

## Kaffe, Sukker og Lysolier

*Det har vært en vanlig antakelse at den første forbruksundersøkelsen ble gjennomført i 1906. Her skal det argumenteres for at den første undersøkelsen av forbruk ble gjennomført langt tidligere i forbindelse med forslag om overgang fra indirekte til direkte statsskatt. Artikkelen redegjør for hvordan Statistisk sentralbyrås første undersøkelse i 1888 ble gjennomført og hvordan resultatene ble brukt.*

I 1889 var Norges bruttonasjonalprodukt 770 millioner kroner, det hadde steget med 60 millioner kroner fra 1888, og med hele 111 millioner kroner fra 1887.<sup>1</sup> Veksten i bruttonasjonalproduktet var like sterk som under høykonjunkturen fra 1871 til 1874. I slutten av 1880-åra var det gode tider over hele Europa med stor etterspørsel etter arbeidskraft og lav utvandring sammenliknet med åra før og etter. Antallet som emigrerte hadde gått ned under høykonjunkturen i 1870-åra også.<sup>2</sup> Mens over 20 000 personer utvandret til oversjøiske områder i 1887 og 1888, var det bare vel 12 000 i 1889 og 10 000 i 1890.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> NOS XII 163, Nasjonalregnskap, 1865-1960, Oslo 1965. Tabell 49, s. 340f. Tallene er gitt i løpende kroner.

<sup>2</sup> Utvandringstall alene er imidlertid ubrukelige som konjunkturindikator, allerede Einar Einarsen pekte i Gode og daarlige Tider, En Undersøgelse Med Særligt Hensyn til den økonomiske Udvikling i Norge og Danmark i den sidste Menneskealder, København/Kristiania 1904, på at den lave utvandringen (f.eks. fra Norge i begynnelsen av 1890-åra) ikke skyldes høykonjunktur i Norge, men lavkonjunktur og stor arbeidsledighet i USA. Einarsen karakteriserte den økonomiske situasjonen først på 1880-tallet: «Fra minimumsaaret 1879 begynder der igjen en riktignok svagere og mere afdæmpet - opgangsperiode; men allerede i 1882 indtræder omslaget, og maximumskrisen indtræder for efter et «ryk» i 1884 at gaa over i minimumskrise. Det kritiske minimumspunkt naaes først i 1887, da en ny opgangsperiode begynder» s. 116. Høykonjunkturen sist i 1880-åra beskrev han slik: «I den sidste halvdel af 1887 indtræder en ny opadgaaende bevægelse, der fortsættes til 1890, da maximum naaes; den endelige nedgang kan dog først siges at begynde i 1891». s. 167. Noen endelig teori om vekslingen mellom gode og dårlige tider kom ikke Einarsen fram til, men han skilte ikke, slik det seinere er blitt vanlig, mellom en konjunkturteori og en kriseteori. Forklaringen av den økonomiske krise mente han var å finne i «verdifænomenet» og hevdet at «særlig langt paa vei til den rette løsning af kriseproblemet» hadde Karl Marx kommet. «Men istedetfor nærmere at analysere sin bekjendte trylleformel: W - G - W, hvorved en virkelig løsning af problemet vilde kunne opnaaes, fortaber han sig i hegeliansk filosofering over den ugudlige formuesfordeling og den anarkistiske produksjonsordning.» s. 263.

<sup>3</sup> NOS VII 25, Utvandringsstatistikk, Kristiania 1921, Tabell I, s. 100ff.

Med høykonjunkturen fulgte streikene og 1889 ble «(d)et store konflikt-året».<sup>4</sup> I Kristiania streiket typografene i 20 og formerne i 8 uker. I Moss streiket cellulosearbeiderne, i Fredrikstad skomakersvennene og i Fredrikshald tomtearbeiderne på Saugbruksforeningen.<sup>5</sup> Den mest kjente konflikten fra 1889 er de kvinnelige arbeidernes streik på fyrstikkfabrikkene på Grønvold og Bryn. De nær 400 pakkerskene streiket i en drøy måned fra slutten av oktober til begynnelsen av desember. Bjørnstjerne Bjørnson talte den 31. oktober på et møte i Arbeider-samfundets store sal til støtte for de streikende og uttalte sine berømmelige ord: «Jeg tror dette med Streiker er en ren Velsignelse.»<sup>6</sup>

### En ubevisst og meget tvivlsom Lære

Også politisk var 1889 et urolig år. 75-årsdagen for grunnloven ble feiret med tre demonstrasjoner; avholdstoget, det ordinære tog og arbeidernes tog. Johan Sverdrups ministerium gikk av i juli. Det var et resultat av at Venstre i 1888 var blitt splittet i de rene og moderate. Ved valgene i 1888 fikk de moderate som støttet Johan Sverdrup, 25 representanter og de rene under rektor Johannes Steen 38, mens Høire fikk 51 representanter. Emil Stang dannet sitt første ministerium den 13. juli 1889.

I 1882 hadde bøndene fått tvunget gjennom kommunal inntektsskatt.<sup>7</sup> Men skatten til staten var fremdeles indirekte, og ble blant annet betalt gjennom toll på forbruksvarer. De gode tidene førte til overskudd i statskassa fra finansåret 1888-89, etter at det hadde vært underskudd både i 1886-87 og 1887-88.<sup>8</sup> Tollinntektene utgjorde om lag halvparten av statens inntekter. I 1888-89 utgjorde de 20,5 av 44,8 millioner kroner og i 1889-90 23,4 av 50,3 millioner kroner.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> Se f.eks. Gunnar Ousland, *Fagorganisasjonen i Norge 1, Fra avmakt til stormakt 1870-1920*, Oslo 1947, s. 157-189.

<sup>5</sup> Edvard Bull, *Arbeiderklassen blir til, 1850-1900, Arbeiderbevegelsens historie i Norge 1*, Oslo 1985 s. 438.

<sup>6</sup> Sitert etter Edvard Bull, *ibid.*, s. 438. Bjørnson fortsatte: «De er istedet for det som er haardt, istedetfor Revolution - de er en ren Velsignelse, tror jeg ... Nu banker det ganske forsigtig - med en Fyrstikpigefinger; men næste gang blir det med en Mands Knytnæve, og næste Gang igjen med en Slægge. Vi blir ikke kvit dette.» Fyrstikkarbeidernes streik gjorde et sterkt inntrykk da det ble kjent at mange av pakkerskene led av fosfornekrose fordi fabrikkene produserte fosforstikker selv om sikkerhetsstikken uten fosfor var oppfunnet og ble laget ved andre fabrikker i Norge.

<sup>7</sup> De første forarbeidene til revisjon av skatteloven ble gjort i 1869, loven om kommunal indirekte skatt på inntekt ble fremmet i 1879, men ble først vedtatt i 1882. Ifølge Jens Arup Seip, *Utsikt over Norges historie, Annen del*, Oslo 1981, s. 180 ble loven «gjennomført etter underhåndshandlinger mellom regjeringen og Johan Sverdrup». Loven om direkte skatt på inntekt til kommunene, utvidet det lokale selvstyre, men «berørte nerven i bøndenes politikk, det økonomiske» ved at «(s)kattereformen ga frihet til å skifte skattebyrden fra jord og over på formue og inntekt; samtidig trakk den noe av skatteunderlaget ut av bygdene og over til byene».

<sup>8</sup> NOS, *Tredie Række No. 134. Statistikk over Den norske Statskasses Finantser, Kristiania 1891*, s.III., overskuddet skyldes ikke minst at tollinntekten («Toldintrader») økte fra vel 19 millioner i 1886-87 til 20,5 millioner i 1887-88 og 23,4 millioner i 1889-90. I 1887 ble det på nytt foreslått innført direkte skatt på inntekt og formue til staten. Forslaget ble nedstemt og i stedet ble toll på en del kassevarer satt opp for å dekke underskuddet i budsjettet.

<sup>9</sup> *I bid.*, s. III.

