsstyrken være klart lavere enn den forventede økningen i behovet for arbeidskraft i omsorgssektoren. Det betyr at sysselsettingen må reduseres betyde-

lig i andre private og offentlige næringer. For de mest sentrale kommunene (sentralitetsklasse 1 og 2) er situasjonen motsatt. Det vil der være rom for økt sysselsetting i andre næringer. Mot slutten av perioden vil det imidlertid bli utfordrende å dekke arbeidskraftsbehovet i kommunale omsorgstjeneste også i de mest sentrale kommunene fordi veksten i arbeidsstyrken forventes å bli lavere.

3. KOMMISJONENS PROBLEMFORSTÅELSE

Det er godt dokumentert (se for eksempel DFØ, 2024) at summen av den statlige styringen av kommunene er stor og økende. Detaljerte bestemmelser knyttet til for eksempel bemanning legger gjennomgående stramme føringer for ressursbruk. Isolert sett kan hver enkelt innskrenkning i den kommunale handlefriheten ha en god begrunnelse. Effekten har også vært håndterbar for kommunesektoren i perioden vi har bak oss med god tilgang på arbeidskraft og vekst i kommunesektorens inntekter. Nå er situasjonen en annen, og summen av den statlige styringen er blitt for krevende for kommunesektoren, og det vil forsterkes over tid. Det er derfor nødvendig med en betydelig reduksjon i den statlige

Figur 3: Behov for arbeidskraft innen kommunale omsorgstjenester og utvikling i arbeidsstyrken samlet.



Årlig gjennomsnittlig endring i antall personer i perioden 2026–2040.

Kilde: Beregninger utført av Kommunekommisjonens sekretariat.

styringen, slik at kommunesektoren får større handlingsrom til å gjennomføre nødvendige omstillinger.

En utfordring er at staten er sektorisert, der hver statsråd primært er ansvarlig for sitt eget lovverk. Tilsvarende sektorisering finnes på Stortinget gjennom fagkomiteene. Kommunestyret har på den andre siden ansvar for helheten i tjenestetilbudet, og må gjøre prioriteringer på tvers av sektorer. Det må det statlige styringssystemet legge til rette for. Den sektoriserte staten har i dag svake samordningsfunksjoner, og det er langt på vei kommunene som må samordne den statlige politikken og håndtere målkonflikter i den statlige styringen.

Kommisjonen mener at utredninger av tiltak som treffer kommunene i mange tilfeller er for lite opptatt av hvordan tiltakene skal gjennomføres i kommuner med svært ulike forutsetninger. Dette gjelder ikke minst med tanke på tilgangen på arbeidskraft, jf. del 2. Det er også for lite oppmerksomhet rundt konsekvenser på tvers av tjenesteområder. Drøftingen av hvorvidt en regulering er et forholdsmessig inngrep i den lokale handlefriheten, er i en del tilfeller mangelfull. At det politiske systemet ofte har løsningen klar på forhånd, slik at hensikten med en utredning i praksis blir

å begrunne et valg som allerede er truffet, bidrar også til disse problemene. Effekten av tiltak evalueres også i for liten grad. Når konsekvenser vurderes, gjøres det ofte ut fra en snever målforståelse innenfor det prioriterte tjenesteområdet, og uten å se på hva et tiltak fortrenger av annen aktivitet.

Kommisjonen registrerer at ingen partier gikk til valg i 2025 på å bevare tjenestetilbudet på dagens nivå. I valgprogrammene er det begreper som *styrke, forbedre, bygge ut* som går igjen, som oftest uten at det sies noe om hva det skal gjøres mindre av. Om partiprogrammer i noen grad vektlegger betydningen av lokalt selvstyre på et mer overordnet nivå, ser vi mindre av dette i praktisk politikk.

Om kommunesektoren skal lykkes med de store omstillingene den står overfor, er selvfølgelig i stor grad opp til sektoren selv og i hvilken grad den enkelte kommune og fylkeskommune evner å legge om tjenestetilbudet i raskt nok tempo i tiden framover. Dette handler dels om å omprioritere ressurser mellom sektorer – først og fremst for å tilpasse tjenestetilbudet til endringer i demografi. Det handler også om å utnytte ressursene innenfor hver sektor mest mulig kostnadseffektivt. Analyser utført av Senter for økonomisk forskning ved NTNU Samfunnsforskning (Borge og Wold,

2025), og omtalt i Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) høstrapport for 2025 (NOU 2025: 10), indikerer at effektiviseringspotensialet er betydelig innen barnehage, grunnskole og omsorgstjenester.

4. KOMMISJONENS FORSLAG TIL TILTAK

Innenfor tidsrammene for levering av første delutredning har det ikke vært mulig å gå systematisk gjennom den statlige styringen og i hvor stor grad det kommunale handlingsrommet begrenses. Kommisjonen har konsentrert seg om såkalte «lavhengende frukter» som åpenbart begrenser kommunenes fleksibilitet og handlefrihet. Det omfatter blant annet lærernormen, kompetansekrav i helse – og omsorgstjenesteloven og innlemming av øremerkede tilskudd.

4.1. Lærernormen

Lærernormen ble innført i 2018 og innebærer at det maksimalt kan være 15 elever per lærer på 1. til 4. trinn, samt 20 elever per lærer på 5. til 7. trinn og på 8. til 10. trinn på den enkelte skole. Dette er ikke et krav til den faktiske størrelsen på en undervisningsgruppe, men et krav til gjennomsnittlig lærertetthet per hovedtrinn på den enkelte skole. Normen gjelder på skolenivå og kommisjonen har vurdert om den bør løftes opp til kommunenivå eller om den bør avvikles.

Kommisjonen har støttet seg på tre evalueringer av lærernormen. Den første er utført av NIFU (Pedersen mfl., 2022) på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. I sluttrapporten konkluderes det med at lærernormen fungerer etter hensikten i den forstand at den har ført til at kommunene ansetter flere lærere uten at det har gått ut over ressursbruken til andre yrkesgrupper og uten at det har ført til at andelen lærere som oppfyller kompetansekravene for tilsetting har sunket. NIFU finner ingen endringer når det gjelder elevers trivsel og læring som sammenfaller med innføringen av normen. Dette er i samsvar med tidligere studier av effekten av økt lærertetthet på elevprestasjoner i Norge. DFØ (2024) påpeker at lik lærertetthet ikke nødvendigvis gir likeverdig opplæring og at lærertettheten må ses i sammenheng med elevenes sosioøkonomiske bakgrunn. Spesielt kommuner med lave inntekter kan ha nok med å innfri minimumskravene til bemanning på alle skoler og kan mangle ressurser til å gi et tilstrekkelig godt tilbud utover normen på de skolene der behovene er størst. Videre har opplæringsutvalget (NOU 2019: 23) evaluert lærernormen. Utvalget ønsket å erstatte normen med andre tiltak som for eksempel at læreren skal være til stede i all undervisning, krav om forsterket innsats overfor enkeltelever og et generelt forsvarlighetskrav. Felles

for disse tre evalueringene er at de har en «snever målforståelse innenfor det prioriterte området», jf. del 3.

Et knapt flertall (7 av 12) i kommisjonen mener at bemanningsnormer er problematiske i en sektor som skal være rammestyrte og at kommunene bør gis større frihet til å fordele ressurser mellom ulike sektorer. Flertallet foreslår derfor primært å avvike lærernormen og at det bør være tilstrekkelig å stille krav om pedagogisk forsvarlig gruppestørrelse. Et større flertall (11 av 12) mener at lærernormen bør gjelde på kommunenivå. Kommunene kan da friere fordele ressurser mellom ulike skoler, men ikke mellom ulike sektorer. Det er altså bred enighet i kommisjonen om at lærernormen bør endres.

Selv om lærernormen avvikles, foreslår kommisjonen at kommunenes samlede inntektsramme ikke skal endres. Likevel kan kommunene prioritere grunnskole lavere som følge av at lærernormen avvikles. Samtidig frigjøres midler som kan benyttes til å prioritere andre tjenestoområder høyere. Flertallets vurdering er at kommunene kjenner lokale behov best og at tjenestetilbudet på tvers av sektorer kan bli bedre som følge av at lærernormen avvikles.

