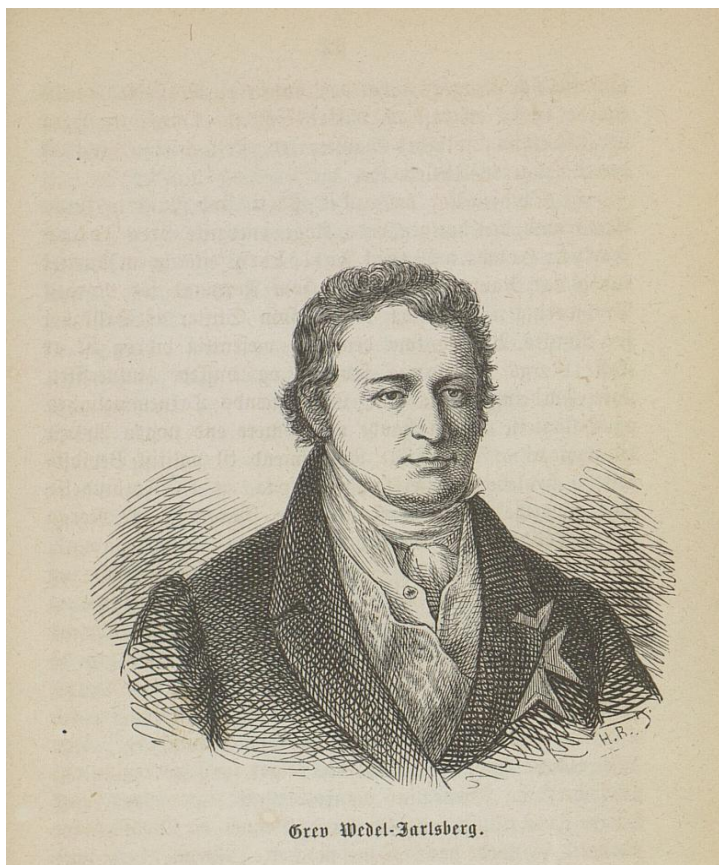


Vårt første statsbudsjett, det nye Norge blir til: "Det vil falde tungt på Mængden af Nationen"

av Karsten Alnæs

Finansminister Wedel Jarlsberg – en nøkkelperson i 1815

Da den ferske finansministeren Herman Wedel Jarlsberg gikk i gang med å lage det første budsjettet som skulle presenteres for Stortinget høsten 1815, må han ha hatt mange bekymringer. Wedel Jarlsbergs sterkeste motpart var kronprins Karl Johan. Begge var født i Sør Frankrike, og begge var fransktalende. Kronprinsen hadde vært en sentral marskalk i Napoleons hær, mens kosmopolitten Wedel Jarlsberg vokste opp i Napoli, Haag og London.



Faksimile fra boka «Norge i 1814» av Andreas Faye, fra 1863-1864.

Wedel Jarlsberg ble den fremste politikerens i kampen for norsk selvstendighet. I 1814 ble det nedsatt en finanskomité med Wedel Jarlsberg som formann. Den fikk mandat til å «fremlægge Planen til en nye national Bank.» Han var overbevist om at norsk selvstendighet forutsatte en egen norsk seddelbank, mens Karl Johan fryktet at det hadde ikke Norge råd til.

Da Wedel Jarlsberg satt og jobbet i kvadraturen i Oslo vinteren og våren 1815 hadde han ikke alle svar på hvordan man skulle komme ut av en økonomisk krise som var dyptgripende: økonomisk kaos, lammet eksportnæring og konkurstruete handelshus. Fire hovedstrategier måtte vektlegges – statsfinansene måtte få et budsjett, Stortinget måtte vedta en ny skattelov, pengevesenet måtte saneres, og en ny nasjonal bank opprettes.

Den siste planen arbeidet han med fortløpende i komiteen av 13. mai 1814. Landet måtte bygges sten på sten. Eksisterende statsinstitusjoner måtte forbedres, og det var behov for å etablere nye i en ung nasjon. Gjeldsforhandlingene med Danmark krevde også oppmerksomhet utover sommeren og høsten 1815.

Wedel Jarlsberg har trolig vært bekymret for at planen om en nasjonal bank ville strande, og at innføringen av en ny valuta kunne møte store hindringer på veien. Han fryktet for at Karl Johan kunne komme til lykkes i sine planer om å smelte de to nasjonene, Sverige og Norge, sammen, og var derfor bestemt på å takke nei til tilbudet om et lån fra Sverige for å lette på den anstrengte norske økonomien og fikk Stortinget med på det. (Steen. 1953. 176) Sverre Steen mener for øvrig at det er usikkert om Karl Johan ville bruke et lån som et ledd i en maktkamp. Tilbudet «kunne kanskje skyldes utelukkende hans omhu for det norske folks lykke.» Det trodde ikke Wedel Jarlsberg og stortingsflertallet den gangen.

Wedel Jarlsberg innså i 1815 at skattesystemet, som var overtatt fra helstaten Danmark-Norge, var gammelt og uoversiktlig, og skapte trøbbel for oppbørselsbetjentene. Han ønsket derfor å forenkle det, og foregrep de reformer som Stortinget senere kom til å vedta etter at en komité hadde lagt frem forslag om vidtgående endringer.

Hvilken valuta skulle velges? Også dette spørsmålet hadde Wedel Jarlsberg tumlet med helt siden mai 1814. Som nevnt var han den ledende politiker i den komiteen som hadde arbeidet både med valutaspørsmålet og med planene om en norsk bank.

Utover sommeren og høsten 1815 må det ha vært en svært hektisk virksomhet i Finansdepartementet i Dronningens gate. Sammenlignet med andre departementer var det imidlertid godt bemannet og hadde flere fremragende medarbeidere utenom Wedel Jarlsberg selv.