Toll på varer som ikke ble produsert i Norge, ble kalt fiskaltoll og skulle bare sikre inntekter til statskassa. Varer som kaffe, sukker og petroleum ble kalt kassevarer fordi forbruket av dem skaffet staten inntekter. I 1889 innbrakte tollene på kaffe 2,6 millioner kroner, på sukker 3,3 og på petroleum 1,5 millioner kroner eller til sammen 7,4 millioner kroner til statskassa, det vil si om lag 1/3 av tollinntektene.<sup>10</sup>

Det aller første «cirkulære» som Det forende norske Arbeiderparti sendte ut høsten 1887 inneholdt fire programpunkter. Punkt 3 lød: «Al Told paa Nødvendighedsartikler ophæves, og direkte Skat indføres efter stigende Skala.»<sup>11</sup> Bakgrunnen for kravet var at det ble antatt at tollene på kassevarerne gjorde at folk med lave inntekter betalte en forholdsmessig større andel av sin inntekt i skatt til staten enn folk med høye inntekter (omvendt progresjon).<sup>12</sup>

Spørsmålet om innføring av direkte skatt til staten ble behandlet i Stortinget alt i 1878. Da skrev direktøren i Det statistiske Centralbureau, Anders Nicolai Kiær, en artikkelserie i Aftenbladet.<sup>13</sup> Utbyggingen av jernbanen forårsaket store underskudd i statskassa. Det aktualiserte spørsmålet om å bringe statens finanser «paa en fastere Fod» gjennom direkte skatt på inntekt. A. N. Kiær advarte mot «en større udnyttning af de indirekte Skatter, specielt Toldafgifterne». Varer som «Kaffe, Sukker, Tobak og Brændevin» var «allerede saa sterkt udnyttede, at et yderligere Paalæg af rent fiskale Hensyn» måtte betraktes som «betænkeligt». A. N. Kiær viste også til at den «indtraadte Tilbagegang i Konjunkturerne» fra 1874 med stor sannsynlighet ville føre til at forbruket av kasseartikler ville gå ned ved en ny økning av tollsatsene. Det var to grunner til at skattesystemet burde legges om: «Toldintrader og andre indirekte Afgifter» gjorde statens «finansielle stilling (...) altfor utryg» og «Hensynet til en saavidt mulig retfærdig Fordeling af Skattebyrden» måtte tillegges «stor Betydning». A. N. Kiær mente at en rettferdig fordeling, med et par forbehold,<sup>14</sup> måtte innebære at skattene «saavidt mulig fordeles i forhold til Skatteevnen».

<sup>10</sup> Indst. S. XXI. (1890) s. 24.

<sup>11</sup> Sitert etter Aksel Zachariassen, Fra Marcus Thrane til Martin Tranmæl, Arbeidernes opplysningsforbund 1962, s. 85. Overgang fra indirekte til direkte skatter ble alt i Det kommunistiske Manifest, offentliggjort i februar 1848, gjort til et sentralt krav. Men også i den økonomiske vitenskap som vokste fram fra 1776 (Adam Smith publiserte *Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*) til 1821 (David Ricardo publiserte tredje utgaven av *On the Principles of Political Economy and Taxation*), ble skattespørsmålet drøftet inngående.

<sup>12</sup> Selv om kravet om innføring av inntektsskatt mot slutten av det forrige århundre ble møtt med «hårdnakket motstand fra de besiddende klasser» ifølge Arbeidernes leksikon, 6. Bind, Oslo 1936, s. 302, gjorde utvidelsen av kommunenes og statens oppgaver det umulig «å dekke samtlige offentlige utgifter ved toll og forbruksbeskatning.» Progressiv inntektsskatt til staten ble innført i Preussen i 1891, i Frankrike først i 1914. I England ble det innført inntektsskatt til staten på 10 prosent i 1799, men etter at Napoleon var slått i 1814 ble den avskaffet. I Norge ble det altså innført inntektsskatt til kommunene i 1882. Hovedprinsippet var at all inntekt over en viss størrelse skulle beskattes, hovedskatten i landdistriktene tidligere var matrikkel-skatten, det vil si skatt på grunneiendom.

<sup>13</sup> Artikkelen ble seinere samlet og utgitt som pamflett med tittel *Direkte Skat til Statskassen*, Kristiania 1878. De følgende sitatene fra pamfletten er fra side 7-11.

<sup>14</sup> Disse forbeholdene var at det kunne tas hensyn til «den større eller mindre Fordel, som ved Statens Virksomhed tilflyder de enkelte Klasser af Skatteydere» og «Ønskeligheden af at hemme Brugen af spirituøse Drikke».

Videre hevdet han at indirekte skatt til staten var «alt andet end stemmende med det her nævnte Fordelingsprincip», og påstod at «(d)et Bidrag til Statsindtægterne, som f.Ex. en Arbejder yder gjenem sit Forbrug af de med indirekte Afgifter belagte Artikler, udgjør ikke alene en forholdsvis større Del av hans samlede Indtægt, men er maaske endog i og for sig næsten ligesaa stort som det, der ydes af Personer, der have middelstore eller høiere Indtægter.»

A. N. Kiær var klar over «den theoretiske Indvending» til dette resonnementet,<sup>15</sup> nemlig «at Arbeidslønnens Størrelse, som afhængig af, hvad Arbeideren trønger for at leve, just paa Grund af Toldpaalægget er bleven høiere, end den ellers vilde have været, og at derfor den tilsynelatende saa tunge Beskatning i Virkeligheden bæres av Arbeidsgiverne». En slik «Udjevningstheori» holdt Kiær for å være en både «ubevisst og megen tvivlsom Lære». Arbeidslønnens størrelse ble påvirket av en rekke «forskjellige Faktorer». «Overhodet, dersom denne Theori holdt Stik ved den indirekte Beskatning, saa det samme være Tilfældet ved den direkte, og vi henstille til Overvejelse, om man endog et Øieblik vilde forsvare en saadan Fordeling af en direkte Skat som den, der finder Sted ved vor Toldbeskatning? Det kunde jo her ikke falde nogen ind at sige, at det vistnok var saa, at Folk med mindre Indtægter tilsynelatende betalte for høi Skat, men at dette ikke medførte nogen virkelig Ubillighed, da Arbeidslønnens Størrelse paavirkedes af de Skatter, som Arbeideren havde at betale. Urimeligheden af en saadan Indvending vilde her av sig selv springe i Øinene».<sup>16</sup>

Alt i innstilling fra Toldkomiteen i 1869,<sup>17</sup> ble det gitt regnskap for en Kristianiafamilie med tre barn. Familiens inntekt var 150 spd. pr. år, og tollen på det «spesifiserte forbruket»<sup>18</sup> var 4 prosent av årsinntekten. Disse tallene var ifølge tollinspektør L. J. Vogt framskaffet av bestyreren ved «Bentse Brug», Kristiania. Bestyreren hevdet at «en af de tungeste Byrder for Industrien var Tolden paa Fødemidler, eftersom i Concurrencen med Sverige, Belgien, Danmark, Tyskland og Frankrige disse Lande havde Fordelen af billigere Livsophold for Arbeiderne, hvilket virkede ikke alene paa Arbeidslønningen, men ogsaa gjenem stærkere Kost paa det Kvantum Arbeide, hvert Individ kunde præstere.»<sup>19</sup> Bestyreren foreslo derfor overfor Toldkomiteen å oppheve tollen på «nødvendige fødemidler» og for å begrunne sitt synspunkt leverte han ei liste «over 9 Arbeiderfamiliers Forbrug til Føde og Belysning. Af denne liste (...) har Comiteen indtaget i sin Indstilling en Opgave over, hvad der ugentlig bruges af en Familie, bestaaende af Mand, Kone og 3 Børn med en Indtægt af 60 Skill.

<sup>15</sup> Sikter antakelig til David Ricardo, se note 37.

<sup>16</sup> A.N. Kiær forklarte imidlertid ikke økonomisk ulikhet som et utelukkende samfunnsmessig fenomen: «Seet i kristendommens lys finder disse uligheder og modsætninger sin forsonende forklaring: Alle har syndet; ingen har noget at fordre; men Gud lader sin sol opgaa over onde og gode og lader det regne over retfærdige og uretfærdige, alt eftersom han, med menneskets evige bestemmelse for øie, finder det tjenligt for enhver.» A. N. Kiær, Indtægts og formuesforhold i Norge, Tillæg til «Statsøkonomisk tidsskrift» 1892 og 1893, s. 143.

<sup>17</sup> Indst. S. No.77 (1869).

<sup>18</sup> Sitert etter Samfunnsøkonomiske Studier Nr. 1, Det norske skattesystems virkninger på den personlige inntektsfordelingen, Oslo 1954, s. 14.

