

Jacob Andreas Opskar

# Skattelovene av 1911

En empirisk analyse av sentrale stridsspørsmål i stortingsdebattene

Masteroppgave i Historie  
Veileder: Pål Thonstad Sandvik  
Mai 2023



Jacob Andreas Opskar

# Skattelovene av 1911

En empirisk analyse av sentrale stridsspørsmål i  
stortingsdebattene

Masteroppgave i Historie  
Veileder: Pål Thonstad Sandvik  
Mai 2023

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Det humanistiske fakultet  
Institutt for moderne samfunnshistorie



Kunnskap for en bedre verden



## **Sammendrag**

Denne masteroppgaven undersøker Stortingets behandling av skattelovene av 1911. De nye skattelovene var en milepæl for Norges skattevesen og reformerte viktige tekniske aspekter ved skattesystemet. De tekniske reformene ble vedtatt av et bredt tverrpolitisk flertall.

Hensikten med denne oppgaven har vært å undersøke to sentrale stridsspørsmål i stortingsdebattene. Paragrafene om maksgrensen på den kommunale inntektsskatten og utskipningsskatten belyste skattepolitiske skillelinjer mellom partiene så vel som mellom de individuelle representantene.

I 1911 innskrenket Stortinget kommunenes frihet i beskatningsspørsmål med et øvre tak på den kommunale inntektsskatten. Denne lovendringen var svært omstridt, særlig mellom regjeringspartiene og opposisjonen i Stortinget. Maksgrensen ble betegnet som en konservativ seier i skattelovdebattene.

Den såkalte utskipningsskatten ble i 1911 avviklet av Stortinget. Utskipningsskatten var en særskilt regel for beskatning av eksportvirksomhet som krysset kommunegrenser i Norge. Debattene om utskipningsskatten belyste konfliktlinjer mellom by- og landkommuner i beskatningsspørsmål.

## **Abstract**

This master's thesis examines the Norwegian Parliament's political process regarding the tax laws of 1911. The new tax laws were a milestone for Norway's tax administration and reformed important technical aspects of the tax system. The technical reforms were passed by a broad cross-party majority. The purpose of this thesis has been to investigate two central points of contention in the parliamentary debates. The paragraphs concerning the upper limit on the municipal income tax and the shipping export tax shed light on tax policy divisions between the parties as well as between individual representatives.

In 1911, the Norwegian Parliament restricted municipalities' freedom in taxation matters with an upper limit on the municipal income tax. This legal amendment was highly controversial, particularly between the government parties and the opposition in Parliament. The upper limit was considered a conservative victory in the tax law debates.

The so-called “shipping export tax” was abolished by the Norwegian Parliament in 1911. The shipping export tax was a specific rule for taxation of export activities that crossed municipal boundaries in Norway. The debates on the export tax highlighted conflict lines between urban and rural municipalities in taxation matters.

## **Forord**

Først og fremst ønsker jeg å rette en stor takk til min veileder Pål Thonstad Sandvik for at denne oppgaven har kommet i havn. Ikke minst fordi han satte meg på sporet av et spennende tema, men også for uvurderlig hjelp og tilbakemeldinger gjennom hele året.

En stor takk rettes også til alle som har lest og gitt meg tilbakemeldinger på ulike stadier i oppgaveskrivingen. Til slutt vil jeg spesielt takke Victoria, min samboer, for masse støtte og gode tilbakemeldinger.

Trondheim, 15. mai 2023

Jacob Andreas Opskar

# Innholdsfortegnelse

<b>Kapittel 1 – Introduksjon .....</b>	<b>1</b>
Avgrensning og problemstillinger.....	3
Fremgangsmåte og kilder .....	4
Tidligere forskning og sekundærlitteratur.....	5
<b>Kapittel 2 – Skattelovene i kontekst: Fra lovutkast til stortingsdebatt.....</b>	<b>8</b>
Skattesystemet i Norge før 1911 .....	8
Det politiske landskapet i perioden 1905–1911 .....	11
Skattelovkomiteen.....	14
Fra proposisjon til budsjettkomiteen.....	15
Stortingsvalget 1909.....	17
Fra budsjettkomiteen til stortingsdebatt, 1910–1911 .....	19
<b>Kapittel 3 – «Det Arctanderske kvakksalvarraad» og maksgrensen på kommunal inntektsskatt.....</b>	<b>21</b>
Lovforslagets bakgrunn.....	22
Lovforslagets detaljer.....	24
Det kommunale selvstyret.....	27
Munisipalsosialismen og stemmeretten .....	31
Kommunal ekspansjon og balansering av budsjettene.....	34
En rettferdig fordeling av skattebyrden: Fradragsregler og reduksjonstabeller.....	38
Maksgrensen som premiss for selvangivelsen .....	39
Kapitteloppsummering .....	42
<b>Kapittel 4 – Utskipningsskatten og striden mellom by og land.....</b>	<b>45</b>
Utskipningsskattens historie og virkemåte, ca. 1882–1911 .....	45
Rettssakene og utfordringer knyttet til utskipningsskatten .....	47
Proposisjoner og innstillinger.....	49



Hovedspørsmålet i debatten - Felles interesser eller konflikt?.....	51
Kun by mot land konflikt? .....	54
En primitiv og urettferdig beskatningsmåte? .....	56
Representantenes bakgrunn og partitilhørighet.....	57
Kapitteloppsummering .....	59
<b>Kapittel 5 – Konklusjon.....</b>	<b>61</b>
Maksgrensen på den kommunale inntektsskatten .....	62
Utskipningsskatten .....	64
Avsluttende bemerkning .....	66
<b>Litteraturliste.....</b>	<b>67</b>
<b>Trykte primærkilder.....</b>	<b>69</b>

## Kapittel 1 – Introduksjon

Den 18. august 1911 vedtok Stortinget nye skattelover for land- og bykommuner etter en lang politisk prosess. Skattelovene av 1911 reformerte i hovedsak de tekniske aspektene ved skattelovgivningen, og ble betegnet som en «milepæl» for Norges skattevesen i tidsperioden.<sup>1</sup> Det var et tverrpolitisk stortingsflertall som stemte gjennom de skattetekniske reformene. Det stod likevel sterk strid om enkelte paragrafer, særlig to spørsmål. Forslaget om å innføre en maksgrense på den kommunale inntektsskatten samt spørsmålet om å avvikle den såkalte utskipningsskatten.

Bakteppet for skattelovene av 1911 var et Norge i økonomisk utvikling. Nye næringer og virksomheter vokste fram, og ikke alle kunne beskattes effektivt i det gjeldende skattelovverket.<sup>2</sup> Utviklingen gjorde nemlig at det ikke tok lang tid før det fra ulike hold ble fremmet forslag om nye revisjoner etter de forrige skattelovene fra 1882. Historiker Arne Haugen har derfor karakterisert skattelovene av 1882 som «... for primitiv i forhold til den økonomiske virkeligheten i Norge».<sup>3</sup>

På 1800-tallet og fram til 1911 ble skattleggingen hovedsakelig basert på skjønn. Et eksempel på dette var eiendomsskatten som hadde spilt en viktig rolle i skattesystemet. Utover århundret fikk eiendomsskatten gradvis redusert betydning for den kommunale beskatningen. Samtidig fikk skatt på inntekt og formue en stadig viktigere rolle. Bruken av inntekt og formue som skattefundamenter krevde et effektivt ligningsapparat som kunne operere etter klarere regler enn det som var mulig med det eksisterende lovverket.<sup>4</sup>

Skattemyndighetene ønsket derfor å forbedre skattesystemet ved å gå bort fra en skjønnbasert ligning. Selvangivelsen var den ønskede løsningen på utfordringene myndighetene stod ovenfor ved århundredskiftet. Det var klart at det var skattyterne selv som hadde best kjennskap til sin egen økonomi. Selvangivelsen skulle derfor utnytte dette poenget og skape en rettferdig og presis beregning av skattetrykket basert på informasjonen skattyterne selv oppga. Stortinget hadde også debattert selvangivelsen ved tidligere

---

<sup>1</sup> Haugen, *På ære og samvittighet: Skatteetatens historie etter 1892*, 2005: 14

<sup>2</sup> Hovland i *Folkestyre i by og bygd: Norske kommuner gjennom 150 år*, 1987: 89-90

<sup>3</sup> Haugen 2005: 79

<sup>4</sup> Haugen 2005: 28-31

anledninger, men antakelser om manglende støtte i opinionen hadde gjort den uaktuell før 1911.<sup>5</sup> I 1911 gikk et tverrpolitisk flertall inn for å innføre selvangivelsen.

Forholdet mellom stat og kommune var et sentralt og stadig aktuelt spenningsforhold som preget stortingsdebatten om skattelovene. Haugen beskrev forholdet mellom stat og kommune som en «rød tråd» gjennom mange tiår med debatt om skatt på 1800- og 1900-tallet da spørsmålet stadig var aktuelt.<sup>6</sup> Myndighetenes ansvarsoppgaver og beskatning hadde vært fordelt mellom stat, amt (fylke) og kommune siden 1837. Selv om skattelovene av 1911 omhandlet den kommunale beskatningen, fikk lovene også konsekvenser for forholdet mellom staten og kommunene.