Som kjent styrte regjeringen og Stortinget i 1814 og 1815 uten at det forelå et budsjett. Det ekstraordinære Storting ble oppløst i desember 1814. Et nytt Storting ble valgt i mars påfølgende år, trådte sammen i juli, og vedtok en adresse om prolongasjon, som det leverte den 4. november.

I denne adressen minte Stortinget om at nasjonalforsamlingen ennå ikke hadde fått forelagt et forslag om et statsbudsjett. Først ved kongelig resolusjon 18. november 1815 ble det pålagt Finansdepartementet "uførtøvet at fremkomme med en sådan Beregning, der kunde tjene til Grundvold for et Budget, som skal forelægges Stortinget." (Fra Nielsen.1902.62.) Da var Wedel Jarlsberg allerede kommet godt i gang.

Hvorfor valgte Wedel Jarlsberg spesidaleren når han skulle lage budsjett?

Hvilken valuta skulle tas i bruk i budsjettet?

Budsjettet som ble lagt frem for Stortinget 14. desember 1815, er bygd på en pengeverdi som var uavhengig av konjunktorene, det vil si riksdaler spesies i sølv, hvor en spesie er lik med Hamburger banco. I innledningen i budsjettproposisjonen legges det ikke skjul på «pengevesenets for tiden vakkende tilstand» Finansdepartementet måtte beregne statens inntekter og utgifter ut i fra en verdi som var uavhengig av konjunktorene.

Når Finansminister Wedel Jarlsberg valgte riksdaler spesies som regnskapsenhet i det første budsjettet, var det fordi det var en valutaenhet som var vel kjent i samtiden. Det var forholdsvis enkelt å regne om i de andre pengeenhetene som var i omløp til spesidaler. De viktigste av disse var

riksdaler kurant, og riksbankdaler som begge ble brukt i Norge på denne tiden. Til en slik omregning brukte man kjente kurser.

Riksdaler spesies (speciedaler, enkendedaler, stykkdaler) var egentlig en stor sølvmynt som første gang ble slått i Danmark i 1537 med vekt i underkant av 30 gram og ble et sølvinnhold på 87 prosent, ordet er hentet fra latin og kan bety utseende eller prakt og glans, og henspiller nok på metallverdien. Grunnlaget for riksdaler spesies var imidlertid en hamburger mark som første gang ble introdusert i 1619, da ikke som en mynt av sølv, men som en regneenhet som altså skulle ha en verdi tilsvarende en viss mengde sølv. Den ble snart en internasjonal oppgjørsvaluta og brukt som verdimål i Danmark og Norge fra 1600-tallet av og da kalt spesidaler. Fordelen med mynten var at den hadde noenlunde stabil vekt og dermed også stabil verdi i motsetning til de minste småmyntene som inneholdt andre metaller enn sølv.

Det var høsten 1815 mange meninger om hva som skulle bli den nye pengeenheten. Og selv om Wedel Jarlsberg benytter riksdaler spesies som regnskapsenhet, kan det neppe hevdes at han på det tidspunktet nærret et sterkt ønske om å lansere den som en ny pengeenhet i Norge. Budsjettet sier i alle fall ingenting direkte om det.

Samtidig ligger det implisitt at man snart skal foreta en sanering av det gjeldende pengesystem, og avskaffe de valutaer som var i omløp, nemlig riksdaleren, riksbankdaleren, prins Christian Frederiks tidligere trykte seddel, og assignatene. I stedet ville man innføre en ny og egen norsk valuta.

På det tidspunktet Wedel Jarlsberg skrev budsjettet (november-desember 1815) visste han at banksaken var uavklart i Stortinget. Han var som nevnt medlem av den komiteen Stortinget hadde nedsatt 13. mai 1814, og «maa tillægges en en hovedandel i forslagetets utarbeidelse», skriver Rygg. (Rygg. 1918. 63) Det ble mye og livlig debatt da innstillingen om ny bank ble offentlig sommeren 1815 og den ble endret på flere punkter før den ble vedtatt. Først 14. juni 1816 ble den da også sanksjonert.



Fra 1814 gjennom hele 1800-tallet holdt Finansdepartementet til i Generalitetsgården i Dronningensgate 15 (en del av kvadraturen). Akvarellen er malt av finansminister Henrik Helliesen i 1893. Helliesen ble utnevnt i 1863 og var finansminister i 20 år. Han var en ivrig maler, og dokumenterte blant annet livet i departementet og etatene i sine malerier.

Det var altså bare 6 måneder mellom tidspunktet da budsjettet ble lagt frem for Stortinget, til vedtaket om å innføre en ny pengeenhet i landet. Wedel Jarlsberg fikk det som han ville.

Regnskapsenheten dannet grunnlaget for den nye pengeenheten i 1816. Ved budsjettforhandlingene i Stortinget fant man ikke noen grunn til å benytte en annen valuta enn riksdaler spesies. Hvorfor endre valutaen slik at budsjettet måtte beregnes på nytt? Stortinget skulle jo snart gå fra hverandre og ikke komme sammen igjen før i 1818.