<sup>19</sup> L. J. Vogt, Den Norske Arbeiders Beskatning og Forbrug, Christiania 1877, s. 13.

daglig». I 1874 foretok tollinspektør L. J. Vogt nye beregninger til Toldkomiteen for arbeiderfamilien i Kristiania, en tømmermannsfamilie i Tvedestrand og en fiskerfamilie i Finnmark.<sup>20</sup> I Toldkomiteens innstilling fra 1887 ble det gitt forbrukstall for kaffe, sukker og lysoljer basert på oppgaver over forbruk fra 30 familier.<sup>21</sup>

### Jevnt Departementsarbeide

Toldkomiteen i Stortinget la den 27. mai 1889 fram sin innstilling om tollavgifter for finansåret 1889-90.<sup>22</sup> Her ble det pekt på at selv om det i 1880 var vedtatt en lov som åpnet for innføring av skatt til staten på inntekt og formue, ble den ikke praktisert.<sup>23</sup> Toldkomiteen var like splittet som Stortinget når det gjaldt spørsmålet om å innføre skatt til staten på formue og inntekt, men et mindretall samlet seg bak «Ønsket om enkelte statistiske Udredninger» og foreslo utarbeidet en «Oversigt» bygget på «faktiske Data» om «hvorledes de nuværende tyngste Toldskatter paa det almindelige Forbrug - specielt Kaffe-, Sukker- og Petroleumstolden - falder paa Familierne inden de forskjellige Samfundslag og i de forskjellige Landsdele - Byer og Bygder, Kyst og Indland.»<sup>24</sup>

Den 5. juni 1889 ble Toldkomiteens forslag drøftet i Stortinget. Sophus Arctander<sup>25</sup> var saksordfører. Christian Schweigaard fra Høire var redd for at et mindretall i Toldkomiteen gjennom forslaget om den statistiske undersøkelsen allerede for neste år ville innføre «en direkte Skat til Staten». Han minnet om at spørsmålet om en slik undersøkelse hadde vært oppe i 1883. Da ble den karakterisert som «meget vanskelig» av Det statistiske Centralbureau, og kreve minst to-tre års arbeid.<sup>26</sup> Komitémedlem Danielsen fra Holmestrand, tok også ordet før Sophus Arctander slapp til. Danielsen var motstander av direkte skatt til staten, men gikk likevel inn for at undersøkelsen ble gjennomført ved å

<sup>20</sup> Ibid., s. 15-21.

<sup>21</sup> Forbruket i arbeiderklassen av kaffe var 3,80 kilo, sukker 3,50 kilo, sirup 5 kilo og lysolje 3,50 kilo. Se Samfunnsøkonomiske Studier Nr. 1, Det norske skattesystems virkninger på den personlige inntektsfordelingen, s. 17.

<sup>22</sup> Indst. S. XVI, (1889), Ang. Toldavgifter fra 1ste Julie 1889.

<sup>23</sup> Se også Indst S. XXIII. (1892) Innstilling fra den kombinerte Budget- og Toldkomite ang. Indkomstskat til Staten. «Lov av 19de Juni 1880 om Udskrivning af Statsskat paa Formue og Indtægt» gav rom for inndrivelse av vel 2 millioner kroner, men i stedet for å benytte seg av dette ble (s. 2) «Budgettet (...) balanceret ved de samme Midler som tidligere.»

<sup>24</sup> Indst. S. XVI, (1889), Ang. Toldavgifter fra 1ste Julie 1889, s. 22.

<sup>25</sup> Sophus Arctander (1845-1924) utdannet jurist, valgt til Stortinget første gang i 1879. Han hadde sittet i Johan Sverdrups ministerium fra 1884 som sjef for Indredepartementet, men gikk ut av regjeringen i februar 1888 sammen med Birger Kildal og H. R. Astrup. Sophus Arctander gikk tilbake til Stortinget og ble formann i Toldkomiteen og en toneangivende representant for rene Venstre.

<sup>26</sup> Forhandlinger S. (1889) Dette og følgen-de sitater s. 1277-1283. Schweigaard sa: «Det ble sagt i den Erklæring fra Det statistiske Centralbureau, som findes i Propositionen for 1883, at dette er en meget vanskelig under-søkelse». Schweigaard henviser sannsynligvis til Told-tariffpropositionen fra 1883, men der fins det ingen erklæring fra Byrådet. Det er imidlertid helt klart at det var en forbruks-undersøkelse Byrådet hadde vurdert muligheten av. Schweigaard refererte videre: «Folk maatte læres op til selv at beregne sit Budget, og saa maatte man sammenligne det ene Aar med det andet.»

henvise til vanlig praksis i komiteene; ønsket en eller flere representanter innhentet opplysninger, skulle ikke de andre komitémedlemmene stille seg hindrende i veien for det.

Sophus Arctander forsøkte å berolige dem som var redde for at forslaget om en undersøkelse var en fordekt måte å innføre direkte statsskatt på: «Der er (...) ingen foregribende Tendens i denne Indstillingspost». Likevel valgte han å reformulere forslaget. Det var ikke lenger «de nuværende tyngste Toldskatter paa det almindelige Forbrug...» som skulle undersøkes, men «En Oversigt over, hvorledes de nuværende Stats - og Kommuneskatter og derunder specielt de tyngste Toldskatter» virket «på det almindelige Forbrug ...» Han fortsatte med å tilkjennegi at han var klar over at det var umulig å frambringe «aldeles sikre Opgaver» og stille dem sammen slik at «Feiltagelse» ikke kunne skje, men han mente likevel at «vi er naaet en hel Del længere frem i saa henseende nu» enn da en slik undersøkelse ble foreslått i 1883. Sophus Arctander presiserte likevel at komiteen ikke hadde tenkt seg «noget stort Arbeidsapparat sat i Gang» og slett ikke «nogen kongelig Kommisjon» eller «departemental Komite». Den hadde tenkt seg at undersøkelsen skulle skje ved «jevnt Departementsarbeide, som kanskje vilde optage en eller to Mand.»

På tross av det modererte forslaget og Sophus Arctanders presiseringer, hadde Emil Stang liten tro på en slik undersøkelse: «Aldeles nøiaktig at finde ud hvad enhver betaler, er aldeles umuligt, og derfor vil en saadan Undersøgelse give meget usikre Resultater. Hvem kan fortælle, hvor meget der bruges af de forskjellige Ting i en Familie, som aarlig bruger Kr. 6 000,00 og i en, som bruger Kr. 600,00? Ja, man skulde tro, at til Lys gik der det samme. Men Sagen er, at En, som bruger Kr. 600,00, er, hvad alle beklager, henvist til at bruge en enkelt Lampe og at brænde for en Par Øre om Aftenen. Den, som bruger Kr. 6000,00, brænder en 4 - 5 - 6 Lamper i sit Hus i forskjellige Værelser, og der gaar der naturligvis meget mere til. Hvad kommer der ud av disse Beregninger?» Emil Stang argumenterte for at tollene på i alle fall petroleum ikke var så urettferdig. For kaffens del mente han at en undersøkelse kanskje kunne komme til et resultat. Men han hevdet likevel at systemet med tollskatt ikke var så galt når alt kom til alt. F.eks. ble det tatt hensyn til at «Ungkarle har en Fordel fremfor Familiefædre» ved at tollene på «to Artikler, som bare er for Mænd, og ikke bruges i det Store og Hele af Kvinder og Børn, og beskattet dem saa stærkt som muligt, nemlig Tobak og Brændevin.» Emil Stang mente også at tollene rammet bybefolkningen sterkere enn de som bodde på landet, men fastholdt at en nøyaktig beregning av dette ikke ville være mulig, og i alle fall ikke på den måten som Toldkomiteen anbefalte, ved «at tage en Departementsmand til hjælp». Alle sine betenkeligheter til tross, ville ikke Emil Stang sette seg i mot at det ble gjennomført en undersøkelse som kanskje kunne påvise at «der gjøres Uret mod nogen Klasse og især de daarligst stillede Klasser».

Sophus Arctander svarte Emil Stang og hevdet at han faktisk kjente en mann som tjente 6 000 kroner året og som førte «det nøiaktigste Regnskap over alle sine Indtægter og Udgifter» og derfor kunne gi «fuldt Bevis for» hva han betalte i toll. Sophus Arctander hadde også sett «nøiaktige Opgaver» for hva en arbeiderfamilie med 600 kroner i årsinntekt betalte i tollskatt. «Den 600,00

Kroners Arbeiderfamilie betaler omkring Kr. 60 i Skat til Staten gjennom Told, og den 6 000,00 Kroners Familie betaler Kr. 140,00 - 150,00 om Aaret.» Konklusjonen kunne ikke bli noen annen enn at skattebyrden for familien med 6 000 kroner i årsinntekt var lavere enn for «den fattige Mand». Regneeksemplet medførte enda en replikkveksling mellom Emil Stang og Sophus Arctander, men forslaget om undersøkelsen ble enstemmig vedtatt av Stortinget.

Ministeren i Finants- og Told-Departementet, Baard Haugland, hadde imidlertid alt bedt Det statistiske Centralbureau om å skaffe til veie opplysninger om hvordan tollene på kaffe, sukker og petroleum virket for de forskjellige distrikter og klasser. Det er ikke så helt enkelt å bringe på det rene akkurat når Det statistiske Centralbureau gjennomførte undersøkelsen, men det må ha skjedd før forhandlingene i Stortinget i juni 1889. Selve undersøkelsen ble gjennomført i november-desember, det framgår av resultatene som ble publisert i Meddelelser fra Det statistiske Centralbureau, No. 4, 1889. Om Forbruget af Kaffe, Sukker og Lysolier.