Fram til 1911 stod kommunene i Norge fritt til å bestemme nivået på den kommunale inntektsskatten. I 1911 gikk Stortinget inn for å innskrenke denne friheten. Med lovendringen i 1911 fikk kommunene maksimalt lov til å kreve inn en inntektsskatt på 12 prosent.<sup>7</sup>

Historiker Yngve Flo betegnet stortingsdebatten om maksgrensen som «ein kulminasjon på ein viktig prinsipiell strid kring det kommunale sjølvstyrets funksjon og status, og ei førebels avrunding av ein viktig ideologisk tvikamp».<sup>8</sup> Forslaget om å innføre et øvre tak på den kommunale inntektsskatten var et av de viktigste stridsspørsmålene i stortingsdebatten om skattelovene.

Forslaget om å avvikle den såkalte utskipningsskatten var omstridt i Stortinget, særlig mellom representantene fra henholdsvis byene eller landkommuner. Utskipningsskatten var betegnelsen på en særskilt regel for beskatning av eksportvirksomhet. Diskusjonen om utskipningsskatten var en del av debatten om prinsippet om stedbunden beskatning.

Spørsmålet om stedbunden beskatning handlet om hvor og hvordan næringsvirksomheter som krysset kommunegrenser skulle beskattes. Normen i skattelovgivningen var at skattyterne skulle beskattes i sin bostedskommune eller hvor næringsvirksomheten lå. Utskipningsskatten var et avvik fra denne normen og paragrafen fordelte skatteinntektene mellom kommunen hvor varene ble produsert og kommunene hvor eksporten foregikk.

Siden utskipningsskatten i stor grad gagnet bykommunene, skapte den splid mellom by- og landrepresentantene i Stortinget. Utfallet av debatten om utskipningsskatten hadde

---

<sup>5</sup> Skattelovkomiteens innstilling, vedlegg i Ot.prp. nr. 5, 1904: 230

<sup>6</sup> Haugen 2005: 13

<sup>7</sup> Hovland 1987: 121

<sup>8</sup> Flo, *Staten og sjølvstyret: Ideologiar og strategiar knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900*, 2004: 95

konsekvenser for skatteinntektene til kommunene, og følgelig var den viktig for representantenes hjemkommuner. Spenningsforholdet mellom by og land var et stadig tilbakevendende spenningsforhold på 1800- tallet.<sup>9</sup>

### **Avgrensning og problemstillinger**

Denne masteroppgaven handler om skattelovene av 1911. Skatt er utvilsomt et viktig tema i samfunnet, men hva er det som gjør det viktig og interessant å forske på skattheorie? Tidligere redaktør i tidsskriftet *Skatterett*, Frederik Zimmer, argumenterer for at det er flere grunner til å forske på skattereglenes historie. Fra et rent juridisk perspektiv gir skattelovens utvikling verdifull innsikt på innholdet i dagens lover, samtidig som de også kan få direkte betydning for innholdet i dagens rettsregler.<sup>10</sup> I en historiefaglig sammenheng er det liten tvil om at forskning på skattens historie også gir verdifull innsikt i tidligere tiders samfunnsforhold. Historien om skatt kan på mange måter fortelle oss mer om samfunnet enn bare de tekniske og juridiske aspektene ved skattevesenet i perioden. Derfor er skatt et uunngåelig tema som var like dagsaktuelt i 1911 som det er i dag.

Hensikten med denne oppgaven er å analysere stortingsdebattene om sentrale stridsspørsmål i Stortingets behandling av skattelovene av 1911. Innledningsvis redegjorde jeg kort for to stridsspørsmål som var maksgrensen på den kommunale inntektsskatten og utskipningsskatten. Jeg har avgrenset temaet til disse to paragrafene nettopp på bakgrunn av at de var omstridte i en stortingsdebatt som ellers var preget av en bred tverrpolitisk enighet.<sup>11</sup>

I lys av oppgavens formål er oppgavens hovedproblemstilling formulert som følger: Hvorfor innførte Stortinget en øvre grense på den kommunale inntektsskatten samt avvirket den såkalte utskipningsskatten? De to paragrafene behandles i hvert sitt kapittel, og vil derfor bygges på hver sin underproblemstilling.

Kapittelet om den øvre grensen på den kommunale inntektsskatten er lagt til kapittel 3 og har følgende problemstilling: Hvordan og hvorfor argumenterte stortingsrepresentantene for og imot en øvre grense på den kommunale inntektsskatten i stortingsdebattene?

---

<sup>9</sup> Haugen 2005: 14; Zimmer, *Skatteretten - et lengdesnitt: Skatterettens utvikling i Norge de siste ca. 200 år*, 2022: 130

<sup>10</sup> Zimmer 2022: 126

<sup>11</sup> Næss, *Skatteloven 1911*, 1976: 2

Kapittelet om utskipningsskatten er lagt til kapittel 4 og forsøker å svare på følgende problemstilling: Hvorfor ble utskipningsskatten avvirket, og hvordan preget fordelingen mellom by og land diskusjonen i den tilhørende stortingsdebatten?

### **Fremgangsmåte og kilder**

Denne masteroppgaven bygger på en kvalitativ empirisk tilnærming og metodikk. I dette legges det at kildene studeres kvalitativt og det er mine tolkninger og analyser som legges til grunn for de konklusjoner som sluttes. En kvalitativ tilnærming har vært en hensiktsmessig fremgangsmåte i denne oppgaven ettersom kildematerialet er tekstbasert og i liten grad kvantifiserbart.

I 1899 nedsatte finansdepartementet en komité for revisjon av skattelovgivningen. Den såkalte Skattelovkomiteen overleverte i 1904 sin innstilling med utkast til nye skattelover. Skattelovkomiteens innstilling dannet det faglige grunnlaget for den politiske prosessen knyttet til skattelovene. Senere utarbeidet regjeringene Knudsen og Konow (SB)<sup>12</sup> to proposisjoner hvor regjeringene presenterte sine utkast til lover samt begrunnet sine synspunkter. I Stortinget arbeidet budsjettkomiteen (dagens finanskomité) i to omganger med skattelovene og produserte to innstillinger. Odels- og Lagtinget debatterte lovforslagene i flere omganger i løpet av sommeren 1911 før lovene ble vedtatt den 18. august 1911.

Omfanget av primærkilder som skal tolkes og analyseres i denne oppgaven er dermed omfattende og spenner seg over flere tusen sider. Til sammen utgjør disse dokumentene primærkildene som legges til grunn for mine tolkninger og analyser i denne oppgaven.

I lys av de problemstillingene jeg har presentert er også kildematerialet avgrenset til de delene av materialet som er relevant for behandlingen av den kommunale inntektsskatten og utskipningsskatten. Stortingsdebattene vil dog være de viktigste primærkildene for å besvare problemstillingene, selv om jeg også vil benytte proposisjonene og innstillingene.

Proposisjonene og innstillingene vil i større grad være viktige for bakgrunnsinformasjon om lovenes tilblivelse og lovforslagene.

Fra et kildekritisk perspektiv er det viktig å merke seg at disse kildene er politiske dokumenter. Dette innebærer at dokumentene er skapt av personer med en politisk mening, og

---

<sup>12</sup> SB for Søndre Bergenhus

med et formål om å begrunne partenes respektive standpunkter. Av denne grunn må politikernes påstander og argumenter forstås i den sammenhengen de blir fremsatt. De ulike dokumentene i det aktuelle kildematerialet må også tolkes forskjellig. Proposisjonene og innstillingene var grundig utarbeidede dokumenter som skulle presentere aktørenes standpunkter på en ryddig og ordentlig måte. Stortingsdebattene kunne gjerne ha en høyere temperatur og følelsesladde argumenter. Til slutt er det viktig å understreke at det nettopp er de ulike partenes synspunkter og argumenter som skal undersøkes i oppgavens hoveddel.

### **Tidligere forskning og sekundærlitteratur**

Denne oppgaven støttes opp av et bredt utvalg av sekundærlitteratur. Sekundærlitteraturen vil bidra med perspektiver på konteksten til den politiske prosessen og Stortingets behandling av skattelovene i 1911. En oversikt over de lange linjene i den politiske og økonomiske utviklingen kan gi en bredere forståelse av debattens innhold med informasjon som ikke fremkommer i primærkildene.

Den generelle tendensen innenfor norsk skatthehistorie på 1800- og 1900-tallet er at forskningen innenfor feltet er mangelfull. Dette gjelder skattelovene av 1911, men også andre skattelover som for eksempel lovene av 1863, 1882 og 1921. Flere kjente og betydningsfulle oversiktsverk om norsk historie i tidsperioden tar i større grad opp andre temaer som industrialisering, demokratisering og politisk historie. Dette gjelder for eksempel bøkene *Norge i støpeskjeen: 1884–1920*<sup>13</sup> av Per Fuglum og *Et splittet samfunn: 1905-35* av Knut Kjeldstadli.<sup>14</sup> I bøker om norsk økonomisk historie er skatt et tema, men skattelovene av 1911 nevnes ikke i for eksempel *Norges økonomiske historie, 1815–1970* av Fritz Hodne.<sup>15</sup>

Av forskning som er gjort på skatthehistorien på 1800- og 1900-tallet utpeker historikere som Edgar Hovland og Harald Espeli seg med flere artikler. Hovland har blant annet skrevet artiklene *Skattelovene 1882 – Hundre år* og *Aktuelle skatteproblemer for 100 år siden* som omhandler viktige skattereformer på 1800-tallet.<sup>16</sup> Espeli har skrevet en rekke artikler om temaet skatt i tidsperioden og jeg vil særlig fremheve *Beskatningen av aksjeselskap før Norge fikk en aksjelov i 1910* og *Beskatningen av aksjeselskapene og aksjonærene i skattelovene av*

---

<sup>13</sup> Fuglum, 1995

<sup>14</sup> Kjeldstadli 1994

<sup>15</sup> Hodne 1981

<sup>16</sup> Hovland 1982; Hovland 1974

1911 fra 2021.<sup>17</sup> I Espelis artikler er fokusområdet aksjeselskaper og beskatningen av disse, men artiklene berører også temaer som skattelovene av 1911 og prinsippet om stedbunden beskatning.