"Utgangspunktet for budsjettet: Trange Tider og kummerlige Forhold"

Det var den 27. november 1815 finansminister Wedel Jarlsberg holdt sitt foredrag om budsjettet i statsråd. Han hadde, sa han, "ved at tage Hensyn til nærværende Omstændigheder", beregnet inntekter og utgifter med en valutaenhet som var uavhengig av konjunktorene, nemlig sølvspesies, som var lik 1 riksdaler Hamburger banko. (Nielsen. 1902.63)

Budsjettforslaget taler "om trange Tider og kummerlige Forhold", skriver Yngvar Nielsen. Det er "et Vidnesbyrd om Fædrelandets Svækkelse og om det økonomiske Tryk." (Nielsen. Ibid)

Det var knapt 12 måneder siden Wedel Jarlsberg tiltrådte som finansminister, og i de to siste hadde han arbeidet intenst med budsjettet. Det var, som førsteamanuensis i økonomisk historie, Camilla Brautaset, skriver i sin artikkel i boken *Finansdepartementet - 200 år- en tid* «da gode råd var dyre». Napoleons-krigene hadde rystet norsk økonomi, og etter 1814 skulle det bare bli verre. Samtidig, skriver Sverre Steen (1953), gjaldt det å legge et sikkert grunnlag for en ny nasjon, så solid at det kunne bære en statsbygning, men ikke flottere enn at borgerne maktet å yte det som kreves. Nicolai Rygg sier: «det var en periode av økonomiske trængsler. Fremtidsutsiktene var mørke. Stillingen var ubefæstet og gav grund til alvorlig ængstelse. Omringende av mørke fra alle Kanter, som Jacob Aall uttrykte det sommeren 1815 gikk man i vei med arbeidet. Men alle var på det rene med at det maatte træffes alvorlige foranstaltninger for at komme ut av de fortvilede pengeforhold». (Rygg.1918)

Et nytt skattesystem

Av denne grunn var det akutt behov for midler i statskassa. Man måtte også rydde opp i all forvirringen i det gamle skattesystemet fra enevoldstiden. I budsjettet lanserte Wedel Jarlsberg en plan som skulle gjøre dette mulig. For det første ville han innføre en ny skatt på eiendom, både på landsbygda og i byene. Den skulle kreves inn i det året som kom, fra 1. juli 1816 til 31. juni 1817. Skatten skulle utlignes på grunnlag av formue og næring.

I tillegg kom de løpende toll- og forbruksavgifter. Dessuten foreslo finansministeren noen andre skatter og avgifter.

To omfattende skatter, som ikke er nevnt i budsjettet, ble vedtatt i 1816. Disse skulle bidra til opprettelsen av Norges Bank. Det var for det første Sølvs-katten, som først ble vedtatt som en frivillig aksjetegning. Men frivilligheten strakk ikke til, og Stortinget måtte vedta en tvungen aksjetegning gjennom en utskreven skatt, som skulle utgjøre grunnfondet i den nye banken.

Det var for det andre en årlig tilleggsatt på næring og formue som skulle brukes til å nedbetale lånet Norges Bank var pålagt å gi i forbindelser med innløsingen av de gamle riksbankdalersedlene. Denne er heller ikke nevnt i budsjettet, men gikk igjennom i Stortinget først i 1816. Anekdoten vil ha det til at særlig Wedel Jarlsberg var en ivrig seddelbrenner.

Disse ulike vedtakene fører imidlertid samlet til at de årlige skattene blir mer enn tredoblet fra 1817 til 1818. (Hodne. Grytten. 2000.43) Det samsvarer med at statens utgifter mellom 1816 og 1820 ble mer enn tredoblet. Dette kom til å bli en stor belastning for et folk som fra før var utarmet, som følge av en langvarig krig, et svekket næringsliv og flere uår.

Alle slags sedler i omløp

Som fortalt hadde sentraladministrasjonen hele det første året arbeidet uten å ha et budsjett. Det gikk tregt med å få satt opp statsregnskapene og organisert det nye pengevesenet. Det var også vanskelig å få laget et budsjett for den kommende treårsperioden. Wedel Jarlsberg ønsket derfor å drøye så lenge som mulig med å legge det frem slik at han fikk lagt mest mulig arbeid i det. Men mot slutten av 1815 var presset så stort at regjeringen fulgte Stortingets henstilling.

I arbeidet med budsjettet måtte Finansdepartementet ta hensyn til minst 3 ulike valutaer som var i omløp. Dette var en arv både fra helstaten Danmark-Norge, og fra et vedtak fattet på Eidsvoll i 1814. De tre myntenhetene var riksdaler spesies, riksdaler dansk courant og riksbankdaler.

De forskjellige departementene utarbeidet sine særbudsjetter i forskjellige valutaer. Det går frem av bilagene fra de enkelte departementene. De er utarbeidet i ulike pengeenheter, som alle hadde vært i omløp de siste fire-fem årene. Selv om Finansdepartementet brukte kjente omregningskurser, må det ha vært tidkrevende å gjøre disse beregningene.

Kriser og pengenød førte til desperasjon, skriver Hodne og Grytten i sin bok om norsk økonomisk historie. De sakser en beretning fra *Den norske Rigstidende* fra nr. 69, 1825 som også Rygg gjengir (Rygg. 1918):

«Jens Amundsen Fenstad var allerede som ung begyndt at forfærdige falske Sedler, men det opdagedes først i 1812. Han dømtes i 1818 paa Liv og Æfre, men blev benaadet. I 1819 utgav han to 5 Rigsbankdaler-Sedleder, som han selv hadde laget, og dømtes i 1820 atter fra Livet, men rømte og begik 3dje Gang samme Forbrydelse ved at lage falske 1 Speciedal-Sedeler.»

Fenstad fortsatte sin karriere som falskmyntner og det endte med at han ble dømt og henrettet i 1825.

Som omtalt regnet man gjerne kursen etter verdien av en Hamburgerdaler. Årsaken var naturligvis at Hamburgerdaleren ikke eksisterte konkret som en pengeseddel, bare som en sølvmynt. Den hadde samme verdi som en fast mengde sølv, og kunne ikke komme under pari kurs i forhold til denne verdien.

Et land i krise

Som Jacob Aall erkjente klart i 1815 var landet i en fortvilt økonomisk situasjon, og det første budsjettet må ses i lys av det. I budsjettet blir det understreket at pengevesenet ble sterkt skadelidende da krigen mot Storbritannia brøt løs.