Meddelelser kom med 12 nummer i året, et nummer pr. måned. No. 4 skulle ha foreligget i april 1889, det vil si før Stortinget diskuterte om det skulle bestille undersøkelsen som Finansdepartementet for lengst hadde bedt Det statistiske Centralbureau gjennomføre. Det kan derfor med ganske stor sikkerhet fastslås at No. 4, 1889, ikke forelå i april, det forelå antakelig heller ikke i juni da Stortinget diskuterte Toldkomiteens innstilling. No. 4, 1889, inneholder bl.a. oppgaver for «Toldintrader i April 1889» og «Indførsel og Udførsel af enkelte Hovedartikler i April 1889». Hvis det antas at bearbeidingen av disse oppgavene tok to måneder og publiseringen en måned, kan No. 4, 1889, tidligst ha foreligget i august 1889.<sup>27</sup> Under enhver omstendighet er det gåtefullt at det ikke ble gjort kjent i Stortinget at en slik undersøkelse alt var gjennomført, og at publiseringen av resultatene var nær forestående.

I det følgende går det ut fra at Det statistiske Centralbureau fikk oppgaven fra Departementet høsten 1888 og gjennomførte undersøkelsen i november-desember 1888. Det var sekretær Boye Strøm som tidligere blant annet hadde

<sup>27</sup> Et overfladisk søk i Statistisk sentralbyrås arkiv deponert i Riksarkivet: Kopibok, Kopi-bokregister, Journalregister og Journalsaker for 1888 og 1889 førte ikke til funn av noen henvendelse fra Finants- og Told-Departementet til Det statistiske Centralbureau om iverksettelse av undersøkelsen. Grundigere arkivstudier i andre deler av Byråets arkiv og eventuelt i arkivet til Finansdepartementet har det ikke vært mulig å foreta med den tidsfrist redaksjonen har gitt undertegnede. Den videre framstillingen bygger derfor på det som ble publisert fra undersøkelsen i Meddelelser fra Det statistiske Centralbureau, No. 4. 1889, Sth. Prp. No. 5. (1890). Ang. Toldafgifter fra 1ste Julie (1890), Sth. Prp. Nr. 48. (1890). Ang. Indførsel af Skat til Staten paa Indtægt og Formue m.v., Oth. Prp. Nr. 14. (1892). Ang. Indkomstskat til Staten m.v. Det har heller ikke vært mulig å finne forarbeidene til og selve undersøkelsen i Statistisk sentralbyrås arkiv. Sannsynligheten for at det er gått tapt er stor, da den verken fins blant journalsakene eller i stikkordregisteret til Diverseserien (RA j.nr. 1702-1961. Katalog 1253.2/11).

utarbeidet statistikk om utvandring og selvmord og som var medlem i Arbeiderkommissionen av 19de August 1885,<sup>28</sup> som skulle gjennomføre undersøkelsen.

### Hvor meget forbruges aarlig

Det statistiske Centralbureau utarbeidet skjema kalt «Forbrugsoppgave». Det skulle registrere «Lensmandsdistriktets Navn», «Husfaderens (Husmoderens) Stilling og Erhverv», «Antal voxne Familielemmer (Husfaderen medregnet)», «Antal børn» (personer under 15 år), «Antal Tjenere» og «Andre». «Personer uden egen Husstand» skulle ikke fylle ut skjema, med kategorien ble det i alle fall siktet til personer som levde i felleshusholdninger som pensjonater, kuranstalter, asyl og sykehus.<sup>29</sup> Husholdningene ble deretter spurt: «Hvormeget forbruges aarlig inden denne Husstand» av kaffe, sukker og petroleum. Det var mengdetall (kilo og liter) som skulle oppgis. Videre het det at «(d)et vilde være ønskeligt, at der her meddeles nærmere Forklaring om, hvorpaa den meddelte Opgave støtter sig eller hvorledes den er beregnet». Skjemaet skulle returneres til «Distriktets Lensmand» eller direkte til Det statistiske Centralbureau «8 Dage efter Modtagelsen».

Selv om undersøkelsen bare omfattet kaffe, sukker og petroleum, må den regnes som en husholdnings- eller forbruksundersøkelse. Husholdningen ble innført som en telleenhet, og de tre varene var viktige forbruksartikler som ble kjøpt. Det skapte noen problemer i tolkningen av resultatene at det ikke var presisert på skjemaet at det var forbruket i husholdningene, og ikke i næringsvirksomhet, som skulle registreres, men det var altså det som var intensjonen. Tidligere<sup>30</sup> har det ikke vært vanlig å regne den som en forbruksundersøkelse.

<sup>28</sup> Arbeiderkommissionen av 1885 må ikke forveksles med Den 1ste parlamentariske Arbeiderkommission nedsatt 13. juli 1893 (se også note 33). Av Boye Strøms viktigste arbeider kan nevnes: Den oversøiske Udvandring, Meddelelser fra Det statistiske Centralbureau, No. 6. 1882, s. 89-98. I samme nummer av Meddelelser hadde Strøm en oversikt kalt «De store Skreifiskerier i 1882». Dette var første årgang av Meddelelser fra Det statistiske Centralbureau. I Meddelelser No. 9. 1883 skrev Boye Strøm om «Valgmandsvalg i Kristiania 1829-1882» og i Meddelelser No. 10. (s. 153-165) og 11. (s. 169-182) 1883 «Statistiske Oplysninger om Selvmord i Norge fra 1826-1880». De to artiklene om selvmord ble også utgitt som brosjyre. Det største enkeltarbeidet til Boye Strøm var Topografisk-statistisk Beskrivelse over Stavanger Amt, Norges Land og Folk, topografisk-statistiske beskrevet, XI, Kristiania 1888.

<sup>29</sup> Flere passuser i Sth. Prp. Nr. 48 (1890) Ang. Indførsel af Skat til Staten paa Indtægt og Formue m.v. kan imidlertid tyde på at også enpersonhusholdninger ble holdt utenfor, f.eks.: «Det bemærkes forøvrigt, at Forbrugsoppgaverne i det hele kun omfatter Familiehusholdninger, ikke enslige Personer.»

<sup>30</sup> Både NOS XI.23. Husholdningregnskaper mai 1947-april 1948, Oslo 1950 s. 13 og NOS A7, Forbrukerundersøkelsen 1958, Første Hefte, Oslo 1960, s. 10 regner NOS V.104. Socialstatistik VIII, Skattens fordeling efter indtægt og forsørgelsesbyrde, Kristiania 1909, Bilag 1, Tolv arbeiderbudgetter, som den første forbruksundersøkelsen. I NOS A7, Forbrukerundersøkelsen 1958, Første Hefte, s. 9 blir det hevdet at hensikten med de første forbruksundersøkelsene var å «kaste lys over levemåten til de fattige i samfunnet» for å «gi holdepunkter for utforming av den tids sosialpolitikk og spesielt fattigforsorg.» Men regnes undersøkelsen fra 1888 som den første forbruksundersøkelsen, er dette ikke riktig. Ordene forbruksundersøkelse, husholdningsundersøkelse, evt. husholdnings-regnskaper, undersøkelser over befolkningens levesett evt. levevilkårene ble i alle fall inntil 1947 anvendt om hverandre, fra 1958 har forbruksundersøkelse vært brukt.