De ulike partienes historie gir viktige perspektiver på stortingsrepresentantenes meninger og holdninger, samt hvordan disse kan ha spilt en rolle i stortingsdebatten. Leiv Mjeldheims *Den gyldne mellomvegen: Tema frå Venstres historie, 1905–1940*<sup>18</sup> og Øyvind Bjørnsons *Arbeiderbevegelsens historie i Norge (bd.2): På klassekampens grunn, 1900–1920*<sup>19</sup> om arbeiderbevegelsen beskriver ikke om partienes skattepolitikk. Alf Kaartvedt har skrevet Høyres partihistorie: *Høyres historie (bd.1): Drømmen om borgerlig samling, 1884–1918*. Kaartvedt omtaler skatt og toll som sentrale saker for partiet i den aktuelle perioden. I denne forbindelse nevner Kaartvedt skattelovene av 1911. Kaartvedt beskriver her hvordan Høyres skattepolitiske profil handlet om å føre en sparsommelig skatte- og budsjettpolitikk der partiet ønsket å redusere både det offentlige inntekter og utgifter.<sup>20</sup>

Mjeldheim har i tillegg utgitt en bok om ministeriet Konow.<sup>21</sup> Boken ble opprinnelig skrevet som en hovedoppgave, men ble senere revidert og utgitt i bokform. Mjeldheim utforsker både regjeringdannelsen og regjeringens oppløsning. Skattelovene er ikke et tema i boken og Mjeldheim peker på reguleringsloven som dominerende for det offentlige ordskiftet i 1911.

Hovedoppgaven *Skatteloven 1911* av Torgeir Næss er det mest betydningsfulle verket som er gitt ut om skattelovene av 1911.<sup>22</sup> Næss beskriver skattelovenes tilblivelse, økonomiske og politiske bakgrunner samt skattepolitiske motsetninger. Næss dekker en større del av lovverket med det tilhørende offentlige ordskiftet og har blant annet brukt aviser som kilder. Maks grensen på den kommunale inntektsskatten blir også behandlet kort. Det hele gjøres med et spesielt fokus på Venstres betydning for lovenes tilblivelse og rolle i stortingsdebattene.

En av de viktigste publikasjonene om skattelovene av 1911 er Per Ryghs bok *Om begreberne formue og indtægt*.<sup>23</sup> Rygh, som var høyesterettsadvokat skrev boken med hensikten å redegjøre for de tekniske og juridiske aspektene ved lovverket. Ryghs bok er derfor ikke en

---

<sup>17</sup> Espeli 2021a; Espeli 2021b

<sup>18</sup> Mjeldheim 2006

<sup>19</sup> Bjørnson 1990

<sup>20</sup> Kaartvedt 1984: 149-157

<sup>21</sup> Mjeldheim, *Ministeriet Konow, 1910-1912: Ein studie i parlamentarisme og partipolitikk*, 1955

<sup>22</sup> Næss 1976

<sup>23</sup> Rygh 1923

historisk fremstilling av lovene, men heller en fremstilling som søker å gi svar på praktiske spørsmål om lovene og deres virkemåte.

Edgar Hovlands kapittel «Gro og glanstid, 1837-1920» i boken *Folkestyre i by og bygd: Norske kommuner gjennom 150 år* er et viktig bidrag til forskningen på skattelovene av 1911.<sup>24</sup> Hovlands kapittel tar hovedsakelig for seg utviklingen i Norges kommuner. Hovland beskriver hvilke endringer som ble gjort i skattesystemet og hvordan disse endringene påvirket kommunefinansene. Blant annet omtaler Hovland kort den kommunale inntektsskatten og maksgrensen som ble vedtatt i 1911.

Helge Seips *Kommunenes økonomi* fra 1949 handler om den kommunale økonomien fra 1837 til 1945. Skattelovene har naturligvis spilt en viktig rolle for kommunefinansene, og i forbindelse med skattelovene av 1911 er det særlig lovenes virkning på den kommunale økonomien som behandles av Seip.

Arne Haugens *På ære og samvittighet: Skatteetatens historie etter 1892* fra 2005 handler om skatteetatens historie. Haugen tar for seg samspillet mellom utviklingen i skattesystemet og ligningsapparatet i Skatteetaten. Om skattelovene av 1911 skriver Haugen blant annet om maksgrensen på den kommunale inntektsskatten, men vier mest oppmerksomhet til selvangivelsen da denne hadde stor betydning for Skatteetaten.

Yngve Flos doktorgradsavhandling *Staten og sjølvstyret: Ideologiar og strategiar knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900*<sup>25</sup> handler om det kommunale selvstyret i tidsperioden. Flos avhandling gir viktige perspektiver på forholdet mellom staten og kommunene i perioden. Her skriver Flo i dybden om den politiske behandlingen av maksgrensen på den kommunale inntektsskatten i større grad enn de foregående verkene.

I forskningen på skattelovene av 1911 som jeg har redegjort for ser vi at det hovedsakelig er maksgrensen på den kommunale inntektsskatten og selvangivelsen som har blitt forsket på. Når det kommer til utskipningsskatten som behandles i kapittel fire er situasjonen annerledes. I motsetning til maksgrensen på den kommunale inntektsskatten er forskningen på utskipningsskatten mer eller mindre ikke-eksisterende. Utskipningsskatten nevnes kun kort i en artikkel av Hovland i forbindelse med skattelovene av 1882.

---

<sup>24</sup> Hovland 1987

<sup>25</sup> Flo 2004



## **Kapittel 2 – Skattelovene i kontekst: Fra lovutkast til stortingsdebatt**

Hensikten med dette kapittelet er å plassere skattelovene av 1911 i en historisk kontekst. Jeg vil redegjøre for viktige politiske og økonomiske aspekter ved samfunnet i tidsperioden som ledet opp til stortingsdebattene i 1911. Innledningsvis i kapittelet vil jeg gå nærmere inn på skattesystemet i Norge fra ca. 1863 til 1911. Her vil jeg redegjøre kort for blant annet eiendoms-, formues- og inntektsskattens utvikling. Deretter vil jeg redegjøre for det politiske landskapet fra ca. 1905 til 1911. Deretter vil jeg redegjøre kort for Skattelovkomiteen, dens sammensetning og innstilling, samt betydning for det videre arbeidet med skattelovene. Til slutt vil jeg i kapittelet gå nærmere inn på saksbehandlingen fra 1909 til 1911, samt stortingsvalget i 1909 og hvordan valget påvirket Stortingets behandling av skattelovene.

### **Skattesystemet i Norge før 1911**

Ifølge Frederik Zimmer er skatter «... i første rekke et økonomisk og politisk interesseområde. Skatter utskrives og innkreves først og fremst for å finansiere – eller mer fagøkonomisk uttrykt – skaffe økonomisk rom for – offentlig forbruk og investeringer samt overføringer til den private sektor (f.eks. i form av trygd, næringsstøtte, subsidier o.l.)». <sup>26</sup> På 1800-tallet var denne sammenhengen mellom det offentlige forbruket og inntektene tydelig. Forbruket var beskjedent, og behovet for skatteinntekter til finansieringen av forbruket var derfor tilsvarende beskjedent. Vi skal videre se nærmere på grunntrekkene i det norske skattesystemet med fokus på perioden 1863–1911.

Etableringen av det kommunale selvstyret i Norge innebar en vertikal maktfordeling av ansvar og oppgaver mellom lokale og statlige myndigheter. Grensene for hvem som skulle finansiere hva var gjerne noenlunde flytende, og ofte kunne de statlige og lokale myndighetene samarbeide om oppgavene. <sup>27</sup>

Mellom 1836 og 1892 var det ingen direkte skatt på inntekt og formue til staten. I denne perioden fikk staten sine inntekter indirekte gjennom avgifter, hovedsakelig tollavgifter på import og eksport av varer. Selv etter gjeninnføringen av direkte skatt på inntekt og formue til staten i 1892 var denne beskjeden fram til godt ut på 1900-tallet. <sup>28</sup> Fraværet av direkte skatt til

---

<sup>26</sup> Zimmer, *Lærebok i skatterett*, 2018: 25

<sup>27</sup> Hovland, *Aktuelle skatteproblemer for 100 år siden*, 1974: 498

<sup>28</sup> Haugen, *På ære og samvittighet: Skatteetatens historie etter 1892*, 2005: 33

staten gjorde at kommunene var alene om å kreve inn skatt på formue og inntekt.<sup>29</sup> For den skattebetalende befolkningen var det derfor i all hovedsak den lokale kommunen man måtte forholde seg til når det gjaldt spørsmål om skatt.