Det som ikke er beskrevet i proposisjonen, er at mange av de store handelshusene var på konkursens rand. Trelastnæringen, vår viktigste eksportnæring, hadde fått en ny sterk konkurrent i Canada, som under den langvarige krigen hadde forsynt seg med en del av det markedet nordmennene tidligere hadde hatt. Jernverkene slet med en gammeldags teknologi, klippfisknæringen møtte skarp konkurranse, og handelsflåten var sterkt redusert på grunn av krigen. Uår både i 1809 og i 1812 hadde ført til overdødelighet og svekkelse av helsetilstanden, landet var i 1814 fortsatt på randen av hungersnød, det var hyperinflasjon, og staten manglet en sentraladministrasjon som var effektiv nok, og ikke minst sterk nok, til å stimulere og sette i gang organisatoriske tiltak som var egnet til å sette hjulene i gang.

Oscar Kristiansen beskriver krisen på denne måten: "Ved fredens indtræden i 1814 var Norges kapital dels forbrugt, dels forringet i verdi, og landet savnede saaledes et av de hjelpemidler

som var nødvendige for at dets næringsliv igjen kunde komme i gang. Dertil kom, at da freden vendte tilbake, var vilkaarene for avsetningen av landets produkter ikke længere de samme som før. Dels var markeder hvor nordmændene tidligere var omtrent eneraadende, nu saa godt som stængt, dels var der under krigen kommet konkurrenter som trykkede prisene. Den lange krig havde nedsat kjøbeevnen hos landets tidligere kunder, og denne sviktende kjøbeevne maatte gjøre avsetningen av landets udførselsvarer mindre fordelaktig" (Kristiansen.1922.1)

Nå var nok idealene hos dem som satt ved roret i årene etter 1814, at staten verken skulle blande seg inn i enkeltmenneskets gjøres og laden, eller være en aktiv aktør i næringslivet. Men både finansministeren, de andre ministrene, og kronprinsen, Carl Johan, ønsket en sterk stat som kunne stimulere, legge forholdene til rette og bringe landet inn på en kurs som gagnet både staten og enkeltindividene.

Som Camilla Brautaset påpeker var «prosessene med å få på plass en fungerende sentraladministrasjon, et stabilt finans- og pengepolitikk fundament og tilgang til internasjonal kreditt (var) avgjørende faktorer for fortsatt selvstyre». Finansministeren Wedel Jarlsberg, Finansdepartementet og Norges Bank trer frem «som underkommuniserte aktører i de nasjonale fortellingene om hvordan og hvorfor Norge kunne bevare sin selvstendige stilling i unionen med Sverige,» skriver hun. (Ibid.10)

Budsjettet - en spydspiss i kampen for fremtiden

Og et viktig, ja, helt avgjørende kapittel i denne fortellingen, er historien om det første statsbudsjettet. Det har ingen forbilder her i landet, skriver Yngvar Nielsen (Nielsen.1902.60) Proposisjonen er et "historisk dokument" skriver han. "Lærerigt gennem det Sprog, den taler om trange Tider og kummerlige Forhold".

Men proposisjonen dannet et mønster, og ble et kvast våpen i kampen for å forsvare selvstendigheten gjennom de rasjonelle virkemidler den skapte, gjennom sine nøkterne disponeringer av inntektene, og gjennom sin skattepolitikk.

Det var også et moderne budsjett i sin tid, som først presenterer statens inntekter, og deretter dens utgifter, som er beregnet til å være det samme som inntektene. Det er med andre ord et balansert budsjett finansministeren legger frem. Han imøteser også en fremtidig situasjon der utgiftene kan komme til å overskride inntektene, og sørget for at regjeringen i så fall hadde fått myndighet av Stortinget til å ta opp et lån som kunne dekke underskuddet.

Det er en betydelig statsmann som legger frem sine planer. I budsjettet legges det frem forslag til et nytt skattesystem for å finansiere statens løpende utgifter. Det betydde en inngrepene reduksjon av de gamle skattene og avgiftene, og prinsippene for forandringen lå implisitt i proposisjonen, selv om den nye skatteloven ikke var ferdig før den 27. juni 1816, og ble sanksjonert den 1. juli. Dermed var også reformene i proposisjonen fra desember 1815, som var mindre vidtgående enn de den nye loven innførte, også vedtatt.

Hovedhensikten med reformene i skattevesenet var å komme frem til en mer rettferdig fordeling av skattene, slik at de som hadde den største evnen til å yte en skjerv til fellesskapet, ble mer belastet enn de som ikke hadde det. Det skulle bli lettere både å beregne skattene og kreve dem inn, og en vrimmel av gamle skatter og avgifter, noen av dem av middelaldersk opphav, ble avskaffet eller forenklet.

I en mer gjennomført forstand skulle de direkte skattene nå legges på fast eiendom, noe som på sikt krevde en tidsmessig og ensartet matrikulering av alle landeiendommer. Inntil videre måtte man ta utgangspunkt i den daværende verdisetting, men myndighetene samlet allerede nå de ulike avgifter, godtgjørelser, og små-skatter på hver eiendom i en skatt som ble kalt landskatten.

I en videre og overordnet forstand, og på lenger sikt, ønsket Wedel Jarlsberg å skape en sunn norsk økonomi og legge grunnlaget for et vitalt næringsliv.

Et budsjett blir til

Budsjettet ble laget som et nettobudsjett. Inntektene ble ført opp netto etter at alle utgifter som hadde gått med til å kreve inn inntektene var fratrukket. Tilsvarende ble det på utgiftssiden ført

opp alle netto utgifter etter at inntekter som var knyttet opp til utgiftspostene var trukket fra.