En grunn til at undersøkelsen fra 1888 og en oppfølging av den fra 1906 ikke er blitt regnet som forbruksundersøkelser, kan henge sammen med at etter 1910 ble forbruksundersøkelsene knyttet til utarbeidelse av indeks for levekostnader fra 1918/19 til midt på 1950-tallet og fra 1958 til utarbeidelse av konsumprisindeksen.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Arbeidernes faglige Landsorganisasjon henvendte seg til Stortinget i 1910 (Dokument nr. 19 (1910). Fra sosialkomiteen Forestilling fra arbeidernes faglige landsorganisasjon angaaende en mere omfattende socialstatistik m.m.) da den av St. prp. nr. 1 (1910) så at «der heller ikke for iaar fore-slaaes noget beløp til undersøkelse av, hvad det koster at leve». Marius Ormestad skrev henvendelsen. Det var M. Ormestad som i 1907 etter 22 forhandlingsmøter fikk etablert den første landsoverenskomsten i Norge som fastsatte at arbeidernes valgte representanter kunne opptre på deres vegne. I henvendelsen til Stortinget pekte M. Ormestad på at lønns- og arbeidsforholdene i håndverk og industri så å si overalt var ordnet ved «kollektiv-overenskomster» og at mellom 40 000 og 50 000 organiserte arbeidere var omfattet av slike. Dette «tariffællesskap» medførte forhandlinger mellom representanter for partene hver eneste måned fordi det alltid var en eller annen avtale som skulle fornyes. Ved forhandlingene var det mange ting som spilte inn, men det viktigste spørsmålet var alltid «hvad det koster at leve paa vedkommende sted, baade absolut set og i forhold til andre steder i landet». For å avgjøre dette ble det etterlyst en «tilstrækkelig omfattende socialstatistik ført frem til dato». Vanskeligheten ved forhandlingene var at ingen av «partene i arbeidsforholdet ved tal» kunne «konstatere pengeværdiens stigen eller synken. Man kan derfor vanskelig paavise, hvorvitt en lønsforhøielse eller lønsnedsættelse eller en ændring i todsatser i virkeligheden betyr en tilsvarende forandring i arbeidernes Standard of life eller ikke.» Landsorganisasjonen viste også til at de «økonomiske interessekampe» grep inn og påvirket hele samfunnslivet slik at «samfundet selv maa ha den aller største interesse av at irettelægge det materiale, hvorpaa en retfærdig bedømmelse av arbeidsforholdene maa bygges.» Axel Amundsen i Norsk Arbeidsgiverforenings Centralstyre støttet Landsorganisasjonens ønske om en ekstrabevilgning til sosialstatistikken. Arbeidsgiverforeningen stilte imidlertid strenge krav til utarbeidelsen av en slik statistikk. Tallene måtte «fremskaffes og utarbeides av mænd, der staar ganske utenfor arbeidernes og arbeidsgivernes organisationer, og bygger paa et saadant grundlag, at den kommer til at gi et helt igjennem objektivt billede av de faktiske forhold». Henvendelsen førte til at da Sosialkomiteen (se Indst. S. nr. 180 - 1910 s. 288ff) behandlet Det statistiske Centralbyraas budsjett for 1911 foreslo den en ekstrabevilgning på 1 000 kroner til «belysning av arbeidernes livskaar, hvad deres levemaate koster og hvordan dette stiller sig i de forskjellige dele av landet». I framlegget til vedtak i Stortinget ble de 1 000 kronene ført opp under «Til byraaets raadighet for igangsættelse af statistiske undersøkelser angaaende arbeidernes livsvilkaar, deres opholdsmidlers kostende m.v.» Posten ble enstemmig vedtatt i ettermiddagsmøte i Stortinget den 15. juli 1910. Dette førte til at det i de følgende år ble utarbeidet og publisert en rekke husholdningsundersøkelser. Husholdningsregnskaper for handelsfunksjonærer m.v., NOS VI 44, Kristiania 1914. 18 husholdninger førte regnskap i ett år. Publikasjonen inneholder også «Regnskap ført for en aarrække av en offentlig funktionær» (Det dreier seg om åra 1898-1914). «Husholdningsregnskap for gaardbrugere» (16 stykker) er trykt som «Anhang 2» i Jordbruk og Fædrift, 1911-1915, NOS VI.104. Kristiania 1917. Den første store undersøkelsen som omfattet om lag 175 husholdninger, ble imidlertid gjennomført av Kristiania kommunale statistiske kontor, Husholdningsregnskaper ført av endel mindre bemidlede familier i Kristiania, Bergen, Trondhjem, Drammen, Kristiansand og Hamar i aaret 1912/13, Kristiania 1915. I NOS VI. No. 105 og 124, Dyrtidens virkning paa levevilkaarene, I, II, Kristiania 1917, ble det gitt regnskaper ført av 651 arbeiderhusholdninger. Og endelig ble det i 1918-1919 innhentet regnskaper fra 48 arbeiderhusholdninger og 34 funksjonærhusholdninger i Oslo og Bergen. På bakgrunn av disse siste undersøkelsene ble det utarbeidet en indeks for leveomkostninger med basis i en arbeiderfamilie med årlig utgift på 1 528 kroner, se Meddelelser Nr. 2, 3 og 4, 1920. En levekostnads- eller prisindeks for regioner, som det ble bevilget penger til i 1910, er aldri blitt publisert.

Det ble sendt ut 18 000 skjemaer, 9 500 til husholdninger i byene og 8 500 til husholdninger på landet. Undersøkelsen skulle vise forbruket av kaffe, sukker og petroleum for by og land, geografisk område og samfunnsklasser. I 1890 var det om lag 2 millioner innbyggere i Norge, av disse bodde 475 000 i byene og drøyt 1,5 millioner på landet.<sup>32</sup> Grunnen til at det ble sendt ut like mange skjemaer til husholdninger i byene som på landet, var at det i byene skulle gis oppgaver for fem klasser, mens det på landet bare skulle gis oppgaver for to. Samtidig skulle det gis tall for by og land for tre regioner, det gav seks grupper for landsbygda og femten for byene. Det dreide seg om en utvalgsundersøkelse, men den ble gjennomført før A. N. Kiær hadde utviklet sin utvalgsplan etter den representative metode i 1894.<sup>33</sup>

Utsendingen av skjemaene foregikk på en rekke måter. Det forelå ikke lister over personer eller adresser som skulle delta i undersøkelsen. Skjemaene ble sendt ut av lensmennene på bygdene og av «Magistraterne» i byene. I de fem

**Tabell 1. Forbruk av kaffe, sukker og petroleum i by og land, etter klasse. Pr. voksen person.<sup>1</sup> 1888**

	Kaffe Kg	Sukker Kg	Petroleum Liter
<b>I alt</b> .....	<b>3,95</b>	<b>5,00</b>	<b>9,26</b>
På landet .....	3,55	3,68	6,55
Gårdbrukere .....	3,56	4,26	7,13
Husmenn .....	3,52	2,47	5,36
I byene .....	4,34	9,49	18,49
Embetsmenn .....	4,76	13,33	24,79
Næringsdrivende .....	5,30	14,65	29,13
Håndverkere .....	4,89	8,40	19,50
Private betjente .....	4,80	12,24	20,33
Arbeidere .....	5,78	6,49	11,66

<sup>1</sup> Omregningen fra barn til voksne skjedde på følgen-de måte: "Som det sees, har man for Husstandens vedkommende særskilt Opgave over Antallet af Voxne og af Børn (d.e. under 15 Aar). Det samlede Antal er derpaa reduceret til Voxne ved at regne hvert Barn = 1/2 Voxen. Selvfølgelig beror dette væsentlig paa et rent Skjøn. Det kan imidlertid bemærkes, at Gjennomsnittsalderen af Børn under 15 Aar efter sidste Folketælling dreier sig om 7 Aar, og den bekjente Statistiker Dr. Engel har beregnet, at et 7 Aar gammelt Barns Forbrug gjennomsnitlig andrag-ger til omtrent halvparten af et voxent Individ."

Kilde: *Meddelelser*, No. 4, 1889.

<sup>32</sup> NOS X. 178. Statistiske Oversikter 1948, s. 31, tabell 7.

<sup>33</sup> Anders Nicolai Kiær, *Den repræsentative Undersøgelsesmethode*, Videnskabselskabets Skrifter. II. Historisk-filosofisk Klasse. 1897. No. 4. Også trykt som *Samfunnsøkonomiske studier*, Nr. 27, Oslo 1976. Kiær viser til Sth. Prp. No. 48, (1890) i sin metodelære og kan ha siktet til forbruksundersøkelsen fra 1888 i det følgende (s. 5): «Da disse Herreder og Byer findes spredt over det hele land (...) skulde de antages at udgjøre en ialfald tilnærmelsesvis korrekt Repræsentation af det hele Riget. Imidlertid maa bemærkes, at Udvalget, (...) kunde have været bedre i repræsentativ Henseende.» Henvisningen kan tyde på at forbruksundersøkelsen har virket som en spore for utarbeidelse av den representative metoden. Metoden bestod i at det var plukket ut byer og herreder på forskjellige steder i landet. I noen skulle inntil halvparten av befolkningen gi oppgaver, i andre inntil en fjerdedel osv. Se «Oversigtskart udvisende de repræsentative Herreders og Byers Fordeling inden Riget, Udarbejdet ved den parlamentariske Arbejderkommissions Sekretariat» (Vedlagt i *Samfunnsøkonomiske studier*, Nr. 27).

største byene (Kristiania, Bergen, Trondhjem, Stavanger og Drammen) ble skjemaene sendt direkte fra Det statistiske Centralbureau, men for å distribuere skjemaene som skulle fylles ut av arbeiderne, «henvendte man sig i disse Byer dels til Arbeidsgivere, dels til de forskjellige Arbeidersamfund.» Det har sannsynligvis eksistert en plan for hvilke herreder og byer som skulle være med. Lensmennene og magistratene fikk beskjed om at skjemaene skulle distribueres så husholdninger fra alle klasser kom med.

### I det Store og Hele et korrekt Billede

Om lag 8 000 av de 18 000 utsendte skjemaene ble returnert, men ett av ti måtte forkastes på grunn av mangelfull utfylling. Resultatene skrev seg fra 7 165 skjemaer, 4 456 fra landet og 2 709 fra byene.<sup>34</sup> Om lag halvparten som hadde mottatt skjema på landet returnerte det, mens bare 30 prosent i byene

**Tabell 2. Forbruk av kaffe, sukker og petroleum, etter klasse og geografisk område. Pr. voksen person. 1888**

	Sønden- og Østenfjelds			Vestenfjelds			Nordenfjelds		
	Kaffe Kg	Sukker Kg	Petro- leum Liter	Kaffe Kg	Sukker Kg	Petro- leum Liter	Kaffe Kg	Sukker Kg	Petro- leum Liter
Gårdbrukere .....	4,55	5,71	7,91	2,56	2,24	5,70	3,05	3,84	7,13
Husmenn .....	4,45	3,00	5,11	2,28	1,15	5,50	2,95	2,41	5,59
Embetsmenn .....	4,78	13,29	24,52	4,75	14,14	24,84	4,68	11,50	26,23
Næringsdrivende .....	5,93	14,96	29,55	5,20	15,51	29,05	3,68	12,16	28,07
Håndverkere .....	5,35	8,87	19,35	4,72	9,08	21,21	4,15	6,41	17,38
Private betjente .....	4,90	12,80	20,92	4,63	12,47	19,54	4,75	9,35	19,52
Arbeidere .....	6,03	6,66	11,57	5,81	7,16	12,61	4,30	3,93	9,95

Kilde: *Meddelelser*, No. 4, 1889.