På 1800-tallet var den økonomiske strukturen i Norge forskjellig fra by til landkommuner. På landet var de fleste innbyggerne til en viss grad selvforsynt av for eksempel klær og mat. Denne strukturen ble kalt naturalhusholdningen. I byene var det derimot vanligere med lønnsarbeid, for eksempel i industrien. Denne strukturen ble kalt pengehusholdningen ettersom innbyggerne i byene måtte kjøpe og bytte til seg nødvendige varer.<sup>30</sup> Den økonomiske strukturen var i utviklingen gjennom hele 1800-tallet. Pengehusholdningen ble vanligere og vanligere ved århundreskiftet, særlig på landet.

Forskjellene i den økonomiske strukturen forankret seg i skattesystemet, ifølge Hovland.<sup>31</sup> Lovene og reglene for skattlegging av innbyggerne var spredt utover flere lover. Desentraliseringen skyldtes at skatter ble krevd inn til spesielle formål og samlet i såkalte «kasser». Eksempelvis var det forskjellige særlover for beskatningen av innbyggerne i formannskapsloven, veiloven, fattigloven og skoleloven hvor skattene gikk til de respektive formålene.<sup>32</sup>

Etter 1837 var eiendomsskatten den dominerende formen for kommunal beskatning. I distriktene ble eiendomsskatten, også kalt matrikkelskatten, utlignet basert på eiendommens antatte verdi og avkastning. Den var ikke særlig nøyaktig beregnet, men ettersom skattebyrden på dette tidspunktet var lav, oppstod det sjeldent høylytte krav om en mer rettferdig fordeling av skatten.<sup>33</sup> I byene var eiendomsskatten basert på eiendommens branntakst eller særegne skattetakster som ble bestemt lokalt.

På 1800-tallet gjennomgikk Norge store endringer som følge av industrialisering og en fremvoksende markedsøkonomi. Nye virksomheter som ikke like lett lot seg skattlegges ved matrikkelen, vokste fram. Ifølge Hovland var ikke en eiendoms antatte verdi og avkastning lenger et godt mål på en persons skatteevne.<sup>34</sup> Utviklingen belyste matrikkelskattens svakheter, og misnøyen mot den vokste

---

<sup>29</sup> Haugen 2005: 28

<sup>30</sup> Hovland i *Folkestyre i by og bygd: Norske kommuner gjennom 150 år*, 1987: 87

<sup>31</sup> Hovland 1987: 87

<sup>32</sup> Hovland 1974: 501

<sup>33</sup> Hovland 1987: 90

<sup>34</sup> Hovland 1987: 89-90

Eiendomsskattens betydning var stor i første halvdel av 1800-tallet, men ble gradvis erstattet av skatt på inntekt og formue. I 1851 ble 74 prosent av landkommunenes skatteinntekter utlignet på matrikkelen, altså som eiendomsskatt. De resterende 26 prosentene ble utlignet på inntekt og formue. I byene var forholdet omvendt og 33 prosent ble utlignet som eiendomsskatt mot 67 prosent på inntekt og formue.<sup>35</sup> I 1890 var forholdene i landkommunene snudd. Eiendomsskatten utgjorde da kun 39 prosent mot inntektsskattens 61 prosent av de kommunale skatteinntektene. På bare noen tiår ser vi tydelige endringer i beskatningsforholdene. I byene økte også inntekts- og formueskattens andel fra 67 til 75 prosent, men noe mindre enn i distriktene.<sup>36</sup>

1863 var, ifølge Haugen, et viktig år for overgangen fra eiendomsskatten til inntektsskatten som den viktigste formen for beskatning. I 1863 ble byenes skattevesen reformert ved byskatteloven, som var en samlet lov for beskatning av innbyggere i alle norske byer. Byskatteloven fastsatte nye og klarere regler og definisjoner for ligning av inntekt og formue.<sup>37</sup> Loven satte også opp regler for hvordan utnyttelsen av de forskjellige skattefundamentene skulle foregå. Inntektsskattens betydning ble dermed ytterligere befestet i byene. Følgelig måtte også ligningsapparatet i bykommunene bygges ut for å effektivisere innkrevingsarbeidet.<sup>38</sup>

1863 var et vel så viktig år for skattesystemet i distriktene. Fattigloven av 1863 gjorde det obligatorisk for kommunene å hente minst halvparten av inntektene til fattigkassene fra skatt på inntekt og formue.<sup>39</sup> Dermed måtte det også utarbeides definisjoner på inntekt og formue, samt et ligningsapparat som kunne kreve inn skattene. Til tross for de nye lovene varierte lovpraksisen i distriktene. Dette gjaldt både skattenes størrelse, men også hvordan de ble regnet ut. Likevel betegnet Edgar Hovland 1963-lovene som «... et stort fremskritt rent skatteteknisk».<sup>40</sup>

I 1882 vedtok Stortinget «Loven om land- og bykommunenes skattevesen vedtatt etter mange år i emning. Arbeidet med lovene hadde startet kort tid etter gjennombruddet i 1863.

Bakgrunnen for de nye lovene var et ønske om å utrede to viktige skattespørsmål: For det første ønsket myndighetene å overføre en enda større del av skatten på matrikkelen over på

---

<sup>35</sup> Haugen 2005: 28

<sup>36</sup> Haugen 2005: 28

<sup>37</sup> Haugen 2005: 28

<sup>38</sup> Hovland 1987: 90

<sup>39</sup> Seip, *Kommunenes økonomi*, 1949: 41

<sup>40</sup> Hovland 1987: 91

inntekt og formue. For det andre ønsket man å forandre fordelingen av skattefundamentene mellom kommunene.<sup>41</sup>

Skattelovene av 1882 ble vedtatt etter en lang strid om skattespørsmål mellom by- og landkommuner. Striden mellom by og land resulterte i at bykommunenes økonomi ble svekket. Skatteplikten ble tettere knyttet opp mot skattyterens bosted eller virksomhetens beliggenhet.<sup>42</sup> Denne endringen medførte at en rekke skattytere som tidligere var skattepliktige for virksomhet i byene skulle beskattes i sin hjemmehørende landkommune. Som følger av dette tapte bykommunene skatteinntekter til landkommunene, noe som igjen førte til en økning av skattebyrden for byenes innbyggere.<sup>43</sup>

Skattelovene av 1882 samlet skattelovgivningen til et lovverk. Det var riktignok fortsatt separerte skattelover for by- og landkommuner. Dette forenklet skattesystemet betydelig ved at kommunenes inntekter og utgifter ble samlet på et budsjett. Samtidig ble reglene gjort mer ensartet for skattytere over hele landet.<sup>44</sup> Landkommunene fikk større frihet til å velge skattefundamenter, altså om skattene skulle utlignes på formue, inntekt eller eiendom. Dette førte til at skatt på inntekt og formue ble benyttet i større grad.

I 1892 ble statsskatten gjeninnført, og skattytere måtte for første gang siden 1836 betale skatt av inntekten sin til staten.<sup>45</sup> Forslaget om å gjeninnføre statsskatten berodde på et ønske om en mer rettferdig fordeling av skattebyrden. Som kjent var statens inntektskilde på store deler av 1800-tallet indirekte skatter som for eksempel toll på forbruksvarer. Disse avgiftene rammet de lavere inntektsgruppene i samfunnet hardere enn de øvre klassene.<sup>46</sup> Både den kommunale og statlige inntektsskatten hadde rundt århundreskiftet et svakt preg av progresjon slik at skattebyrden økte med inntektens størrelse.

### **Det politiske landskapet, 1905–1911**

Samlinger og splittelser preget det politiske landskapet i forkant av 1911. Før unionsoppløsningen med Sverige hadde Høyre og moderate krefter i Venstre samlet seg i Samlingspartiet. Christian Michelsen ledet partiet, og han kjempet mot radikale krefter i

---

<sup>41</sup> Hovland, *Skattelovene av 1882 – 100 år*, 1982: 316

<sup>42</sup> Hovland 1982: 324

<sup>43</sup> Hovland 1982: 326

<sup>44</sup> Hovland 1982: 321

<sup>45</sup> Hovland 1974: 510

<sup>46</sup> Fuglum, *Norge i støpeskjeen: 1884–1920*, 1995: 473

Venstre om blant annet dyre sosiale reformer.<sup>47</sup> Etter unionsoppløsningen blusset gamle konfliktlinjer opp, noe som svekket kreftene som tidligere hadde dannet samlingspartiet. Ved valget i 1906 fikk Samlingspartiet 36 av 123 mandater på Stortinget mot Venstres 77, noe som gjorde at Michelsen var avhengig av støtte fra deler av Venstres stortingsgruppe.<sup>48</sup> Valgutfallet svekket dermed samlingspolitikken. Grunnet helsemessige årsaker gikk Michelsen kort tid senere av til fordel for Jørgen Løvlands regjering.