4.2. Kompetansekrav i helse- og omsorgstjenesteloven

Helse- og omsorgstjenesteloven har siden 2018 inneholdt krav om hvilke profesjoner kommunene som et minimum må ha knyttet til seg. Loven stiller krav til at kommunene skal ha knyttet til seg leger, sykepleiere, fysioterapeuter, jordmor, helsesykepleiere, ergoterapeuter og psykologer for å oppfylle kommunenes overordnede ansvar for helse- og omsorgstjenester. Begrepet «knyttet til seg» betyr at kommunene ikke nødvendigvis må ansette personell med den aktuelle kompetansen. Det kan for eksempel bety samarbeid med andre kommuner eller at kommunen støtter seg på private aktører for å oppfylle kompetansekravene.

Forslaget om å lovfeste kompetansekravene var på høring i 2016. Innføring av kravene fikk støtte, fra flere kommuner, fylkeskommuner, helseforetak og fagforeninger innen helseområdet, som for eksempel legeföreningen, jordmorforeningen, sykepleierforbundet og ergoterapeutforbundet. Andre høringsinstanser som KS (Kommunesektorens organisasjon), LO, Spekter og Delta gikk imot forslaget. Flere av disse viste til at en lovfesting vil innskrenke kommunenes handlingsrom og fleksibilitet i vurderingen av hvilken kompetanse som er nødvendig for å dekke brukernes behov. Det ble også pekt på at det er behov for en rekke ulike typer helse- og sosialfaglig personell i helse- og omsorgstjenesten, og at lovfestingen

av enkelte grupper gir et uheldig signal om prioritering av visse profesjoner framfor andre. Flere høringsinstanser la vekt på at lovfesting kunne gjøre det vanskelig å oppfylle målet om en mer fler- og tverrfaglig helsetjeneste som kan ivareta komplekse helsetilstander og oppfølgingsbehov. Dette viser at det var uenighet om lovfesting av kompetansekravene også da de ble innført.

Kommisjonen legger til grunn at det er behov for et bredt spekter av kompetanse innen helse- og omsorgssektoren, også ut over de seks profesjonene som det er stilt krav om i loven. Per i dag er det 33 grupper av helsepersonell som er autorisert etter helsepersonelloven. I tillegg er det flere personellgrupper uten autorisasjon innenfor helse- og omsorgstjenesten som for eksempel barnevernspedagoger og sosionomer. Alle disse personellgruppene kan på ulike måter være viktige for den enkelte pasient eller bruker som mottar helse- og omsorgstjenester.

Et klart flertall (10 av 12) i kommisjonen foreslår å ta kompetansekravene ut av helse- og omsorgstjenesteloven. Flertallet begrunner dette med at rammestyringsprinsippet tilsier at kommunene bør gis større frihet til selv å avgjøre hvilken kompetanse som trengs for å ivareta ansvaret for å tilby forsvarlige helse- og omsorgstjenester. Kommunene må uansett oppfylle kravet om forsvarlige tjenester og vurdere hvilken kompetanse de behøver ut fra lokale behov og forutsetninger.

Det kan ikke utelukkes at dette i noen tilfeller kan ha negative konsekvenser for tjenestetilbudet til enkelte grupper av innbyggere. Samtidig vil ressursene som frigjøres ved en slik omprioritering kunne benyttes på andre områder, der behovene lokalt vurderes som større. Det samlede tjenestetilbudet kan dermed bli bedre, når ulike tjenester ses i sammenheng.

4.3. Innlemming av øremerkede tilskudd

Øremerkede tilskudd kan være et effektivt virkemiddel for å øke tjenestetilbudet innenfor et bestemt område. Over tid vil ofte effekten avta på grunn av lekkasjeeffekter, som dokumentert av blant annet Telemarksforskning (Håkonsen og Løyland, 2011). Lekkasjeeffekter betyr at tilskuddet benyttes på andre formål enn tiltenkt. Dette betyr ikke nødvendigvis at kommunene gjør noe «ulovlig», men at statens øremerking er svak. I tillegg til at effekten avtar over tid, kan øremerkede tilskudd også ha andre ulemper. De motvirker hverandre, forsterker inntektsforskjellene mellom kommuner og gir et uoversiktlig finansieringssystem.

Kommisjonen har tatt utgangspunkt i veilederen for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2024). Av veilederen framgår det at øremerking skal forbeholdes følgende tilfeller:

1. Der det er et sterkt nasjonalt ønske om å bygge ut en tjeneste som har lav dekningsgrad på landsbasis. Øremerking bør i slike tilfeller kun benyttes på noen få sektorer over en avgrenset tidsperiode.
2. For tjenester som bare er aktuelle i avgrensede geografiske områder eller i et avgrenset tidsrom, som kun skal gis til noen kommuner eller fylkeskommuner, eller som kun gjelder visse grupper av innbyggere, kan øremerking vurderes.
3. Finansiering av tidsavgrensede forsøk og prosjekter i enkelte kommuner.

Kommisjonen har i første delutredning vurdert øremerkede tilskuddsordninger knyttet til drift av ordinært kommunalt tjenestetilbud. Dette inkluderer eksempelvis tilskudd knyttet til utvikling av tjenestetilbud, veiledning og kompetanseheving og mindre innkjøp og investeringer. De fleste tilskuddene er innenfor helse- og omsorg, barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Flere øremerkede tilskudd, både til drift og investering, vil bli vurdert i andre delutredning. Dette gjelder blant annet toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester.

Et knapt flertall i kommisjonen (7 av 12) foreslår å innlemme i alt 22 øremerkede tilskudd som utgjør 4,3 milliarder kroner i regjeringens budsjettforslag for 2026, i kommunesektorens rammetilskudd. Ytterligere fire medlemmer støtter i hovedsak flertallet, med unntak av ett eller to tilskudd. Det er altså bred enighet i kommisjonen (11 av 12) om at ramrefinansiering bør være hovedprinsippet for finansiering av kommunesektoren og at øremerkede tilskudd bør begrennes. Ramrefinansiering er i tråd med det finansielle ansvarsprinsipp og legger til rette for kostnadseffektivitet innen den enkelte sektor og prioriteringseffektivitet på tvers av sektorer. Det må påpekes at stortinget delvis har kommet kommisjonen i forkjøpet ved å vedta innlemming av et mindre antall øremerkede tilskudd.

De samlede inntektene til kommunesektoren påvirkes ikke av at øremerkede tilskudd innlemmes i ramrefinansieringen, men det vil påvirke inntektsfordelingen mellom kommuner. Noen kommuner får økte inntekter når øremerkede tilskudd innlemmes og fordeles etter kriteriene i ramrefinansieringen (inntektssystemet), mens andre kommuner får lavere inntekter. Det kan ikke utelukkes at tjenestetilbudet samlet sett blir

dårligere i kommuner som får lavere inntekter. Totaleffekten av flertallets foreslåtte innlemminger er at de reduserer inntektsforskjellene mellom kommuner, noe som vil bidra til et mer likeverdig tjenestetilbud. Effektene er ikke store, men hvis innlemming hadde økt inntektsforskjellene ville det isolert sett vært er argument mot innlemming.

De foreslåtte innlemmingene vil trolig føre til at enkelte formål som i dag finansieres med øremerkede tilskudd vil bli lavere prioritert. Samtidig frigjøres ressurser som kan benyttes til å prioritere andre tjenestoområder opp. Kommisjonens flertall legger til grunn at kommunesektoren kjenner egne behov og utfordringer best, og har bedre forutsetninger for å prioritere riktig bruk av midlene enn det staten har.

4.4. Andre forslag

I 2022 ble det innført et eget grunnskoletilskudd innenfor inntektssystemet der kommunene får tilskudd etter antall grunnskoler i kommunen. Ved innføringen utgjorde tilskuddet 500 000 per kommunale grunnskole. Siden 2022 har satsen blitt prisjustert årlig, og i 2026 er satsen 583 234 kroner. Til forskjell fra de øvrige kriteriene i inntektssystemet, kan antall grunnskoler påvirkes direkte av kommunen, og kommunene taper inntekter ved å redusere antall skoler. Kommisjonen er klar over at det kan være kostbart med en desentralisert skolestruktur, men det er allerede kriterier i inntektssystemet (reiseavstander) som tar hensyn til dette. Det foreslås derfor at grunnskoletilskuddet avvikles.

Investeringsstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem er et søknadsbasert tilskudd, som ble opprettet i 2008. Formålet med tilskuddet er å stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet av heldøgns plasser i sykehjem og omsorgsboliger. Agenda Kaupang (2022) påpeker i sin områdegjennomgang av boligløsninger og helse- og omsorgstjenester for eldre at heldøgns omsorgsplasser er mer kostnadskrevenne enn tiltak som legger til rette for at brukerne kan bo hjemme. Det betyr at staten, gjennom investeringsstilskuddet, subsidierer den boformen som er dyrest for det offentlige. I tillegg stilles det en rekke krav om utforming av heldøgns omsorgsboliger og sykehjem. Det gjelder blant annet krav knyttet til antall personer i bofellesskap, krav om samme målgruppe for ordningen over tid, og krav om å begrense antall boenheter som samlokaliseres. Kommisjonen foreslår i delutredning 1 at innholdet i og prosessen knyttet til søknad og rapportering bør gjennomgås for å sikre at søknaden bare etterspør informasjon som er helt nødvendig for å tildele tilskuddet og vurdere om tilskuddet er brukt i tråd med formålet. Kommisjonen vil vurdere innlemming av tilskuddet i delutredning 2.

Det gis i dag tilskudd til tiltak og planlegging for natur i kommunene, tilskudd til klimatiltak og tilskudd til klimatilpasning. Tilskuddene er i dag tre separate ordninger. I et vedlegg til kommisjonens utredning drøfter Borge og Vabo (2026) eksterne virkninger som begrunnelse for statlig styring. Området klima og natur er et eksempel på et område der tiltak vil kunne ha betydelige eksterne virkninger. Kommunene står ofte i krevende vurderinger der hensyn til blant annet samfunnsutvikling og næringsutvikling må veies opp mot hensyn til klima og natur. Det vil eksempelvis kunne være et avvik i tidsperspektiv, der den økonomiske gevinsten ved utbygging vil komme umiddelbart mens kostnaden for klima og natur først kommer på lang sikt. Resultatet av disse mekanismene kan være at kommunene prioriterer klima og natur lavere enn det som er fornuftig i et samfunnsøkonomisk perspektiv. På dette området kan altså eksterne virkninger være en begrunnelse for et visst omfang av statlig styring. Samtidig er området underlagt mindre grad av regulering og styring gjennom juridiske virkemidler sammenlignet med velferdstjenestene. Kommisjonen foreslår at dagens tre tilskuddsordninger slås sammen til ett tilskudd. Det å kunne se ordningene i sammenheng vil i større grad legge til rette for at de beste og mest effektive tiltakene blir prioritert. Det vil også lette søknads- og rapporteringsbyrden både for staten og kommunesektoren.

I motsetning til for rammetilskudd gjennom inntektssystemet, må kommunene rapportere på bruken av øremerkede tilskudd som utgjør mer enn 100 000 kroner. Rapportering er ressurskrevende for kommunene, og kommisjonen foreslår å heve grensen til 500 000 kroner. Her må det påpekes at regjeringen har kommet kommisjonen i forkjøpet ved å heve grensen til 1 million kroner.

5. AKTUELLE TEMAER FOR ANDRE DELUTREDNING

Avslutningsvis vil jeg diskutere jeg aktuelle temaer for andre delutredning fra Kommunekommisjonen. Det bør presiseres at temaene på listen ikke er uttømmende, kun eksempler.

Kommisjonen vil i det videre arbeidet vurdere flere endringer i den juridiske styringen av kommunesektoren, herunder bemanningsnormene i barnehagesektoren. I tillegg vil kommisjonen se på bruk av pedagogiske virkemidler, og hvordan disse samspiller med den juridiske styringen. For de økonomiske virkemidlene er det blant annet aktuelt å vurdere ytterligere tilskudd for innlemming, herunder ulike investeringsstilskudd.

Med økende knapphet på ressurser og arbeidskraft kan det bli aktuelt både å gi tjenester på en annen måte og å redusere nivået, og det kan være tjenester kommunene ikke lengre skal gi. En nærliggende problemstilling er hvordan kommunesektoren kan få mer ut av den arbeidskraften den allerede disponerer, for eksempel ved mer fleksibel bruk av personell, innovasjon og digitalisering.

Effektiviteten i kommunesektoren påvirkes av en rekke forhold. Ett slikt forhold er kommunestruktur og bruk av interkommunale samarbeid. Dagens politiske flertall på Stortinget legger til grunn at kommunesammenslutninger skal være frivillige. Staten har likevel en rolle i å sette rammer og legge til rette for strukturendringer og samarbeid.

Kommisjonen vil også vurdere tiltak på systemnivå. Det handler blant annet om bedre evalueringer som både tar hensyn til den prioriterte sektoren og andre sektorer, tidsbegrensede lovbestemmelser og øremerkede tilskudd (solnedgangsbestemmelser) og tiltak for økt forutsigbarhet i den statlige styringen. Et viktig spørsmål i denne sammenheng er: Hvordan sikre en rimelig balanse mellom lokalt selvstyre og statlig styring som kan stå seg over tid?

REFERANSER

- Agenda Kaupang. (2022). Områdegjennomgang av boligløsninger og helse- og omsorgstjenester for eldre. Sluttrapport Vurderinger og anbefalinger. Agenda Kaupang.
- Borge, L.-E. og S.I. Vabo (2026). Eksterne virkninger som begrunnelse for statlig styring. Vedlegg 1 til NOU 2026: 1, 156-167.
- Borge, L.-E. og M.F. Wold (2025). Effektivitet i kommunale tjenester. Vedlegg 1 til NOU 2025: 10, 104-112.
- DFØ (2024). Statlig styring av kommunene. Kartlegging av virkemiddelbruken på fire områder. DFØ-rapport 2024:10. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.
- Finansdepartementet (2025). Nasjonalbudsjettet 2026. Meld. St. 1 (2025-2026), Finansdepartementet.
- Håkonsen, L. og K. Løyland (2011). Er øremerking treffsikkert? – om hvordan kommunene påvirkes av øremerkede tilskudd og andre former for statlig styring. TF-rapport nr. 290/2011, Telemarksforskning.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2024). Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Med prinsipper og retningslinjer. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- NOU (2019: 23). Ny opplæringslov. Kunnskapsdepartementet.
- NOU (2025: 10). Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- NOU (2026: 1). En bærekraftig kommunesektor. Kommunekommissionens første delutredning. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Pedersen, C., R.B. Reiling, F.F. Vennerød-Diesen, R. Alne og A. Skålholt (2022). Evaluering av norm for lærertetthet: Sluttrapport. NIFU-rapport 2022: 12, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.

Digitalt tidsskrift

Du finner nå tidsskriftet tilgjengelig på nett. Her kan du lese alle de nyeste utgavene, og lese utgavene helt tilbake til 1958. Du finner tidsskriftet på samfunnsokonomien.no



Visste du at du finner alle utgaver tilbake til 1958 på Samfunnsokonomene.no?

God lesning!



Har du flyttet eller byttet arbeidsgiver?

Gå inn på samfunnsokonomene.no for å oppdatere dine opplysninger



ØYSTEIN FOROS
Professor Norges Handelshøyskole

HANS JARLE KIND
Professor Norges Handelshøyskole



Moms og media

Skatt er et hett tema før og etter valg, og Stortingsvalget 2025 var intet unntak. Skatteforlik og nye kommisjoner står på agendaen. Her lar vi formuesskatten ligge og ser på en langt større inntektskilde for staten, nemlig merverdiavgiften (moms). I utgangspunktet er satsen generell, men mange argumenterer for lavere moms på «essensielle» sektorer, som mat, for å redusere forbrukerprisene. Da er det like naturlig å spørre om noen sektorer bør ha høyere momssats enn normalsatsen. Ser vi isolert på virkningen på forbrukerpriser peker økonomisk teori på mediesektoren som en kandidat. Denne sektoren har i dag i stor utstrekning momsfritak. Digitale mediemarkeder har imidlertid særtrekk som gjør at høyere moms, alt annet likt, vil gi lavere priser. På den annen side kan en momsøkning gi dårligere samsvar mellom medietilbud og forbrukerønsker. Det finnes derfor argumenter for både høy og lav moms på medieprodukter. Kanskje tungen på vektskålen er at momsreduksjon er en mediestøtteordning som er relativt robust mot politisk opportuniste?