<sup>34</sup> Undersøkelsen fra 1906/07 ble også gjennomført etter forespørsel fra Finansdepartementet. Departementet ønsket undersøkt «toldbeskatningen» (se Bilag 22, 23, 24, 25 og 26 i Socialstatistik VIII, NOS V. No. 104.) (s. 39-49) for «kjøt, urøkt, ellers, flesk, do. do., smør, smult og ister, byggryn, havregryn, rugmel, kaffe, sukker, andre uldvarer ellers, andre bomuldvarer, trykket, flerfarvet, ensfarvet eller bleket ellers og ubleket ellers, skind, barket, samt poteter» (s. 39). Bureauet anmodet Departementet om å «begrænse spørgeskemaet noget» (s. 39). Et så omfattende skjema ville avholde mange fra å gi oppgaver, omfanget ville også svekke påliteligheten til oppgavene som ble gitt. Bureauet reduserte etter «forhandlinger» (s. 39) med Departementet utvalget av varer til kaffe, sukker, kjøtt (alle slag) og flesk (alle slag). Forbruket av disse varene skulle oppgis i antall kilo pr. år. I tillegg skulle det oppgis hvor stor husholdningens årlige utgifter til klær og skotøy var. Som i 1888 baserte ikke undersøkelsen seg på registrering av forbruket gjennom året, men i 1906 skulle husstandenes samlede inntekt også oppgis. Skjemaene ble i 1906 distribuert på samme måte som i 1888 (på landet gjennom lensmennene og i byene gjennom magistraten). 11 645 skjemaer ble distribuert på landet, mens 12 100 ble distribuert i byene, og som i 1888 ble de som distribuerte skjemaene bedt om å spre dem til «familier inden forskjellige samfundsklasser» (s. 40). Fra landet kom det inn 2 140 skjemaer som omfattet 15 680 personer, fra byene kom det inn skjema fra bare 243 husholdninger som omfattet 1 483 personer selv etter at ekstraskjemaer var sendt ut gjennom «Hjemmenes Vel». Undersøkelsen i 1906 hadde altså en betydelig lavere svarprosent enn undersøkelsen fra 1888, det ble forklart ved at skjemaet i 1906 var mer omfattende enn i 1888, særlig voldte det store vanskeligheter å få innhentet «indtægtsoppgaven» (s. 41).

gav oppgaver. Frafallet var altså stort i byene. Det skulle gis tall for sju samfunnsklasser (tallene i parentes angir antall husholdninger som deltok i undersøkelsen), to på landet: «Gaardbrugerklassen» (15 prosent av denne klassen var «Embedsmænd, forskjellige Bestillingsmænd, Landhandlere, Brugseiere o.s.v.») (3 912) og «Husmænd» («foruden Husmænd og Arbeidere (...) ogsaa Strandsiddere, Fiskere og lignende» (544), og fem i byene: «Embets- og Bestillingsmænd» (636), «Private Næringsdrivende (undt. Haandværkere)» (524), «Haandværks-mestere» (483), «Private Betjente» (282) og «Arbeidere» (787).) Landet var delt i tre regioner «Sønden- og Østenfjelds, Vestenfjelds og Nordenfjelds».<sup>35</sup>

Det var 49 skjemaer fra husholdninger hvor «Husfaderen» var «Private Betjente» «Nordenfjelds», men det var også den minste gruppa. Det var flest husholdninger, 1 562 stykker, fra «Gaardbrugerklassen» «Sønden- og Østenfjelds».

Påliteligheten til oppgavene som kom inn, ble, etter at 10 prosent av skjemaene var forkastet, ansett for god. «(E)t uventet stort Antal af» oppgavene var basert på «nøiagtigt Husholdningsregnskap», den «sædvanlige Forklaring» var imidlertid «Skjøn, hvorunder man hyppig har lagt Indkjøbet eller Forbruget i en kortere Periode af Aaret (fra 1/2 Aar ned til 1 Maaned) til Grund.» For å kontrollere tallene ble forbruket av kaffe, sukker og petroleum for hele landet regnet ut og sammenliknet med tall fra «Ind- og Udførselsoppgaverne (...)». En saadan Kontrol er dog af flere Grunde temmelig vanskelig, navnlig fordi de paa Forbrugsoppgaverne og de paa Handelsoppgaverne byggede resultater i Virkeligheden ikke er kommensurable, idet de første kun omfatter Forbruget i Husholdningerne, de sidste derimod ogsaa Konsumtionen i industriell Øiemed, - en Uoverensstemmelse, der selvfølgelig er af væsentlig betydning for Forbruget af Sukker og petroleum». Forbruket av kaffe var etter forbruksoppgavene 6 450 000 kilo, mens handelsoppgavene viste 7 000 000 kilo. Differansen ble ansett for liten og forklart gjennom forbruket til personer «uden egen Hustand». For sukker var forskjellen stor, 8 150 000 kilo i forbruksundersøkelsen mot 11 000 000 kilo i handelsstatistikken. Det ble uten videre antatt at husholdningene hadde oppgitt for lavt forbruk av sukker og for høyt forbruk av petroleum (15 000 000 liter i forbruksundersøkelsen mot 14 000 000 liter etter handelsstatistikken). Begge deler ble forklart ved at oppgavene ble innhentet i november/desember, da forbruket av sukker var lavere, og forbruket av petroleum høyere enn normalt. Det ble også antatt at håndverkere med verksted hjemme hadde tatt med petroleum som både de selv og svennene brukte i arbeidet.

«Efter Anmodning af Finantsdepartementets Chef har man i Bureauet i den sidste Tid indhentet en Række Opgaver over Forbruget af Kaffe, Sukker og Petroleum i de forskjellige Landsdele og inden de forskjellige Samfundsklasser», begynte redegjørelsen for undersøkelsen i Meddelelser fra Det statistiske Centralbureau, No. 4, 1889. Tallene ble imidlertid ikke beskrevet, kommentert

<sup>35</sup> For inndelingen i samfunnsklasser var folketellingen fra 1875 standard. «Nordenfjeldske» omfattet amtene fra Romsdal og nordover, «Vestenfjeldske» amtene fra «Lister og Mandal» til og med «Nordre Bergenhus», mens «Sønden- og Østenfjeldske» omfattet resten av landet. Dette og følgende sitater fra undersøkelsen: Meddelelser, No. 4, 1889, s. 73-78.

**Tabell 3. Toll på kaffe, sukker og petroleum i prosent av inntekten, etter klasse for en husstand av gjennomsnittlig størrelse. 1888**

	I alt Prosent	Kaffe Prosent	Sukker Prosent	Petroleum Prosent	Inntekt <sup>1</sup> Kroner	Personer pr. husholdning
Gårdbrukere .....	3,90	1,44	1,73	0,73	710	7,20
Husmenn .....	5,07	2,43	1,71	0,93	250	4,30
Embetsmenn .....	2,47	0,48	1,36	0,63	2070	5,30
Næringsdrivende .....	2,40	0,47	1,29	0,64	2970	6,50
Håndverkere .....	3,90	1,05	1,80	1,05	1140	6,10
Private betjente .....	3,63	0,79	2,01	0,83	1210	5,00
Arbeidere .....	3,95	1,50	1,69	0,76	610	4,00

<sup>1</sup> I Sth. Prp. Nr. 48 (1890) s. 42 heter det: "Nogen Fordeling paa Indtægtsklasser er derimod (...) ikke foretaget i disse Opgaver. Ogsaa forsaavidt vil dog for de lavere og midlere Indtægters Vedkommende nogen Veiledning kunne hentes fra Opgaverne, naar disse (...) sammenholdes med de ovenfor fremkomne Gjennemsnitindtægter for vedkommende Samfundsklasser." Inntekten her er altså gjennomsnittsinntekt for de respektive samfunnsklasser fra kommunelikningen.

Kilde: *Meddelelser*, No.4, 1889, Indst. S.XXI. (1890), Sth. Prp. Nr. 48. (1890).

eller forklart utover redegjørelsen for innsamlingen, før det ble slått fast at det ikke var noen grunn til «at betvivle, at Resultaterne i det Store og Hele giver et korrekt Billede af de virkelige Forholde, og spesielt antages de at være fuldt brugbare til at vise Forbrugets Fordeling paa de forskjellige Landsdele og inden de forskjellige Klasser af Samfundet.»