Samtidig som samlingspolitikken var i retrett var det tydelig at også Venstres stortingsgruppe opplevde splittelse. Selv om stortingsgruppen til Venstre var i flertall, var de ikke en ensartet gruppe. Venstres styrke var i realiteten ikke så sterk som det kunne se ut til basert på valgresultatene fra 1906. Omtrent en tredjedel av Venstres stortingsgruppe var kun løst tilknyttet Venstre og stemmegivningen i de ulike sakene var ikke nødvendigvis sammenfallende med den resterende partigruppen. Denne splittelsen i Venstre var delvis grunnen til at Michelsens samlingsregjering ble sittende, til tross for et solid flertall for Venstre i stortingsvalget.<sup>49</sup>

Grunnet den løse organiseringen av Venstre på Stortinget ønsket partiet å løse det man betegnet som et «lojalitetsproblem».<sup>50</sup> Gjennom konsolideringen av Venstre løste partiet indre konflikter ved å skille ut de som ikke støttet regjeringen. Konsolideringen av Venstre skilte ut de mest konservative kreftene i partiet, men det var likevel ikke slik at Venstre var blitt et fullstendig samlet parti ettersom partiet fortsatt hadde moderate krefter i seg.<sup>51</sup> Som følger av konsolideringen overtok Gunnar Knudsens første regjering makten.

I den samme perioden som Venstre etablerte seg som hegemonisk parti i Norge, var Arbeiderpartiet i sin spede begynnelse. Tidlig på 1900-tallet fikk partiet sitt politiske gjennombrudd da dets tre første representanter ble valgt inn på Stortinget i 1903.<sup>52</sup> Det politiske gjennombruddet skulle i første omgang vise seg på kommunalt nivå. I løpet av årene 1900–1910 gjorde Arbeiderpartiet flere gode valg i de store byene. I Kristiania ble partiet jevnstore med, og etter hvert større enn, Venstre.<sup>53</sup> En av partiets kjernesaker var

---

<sup>47</sup> Kjeldstadli, *Et splittet samfunn: 1905-35*, 1994: 23

<sup>48</sup> Fuglum 1995: 436

<sup>49</sup> Mjeldheim, *Den gylne mellomvegen: Tema frå Venstres historie, 1905–1940*, 2006: 51-52

<sup>50</sup> Mjeldheim 2006: 68

<sup>51</sup> Mjeldheim 2006: 80

<sup>52</sup> Bjørnson, *Arbeiderbevegelsens historie i Norge (bd.2): På klassekampens grunn, 1900–1920*, 1990: 211

<sup>53</sup> Bjørnson 1990: 225-226

stemmeretten som ble utvidet i flere omganger inntil kvinner også fikk allmenn stemmerett i 1913.

Et annet av partiets mål var fra begynnelsen å innføre en progressiv statsskatt som skulle omfordele skattebyrden, samt å sløyfe tollavgifter på nødvendige forbruksvarer.<sup>54</sup> Den progressive skatten ble innført allerede i 1895, delvis som en konsekvens av at Venstre ønsket å beholde arbeiderstemmer. Venstre gikk derfor med på å reformere skattelovgivningen. Den progressive statsskatten kan i så måte sees på som et eksempel på hvordan Arbeiderpartiet sakte, men sikkert vant stemmer fra Venstre ved å ta opp arbeidernes kjernesaker på bekostning av Venstre.<sup>55</sup> Til tross for at Venstre i økende grad tok initiativ til å løse sosiale problemer vokste Arbeiderpartiet som politisk motstander.

Venstre var til dels avhengig av Arbeiderpartiet for å få flertall i Stortinget. Konsolideringen av Venstre gjorde det umulig å sette sammen en flertallsregjering. Knudsenregjeringen var derfor en mindretallsregjering, noe som var uvanlig på denne tiden.<sup>56</sup> Denne utviklingen betegnet historiker Per Fuglum som «underlig» da de to partiene stadig vekk havnet i opphetede diskusjoner, samtidig som Knudsen tok sterk avstand fra sosialistene i Arbeiderpartiet.<sup>57</sup>

I 1909 stiftet venstremenn som var imot konsolideringen partiet Frisinnede Venstre. Frisinnede Venstre tok det samme året opp et samarbeid med Høyre.<sup>58</sup> Frisinnede Venstres politiske linje var til dels liberalistisk, spesielt i partiets begynnelse. Partiet beveget seg senere bort fra denne linjen, og kjempet i større grad for økt statlig regulering.<sup>59</sup>

Valget i 1909 hadde ikke gitt Knudsens regjering flertallet den håpet på. Regjeringen gikk derfor av til fordel for en ny regjeringskoalisjon bestående av Frisinnede Venstre og Høyre med Wollert Konow (SB) som statsminister. Den nye regjeringen tiltrådte i januar 1910 kort tid etter at Stortinget begynte årets sesjon.

Konows regjering har i ettertid blitt ansett som tafatt i sin politikk ettersom indre motsetninger preget regjeringspartiene. Dette kan delvis forklares med at de mest erfarne politiske lederne i Høyre ikke ble valgt inn i regjeringen, hvilket svekket dens autoritet.<sup>60</sup> Konowregjeringen var

---

<sup>54</sup> Fuglum 1995: 428

<sup>55</sup> Bjørnson 1990: 228-229

<sup>56</sup> Mjeldheim 2006: 76

<sup>57</sup> Fuglum, *Én skute – Én skipper: Gunnar Knudsen som statsminister*, 1989: 79-80

<sup>58</sup> Fuglum 1995: 446

<sup>59</sup> Hveding i *Clios tro tjener: Festskrift til Per Fuglum*, 1994:

<sup>60</sup> Fuglum 1995: 447

allerede fra begynnelsen preget av et ujevnt styrkeforhold mellom partiene, samt skepsis seg imellom. Selv om Frisinnede Venstre var et betraktelig mindre parti enn Høyre, fikk Frisinnede Venstre statsministerposten i tillegg til flere av statsrådpostene i regjeringen. Dette gikk Høyre med på av taktiske grunner ettersom de ikke ønsket at deres regjeringsdannelse skulle føre Frisinnede Venstre tilbake til det konsoliderte Venstre.<sup>61</sup>

Wollert Konow var opprinnelig en radikal Venstremann som begynte sin politiske karriere under Johan Sverdrups kamp mot embetsmannsstaten.<sup>62</sup> Da han i 1909 var medgrunnlegger av Frisinnede Venstre hadde dette sitt opphav i hans ønske om en forsiktig finans- og økonomisk politikk. I tillegg var han bekymret for det han mente var et inngrep i eiendomsretten i det konsoliderte Venstres forslag til konsesjonslover.<sup>63</sup> Saker som preget Konows regjeringstid var striden om konsesjonslovene, målsaken, avholdssaken og naturligvis skattelovene av 1911.

### **Skattelovkomiteen**

Skattelovkomiteen spilte en svært viktig rolle for utarbeidelsen av skattelovene som ble vedtatt i 1911. Finansdepartementet hadde opprettet Skattelovkomiteen i 1899 med hensikten at komiteen skulle utrede mulighetene for å innføre selvangivelsen.

Skattelovkomiteen bestod av Sofus Arctander, Frants Beyer, Andreas Karset, Peter Olaus Skjeflo og Jens Edvard Thomle. Senere forsterket Finansdepartementet komiteen med Alf Bjercke og Georg Thilesen.<sup>64</sup> Skattelovkomiteen valgte Sofus Arctander til formann for komiteen. Arctander var opprinnelig venstrepolitiker, men i 1909 var han en av medgrunnleggerne av Frisinnede Venstre, samtidig som han gikk inn i Konows regjering som handelsminister. I tillegg var han formann i Norges øverste ligningsorgan, riksskattestyret, mellom 1893 og 1924. Historiker Harald Espeli har derfor betegnet Arctander som en av Norges mest innflytelsesrike personer for skattesystemet i perioden.<sup>65</sup> Beyer var sjef for ligningskontoret i Bergen, Bjercke var representant for Handelstandsforeningen, mens Thomle var byråsjef og senere ekspedisjonssjef i finansdepartementet.<sup>66</sup> Skjeflo var tidligere

---

<sup>61</sup> Kaartvedt, *Høyres historie (bd.1): Drømmen om borgerlig samling, 1884–1918*, 1984: 305

<sup>62</sup> Kaartvedt 1984: 309

<sup>63</sup> Kaartvedt 1984: 311

<sup>64</sup> Ot.prp. nr. 5 (1909): 2

<sup>65</sup> Espeli, *Beskatningen av aksjeselskapene og aksjonærene i skattelovene av 1911*, 2021b: 139

<sup>66</sup> Espeli 2021b: 139-140

ordfører i Sparbu og kirkesanger, mens Karset var gårdbruker og disponent. Thilesen var tidligere venstrepolitiker og var statsråd i flere perioder som indre- og finansminister fram til 1900. Skattelovkomiteen hadde altså en sterk representasjon av interessegrupper fra næringslivet. Det var derimot ingen representasjon fra arbeidere eller lavinntektsgrupper i komiteen.<sup>67</sup>

Opprinnelig var Skattelovkomiteens mandat å undersøke og utarbeide et utkast til hvordan man kunne innføre et nytt ligningssystem med den tvungne selvangivelsen som grunnlag.<sup>68</sup> Selvangivelsen ble blant annet i proposisjonen av 1909 betegnet som det kommende lovverkets største og viktigste endring. Samtidig var lovverket rundt den krevende å få innført. Finansdepartementet utvidet senere Skattelovkomiteens mandat da det var tydelig at selvangivelsen ikke kunne innføres alene uten å lage et helt nytt sett med lover. Et større arbeid for å revidere lovene var derfor nødvendig.<sup>69</sup>

I 1904 la komiteen fram sin innstilling hvor den drøftet og redegjorde for en rekke viktige skattespørsmål. Skattelovkomiteen drøftet alt fra størrelsen på skattebyrdene til hvordan skattene skulle kreves inn ved ligningsapparatene i kommunene.