1. INNLEDNING

Finansdepartementet og flere skattekommisjoner har argumentert for en one-size-fits-all; en fast, sektorblind momssats «hugget i stein». I praksis lykkes man dårlig med dette, både i Norge og internasjonalt. Virkeligheten er full av unntak. I Norge har vi nullmoms på aviser, bøker og elbiler, og lavmoms på mat, persontrafikk og hotellovernatting. Standardargumentet for å avvise skreddersøm er at ulike satser driver frem ressursløsende lobbyisme og skaper økt kompleksitet. Lobbyismen finnes åpenbart, og den har fått gjennomslag: enkelte sektorer har lav – eller nullmoms. Det typiske argumentet er at det sikrer forbrukerne lave priser

på varer hvor dette anses å være spesielt viktig. Flest mulig bør synes at det er overkommelig å kjøpe en teaterbillett, og derfor er den underlagt en lav momssats. Men hvis enkelte markeder er egnet for lav – eller nullmoms, bør vel også noen være egnet for særlig høy moms?

Vårt hovedfokus er hvordan momsreduksjon virker i digitale markeder, med særlig fokus på tosidige mediemarked hvor bedriftene henter sine inntekter både fra forbrukere og annonsører. Momsfritak for aviser, tidsskrifter og bøker ble etablert allerede da moms ble innført av regjeringen Borten i 1970. Grensene for dette momsfritaket har vært tema en

rekke ganger. I 1999 foreslo regjeringen Bondevik moms på løssalgsaviser som VG og Dagbladet, mens abonnementsaviser skulle beholde fritaket. Kraftig motstand gjorde at forslaget falt. I 2016 ble elektroniske nyhetstjenester (nettaviser og nyheter på radio og TV) omfattet av momsfritaket, for å likebehandle papir og digitale formater. I 2019 ble fritaket utvidet til også å omfatte e-bøker og elektroniske tidsskrifter. En nylig innstramming av fritaket, som ble vedtatt av regjeringen Støre i 2023, innebærer at digitale nyheter som bruker levende lyd og bilde nå er momsbelagt. Det var forventet at dette i praksis kun rammer TV 2, som vil bli pålagt full moms på TV 2 Play-abonnement, hvor nyheter formidles nettopp gjennom levende lyd og bilde. Nå kan det imidlertid synes som at også VG+ blir rammet.¹

Det har vært lite fokus på hvordan teknologiske endringer påvirker overveltning av moms. I tradisjonelle markeder med positive marginalkostnader gir lavere moms typisk lavere priser (f.eks. mat og elbiler). I digitale forbrukermarkeder, der marginalkostnadene er neglisjerbare, påvirkes knapt prisene av momsen. I stedet har den samme effekt som en ren overskuddsskatt. Digitale forbrukermarkeder er i så måte kandidater for høymoms.

Mediemarkedet, hvor bedrifter henter inntekter både fra forbrukere og annonsører, er en enda klarere kandidat for høymoms. Hvis for eksempel momsen på avissalg øker, så kaprer staten en større andel av inntektene fra salg til forbrukerne (abonnement og enkeltsalg). Generell innsikt fra økonomisk teori tilsier at det da vil være lønnsomt å redusere forbrukerprisen om momssatsen øker. Dette overraskende resultatet oppstår siden det blir relativt mer lønnsomt å hente inntekter fra annonsesiden hvis forbrukermomsen øker. Ved å redusere forbrukerprisen så øker volum, noe som i neste omgang generer høyere annonseinntekter. Dermed virker momsendringer med motsatt fortegn av hva som er tilfelle i mer tradisjonelle markeder: høyere moms gir lavere forbrukerpriser fordi mediene kutter forbrukerpris for å øke volum og annonsesalg.

Dagens nullmoms i store deler av mediemarkedet øker derfor forbrukerprisene relativt til om det hadde vært normal/høy sats. Ser vi kun på prising, er derfor mediemarkedet en opplagt kandidat for høy moms. Det vil forbrukerne kunne tjene på, og staten kan benytte det økte skatteprovenyet på andre områder. En slik politikk vil imidlertid møte stor motstand fra lobbyister. Det er nemlig uomtvistelig at mediebedriftene

taper på høyere moms, selv om de kan redusere tapet ved å gjøre seg mer tiltrekkende i annonsemarkedet.

Vi viser disse effektene av moms og overveltningen til forbrukerpriser i en enkel modell med generell innsikt. I modellen holder vi kvalitet og produktmangfold fast. Hvordan mediekvaliteten påvirkes av momsendringer er usikkert, og avhenger blant annet av hvordan man definerer kvalitet. Dette er et tema vi ikke vil gå inn på i denne artikkelen. Derimot vil vi gi mediebransjen medhold i at lavere moms kan stimulere til mindre ensretting av innholdet (økt mediemangfold), siden lavere moms gjør det mer lønnsomt å styre valg av innhold etter forbrukernes preferanser fremfor annonsørenes preferanser. Dersom formålet er å øke mediemangfoldet, så vil momsfritaket med stor sikkerhet kunne forsvares. Samtidig vil det styrke medieøkonomien, hvilket kan ha stor betydning også i et demokratiperspektiv. I den sammenhengen er det grunn til å understreke at for å sikre en armlengdes avstand til politikerne, så kan et indirekte virkemiddel som momsfritak være å foretrekke fremfor direkte mediestøtte.

Ser vi isolert på digitale mediemarked, så er spørsmålet hvordan de positive sidene av momsfritak, gjennom økt mediemangfold og armlengdes avstand til politikerne, bør avveies mot at et momsfritak må forventes å medføre noe økning i forbrukerprisene. Mer generelt må selvsagt fordelene med lav – eller nullmoms i enkelte markeder også vurderes opp mot fordelene av en sektorblind momssats «hugget i stein». Det siste synes å være førende for flertallet i Skatteutvalget (2022). I utgangspunktet vil fjerning av momsfritaket svekke økonomien til norske mediebedrifter, men flertallet argumenterer for at dette kan avdempes med mer direkte former for pressestøtte. Mindretallet, Bettina Banoun, anbefalte derimot fortsatt momsfritak, og begrunnet dette nettopp med at *«det er bedre at Stortinget fastsetter lav sats eller nullsats på de felter hvor det er grunn til dette, enn at aktører innenfor disse felter vil være avhengig av skiftende regjeringers syn på ulike støtteordninger.»*

Utviklingen vi har sett i mediemarkeder i mange land i de senere år gjør at vår konklusjon sammenfaller med Banoun. Vi understreker imidlertid at selv om et momsfritak for medier skulle være hugget i stein som prinsipp, så vil det stadig dukke opp problemstillinger om hvor grensen for fritaket skal ligge. Og de vurderingene må gjøres av politikerne.

¹ Se Foros og Kind (2025).

2. EN ENKEL MODELL – HVORDAN OVERVELTES MOMS TIL FORBRUKERPRISER?

Vi ser på et marked med to bedrifter. Profitten til bedrift 1 (analogt for bedrift 2) er

$$\pi_1 = \left(\frac{1}{1+\tau} p_1 - c + b \right) D_1(p_1, p_2),$$

hvor p_1 er forbrukerpris, τ er momssatsen og $c \geq 0$ er ordinær marginalkostnad per forbruker, og $b \geq 0$ er marginalgevinsten per bruker fra annonseinntekter (eventuelt salg av individuelle brukerdata). For ordens skyld, det beregnes også moms på annonser, men siden salget i hovedsak er i bedriftsmarkedet, hvor moms kan fradragføres, påvirker ikke dette bedriftene.

Etterspørsel er gitt ved $D_1(p_1, p_2) = \alpha - (\beta + \varepsilon)p_1 + \varepsilon p_2$, der $\beta > 0$ er egenpriselastisiteten og $\varepsilon \geq 0$ er krysspriselastisiteten. Dette er en Shubik-Levitan-funksjon, der ε er et rent mål på substituerbarhet; altså konkurransegrad. Når $\varepsilon = 0$, er begge bedriftene monopolister, mens konkurransen øker når ε stiger. Typisk vil vi ha $\beta > \varepsilon$.