### **Ikke Kaffe og Sukker, men Vin og Silke**

Undersøkelsen ble imidlertid tolket av Finants- og Told-Departementet hvor Høires Evald Rygh hadde tatt over for Baard Haugland.<sup>36</sup> I proposisjonen ble også hele redegjørelsen fra *Meddelelser* No. 4, 1889, trykket.

Departementet slo fast at på landet var det «et større Forbrug pr. Individ inden Gaardbrugerklassen end inden Husmandsklassen. Forsaavidt angaar Kaffe, er Forskjellen dog overalt kun ganske ubetydelig, og det samme gjælder om Forbruget af Petroleum i det Vestenfjeldske. Forøvrigt er Forskjellen i Sukker- og Petroleumsforbruget inden de to Samfundsklasser temmelig stor. Ogsaa mellem de forskjellige Landsdele er der en betydelig Forskjel, idet Forbruget af alle Artikler i det Nordenfjeldske og navnlig i det Vestenfjeldske gennemgaaende er meget lavere end Søndens- og Østenfjelds. En Undtagelse gjør kun Petroleumsforbruget inden Husstandene, idet dette i det Søndenfjeldske er lidt mindre end i de andre Landsdele.»

Departementet la merke til at forbruket av kaffe i byene var «temmelig jevnhøit inden de forskjellige Stænder; størst synes Forbruget i det hele at være inden Arbeiderstanden». Forbruket av sukker og petroleum var derimot klart størst «inden de private Næringsdrivendes Klasse, dernæst kommer Embeds- og Bestillingsmænd, saa private Betjente, Haandværksmestere og endelig Arbeidere. Af de forskjellige Landsdele staar det Nordenfjeldske gennemgaaende

<sup>36</sup> Sth. Prp. Nr. 48. Ang. Indførelse af Skat til Staten paa Indtægt og Formue m.v. (1890). De følgende sitater s. 42-54.

med et lavere, tildels adskilligt lavere Forbrug af alle tre Artikler end de øvrige Landsdele; mellem disse indbyrdes er Forskjellen ikke stor, idet dog det Søndens- og Østenfjeldske viser et noget større Kaffe-, det Vestenfjeldske et noget større Sukkerforbrug.»

Som en generell innledning til de skattemessige konsekvensene av undersøkelsen, hevdet departementet: «Naar man paa Grundlag af de saaledes foreliggende Forbrugsopgaver vil danne sig en Mening om den dertil svarende Skattebyrde, maa man først have for Øie, at det, (...), ingeniunde kan ansees paa det rene, at Skattetrykket endelig vil paahvile Forbrugeren. Og navnlig maa Departementet, (...), anse det overveiende sandsynligt, at den hos os bestaaende Forbrugsbeskatning, ialfald for en væsentlig Del maa antages at være opveiet for Arbeiderklassen ved tilsvarende høiere reelle Arbeidslønninger».<sup>37</sup>

Departementet gjorde ikke rede for om det brukte samme pris på kaffe, sukker og petroleum for hele landet, før det regnet ut hva en husstand på fem voksne personer for hver samfunnsklasse betalte i toll. Så ble tollavgiften relatert til inntekten, det vil si gjennomsnittsinntekt for hver klasse hentet fra kommunelikningen. Husholdningens inntekt ble altså satt lik gjennomsnittsinntekten til det yrke forsørgeren hadde oppgitt. Beregningen viste for landet «gjennemgaaende meget høiere Procentsatser for Husmands- end for Gaardbrugerklassen, for alle Artikler underét endog en mere end dobbelt saa høi Procentsats, og det i alle Landsdele.» For byene var resultatet det samme; «for alle Artikler og i alle Landsdele» var det «en ganske betydelig omvendt Progression i Procentsatserne. Stærkest er den ogsaa her overalt for Kaffens vedkommende», men også for sukker og petroleum var den omvendte progresjon «betydelig, men dog meget svakere», enn for kaffen.

Disse utregningene var baserte på at husstandene i alle samfunnsklasser bestod av fem voksne personer. Departementet viste imidlertid til at «Husstandens Gjennomsnittsstørrelse (...) ingeniunde» var «den samme i alle Klasser.» For å vise «Toldbeskatningens virkelige fordeling paa de forskjellige Klasser» måtte det tas hensyn til «dette Moment».

Departementet sammenliknet derfor befolkningsstatistikken<sup>38</sup> med oppgavene fra forbruksundersøkelsen og fant at tallene for den gjennomsnittlige størrelsen på husholdningene for hver samfunnsklasse stemte «i det hele

<sup>37</sup> Ibid., s. 45. Departementet medgav imidlertid at «Forbrugeren ialfald som Regel maa betale den Varen paalagte Told sammen med dennes øvrige Kostende, og at det altid i det enkelte Tilfælde kan stille sig usikkert, om og i hvilket Omfang han kan faa væltet den deri liggende Skattebyrde over paa andre». Om lag 60 år tidligere hevdet David Ricardo i 3. utgaven (1821) av *On the Principles of Political Economy and Taxation*: «(S)kat på fornødenheder vil forøge deres priser, og vil blive fulgt af en lønstigning. Den eneste forskel på en skat på fornødenheder og en skat på lønnen er, at den første nødvendigvis vil være ledsaget af en prisstigning på fornødenheder, det vil den sidste ikke; hverken kapitalisten, jordeieren eller nogen anden klasse, undtagen dem, der beskæftiger arbejde, vil bidrage til en skat på lønnen. En skat på lønnen er fuldt ud en skat på profitten; en skat på fornødenheder er delvis en skat på profitten, og delvis en skat på rige konsumenter.» Sitert etter *Prinsipper for den politiske økonomi og beskatningen*, København 1978, s. 179.

<sup>38</sup> Sth. Prp. Nr. 48. Ang. Indførelse af Skat til Staten paa Indtægt og Formue m.v., (1890), s. 49 som viser til NOS C. Nr. 1, 1882, Bidrag til en Norsk befolkningsstatistikk, s. 100.

særdeles vel» med hverandre. Antall barn var det samme for «hver Husstand (...) i alle Samfundsklasser». «Den meget store Forskjel, som der derimod er paa de Voxnes Antal, hidrører aabenbart for den væsentligste Del fra Tjenerholdets forskjellige Størrelse.» Så ble skattebyrden beregnet for hver samfunnsklasse ut fra husholdningenes gjennomsnittsstørrelse for hver klasse. Også denne beregningen baserte seg på gjennomsnittsinntektene «for de forskjellige Samfundsklasser og Landsdele (...) efter Skatteligningen for de kommunale Skatter.» De nye tallene viste, både for land og by, en omvendt progresjon, men den «har dog her i det hele ikke nogen særdeles Styrke», selv om det ble innrømmet at kaffen både på landet og i byene i alle landsdeler hadde en «meget stærk omvendt Progression».<sup>39</sup> På bakgrunn av undersøkelsen foreslo derfor Departementet at kaffetollen ble satt ned med ti øre pr. kilo og beregnet at det ville gi et inntekstap for staten på 710 000 kroner for finansåret 1890-91.

Proposisjonen gikk fra Departementet til Stortinget hvor den skulle behandles i Toldkomiteen. Den mottok også «private Forslag og Andragender».<sup>40</sup> Drammen Arbeiderforening mente at «Tolden paa de saakaldte Kasseartikler» var en «Fattigmandsskat» og forlangte den opphevet. I stedet burde det innføres «høi Skat paa Luxusvarer, særlig Vin og Silke.»<sup>41</sup> Komiteen refererte også til forbruksundersøkelsen og samtlige medlemmer mente «at det er en Nødvendighet og en Pligt for Statsmyndighederne nu, da de statsfinansielle Forhold tilsteder det, at begynde paa en Nedsættelse af disse altfor høit opdrevne Toldsatser.»<sup>42</sup> Men komiteen var uenig i hvilken av kassevarene man skulle begynne med og hvor mye tollene burde nedsettes. Flertallet i komiteen med Sophus Arctander i spissen, mente at på bakgrunn av de gode tider kunne tollinntektene reduseres med inntil 2 millioner kroner. Men dette flertallet var uenig i om det var kaffe- eller sukkertollen som skulle settes ned.