Budsjettet ble satt opp på den måten at samtlige departementer beregnet netto inntekter og netto utgifter. Det var derfor kun overskuddet og underskuddet på de enkelte departementsområdene som ble ført opp i det samlede budsjettet.

Ved at forfatte et saadant Overflag som for-
 ommelde, har Hans Majestæt formædylst Penges-
 væsenets nærværende vaklende Tilstand, seet sig nøds-
 saget til, at beregne Statens Udgifter og Ind-
 tægter til en af Conjunctionerne uafhængig Vær-
 die, nemlig til Sølv-Species, enhver Species lig
 med Hamborger Banco.

Faksimile fra Stortingstidende fra 1822. "På grunn av pengevesenets for tiden vaklende tilstand har Hans Majestet sett seg nødt til, i et overslag som dette, å beregne statens utgifter og inntekter ut fra en verdi som er uavhengig av konjunkturene. Det vil si ut fra riksdaler species i sølv, der én specie er lik med Hamburg banco».

Budsjettet var lite spesifisert, sammenlignet med dagens statsbudsjett. Hele utgiftsbudsjettet for 1816-1818 var inndelt i bare 33 poster. Til sammenligning kan nevnes at budsjettet for 1830-33 var ført opp med 96 poster. Spesifiseringen var basert på regjeringens innspill. Stortinget hadde ikke stilt noen former for krav. Dette var en helt ny prosess i det nye Norge. Her måtte man forsiktig prøve seg frem.

Regjeringens spesifiseringer av de enkelte poster var også veldig knappe og mangelfulle. Minst spesifisert var de militære budsjetter.

Inntektsbudsjettet var vanskelig å sette opp for finansminister Wedel Jarlsberg. Først måtte han vurdere den største inntektsposten, tollinntektene, basert på forventninger i utenrikshandelen. Til det kom også at Wedel Jarlsberg ikke forventet at nedsettelsen av avgifter mellom Sverige og Norge ville kompensere for den tidligere nedsettelsen av avgifter mellom Norge og Danmark. Han måtte også vurdere bøndernes evne til å bære skatter og avgifter.

Som nevnt sto det dårlig til i næringslivet. Svikten i skatteinntekter ga derfor de største bekymringer. Hele skattesystemet måtte endres. Allerede på Eidsvoll var det reist krav om forenklinger, og omtrent 30 forskjellige gamle skatter ble avskaffet. De nye skattene Landskatt og Kjøpstadsskatt var i realiteten nye eiendomsskatter.

Utgiftsbudsjettet var som nevnt basert på innspill fra departementene. Det var finansminister Wedel Jarlsbergs minste problem. Han måtte selvsagt ta vekk de gamle særnorske utgiftene fra helstat-tiden, føre opp nye poster for å bygge sentraladministrasjonen, samt dekke statens utgifter til bl.a. kongehus og forsvaret, til «allmenntilgjortil anstalter» og til en merkelig sekkepost som omfattet alt fra universitetet, tukthus, kirke og geografisk oppmåling. «Her var det ingen luksus» skrev Sverre Steen i boka, *På fallittens rand*, «intet kulturbudsjett, intet sosialbudsjett utover de småposter som skjuler seg bak de «allmenntilgjortil anstalter».

Et forvarsel om et helt nytt økonomisk regime

Budsjettet som ble lagt frem i 1815, skiller seg radikalt ut fra de budsjetter vi blir presentert for i dag. Budsjettet skulle gjelde for de tre årene 1816, 1817 og 1818, altså for hele stortingsperioden på tre år, og både inntektene og utgiftene fordelte seg ganske annerledes enn de gjør i dag.

Av de beregnede inntekter, som beløper seg til omtrent 1,38 millioner spesies, kommer ca. 50 prosent fra toll og konsumpsjon, til sammen 650 000 spesies, landskatten er beregnet til 445 000 spesies, kjøpstadsskatten til 111 000 spesies.

Konsumpsjonen var en slags omsetningsavgift, som gjerne er blitt kalt by-toll. Den ble innkrevd ved byportene av innenlandske varer, og av alt korn som ble malt på byens møller. Det var en plagsom og tungvint avgift, som hang igjen fra gammel tid, og som også ble innkrevd etter 1814, men bare i halvparten av byene.

Når det gjelder landskatten, var det en skatt på fast eiendom, som skulle avløse en vrimmel av skatter og avgifter som hadde vært gjeldende til da. Proposisjonen innfører på denne måten en sanering og en forenkling, og foregriper den nye skatteloven som ikke ble vedtatt før 1. juli 1816.

Dette er de viktigste inntektskildene, men det finnes et mylder av andre typer inntekter også.