Den enkle modellen fanger opp essensen i såkalte tosidige markeder, hvor mer spesifikt mediebedrifter har to typer kunder, lesere/seere/lyttere og annonsører. Det er en positiv eksternalitet ved at annonsørene liker forbrukernes oppmerksomhet (det er det vi mener med $b > 0$). For enkelhets skyld antar vi at lesere/seere/lyttere er indifferente til reklame, selv om mange forbrukere i praksis misliker den.

Fra førsteordensbetingelsen, $\partial \pi_1 / \partial p_1 = 0$, får vi reaksjonsfunksjonen

$$p_1(p_2) = \frac{\alpha + \varepsilon p_2}{2(\beta + \varepsilon)} + \frac{(c - b)(1 + \tau)}{2},$$

og ved tilsvarende løse $\partial \pi_2 / \partial p_2 = 0$, finner vi den symmetriske likevektsprisen:

$$p^* = \frac{\alpha}{2\beta + \varepsilon} + (c - b)(1 + \tau) \frac{\beta + \varepsilon}{2\beta + \varepsilon}$$

Effekten av moms på forbrukerprisene avhenger kritisk av fortegnet til $c - b$:

Proposisjon 1: (i) Lavere moms veltes over i lavere forbrukerpriser dersom $c - b > 0$, (ii) momsgrad påvirker ikke forbrukerprisene dersom $c - b = 0$, og (iii) lavere moms veltes over i høyere forbrukerpriser dersom $c - b < 0$.

I de fleste tradisjonelle markeder gjelder $c > 0$ og $b = 0$, slik at en reduksjon i momssatsen veltes over i lavere forbrukerpriser, dog hvor graden av overveltning avhenger av forbrukernes prisfølsomhet og grad av konkurranse. Lav moms på mat og momsfristak for elbiler har dermed med stor sikkerhet redusert forbrukerprisene, uten at det i seg selv innebærer at tiltakene er samfunnsøkonomisk effektive.²

I mediemarkedet er det ingenting nytt i at inntektene kommer både fra forbrukere og annonsører, slik at $b > 0$ i modellen over. Like fullt, i papiravisenes verden var det fortsatt mulig at $c - b > 0$, siden det var betydelige marginalkostnader med å betjene den enkelte forbruker (trykkekostnader med mer).

Det kanskje mest sentrale trekket ved digitale innholdsmarkeder, inkludert digitale mediemarkeder, er at marginalkostnadene er neglisjerbare, slik at $c = 0$ er en rimelig antagelse. Utvikling av innhold, også journalistikk, innebærer høye faste kostnader som er irreversible når innholdet først er publisert. Kopieringskostnaden ved å gi én ekstra forbruker tilgang er imidlertid i det vesentlige nær null.

Av Proposisjon 1 følger derfor:³

Korollar 1: I digitale markeder er marginalkostnadene neglisjerbare, $c=0$: (i) I ensidige digitale markeder hvor alle inntekter kommer fra forbrukerne, $b = 0$, påvirker momssatsen ikke forbrukerprisene; moms fungerer som en ren overskuddsskatt. (ii) I digitale mediemarkeder der inntekter hentes både fra forbrukere og annonsører, $b > 0$, vil lavere momssats føre til høyere forbrukerpriser.

Det faktum at lavere moms kan føre til høyere forbrukerpriser, fremheves av også av Torvik-utvalget (Skatteutvalget, 2022, side 340): «Annonssørene ønsker at flest mulig mediebrukere blir eksponert for annonsene, noe som gjør at avisene ønsker å unngå opplagsnedgang. På grunn av denne tosidigheten kan prisøkningen ved økt merverdiavgift bli lavere enn i tradisjonelle markeder. Tilsvarende er det grunn til å anta at et fritak for merverdiavgift for aviser og elekt-

² Gradene av overveltningen avhenger av forbrukernes prisfølsomhet og hvor sterk konkurransen er. Under henholdsvis monopol, $\varepsilon = 0$, og perfekt konkurranse, $\varepsilon \rightarrow \infty$, får vi:
$$p_m^* = \frac{\alpha}{2\beta} + \frac{(c-b)(1+\tau)}{2} \text{ og } p_{pk}^* = (c-b)(1+\tau)$$
Dette er en velkjent egenskap, overveltning er større jo sterkere konkurransen er.

³ At redusert moms kan øke forbrukerprisene i digitale mediemarkeder er formelt vist under generell etterspørsel av Kind mfl. (2008). Resultatet holder også basert på modeller basert på Hotellings lineære by, den mest brukte arbeidshesten i medieøkonomi, se Kind mfl. (2013), Foros mfl. (2019) og Dyskeland (2025).

roniske nyhetstjenester i begrenset grad fører til lavere priser. Nyere studier av tosidige markeder viser faktisk at innføring av merverdiavgift på elektroniske nyhetstjenester vil gi lavere priser».

I sitt hørings svar til Torvik-utvalget påpeker Mediebedriftenes Landsforening (2023) at overveltningen av momssats til forbrukerpriser er et empirisk spørsmål. Det er vi enige i. Teorien er likevel klar: For at momsfratak skal redusere forbrukerpriser, må marginalkostnadene være ikke-neglisjerbare. En nødvendig, men ikke tilstrekkelig, betingelse i digitale mediemarkeder er derfor at det finnes en positiv ekstra kostnad ved å gi én ekstra bruker tilgang, for eksempel til Schibsteds nettaviser. Gitt at marginalkostnadene i digitale markeder er neglisjerbare og at brukernes oppmerksomhet kan selges til annonsører, er vår og Torvik-utvalgets konklusjonen robust: momsfratak senker ikke forbrukerprisene, snarere tvert imot. Så mer generelt. Vurdert isolert ut fra forventet overveltning i forbrukerpriser, medfører tosidigheten i markedet at digitale mediemarkeder er opplagte kandidater for høymoms, ikke lav – eller nullmoms.

I neste kapittel skal vi imidlertid argumentere for at nettopp tosidigheten medfører at lavere moms kan ha en samfunnsøkonomisk positiv effekt på hvordan bedriftene posisjonerer seg i produktspektret. Før vi går inn på dette, kan det imidlertid være grunn til å understreke at selv om mediebedrifter kan sjonglere mellom hvilken side av markedet de henter inntekter fra, vil lavere moms utvetydig øke profitten.

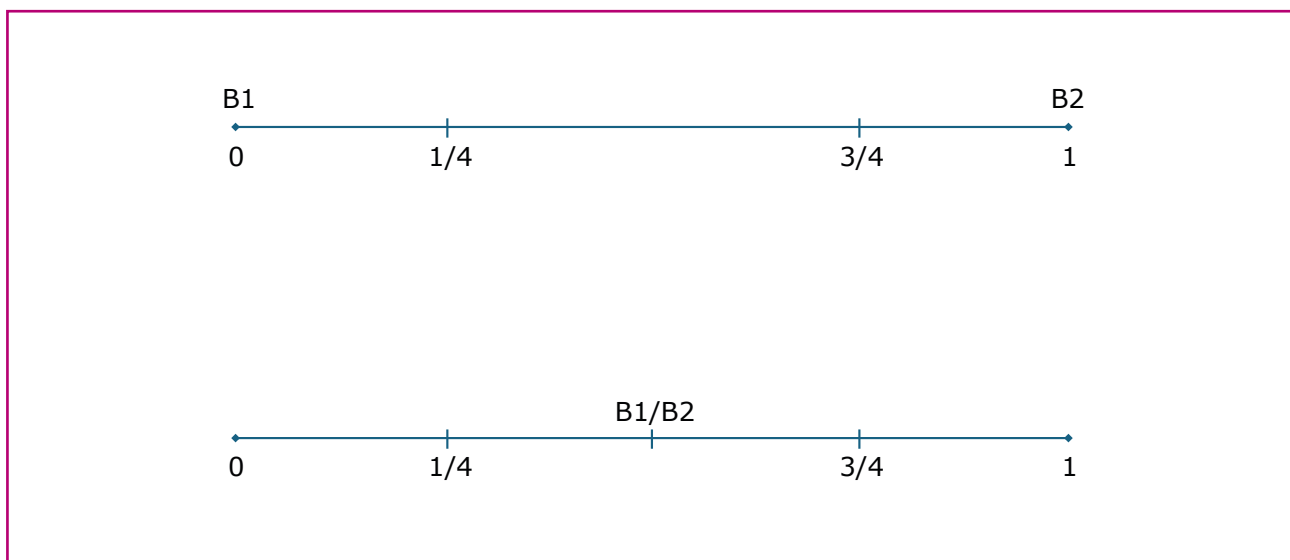
Redusert moms kan derfor være et (indirekte) virkemiddel for å bedre økonomien til mediebedriftene. Vår anbefaling til mediebransjen er imidlertid å fjerne lavere forbrukerpriser som et argument for momsfratak. Det er rett og slett inkonsistent med grunnleggende økonomisk teori.