### **Fra proposisjon til budsjettkomiteen**

Den 11. januar 1909 la regjeringen Knudsen fram en proposisjon «angaaende utfærdigelse af skattelove for landet og for byerne» for Stortinget.<sup>70</sup> Proposisjonen bygde på arbeidet til Skattelovkomiteen og inneholdt en fyldig redegjørelse for synspunktene til finansdepartementet ved stats- og finansminister Gunnar Knudsen, samt et utkast til nye skattelover. De to tvillinglovene var dog relativt like, og i utkastet var det omtrent 1/8 av paragrafene hvor innholdet i byskatteloven avvek fra landskatteloven.<sup>71</sup> Proposisjonens vedlegg inkluderte blant annet Skattelovkomiteens innstilling med tilhørende vedlegg samt erklæringer fra regjeringsdepartementene og amtskattedkommisjoner.

Noen få dager etter at regjeringen fremla proposisjonen debatterte Stortinget hvorvidt det kom til å ha tid til å gjennomgå saken på inneværende storting. På den ene siden mente enkelte representanter at det man ikke måtte forhaste behandlingen av en såpass viktig sak. Dette

---

<sup>67</sup> Næss, *Skatteloven 1911*, 1976: 11

<sup>68</sup> Ot.prp. nr. 5 (1909): 1-2

<sup>69</sup> Ot.prp. nr. 5 (1909): 2

<sup>70</sup> Ot.prp. nr. 5 (1909): 1

<sup>71</sup> Ot.prp. nr. 5 (1909): 3



kunne få konsekvenser for kvaliteten på Stortingets arbeid. På den andre siden mente flere representanter at saken ikke kunne utsettes lenger enn absolutt nødvendig grunnet dens viktighet.<sup>72</sup> Diskusjonen handlet derfor om hvorvidt man ønsket å sette sammen en spesialkomité eller forsterke den daværende budsjettkomiteen. I tillegg vurderte Stortinget om det var mulig å la budsjettkomiteen ta saken til behandling mellom stortingssesjonene.

Den 6. februar bestemte Stortinget at saken skulle sendes til gjennomgang av budsjettkomiteen. Wollert Konow (H)<sup>73</sup> var budsjettkomiteens formann. Budsjettkomiteen bestod ytterligere av representantene Waldemar C. Brøgger (Samlingspartiet), Alfred Eriksen (A), Joachim Grieg (Saml.), Knut J. Hougen (V), Gjert Holsen (Saml.), Nils C. Ihlen (V), Ivar P. Tveiten (V) og Elling E. Wold (V). I tillegg ble budsjettkomiteen bestemt forsterket og utvidet med ytterligere fire medlemmer. De fire var Aasulv O. Bryggesaa (V), Andreas A. Grimsø (V), Odd Klingenberg (Saml.) og Hans Hansen (Saml.).<sup>74</sup>

Den 31. juli avga den forsterkede budsjettkomiteen sin innstilling ved Indst. O. VI. (1909). I innstillingen redegjorde budsjettkomiteen for mange av de samme spørsmålene som ble fremsatt både i Skattelovkomiteens innstilling og regjeringens proposisjon. Jeg vil ikke gå i dybden på innstillingens innhold.

Den 6. september 1909 debatterte Stortinget på nytt hvorvidt det var tid til å gjennomgå saken den samme stortingsperioden. Det var en drøy måned til neste stortingsvalg og det var knyttet bekymringer til om det var tilstrekkelig med tid til å gjennomgå en grundig debatt, samt saksbehandling i Stortinget før sesjonen skulle avsluttes på høsten. Budsjettkomiteens formann Konow understrekte for Stortinget at dette var en av de mest omfattende sakene han selv hadde vært med på i sin stortingskarriere og at det på grunn av skattelovenes omfang kom til å være nødvendig med en lang og grundig debatt.<sup>75</sup>

Denne gangen ble det også uttrykt misnøye med at det ble vurdert nok en utsettelse. Blant de som uttrykte misnøye var Odd Klingenberg som mente at det var på høy tid å erstatte de mangelfulle skattelovene av 1882.<sup>76</sup> På den andre siden stod blant annet Alfred Eriksen som mente at man burde utsette saksbehandlingen i odelstinget grunnet det kommende stortingsvalget. Eriksen var svært kritisk til komiteens innstilling, spesielt forslaget om å

---

<sup>72</sup> S.tid 1909: 3-11

<sup>73</sup> Konow (H for Hedmark) var politiker i Venstre og fetter til Statsminister Konow (SB). Heretter kun omtalt som Konow dersom ikke annet er spesifisert

<sup>74</sup> Haffner, *Stortinget 1906-1909*, 1906: 71

<sup>75</sup> S.tid 1909: 1803

<sup>76</sup> S.tid 1909: 1803

innføre en maksgrense på den kommunale inntektsskatten. Han mente derfor at det ville være riktig å forelegge saken for folket i forkant av stortingsvalget.<sup>77</sup> Saken ble ved votering utsatt med 63 mot 16 stemmer.

### **Stortingsvalget 1909**

Striden om konsesjonslovene preget valgkampen i 1909, som allerede var i gang da konsesjonslovene ble tatt opp til behandling i Stortinget våren 1909.<sup>78</sup> Uenigheten rundt konsesjonslovene handlet om partienes syn på eiendomsretten, hvor Høyre og Frisinnede Venstre gikk offensivt ut mot Venstre. Målsaken og alkoholpolitikken var også viktige temaer i valgkampen.<sup>79</sup>

For Høyre ble det viktig å markere seg ettersom dette var partiets første valg etter at samlingspartiet ble oppløst. Den politiske linjen til Høyre var konservativ og partiets viktigste saker var vern om eiendomsretten, folkestyre, parlamentarisme og personlig frihet.<sup>80</sup>

Venstres politiske linje var moderat, og partiet var tydelige på at det ønsket å markere et skille mellom dem og sosialistene på den ene siden, og mot Frisinnede Venstre og Høyre på den andre siden. Den politiske linjen har historiker Leiv Mjeldheim betegnet som «den gylne mellomvegen» ettersom den gikk ut på å følge en politikk i midten av to ytterpunkter.<sup>81</sup> Venstres forhold til «sosialistene» i Arbeiderpartiet blitt fremmet som en mulig forklaring på valgnederlaget i 1909.<sup>82</sup> Gunnar Knudsen skal i etterkant av valget hevdet at en av Høyres valgstrategier var å provosere befolkningen ved å hevde at Venstre kom til å ta jorden fra bøndene i konsesjonssaken. Samtidig hevdet han også at de nye regjeringspartiene ikke hadde flertall hos folket, men at det på grunn av den parlamentariske situasjonen var riktig av dem å danne regjering.<sup>83</sup>

Stortingsvalget i 1909 resulterte i et regjeringsskifte som fikk videre konsekvenser for saksbehandlingen av skattelovene. Venstre som inntil 1909 hadde regjeringsmakten med Knudsen på statsministerposten, mistet det parlamentariske grunnlaget sitt. Valget etterlot

---

<sup>77</sup> S.tid 1909: 1806

<sup>78</sup> Fuglum 1989: 132

<sup>79</sup> Fuglum 1989: 133

<sup>80</sup> Kaartvedt 1984: 263

<sup>81</sup> Mjeldheim 2006: 48

<sup>82</sup> Fuglum 1989: 135

<sup>83</sup> Fuglum 1989: 135-141

partiet med 48 av 123 mandater på Stortinget.<sup>84</sup> Grunnet regelen om at sittende statsråder ikke kunne velges inn på Stortinget ble statsminister Knudsen ikke gjenvalgt til Stortinget. Dermed ble Wollert Konow (H) Venstres parlamentariske leder på Stortinget.<sup>85</sup>

Arbeiderpartiet fikk 11 mandater, og selv om partiet bare fikk ett mandat mer enn ved forrige valg ble det karakterisert som valgets vinnere. Valgordningen var i 1909 basert på flertallsvalg i enkeltmannskretser, noe som gjorde at mandatfordelingen ble skjev i forhold til prosentoppslutningen partiet fikk.<sup>86</sup>

Alliansen mellom Høyre og Frisinnede Venstre sikret et knapt flertall på 64 mandater, som var marginalt over flertallsgrensen på 62 mandater. Det forelå ikke et formelt valgsamarbeid mellom partiene i forkant, men samarbeidet dem imellom var likevel omfattende.<sup>87</sup> I all hovedsak stilte det ene partiet med representant-kandidaten, mens det andre fikk vara-representanten. Valget resulterte i at Wollert Konow (SB) dannet regjering og med seg fikk han blant annet handelsminister Sofus Arctander (FV) og finansminister Abraham Berge (FV). Valget av Berge som finansminister skapte noe uro mellom regjeringspartiene. Varamannen til Berge var nemlig venstrepolitikerens, Nils Djuvik. Når Berge gikk inn i regjeringen ble hans plass overlatt til Djuvik. Konsekvensen var da at Høyre og Frisinnede Venstres flertall ble redusert med ett mandat.<sup>88</sup>

Valgresultatene skapte også endringer i komiteene på Stortinget, blant annet i budsjettkomiteen som var ansvarlig for komitébehandlingen av skattelovene. I den nye budsjettkomiteen ble seks av medlemmene erstattet mens de resterende syv ble sittende. Under saksbehandlingen av skattelovene ble komiteen også denne gangen forsterket med fire medlemmer. Den nye budsjettkomiteen ble under perioden 1910-1912 bestående av representantene Jakob Brevig (FV), Gjert Holsen (FV), Johan T. Holst (FV), Wollert Konow, Hedmarken (V), Tallak O. Lindstøl (V), Johan Lothe (H), Jørgen H. Meinich (H), Ivar P. Tveiten (V), Aasulv O. Bryggesaa (V), Hans Hansen (H), Edvard Hagerup Bull (H) og Andreas A. Grimsø (V) og Alfred Eriksen (A).<sup>89</sup>

---

<sup>84</sup> Mjeldheim 2006: 247; I dette tallet inngår Arbeiderdemokratenes 2 representanter.