Tollbodens gullalder

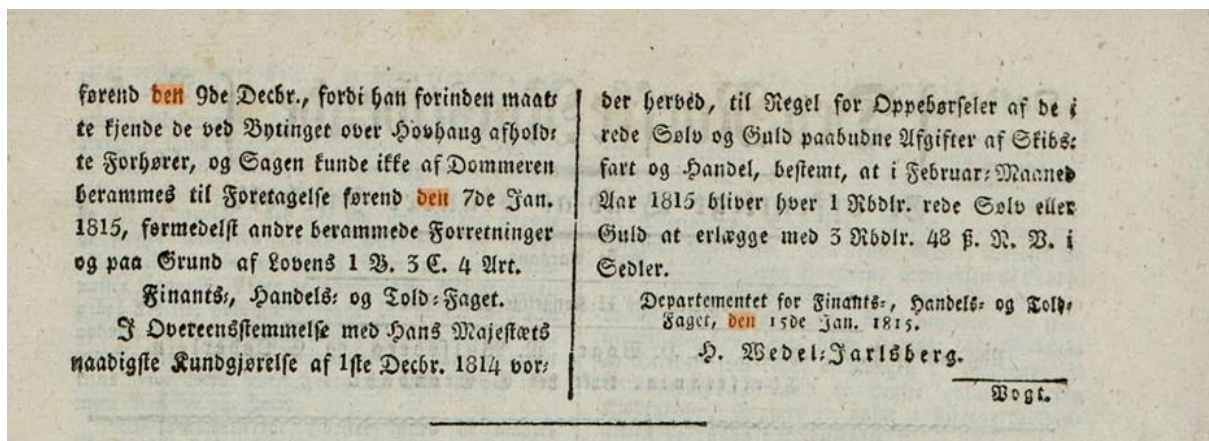
For en skattebetaler av i dag kan det virke forunderlig at den viktigste inntektskilden er toll og konsumpsjon. Men slik hadde det vært i mer enn hundre år, og slik fortsatte det å være i mange tiår etter 1815. De vakre, forseggjorte og mektige tollbodene i byer som Arendal, Risør, Kragerø, Kristiansund og andre byer forteller om hvilken mektig institusjon tollbodene var, og hvilke pengesamlere de var for staten. Hver måned ble tollkursen kunngjort i byene, ledsaget av trommevirvler. En blomstrende utenrikshandel i tiden før 1807 hadde gjort tollene svært innteksbringende, og man håpet selvsagt at fredsperioden som nå tok til, skulle få utenrikshandelen til å blomstre opp, og innlede en ny gullalder for tolletaten.



Tollkiste fra 1700-tallet. Tollmuseet

Det tok tid å gjennomføre forandringene, men allerede i januar 1815 hadde regjeringen gjennom en provisorisk anordning opphevet flere bestemmelser om innførsel og utførsel av matvarer (Carl Lund. 1977.8) og innført "adskillig lettelse for levnetsmidlers innførsel." Det som ble opphevet, var de fleste forbud mot utførsel av varer, samt særreglene for innførsel av korn fra 1814.

Men det var fremdeles forbudt å eksportere kornvarer og eiketømmer. Det viktigste brødkornet og det mest verdifulle skipstømmeret ville man beskytte. I juli 1816 kom det også forbud mot innførsel av kornbrennevin og sjenever. I tiden før 1814 hadde nemlig vin og brennevin flytt nokså uhindret inn i landet, og drikkfeldigheten var blitt et betydelig samfunnsproblem. Det fortsatte det å være. I januar 1815 ble det nemlig lov å brenne brennevin på bygdene, vel å merke bare av korn man selv hadde høstet. Det var en bondevennlig anordning, og gjorde slutt på byenes tidligere monopol på en slik virksomhet.



Faksimile fra Norsk Rigstidende, 15. januar 1815. En viktig kilde fra denne periode var utviklingen i tollkursen. Tollkursen ble bestemt på forhånd og fastsatt månedlig. Den hadde en roligere og jevnere kursutvikling enn seddelkursen, jf. N. Rygg, Norges Banks historie, side 374.

Da båndet til Danmark ble kuttet i 1814, fikk det vidtrekkende og langvarige følger for vår tollpolitikk. Den gamle helstatspolitikken hadde siktet mot å gjøre Danmark og Norge til en økonomisk enhet, og norske produkter hadde nytt fordeler av tollfrihet eller tollettelser når de ble

sendt til grannelandet. Dette tok nå selvfølgelig slutt, og toll i Danmark på norske produkter førte til nesten katastrofale resultater på enkelte felter. Særlig hardt ble det for glassindustrien, som fikk en avgjørende knekk, men også jernverkene fikk det vanskelig.

En radikalt annerledes stat enn vår

Når det gjelder utgiftssiden, som også beløper seg til 1,38 millioner spesies, går omtrent halvparten av inntektene til det militære, hæren får over en halv million spesies, marinen 150 000, og 50 000 spesies går til øvrige militære utgifter.

Ut fra våre dagers budsjettering kan man si at dette bringer tankene hen til opprustingen av en nasjon som forbereder seg til krig, hvilket Norge avgjort ikke gjorde i 1815. Men ut fra datidens vurdering var det helt naturlig å bruke halvparten av statens inntekter til hær og marine. Særlig må man forstå en slik prioritering når man tenker på de nettopp avsluttede Napoleons-krigene. Krig var en normal tilstand man måtte forholde seg til. Kanontordenen fra slaget ved Waterloo var ennå ikke dødd bort i erindringen til de som satt ved roret.

Proposisjonen slår også fast at dersom man vil bøte på de manglene som finnes når det gjelder utstyr til hæren, vil "det kreve en langt større sum enn den Hans Kongelige Majestet nådigst foreslår".

Videre ville kongen, kronprinsen og arveprinsen i de kommende tre år bruke nesten 112 000 spesies av statens midler, det var et kostbart kongehus sammenlignet med våre dagers hoffhold, ca. 8 prosent av hele budsjettet. Det utgjør i sum dobbelt så mye som helsevesenet, fattigvesenet, sykehusene, fødestuene og fengslene til sammen, disse etater disponerer bare i overkant av 53 000 spesies. Det er omtrent det samme som universitet, de lærde skoler, altså katedralskolene, allmueskolene, vitenskapsselskapet og andre skoler til sammen disponerer over.

Derimot er den sivile administrasjonen og justis- og politivesenet en stor utgiftspost, som vil bruke nær 200 000 spesies, altså mer enn 15 prosent av inntektene.

Til sammen tegner utgiftspostene konturene av et samfunn som er annerledes enn vårt, og av en stat som har andre prioriteringer enn den moderne nordiske av i dag. Frem stiger en ung nasjon som, til tross for sin fattigdom, i verste fall må forberede seg på krig, og som, til tross for de store avstandene, den spredte og fattige befolkningen og den lange kysten, opprettholder et finmasket nett av velutdannede sivile embetsmenn som styrer i by og bygd, i fogderier og amt, i sorenskriverier og i rådhus, og som derfor i høy grad belaster staten med betydelige utgifter. Landet hevder seg også mer markant enn i dag som et kongedømme, selv om kongen er svensk.