3. HVORDAN PÅVIRKER LAVERE MOMS MEDIEMANGFOLDET?

Siden lavere moms styrker økonomien til bedriftene, følger det umiddelbart at det også kan føre til økt inntreden og derigjennom større produktmangfold. Dette gjelder så vel i mediesektoren som i mer tradisjonelle industrier (hvor det ikke er tosidighet). Siden dette er en velkjent effekt, vil vi ikke gå nærmere inn i denne diskusjonen. I stedet vil vi vise hvorfor lav moms, grunnet tosidigheten i markedet, kan føre til mindre innholdsmessig ensretting, større differensiering, mellom eksisterende mediebedrifter.⁴ I mediemarkedet kan differensiering knyttes til politisk profil; noen medier har en venstreorientert vinkling, mens andre har en høyreorientert vinkling. Fagøkonomisk betegnes dette som horisontal differensiering, siden forbrukere kan ha ulik rangering ved lik pris. Differensieringen kan også knyttes til innholds-

⁴ Kind og Møen (2013) påpeker at det som i mediepolitikken omtales som «mediemangfold» i hovedsak tilsvarer det økonomer kaller horisontal differensiering. Dette er også dokumentert i internasjonal fagøkonomisk litteratur, se Gentzkow og Shapiro, (2010), Gentzkow mfl. (2014) og Fan (2013).

Figur 1: Valg av lokalisering (profil) hvor (i) bedriftene, B1 og B2, henter alle inntektene i forbrukermarkedet (øvre panel) og (ii) bedriftene, B1 og B2, henter alle inntektene i annonsemarkedet (nedre panel).



typer, eksempelvis om innholdet appellerer mer til et yngre eller eldre publikum.

Hotellings lineære by er den klassiske modellen for å analysere bedrifters individuelle valg av mangfold, det vil si deres incentiver til å differensiere seg fra konkurrentene. La oss illustrere dette i Figur 1 hvor forbrukerne er jevnt fordelt mellom 0 og 1, hvor spørsmålet er hvor på linjen er det optimalt å lokalisere seg for to konkurrerende mediebedrifter? Lokalisering på Hotellinglinjen tilsvarer profil, og mediemangfold øker der bedriftene lokaliserer seg lengre fra hverandre.

Dersom alle inntekter hentes fra forbrukermarkedet, har mediebedrifter incentiver til å øke forskjellene seg imellom for å dempe pris konkurransen. I Hotelling-modellen innebærer det at bedrift 1 lokaliserer seg i 0 og bedrift 2 i 1 (som i øvre panel av Figur 1).⁵ Markedsutfallet gir dermed for stor horisontal differensiering sammenlignet med det samfunnsøkonomisk optimale, der bedrift 1 bør ligge i 1/4 og bedrift 2 i 3/4.

Hentes alle inntekter i stedet fra salg av forbrukernes oppmerksomhet til annonsører, vil bedriftene bevege seg mot midten i markedet for å tiltrekke flest mulig lesere/lyttere/seere (som i nedre panel av Figur 1).⁶ Resultatet er konvergerende, ofte like innholdsprofiler, «57 Channels (And Nothin' On)», som Bruce Springsteen synger og et mediemangfold som er lavere enn det samfunnsøkonomisk gunstige.⁷

I praksis henter mange mediebedrifter sine inntekter både fra forbrukerne og annonsørene, slik at vi ikke kan si noe generelt om graden av horisontal differensiering blir gjennomgående for lav fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. La oss imidlertid legge det til grunn at det rene markedsutfallet gir for lite mangfold fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.⁸ Det synes å samsvare med rådende oppfatninger. Da vil momsreduksjon være et virksomt virkemiddel.

⁵ Dette er formelt vist i den klassiske artikkelen av d'Aspremont mfl. (1979).

⁶ Formelt er dette vist av Gabszewicz mfl. (2001).

⁷ Det finnes likevel mekanismer som trekker mot differensiering også i rent annonsefinansierte mediemarkeder. Annonsører verdsetter bred dekning, men når mange brukere nås av flere medier, oppstår konkurranse om å levere den samme oppmerksomheten, noe som presser annonseprisene ned. Da kan mediebedrifter ha incentiv til å differensiere for å skaffe flere unike brukere (som ikke nås av konkurrentene), jf. Anderson mfl. (2018).

⁸ For en bredere diskusjon rundt markedssvikt i mediemarkedet, se Kind og Møen (2013).

Som andre bedrifter lytter mediene til kundene. Men i motsetning til mange andre markeder har de to kundegrupper med ulike preferanser: publikum (lyttere/seere/lesere) og annonsører. Lavere moms i forbrukermarkedet øker fortjeningen per bruker, slik at forbrukersiden blir relativt viktigere. Med redusert moms vil mediene derfor vekte publikums ønsker høyere og annonsørens lavere. Dette gir, isolert sett, en legitim fagøkonomisk begrunnelse for moms-fritak, noe som fremheves også av Skatteutvalget (2022, side 340):⁹ «Imidlertid bidrar dagens fritak til et større mangfold, som vist i Kind og Møen (2013). Momsfritakene gjør at aktørene legger større vekt på å hente inntektene sine fra lesermarkedet fremfor annonsemarkedet. Da vil aktørene fokusere mer på høy kvalitet og differensiering fremfor å nå flest mulig lesere, som er det som gir inntekter i annonsemarkedet.»¹⁰

Den grunnleggende tankegangen er enkel: mediehus som henter mye av inntektene fra annonser, tilpasser innholdet til annonsørens preferanser. Dette settes på spissen TV-serien *Mad Men*: «*People cannot be coughing and dying right before a Lucky [Strike] ad*». Empirien peker i samme retning. Eksempelvis finner Wilbur (2008) at amerikanske seere foretrekker nyheter og drama, men denne typen programmer utgjør bare rundt 16 prosent av sendetiden, mens komedie og reality står for ca. 48 prosent, formater som passer annonsørene bedre. Momsfritak forventes å gi mediebedriftene incentiver til å fokusere mer på hva seere/lyttere/lesere ønsker seg.

4. DIREKTE VERSUS INDIREKTE VIRKEMIDLER

Som redegjort for over, kan lavmoms betraktes som et indirekte virkemiddel for å gjøre mediesektoren sterkere; økonomer foretrekker som regel mer direkte tiltak. En sentral del av pressestøtten i Norge er det som omtales som produksjonsstøtte, en direkte subsidie per bruker, som vi kan benevne *s*. Utover små lokalaviser mottar også mindre riksaviser (Klassekampen, Dagsavisen, Vårt Land, Morgenbladet,

⁹ Dette er formelt vist av Kind mfl. (2013).

¹⁰ Sammenhengen mellom kvalitet og moms er noe mer komplisert enn det sitatet fra Kind og Møen (2013) indikerer. På den ene siden fører lavere moms til større profittmargin, og dermed sterkere incentiver til å investere i kvalitet for å øke salget. På den annen side fører lavere moms til større differensiering siden annonsemarkedet blir relativt mindre viktig, som vist over. Denne effekten trekker i retning av mindre kvalitetsinvesteringer, siden større differensiering svekker konkurranseintensiteten. Som vist i Kind mfl. (2013), er det derfor uklart om lavere moms fører til høyere kvalitetsinvesteringer. Merk at denne tvetydigheten ikke vil være til stede i tradisjonelle markeder; i fravær av tosidighet, vil endring i momssatsen ikke påvirke differensieringen (slik at lavere moms utvetydig forsterker kvalitetsinvesteringensincentivene).