<sup>85</sup> Mjeldheim, *Ministeriet Konow 1910–1912: Ein studie i parlamentarisme og partipolitikk*, 1955: 13

<sup>86</sup> Mjeldheim 2006: 247

<sup>87</sup> Mjeldheim 1955: 10

<sup>88</sup> Mjeldheim 1955: 35

<sup>89</sup> Haffner, *Stortinget 1910-12*, 1910: 73

## **Fra budsjettkomiteen til stortingsdebatt, 1910–1911**

Selv om politikerne åpenbart ønsket å få på plass et nytt lovverk så fort som mulig var det tydelig at de også ønsket at lovene skulle være gode og gjennomtenkte. De ønsket ikke å forhaste behandlingen av lovverket. En av de viktigste målsetningene med de nye skattelovene var at man ønsket å erstatte det mangelfulle og gamle lovverket med moderne og presise lover som reflekterte den økonomiske realiteten i Norge.<sup>90</sup> Til tross for politikernes ønsker og sakens viktighet tok det lang tid før saken kom opp til behandling i Stortinget.

I 1910 fremmet Regjeringen Konow (SB) en ny proposisjon til stortinget.<sup>91</sup> Budsjettkomiteen gikk deretter i gang med en ny behandlingen av proposisjonen Ot. prp. nr. 43. Saken ble ytterligere utsatt i påvente av budsjettkomiteens innstilling. Etter alle utsettelsen ble saken omsider tatt opp til debatt i Stortinget i juni 1911.

Både regjeringens proposisjon fra 1910 og den påfølgende innstillingen fra budsjettkomiteen hadde tatt utgangspunkt i det arbeidet som var gjort tidligere. Finansdepartementet understreket i proposisjonen av 1910 at det i stor grad delte synspunktene som budsjettkomiteen fremmet i den forrige innstillingen. Dette gjorde også den nye budsjettkomiteen i innstillingen fra 1911. Regjeringen Konow og budsjettkomiteen gjorde hovedsakelig et fåtall bemerkninger og forslag til endringer av teknisk karakter. Jeg vil ikke gå i dybden på disse forskjellene, og vil nøye meg med å nevne noen få av endringene her.

De to proposisjonene synliggjorde til en viss grad regjeringenes forskjellige synspunkter på økonomisk politikk. Konow og partiene Frisinnede Venstre og Høyre stod, som nevnt, for en mer forsiktig økonomisk politikk. Denne politikken kom særlig til syne i lovforslagene om den kommunale inntektsskatten. Det var et tydelig skille mellom proposisjonen som ble fremmet av regjeringen Knudsen sammenlignet med den som ble lagt fram av regjeringen Konow. Knudsen ønsket ikke å innføre en maks grense på den kommunale inntektsskatten. Denne grensen ble først foreslått av regjeringen Konow i 1910.

Forskjellene i forslagene rundt beskatning gjaldt ikke bare den nevnte maks grensen på kommunal inntektsskatt, men også eiendomsskatten. Skattelovkomiteen foreslo en maks grense på eiendomsskatten som i proposisjonen av 1909 ble satt til 6kr per skyldmark.

---

<sup>90</sup> S.tid 1909: 1803-1804

<sup>91</sup> Ot.prp. nr. 43 (1910)

Samme året ble grensen foreslått å være 4kr per skyldmark som var en grense både departementet og den nye budsjettkomiteen kunne støtte.<sup>92</sup>

Som nevnt innledningsvis i kapitlet, var det innføringen av selvangivelsen i de nye skattelovene som var viktigst. I første omgang var det ikke påbudt for alle skattepliktige å levere selvangivelse. Det ble satt en nedre inntektsgrense som avgrenset hvem som måtte levere selvangivelse. Denne nedre grensen var et av forslagene som hadde gjennomgått flere endringer ettersom det var uenigheter rundt hvorvidt den var nødvendig og eventuelt hvor den skulle ligge. Budsjettkomiteen foreslo i 1909 at grensen skulle ligge på 800kr, men grensen ble foreslått senket til 600kr av budsjettkomiteen i 1911.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> Indst. O. VI. (1911): 4

<sup>93</sup> Indst. O. VI. (1911): 60-61

### **Kapittel 3 – «Det Arctanderske kvakksalvarraad» og maksgrensen på kommunal inntektsskatt**

I 1911 vedtok Stortinget et øvre tak på den kommunale inntektsskatten. Forslaget om å innføre den var et av skattelovdebattens mest omstridte spørsmål. Stortingsdebattene om lovforslaget var opphetede og representantenes kraftfulle retorikk viser at det stod mye på spill. Debattene synliggjorde de skattepolitiske skillelinjene mellom partiene. Lovforslaget berørte nemlig flere viktige spenningsforhold: blant annet forholdet mellom stat og kommune, by og land, og mellom de ulike inntektsgruppene i samfunnet. Konsekvensene av stortingsdebattens utfall var derfor flerfoldige.

Et økonomisk-konservativt stortingsflertall ledet av Høyre og Frisinnede Venstre vedtok paragrafen om maksgrensen på den kommunale inntektsskatten. Regjeringspartiene fikk støtte fra deler av Venstre. Representantene begrunnet vedtaket med at de ønsket å bremse økningen i skattetrykket i kommunene. Opposisjonen som bestod av Arbeiderpartiet og deler av Venstre var motstandere. De mente at lovforslaget var bakstreversk ved at regjeringspartiene forsøkte å reversere utviklingen i den kommunale sfæren. Lasse Trædals (V) bruk av uttrykket «Det Arctanderske kvakksalvarraad» understreker nettopp dette poenget. Sofus Arctander var formann i Skattelovkomiteen og en av frontfigurene for det økonomisk-konservative flertallet som vedtok paragrafen.

I dette kapittelet kommer jeg til å gå nærmere inn på maksgrensen på den kommunale inntektsskatten og argumentasjonene tilknyttet paragrafen. Kapittelet bygger på følgende problemstilling: Hvordan og hvorfor argumenterte stortingsrepresentantene for og imot en øvre grense på den kommunale inntektsskatten i stortingsdebattene? For å besvare kapittelets problemstilling vil stortingsdebattene være sentrale som kildemateriale da det er argumentene som ble fremsatt i debattene som er aktuelle. Noe som vil fremkomme av bruken av primærkildene er at argumentasjonen som er redegjort for og analysert ble lagt fram i forskjellige debatter. Både Odels- og Lagtinget debatterte forslaget. Følgelig har jeg gjort en rekke vurderinger og analysert argumentasjonen med utgangspunkt i flere forskjellige stortingsdebatter.

Kapittelet er strukturert tematisk. Innledningsvis i kapittelet vil jeg redegjøre kort for lovforslagets opphav. Deretter vil jeg redegjøre for de konkrete detaljene i forslagene til paragrafen ettersom aktørene diskuterte mange ulike løsninger og alternativer. I kapittelets

hoveddel vil jeg gå i dybden på argumentasjonen som begrunnet partenes standpunkter i debatten.