Slump eller logisk analyse?

Yngvar Nielsen gjør seg flere interessante refleksjoner omkring budsjettet (Nielsen. 1902. 64-66) For det første var flere av postene i budsjettet beregnet "aldeles paa en Slump" skriver han. De som skrev proposisjonen, hadde ingen erfaring for hvilke utgifter som ventet den nye staten, og hvor store de ville vise seg å være. Det har ført til, skriver han, at hele proposisjonen har "et Præg af Usikkerhed og Tilfældighed".

En slik usikkerhet førte også til, skrev han, at man i proposisjonen ba om at Stortinget ville gi kongen, det vil si regjeringen, myndighet til å ta opp et lån på 500 000 spesies for å betale de utgifter som "overordentlige Konjunkturer" ville kunne medføre.

Hva som menes med "overordentlige Konjunkturer" sies ikke, men Yngvar Nielsen mener at finansministeren her har tenkt på de finansielle forhold som "yderlige kunde lamme Fædrelandets Handelrørelse og svække dets Borgeres Skatteevne".

Likevel har Yngvar Nielsen liten dekning i sin påstand om at budsjettet er satt opp på slump. Det ville da heller ikke ligne en matematisk skolert statsmann som Wedel Jarlsberg å gjøre det. Hans utredning viser en klar analytisk tilnærming.

Når Wedel Jarlsberg beregner inntektene for de kommende år, hva gjør han da? Jo, først tar han utgangspunkt i helt konkrete tall, nemlig i de inntektene som er registrert fra 1. januar 1815 til slutten av oktober. Det er en sum som foreligger i riksbankdaler i pålydende kurs.

Ut fra denne summen gjør han så et overslag av de antatte inntekter i november og desember 1815, og kan da med temmelig stor sikkerhet anslå samlede inntekter for hele 1815. Deretter omregner han denne summen til spesies ut fra gjennomsnittskursen for 1815, og kommer til 694 000 spesies i toll og konsumpsjon.

Ut fra dette resonnerer han videre for 1816, og de påfølgende to årene: «Da man for de nærmeste årene ikke bør regne med samme utførsel som i 1815, er i stedet denne summen kun anslått 650 000 spesies».

I punktet som går forut for dette resonnement i budsjettet, og som også gjelder inntektene for toll og konsumpsjon i de tre kommende årene, går han tilbake til årene 1804, 1805 og 1806 da handelen var blomstrende. Men han tar høyde for at det den gangen bare ble innkrevd helt ubetydelige avgifter av samhandelen mellom Norge og Danmark, mens vareutvekslingen mellom de to landene nå vil bli fortollet på vanlig måte. Den aktuelle situasjon tilsa også at de kommende tre årene, nemlig 1816, 1817 og 1818, ikke på noen måte ville bli så favorable for handelen som de tre årene som gikk forut for krigen mot England.

I tillegg ville den kommende mellomriksavtalen med den nye unionspartneren Sverige utvilsomt føre til økt handelssamkvem mellom de to landene, men etter all sannsynlighet til synkende tollinntekter for Norge.

Ut fra slike resonnementer beregnet finansministeren og hans medarbeidere tollinntektene og konsumpsjonsavgiftene til et langt lavere beløp enn i de gylne årene før 1807. Han føyer til at tollinntektene også ville synke fordi det ikke lenger vil bli innført brennevin fra utlandet, men at dette delvis vil bli erstattet gjennom avgifter på redskaper til brenning. Samlet sett er dette et overslag som er forbundet med usikkerhet, men likevel fremkommet gjennom et nøye resonnement.

Tidlig i 1816 kom proposisjonen opp til behandling i Stortinget, og ble der først behandlet av den såkalte tredje komité, som var ferdig med sin behandling av budsjettets utgiftsside 3. april.

Komiteen sluttet seg i det store og hele til hovedpunktene i proposisjonen, og de begrunnelser som er gitt. Det er nødvendig å sette statsmaskineriet i gang, heter det, og gi

regjeringen de nødvendige midler slik at den kan fortsette arbeidet sitt. På den andre siden må man overveie "Statslegemets Kræfter til at oppfylde disse Fordringer, uden derved at opfordre Betingelserne for den borgerlige og huslige Lyksalighed".

Vil nasjonen make dette?

Men ville nasjonen make det? Ville folket tåle de byrder som ble pålagt det? Komiteen er ikke sikker:

"Ved Betragtningerne over den anden Punkt, kunde Komiteen ikke undertrykke den Anelse, at det vil falde tungt på Mængden af Nationen, at frembringe, foruden Statsstyrelsens Behov, de Bidrag, Pængevesenets Ophjælpning og de allevegne forøgede Kommune-Afgifter fordrer, særlig paa en Tid, da de Indtægtskilder, Handelen med Udlandet fordum tilbød, synes aldeles udtørrede. Komiteen nærer imidlertid det Haab, at selve dette Savn vil have den velgjørende Virkning, at Nationen vil komme tilbage til den Tarvelighed og Vinskibelighed, som er de sikreste Midler til Velstand; at Følelsen af den nys tilbagevundne Frihed vil vække dens indre Kraft, lære den at benytte de Gaver, Naturen i Landets eget Skjød nedlagde; og at den derved vil sættes istand til, uden Savn av Livets Bekvemmeligheder, at vedligeholde en Statsindretning, som rigtigen forstaaet og vel bestyret, lover os og vore Efterkommere Nydelsen af Menneskets helligste Rettigheder." (Nielsen. 1902.66)

Det budsjettet som endelig ble vedtatt, var i all vesentlighet det som var foreslått. Utgiftene var likevel økt til 1.4 millioner spesidaler. Budsjettets inntekter ble behandlet senere. Som vi har fortalt, hadde proposisjonen her egentlig gått lenger enn den hadde mandat til ved å redusere de gamle skattene og omkalfatre tidligere ordninger. Få ville gå imot proposisjonen på dette punktet, men formelt sett burde de forandringene som proposisjonen forutsatte, først bli vedtatt gjennom en ny skattelov, og innstillingen om en slik lov var fremdeles ikke ferdig.