Nationen) og nr.-to-aviser (Bergensavisen, Nidaros, Avisa Oslo) slik støtte. Tar vi hensyn til en slik subsidie i modellen ovenfor, får vi følgende profitt til bedrift 1:

$$\pi_1 = \left(\frac{1}{1+\tau} p_1 - c + b + s \right) D_1(p_1, p_2)$$

Uavhengig av om $D_1(p_1, p_2)$ spesifiseres gjennom en representativ konsument – eller en Hotellingmodell, så vil en subsidie per bruker (produksjonsstøtte) virke på samme måte som økt annonseinntekt per bruker. Isolert sett vil en slik subsidie veltes over i lavere forbrukerpriser, hvor graden av overveltning avgjøres av kundenes prisfølsomhet og hvor sterk konkurranse er. I digitale mediemarkeder, hvor $c - b - s < 0$, vil momsfritak og produksjonsstøtte påvirke forbrukerprisene i motsatt retning. Momsfritak øker forbrukerprisene, mens produksjonsstøtte reduserer forbrukerprisene.

Selv om det skulle finnes mer direkte virkemidler for å sikre mediemangfold og – kvalitet, så kan det nettopp i mediemarkedet være en fordel at momsreduksjon er et indirekte virkemiddel. Alt annet likt skaper det antagelig mer arm-lengdes avstand til politikerne. Det synes å være et viktig skille i synet på viktigheten av dette mellom flertallet og mindretallet i Skatteutvalget (2022, side 346): «Flertallet gir uttrykk for at det er mulig å avdempne virkninger av avgiftsøkningene med pressestøtte, innkjøpsordning, offentlig tilskudd til kultur – og idrettssektoren mv. Medlemmet Bettina Banoun er av den oppfatning at det er bedre at Stortinget fastsetter lav sats eller nullsats på de felter hvor det er grunn til dette, enn at aktører innenfor disse felter vil være avhengig av skiftende regjeringers syn på ulike støtteordninger. Dette medlemmet mener nøytralitetsprinsippet og konkurransehensynet, som merverdiavgiften bygger på, tilsier varsomhet med å endre merverdiavgiftsreglene på en måte som forsterker favoriseringen av de som mottar offentlige tilskudd.»

Utviklingen vi har sett for medier i mange land de senere årene trekker nok i retning av å legge mer vekt Banouns argumentasjon. Både i USA og andre land har vi sett tendenser til at mediebedrifter har tilpasset det redaksjonelle innholdet for ikke å komme i miskreditt hos myndighetene. Et generelt momsfritak vil i utgangspunktet svekke myndighetenes muligheter til å favorisere enkelte mediehus over andre.

Det bør imidlertid tillegges at selv om et momsfritak skulle hugges i stein, så vil det stadig dukke opp problemstillinger om hvor grensen for fritaket skal ligge. Et nylig eksempel

er regjeringen Støre, som i 2023 innførte moms på nyheter som formidles med levende lyd og bilde. I praksis var det forventet at dette først og fremst vil angå TV 2's salg av TV 2 Play-abonnement, mens det høsten 2025 også kom frem at dette kan ramme VG+.¹¹ En annen interessant diskusjon i denne sammenheng kom i 1999, da regjeringen Bondevik foreslo å legge moms på løssalgaviser (i praksis VG og Dagbladet den gang). Den underliggende tonen var at VG og Dagbladet lignet mer på ukeblader enn på såkalte informasjonsorienterte medier. Kåre Willoch kommenterte dette på følgende måte i en kronikk i VG (Willoch, 1999): «Aviser og bøker er fritatt [moms], mens ukebladene betaler. Men i argumentasjonen mot denne urimelighet, må man passe på at man ikke havner i en ny fallgrube, nemlig den å behandle noen utvalgte aviser som om de spilte samme rolle som ukebladene, hvilket de jo langt fra gjør». Forslaget falt, men viser at det i hvert fall er vanskelig å holde vurderinger av grensene for sektorspesifikke momsreduksjoner unna ulike regjeringers syn på ulike støtteordninger.

Flertallet i Skatteutvalget (2022, side 341) fremhever at en negativ effekt av momsfritaket er at det er de store mediehusene som får best utbytte av ordningen: «støttebeløpet avhenger av omsetningsverdien. 40 pst. av støtten fra [mva] fritaket gikk til de fire største avisene i 2019.» Det er et interessant poeng. De store mediehusene har imidlertid flere brukere (lesere) enn små mediehus, og momsstøtten per bruker er, alt annet likt, den samme for store og små mediehus. Det er ikke opplagt at det har uheldige incentivvirkninger for hvordan mediehusene tilpasser seg i markedet. Det er heller ikke opplagt at det er ønskelig med flere mindre nisjemedier enn store breddemedier (felles leirbål og referansepunkt).

KONKLUSJON

Det kan være gode grunner for en felles, sektorblind moms-sats «hugget i stein». Vi diskuterer ikke dette, men legger til grunn at prinsippet ikke følges i praksis. Når sektorspesifikke momssatser vurderes, er det naturlig å spørre i hvilke markeder lavere sats enn normalsatsen er ønskelig, og i hvilke markeder en ekstra høy sats kan være aktuell.

I tradisjonelle forbrukermarkeder antas ulempen ved moms å være at den veltes helt eller delvis over i høyere forbrukerpriser og dermed øker dødvektstapet. Overraskende nok overses ofte at dette kritisk avhenger av klart positive marginalkostnader: Bedriften beholder en mindre del av

¹¹ Se Sandnes (2023), Foros og Kind (2025) og Oslo Economics (2025).

profittmarginen når momsen øker, men bærer hele marginalkostnaden.

I digitale markeder er bildet annerledes: Det kanskje mest sentrale trekket er neglisjerbare marginalkostnader. Moms vil derfor ikke øke forbrukerprisene og gir dermed ikke høyere dødvectstap i digitale forbrukermarkeder. I digitale mediemarkeder selges dessuten forbrukernes oppmerksomhet til annonsører, slik at en ekstra bruker gir en marginalgevinst snarere enn en marginalkostnad. Dette snur fortegnet for overveltning: Forbrukerprisene kan falle når momsen øker, og tilsvarende øke ved momsreduksjon. Ser vi kun på overveltning til forbrukerpriser, fremstår digitale markeder generelt, og særlig det digitale mediemarkedet, som kandidater for ekstra høy momssats ved sektorspesifikk skreddersøm.

Samtidig finnes sektorspesifikke forhold som taler for momsfratak i mediemarkedet. Momsfratak øker fortjenesten per kunde i forbrukermarkedet og dreier innholdsvalg mot det publikum ønsker, snarere enn annonsørens preferanser. Når forbrukerinntekter får større vekt, vil mediebedrifter også typisk differensiere seg mer for å dempe priskonkurransen. Momsfratak forventes derfor å øke mediemangfoldet.

Videre er momskutt et indirekte virkemiddel, noe som kan være fordelaktig i mediemarkedet for å sikre armlengdes avstand til politikerne. Dette var et poeng mindretallet i Skatteutvalget (2022) la vekt på, og som trolig har fått økt aktualitet de senere år. Fremtidige utvalg kan komme til å vektlegge dette sterkere enn flertallet gjorde i det siste skatteutvalget.

Selv om et momsfratak «hugges i stein», vil markedsutviklingen likevel kreve politiske grensdragninger for hva fritaket omfatter. Da regjeringen Bondevik foreslo moms på papiraviser i 1999, skrev Kåre Willoch i VG (Willoch, 1999): «Det er jo ikke fremlagt noen holdbar prinsipiell begrunnelse for at abonnement ... er noen mer beskyttelsesverdig form for avisdrift enn løssalg ...». Bondevik-regjeringen frafalt innstramningen, mens regjeringen Støre nylig strammet inn ved å avgrense fritaket slik at digitale nyheter formidlet med levende lyd og bilder ikke omfattes. Nåværende finansminister, Jens Stoltenberg, begrunnet innstramningen slik (Bergens Tidende, 2025): «Vi må finne mer målrettede og treffsikre virkemidler...».