Fastsettelse av tolltariffene for 1890-91 ble behandlet i Stortinget i juni 1890. Komitéformann Sophus Arctander mente at om tallene ikke var «absolut sikre og riktige allesammen», gav de «uomstødeligt Bevis» for at «Kaffetolden er den, der forfølger Fattigmand mest».<sup>43</sup>

Det var imidlertid ikke alle som var like overbeviste av statistikken. Peder Eilertsen Rinde hevdet: «Jeg vil ikke i Almindelighet føre Klage over denne Statistik, som man jo nok kan vite ikke kan blive paalidelig. Det er kun et Slumpetræf, hvem der kommer til at besvare og udfylde disse Schemaer rundt omkring i Bygderne, og naar man saa skal trække ud Resultaterne af dette for

<sup>39</sup> Ibid., s. 52. Departementet foretok enda en beregning. Det la den kommunale for-mues- og inntektsskatten sammen med told-skatten på kaffe, sukker og petroleum for å gi et samlet bilde av skattetrykket. Tabellen ble av flere representanter avvist som irrelevant. Kommuneskatten var ikke innført for å oppheve tollskattens omvendte progresjon.

<sup>40</sup> Indst.S. XXI. (1890), s. 1.

<sup>41</sup> Dokument No. 31 (1890) s. 5.

<sup>42</sup> Indst.S.XXI. (1890), s. 25.

<sup>43</sup> Forhandlinger S. (1890) s. 1615.

det hele Land, bliver det en fuldstændig Skjønsmessig Sag, som ogsaa indrømmet iforveien.»<sup>44</sup> Rinde argumenterte for at kaffe var et skadelig produkt, derfor burde ikke tollene på den varen settes ned. Han støttet seg blant annet til Fridtjof Nansen som under ekspedisjonen over Grønland i 1888, hadde kastet kaffen han hadde hatt med seg, fordi den gjorde deltakerne syke. Rinde mente at sukkertollen burde settes ned med 20 øre, og han argumenterte for at en prisnedgang på sukker ville føre til at sukkerforbruket gikk opp slik at statens ikke ville tape penger på tollnedsettelsen. Som støtte for argumentet viste han til at sukkerforbruket i Norge var mye lavere enn i Danmark og Sverige. En tilsvarende effekt av å sette ned kaffetollen avviste Rinde ved å vise til at kaffe-forbruket allerede var like stort i Norge som i Danmark og Sverige. Sophus Arctander imøtegikk Rindes argumenter. Den kaffen Nansen hadde hatt med seg til Grønland var et slags ekstrakt, mange ganger sterkere enn vanlig kaffe, det var derfor ikke det spor rart at ekspedisjonens medlemmer hadde blitt søvnløse. For sukkerforbruket hevdet Sophus Arctander at sammenlikningen med Sverige og Danmark var irrelevant, begge landene produserte sukker selv. Men sukkerforbruket måtte også ses i sammenheng med sirupsforbruket. I Norge mente Sophus Arctander at det var mange som faktisk foretrakk sirup framfor sukker, derfor var også forbruket av sirup mye høyere enn i Danmark og Sverige.

Finansminister Rygh forsvarte nedsettelsen av kaffetollen med 10 øre, men mente at det var uforvarlig å gå til ytterligere nedsettelser, selv om «Regjerings Budgetforslag» var «gjort med et Overskud af Kr. 650 000,00».<sup>45</sup> Finansministeren viste til at tollinntektene hadde vært 2 millioner kroner større enn vanlig i 1889, og fortsatte: «Jeg tror ikke, man skal gjøre Regning paa, at denne Stigning vil holde sig. Den skyldes visselig for en væsentlig Del en ganske usædvanlig Opgang i Konjunkturerne i 1889, som ikke lettelig kommer igjen; den er allerede langt paa Retur, Skipsfarten er gaaet ned, Trælasten er rent elendig, og Handelsomsætningen i det hele taget er for Tiden saaledes, efter hvad man hører af Folk, som staar Tingene nær, at det ikke paa flere Aar har været saa daarligt.»<sup>46</sup> Representanten Michelet likte heller ikke situasjonen, og minnet om: «I 1888 var Statskassen tom, og man spekulerede paa, hvor man skulde skaffe Penge fra; nu er Statskassen saa fuld, at man spekulerer paa, hvorledes man skal blive af med Pengerne.»<sup>47</sup> Forhandlingene i juni 1890 endte med at regjerings forslag til nedsettelse av kaffetollen med ti øre pr. kilo ble vedtatt.

<sup>44</sup> Ibid., s. 1620f. Innrømmelsen Rinde siktet til var nok Byråets betenkning fra 1883. I forbindelse med undersøkelsen fra 1888 var det ingen som mente at den var basert på skjønn. I et seinere innlegg sa Rinde (s. 1640): «min mening er den, at denne Statistik er som enhver anden Statistik at betragte som en Oponionsytring».

<sup>45</sup> Ibid., s. 1622. Videre hevdet han blant annet «Det kan synes at være usædvanligt hos os at gjøre op Budgettet med et Overskud af kr. 650 000,000, især naar man har en efter vore Forhold ganske betydelig Beholdning at falde tilbage paa; men der er et Moment, som man nødvendigvis maa tage i Betragtning, nemlig at man ikke gjør op Budgettet alene for det enkelte Aar - man maa tænke paa Fremtiden, naar man gjør op Budgettet.»

<sup>46</sup> Ibid., s. 1623.

<sup>47</sup> Ibid., s. 1645.



**Oth. Prp. Nr. 14. (1892)**

6. mars 1891 ble Emil Stangs ministerium erstattet av Johannes Steens ministerium,<sup>48</sup> og i 1892 la det fram forslag om innføring av inntektsskatt til staten.<sup>49</sup> Proposisjonen begrunnet innføringen av inntektsskatt til staten på to måter. Det var både «(k)ravet om en retfærdigere Fordeling af Skattebyrden end den nu stedfindene» og «Nødvendigheden af en mere betryggende Ordning af vor Statshusholdning.» Siden forbruksundersøkelsen i november-desember 1888 var tollsatsene på kaffe, sukker og petroleum satt ned. Departementet regnet med at nedsettelsen hadde ført til en økning av forbruket «(m)en da man savner Materialer til at oplyse, hvorledes Stigningen fordeler sig paa Samfundsklasser og Landsdele, er man desuagtet henvist til forsaavidt at holde sig til de foreliggende Opgaver.» Og de foreliggende oppgaver var altså mengdetallene fra undersøkelsen i 1888. På nytt ble det regnet ut hvordan tollene på kasseartiklene virket og tallene viste også med de nedsatte tollsatser omvendt progresjon. Innføring av direkte skatt til staten var ifølge departementet det eneste som ville kunne føre til «en sterkere Belastning af de velstillede til Fordel for de mindre velstillede Klasser». Omleggingen ble ansett nødvendig hvis ikke «de mindre velstillede Klasser» skulle «Overbebyrdes».<sup>50</sup> Proposisjonen ble behandlet av «den kombinerende Budget- og Toldkomite ang. Indkomstskat til Staten».<sup>51</sup> Flertallet i komiteen<sup>52</sup> gikk inn for innføring av statsskatt, slik det var foreslått av departementet, det ble også vedtatt i Stortinget, og for finansåret 1892-93 ble det innbetalt nær 3 millioner kroner i direkte skatt til staten.

Fra finansåret 1890-91 og fram til 1893-94 var statens utgifter igjen større enn inntektene. Da disse underskuddene skulle forklares av Finants- og Told-Departementet i Statistik over Den norske Statskasses finantser i 1896, het det: «For Toldintradernes Vedkommende bemærkes, at Grunden til disses nedgang i Finantsperioden [1890-95] sammenhold med det sidste Aar i forrige Periode [1889-90], da de utgjorde Kr. 23 353 538, væsentlig maa søges i den i Aarene 1890-1893 stedfundne Nædsættelse af Indførselstolden paa Sukker og Kaffe samt den fuldstændige Ophævelse af Indførselstold paa Lysolier, Salt og Sirup og af Udførselstold paa Trælast.»<sup>53</sup>

<sup>48</sup> Johannes Steen (1827-06), ble valgt til Stortinget første gang i 1859, og satt med noen opphold til 1900. Etter splittelsen av Venstre i 1888 var han fører for de radikale. Ved valget i 1891 fikk de rene 65 representanter, de moderate 14 og Høire 35 representanter.

<sup>49</sup> Oth. Prp. Nr. 14. Ang. Indkomstskat til Staten m.v. (1892), De følgende sitater s. 6-14.

<sup>50</sup> Ibid., s. 12. Men et rettfærdig eller godt skattesystem mente departementet: «Skatteprocenten stiger for Indtægter op til en midlere Størrelse og derefter holder sig proportional.» (s. 14).

<sup>51</sup> Indst. S. XXIII. (1892).

<sup>52</sup> Viggo Ullmann (1848-1910) cand. philol., var komitéformann. Han var en av Venstres mest framtrepende representanter i 1880- og 1890-åra. Stortingsmann fra 1886 til 1900, stortingspresident fra 1898-1900.

<sup>53</sup> NOS, Tredie Række No. 249. Statistik over den norske Statskasses Finantser i Budgettaarene 1 juli 1890 til 30 juni 1895, Kristiania 1896.

*Artikkelen er tidligere publisert i Samfunnsspeilet 2/96*