Christian Magnus Falsen foreslo da at forslaget om en ny skattelov, når det forelå, skulle behandles i plenum og vedtas med et simpelt flertall. Det skjedde. Loven ble vedtatt 27. juni og

sanksjonert 1. juli. Dermed hadde finansministeren fått full tilslutning for sin plan. Den 6. juni ble Stortinget oppløst etter å ha sittet sammen ett år, og fremtidens draft var ferdigtegnet. Nå gjaldt det å seile mot det nye Norge som budsjettet pekte mot.

Det spørsmål som komiteen stilte, om nasjonen ville klare de mange nye utgifter som ble lagt på folket, var et betimelig spørsmål. Som vi har fortalt ble skattebyrdene tredoblet i løpet av tre år. I tillegg fortsatte den økonomiske krisen med uforminsket styrke, trelasteksporten lå nede. Det norske Nationalblad forteller om en rekke nye konkurser i store handelshus mellom 1816 og 1820, en innsender nevner tallet 100 (Rygg.1918)

Det ble vist vrangvilje og ytt motstand mot både skattene og mot innkrevningen av den såkalte sølvskatten. Noen steder måtte oppebørselsbetjentene bruke lovbestemte tvangsmidler for å inndrive betalingen. I trontalen i 1818 sa kongen likevel at skatteyterne hadde i det hele vist et sjeldent fedrelandssinn og gjort store anstrengelser for å betale sine avgifter. Sorenskriver Gram i Ringerike og Hallingdal uttalte samme år i Stortinget at når det gjaldt inndrivningen av sølvskatten, hadde riktignok 3 eller 4 individer i hans distrikt nektet å betale, men ellers «har enhver Vedkommende vist en Opofrelse, en Anstrængelse for at iagttage Lovenes Bud, der ved flere Leiligheder rørte mig indtil Taarer». Han forteller om bønder som solgte «sit Tømmer, sit Korn, sine Kreaturer» for å skaffe penger til skatten, og allmuen hadde vist en resignasjon «der var en Cato værdig». Folk leverte villig de sølvsaker de hadde reddet gjennom nødsårene slik som «Begere, Søljer, Brystnåler» som «vare kjære Afmindelser fra Fortidens blidere Dage».

Budsjettet var en nødvendig resept, og folket skjønnte det og bar tyngslene selv om det smakte surt. Det gir grunn til ettertanke ikke minst ut fra dagens situasjon i Europa.

Denne artikkelen er skrevet i nært samarbeid med Roar Snedkerud i Finansdepartementet som har skaffet bakgrunnsmateriale, vært virksom konsulent og lagt ned et betydelig arbeid som har gjort det mulig for meg å skrive denne artikkelen. Han har foreslått flere formuleringer som jeg har

funnet dekkende, og har rådført seg med økonomer og økonomihistorikere i og utenfor departementet. Men selvsagt står jeg selv fullt ansvarlig for det faglige innhold.

Kilder:

Brautaset, Camilla: «Da gode råd var dyre» i Malkenes, Runar redaktør (2014) :

Finansdepartementet 200 år/ Norsk økonomi fra bankerott til overskudd. Finansdepartementet.

Dyrvik, Ståle; Feldbæk, Ole (2005): *Mellom brødre.* Aschehougs norgeshistorie

Coldevin, Axel (1983): «Gamle pengeverdier». *Årbok for Helgeland.* 1983. s.48-51.

Eitrheim, Øyvind og Qvigstad, Jan F. (redaktører): *Tilbakeblikk på norsk pengehistorie. Konferanse 7. juni 2005 på Bogstad gård.* Norges Banks skriftserie. Nr. 37

Hodne, Fritz (1981): *Norges økonomiske historie 1815-1970.* J.W. Cappelens Forlag AS, Oslo

Hodne, Fritz og Grytten, Ola Honningdal (1965): *Norsk økonomi i det nittende århundre.*

Fagbokforlaget.

Kolsrud, Ole(2001): *Maktens korridorer. Regjeringskorridorene 1814-1940.* Riksarkivarens skriftserie nr. 12.

Keilhau, Wilhelm (1952): *Den norske pengehistorie.* Aschehoug.

Kristiansen, Oskar (1931): *Norges Finanser 1814-1830.* Oslo, Cammermeyers Boghandel.

Malkenes, Runar redaktør (2014) : *Finansdepartementet 200 år/ Norsk økonomi fra bankerott til overskudd.* Finansdepartementet.

Maurseth, Per (1979): *Den norske sentraladministrasjonen historie/ Bind I 1814-1844.*

Universitetsforlaget

Nielsen, Yngvar (1902): *Lensgreve Herman Wedel Jarlsberg/ Tredje Del 1815-1840.* W.C.

Fabritius & Sønner A/C. Christiania

Rønning, Bjørn(1980): *Norges pengesedler og seddelbankvesen inntil 1874*

Rygg, N (1918): *Norges Banks historie/ Første Del*. Kristiania I

Steen, Sverre (1953): *På fallittens rand*. J. W. Cappelens Forlag. AS. Oslo

Stråth, Bo (2005): *Union og demokrati. Dei sameinte rika Noreg-Sverige 1814-1905*. Pax Forlag.

A/S