REFERANSER

- Anderson, S. P., Ø. Foros og H. J. Kind (2018). Competition for advertisers and for viewers in media markets. *The Economic Journal*, 128, 34–54.
- d'Aspremont, C., J. J. Gabszewicz og J.-F. Thisse (1979). On Hotelling's «Stability in Competition.» *Econometrica*, 47(5), 1145–1150.
- Bergens Tidende. (2025). Refser Stoltenberg – alvorlig løftebrudd. 28. august, 2025, [Stoltenberg er negativ til å kutte momsen for levende nyhetsbilder](#)
- Dyskeland, O. K. (2025). *Media Policy and Newspaper Competition with Consumer Multihoming and Endogenous Hinterlands*. Mimeo.
- Fan, Y. (2013). Ownership consolidation and product characteristics: A study of the US daily newspaper market. *American Economic Review*, 103(5), 1598–1628.
- Foros, Ø., H. J. Kind og T. Wyndham (2019). Tax-free digital news? *International Journal of Industrial Organization*, 66, 119–136.
- Foros, Ø. Og H.J. Kind (2025). Momsfritt «Ikke lov å le på hytta» er neppe så farlig. Dagens Næringsliv, 27. oktober. [Momsfritt «Ikke lov å le på hytta» neppe så farlig | DN](#)
- Gabszewicz, J. J., D. Laussel og N. Sonnac (2001). Press advertising and the ascent of the «Pensée Unique.» *European Economic Review*, 45(4–6), 641–651.
- Gentzkow, M. og J. M. Shapiro (2010). What drives media slant? Evidence from US daily newspapers. *Econometrica*, 78(1), 35–71.
- Gentzkow, M., J. M. Shapiro og M. Sinkinson (2014). Competition and ideological diversity: Historical evidence from US newspapers. *American Economic Review*, 104(10), 3073–3114.
- Kind, H. J., M. Koethenbuenger og G. Schjelderup (2008). Efficiency enhancing taxation in two-sided markets. *Journal of Public Economics*, 92(5–6), 1531–1539.
- Kind, H. J. og J. Møen (2013). Bør den indirekte pressestøtten gis som momsfratak eller skattefradrag? *Norsk Medietidsskrift*, 20(1), 29–50.
- Kind, H. J., G. Schjelderup og F. Stähler (2013). Newspaper differentiation and investments in journalism: The role of tax policy. *Economica*, 80, 131–148.
- Oslo Economics. (2025). Redaktørstyrte mediers økonomiske forutsetninger – i dag og fremover. På oppdrag fra Medietilsynet.
- Sandnes, O. T. (2023, 10. mai). Moms på sannheten. *Dagens Næringsliv*.
- Skatteutvalget (2022). *Et helhetlig skattesystem*. NOU 2022: 20. Oslo: Finansdepartementet.
- Wilbur, K. C. (2008). A two-sided, empirical model of television advertising and viewing markets. *Marketing Science*, 27(3), 356–378.
- Willoch, K. (1999, 8. april). Farlige tanker om moms på aviser. VG. <https://www.vg.no/nyheter/i/j1j1j5R/farlige-tanker-om-moms-paa-aviser>

Takk fra redaksjonen

For at publikasjonene skal holde faglig mål er vi helt avhengige av kvalitetssikring fra våre fagfeller. I løpet av 2025 har en rekke fagpersoner bidratt til å vurdere innsendte arbeider. Redaksjonen takker følgende personer for fagfellevurderinger for Samfunnsøkonomen i 2025

Margrethe Aanesen

Martin Blomhoff Holm

Bjørn Sandvik

Eirik Amundsen

Jan Tore Klovland

Guttorm Schjelderup

Daniel Bergsvik

Kalle Moene

Kristine von Simson

Rolf Golombek

Ole-Andreas Næss

Tord Finne Vedøy

Bente Halvorsen

Are Oust

Fredrik Wulfsberg

Steinar Holden

Jørn Rattsø

*Samfunnsøkonomene retter en stor takk til
alle som har sendt inn sin e-postadresse*

Usikker på om vi har din? Send en e-post til post@samfunnsokonomene.no

ABONNEMENT

HUSK!

**Abonnementet løper til det blir
oppsagt, og faktureres per kalenderår**

www.samfunnsokonomene.no

Veiledning for bidragsytere

Samfunnsøkonomen publiserer forskning, analyser, og kommentarer som anvender økonomifaglige metoder og formidles for å vekke interesse i brede lag av medlemmer i Samfunnsøkonomenene.

Bidrag til *Samfunnsøkonomen* inndeles i ulike kategorier:

a. *Artikkel*

Vitenskapelig anlagte artikler av teoretisk og/eller empirisk karakter som studerer problemstillinger innenfor det samfunnsøkonomiske fagområdet. Kategorien åpner også for litteraturoversikter fra et bestemt fagfelt. Artikkel-formatet har tidsskriftets høyeste krav til originalitet, er omfattet av fagfelle-vurdering og utløser publiseringspoeng for nivå-1 tidsskrift i det norske systemet for vitenskapelig publisering. Omfang: Maks 8000 ord. Indikativ behandlingstid: 4 måneder.

b. *Aktuell analyse*

Anvendte analyser av problemstillinger med høy aktualitet for norsk økonomi og samfunnsliv rettet mot en bred krets av lesere med arbeid eller interesse innenfor samfunnsøkonomi. Lavere krav til originalitet og teknisk nivå enn for Artikkel-formatet. Aktuelle analyser er underlagt fagfelle-vurdering, og utløser publiseringspoeng for nivå-1 tidsskrift i det norske systemet for vitenskapelig publisering. Omfang: Maks 6000 ord. Indikativ behandlingstid: 2 måneder.

c. *Aktuell kommentar*

Innlegg om aktuelle problemstillinger og utviklingstrekk i økonomi og samfunnsliv basert på innsiktsfull anvendelse av samfunnsøkonomiske sammenhenger, begreper og tankesett. Forenklet vurdering i redaktør-kollegiet som ikke utløser publiseringspoeng.

Omfang: Maksimalt 4000 ord. Indikativ behandlingstid: 1 måned.

d. *Debattinnlegg*

Tilsvaret og kommentarer som forutsetter innsiktsfull anvendelse av samfunnsøkonomisk tankesett.

Debattinnlegg vurderes av redaktør-kollegiet, og utløser ikke publiseringspoeng.

Omfang: Maksimalt 2000 ord. Indikativ behandlingstid: 1 måned.

e. *Bokanmeldelser*

Anmeldelser av lærebøker og andre fagbøker som har (bred) relevans for lesere av *Samfunnsøkonomen*.

Omfang: Maksimalt 2000 ord (ca 5 sider). Indikativ behandlingstid: 1 måned.

Prosedyrer og krav for innsending:

a. Manuskript sendes i word format til tidsskrift@samfunnsokonomene.no.

b. Artikler, aktuelle analyser og aktuelle kommentarer skal ha ett sammendrag på maksimalt 150 ord.

Sammendraget skal oppsummere hovedinnholdet i artikkelen.

c. Disposisjonen skal ha maksimalt to nivå – uten indeksering.

Overskrift nivå 1: BLOKKBOKSTAV. Overskrift nivå 2: *Kursiv*.

d. Alle figurer og tabeller skal ha figurnummer og tittel. Figurer og tabeller må legges ved i originalformat.

Unngå forkortelser (Fig.) ved referering i teksten.

e. Bruk 'prosent' (ikke '%') i prosatekst

f. Referansene skal følge Harvard Style of Referencing. Referansene i teksten skal være som følger ved

henholdsvis en, to og flere forfattere: «...Meland (2010), Bårdsen og Nymoene (2011), Finstad mfl.

(2002)...». Referanser i parentes skrives som følger: «... (Finstad mfl., 2002; Meland, 2010)...».

g. Referanselisten skal ha overskriften REFERANSER og ha følgende format:

Melberg, H. O. (2010). Animal spirit: Fargerik tomhet? *Samfunnsøkonomen* 64 (2), 4–10.

Bårdsen, G. og R. Nymoene (2011). *Innføring i økonometri*. Fagbokforlaget, Bergen.

Finstad, A., G. Haakonsen og K. Rypdal (2002). Utslipp til luft av dioksiner i Norge – Dokumentasjon av metode og resultater. Rapport 2002/7, Statistisk sentralbyrå.

h. Alle bidrag til *Samfunnsøkonomen* skal være ferdig korrekturlest.

i. Forfattere av artikler, aktuelle analyser og aktuelle kommentarer må sende inn et høyoppløselig elektronisk portrett-fotografi. Forfatterne presenteres med tittel og hovedtilknytning. Andre tilknytninger (og eventuelle kontakt-detalljer) oppgis eventuelt i fotnote på artikkeltittel på side 1.

NORGE P. P

Returadresse:
Samfunnsøkonomene,
Postboks 6779 St. Olavs
Plass,
0130 Oslo