### **Lovforslagets bakgrunn**

Kristianias tidligere borgermester Hagbard E. Berner var en viktig pådriver og inspirasjon for det politiske arbeidet med et lovforslag om en maksgrænse på den kommunale inntektsskatten. Berner var en tidligere Venstre-mann som i 1888 hadde forlatt Stortinget etter en konflikt med partiet.<sup>94</sup> Berners interesse og aktivitet for å begrense den kommunale inntektsskatten hadde begynt allerede i 1887. I forkant av debatten om statsskatten hadde Berner sendt et skriv til finansdepartementet vedrørende en maksgrænse på den kommunale inntektsskatten, men forslaget gikk ikke gjennom. Et foredrag Berner holdt i 1901 i den statsøkonomiske forening ble senere en viktig inspirasjon for Skattelovkomiteens arbeid.<sup>95</sup>

Berner var først og fremst urolig for de voksende kommunale budsjettene i sitt foredrag. Han mente at dette var et resultat av uansvarlig økonomisk styring fra kommunenes side.<sup>96</sup>

Samtidig understrekte han hvilke konsekvenser han fryktet etter utvidelsen av den kommunale stemmeretten. Blant annet mente Berner at det var fare for at det ville bli reist en rekke krav om for eksempel gratis sykepleie eller kommunale arbeiderboliger.<sup>97</sup>

Bekymringen knyttet til de økende kommunale utgiftene var sentralt for at forslaget om en maksgrænse igjen ble aktuelt. I 1907 utarbeidet finansdepartementet i samarbeid med Statistisk Centralbureau (i dag kjent som SSB) en oversikt over det kommunale skattenivået i Norge som et vedlegg til proposisjonen av 1909.<sup>98</sup> Oversikten viste at den kommunale inntektsskatten i byene var på over 10 prosent i 50 bykommuner og over 12 prosent i 41 av totalt 61 bykommuner. I landkommunene var det derimot bare en tredjedel (167) som lignet høyere enn 10 prosent skatt på inntekten og igjen hadde 78 av disse høyere enn 12 prosent inntektsskatt av totalt 504 landkommuner.<sup>99</sup>

Bakgrunnen for den sterke økningen av skatter skyldtes ifølge Skattelovkomiteen, særlig økningen av «frivillige utgifter» fra kommunenes side. Dette var utgifter kommunene tok på

---

<sup>94</sup> Mjeldheim i *Norsk Biografisk Leksikon*, 2005

<sup>95</sup> Flo, *Staten og sjølvstyret: Ideologier og strategier knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900*, 2004: 81-86

<sup>96</sup> Flo 2004: 82

<sup>97</sup> Skattelovkomiteens innstilling, vedlegg i Ot.prp. nr. 5, 1904: 73

<sup>98</sup> Ot.prp. nr. 5 (1909): 20

<sup>99</sup> Ot.prp. nr. 5 (1909): 20

seg, men som strengt tatt ikke var nødvendige da de ikke var lovpålagte. Slike utgifter kunne for eksempel være øremerket drift av ulike kulturtilbud som biblioteker, offentlige bad eller museer.<sup>100</sup> På en annen side hevdet historiker Edgar Hovland at det i mange tilfeller var helt naturlig at kommunene tok på seg slike utgifter ettersom for eksempel utbygging av infrastruktur som kloakk, vannforsyning og energiforsyning også var såkalte frivillige utgifter.<sup>101</sup>

Som følger av de økende kommunale utgiftene økte også skattebyrden for befolkningen. Budsjettkomiteens flertall, både i 1909 og 1911, var ikke i tvil om at den kommunale inntektsskatten hadde oversteget det de mente var innenfor rimelighetens grenser.<sup>102</sup> Komitéflertallet fryktet at skattebyrdene kom til å få konsekvenser for befolkningens arbeidsmoral. Arbeidernes ærlige og hardt opparbeidede inntekter skulle komme dem selv til gode i privat eie, og dersom kommunene skulle gjøre beslag på store deler av disse pengene ville dette svekke arbeidsmoralen. På sikt fryktet komiteens flertall at dette kunne gå ut over nettopp inntekten som skattefundament, dersom arbeidsmoralen ble svekket.<sup>103</sup>

Innføringen av selvangivelsen ble tett knyttet opp til maksgrensen på den kommunale inntektsskatten. Skattelovkomiteen anså det som sannsynlig at skatteinntektene i kommunene kom til å øke ettersom selvangivelsen ville gjøre ligningspraksisen bedre og mer presis. Følgelig ønsket den å begrense skattenivået ved hjelp av taket på den kommunale inntektsskatten.<sup>104</sup>

Skattelovkomiteen understrekte også sin bekymring knyttet til konsekvensene av utvidelsen av den kommunale stemmeretten. Fra 1890-tallet og utover var det ved flere tilfeller gjort endringer på lovgivningen som økte antallet stemmeberettigede. I lang tid hadde stemmeretten vært begrenset til de øvre sjiktene i samfunnet, noe som naturligvis hadde preget det kommunale selvstyret. Når flere og flere mennesker etter hvert fikk stemmerett endret dette de politiske prioriteringene, noe som igjen preget kommunenes økonomiske prioriteringer.<sup>105</sup>

Skatt hadde tidligere vært et politisk virkemiddel for å begrense stemmeretten. Eksempelvis hadde det vært minimumskrav til inntekt eller innbetalt skatt for å få stemmerett. Slike krav

---

<sup>100</sup> Skattelovkomiteens innstilling, vedlegg i Ot.prp. nr. 5, 1904: 81-82

<sup>101</sup> Hovland i *Folkestyre i by og bygd: Norske kommuner gjennom 150 år*, 1987: 117

<sup>102</sup> Indst O. VI. (1909): 26

<sup>103</sup> Indst O. VI. (1909): 25-26

<sup>104</sup> Indst. O. VI. (1909): 3

<sup>105</sup> Hovland 1987: 111



sikret at ikke hvem som helst fikk stemmerett. Skattelovkomiteen understrekte at når stemmeretten ble tilnærmet «uinnskrenket» ville dette medføre en betydelig større skattebyrde i fremtiden. Dette ønsket komiteen å begrense ved å innføre en maksgrense på den kommunale inntektsskatten.<sup>106</sup>

Arne Haugen har understreket Sofus Arctanders betydning i denne sammenheng. Arctander var formann i Skattelovkomiteen og politiker i Frisinnede Venstre. Ifølge Haugen var Arctander en konservativ mann som ved flere anledninger hadde forsøkt å få gjennom forslag om begrensninger av skattebyrdene. I tillegg var han en sterk motstander av utvidelsene av stemmeretten, både for menn og kvinner. Arctander skal ha uttrykt at å tillate kvinner å stemme ved kommunale valg ville fullstendig ødelegge den kommunale sfæren. Dette argumenterte han for på bakgrunn av sin oppfatning om at kvinnene kom til å utvide kommunenes ansvarsområde og dermed også utgiftene. Dette så han med bekymring på.<sup>107</sup> Jeg kommer tilbake til hvilken påvirkning denne utviklingen fikk for debatten om maksgrensen på den kommunale inntektsskatten.

### **Lovforslagets detaljer**

I Skattelovkomiteen var det enstemmig enighet bak forslaget om et øvre tak på den kommunale inntektsskatten. Det var dog noe dissens i komiteen angående hvor grensen skulle settes. Skattelovkomiteen foreslo i innstillingen fra 1904 å sette grensen «... saa høit som ved 10%». Et mindretall i komiteen foreslo også å ha en såkalt flytende grense på 8 til 10 prosent.<sup>108</sup>

En flytende maksgrense hadde som formål å gjøre det mulig for kommunene å øke prosentsatsen i tider hvor inntektene var lavere enn normalt. Dette ønsket mindretallet for å gi kommunene et visst økonomisk handlingsrom.<sup>109</sup> Slik skulle prosentsatsen normalt ligge under 8 prosent, men i perioder med fallende skatteinntekter skulle det gis mulighet til å øke skattenivået. I første omgang var dette kun et mindretallsforslag, men det fikk senere betydning i budsjettkomiteen.

---

<sup>106</sup> Skattelovkomiteens innstilling, vedlegg i Ot.prp. nr. 5, 1904:82-83

<sup>107</sup> Haugen, *På ære og samvittighet: Skatteetatens historie etter 1892*, 2005: 82

<sup>108</sup> Skattelovkomiteens innstilling, vedlegg i Ot.prp. nr. 5, 1904: 84

<sup>109</sup> Skattelovkomiteens innstilling, vedlegg i Ot.prp. nr. 5, 1904: 84

Regjeringen Knudsen delte ikke Skattelovkomiteens meninger. Regjeringen anså et øvre tak på den kommunale inntektsskatten som et radikalt skritt, og som ville få betydelige konsekvenser for kommunene. Regjeringen ønsket heller strengere regulering av hvordan kommunene utnyttet skattefundamentene slik at ikke skattesystemet ensidig støttet seg på inntektsskatten.

Budsjettkomiteen videreførte Skattelovkomiteens forslag om en begrensning av den kommunale inntektsskatten. Et komitéflertall på 12 av 13 representanter ønsket å sette grensen flytende på 10 til 12 prosent. Arbeiderpartiets Alfred Eriksen var motstander av enhver form for begrensning av kommunenes beskatningsrett.<sup>110</sup> Budsjettkomiteens konklusjon er bemerkelsesverdig, særlig fordi Venstre hadde flertall i komiteen.

Etter regjeringsskiftet i 1910 la finansdepartementet under regjeringen Konow (SB) fram en ny proposisjon. Proposisjonen viste at det var stor uenighet mellom Venstre og Arbeiderpartiet på den ene siden og regjeringssamarbeidet mellom Høyre og Frisinnede Venstre på den andre siden. I proposisjonen av 1910 uttrykte regjeringen Konow et ønske om å gå lenger med begrensningen enn både Skattelovkomiteen og budsjettkomiteen hadde foreslått i henholdsvis 1904 og 1909. I den nye proposisjonen uttrykte departementet et ønske om å gå til en begrensning på 8 til 12 prosent, men på grunn av tvil om selvangivelsens effekt på skatteinntektene kom regjeringen aldri med et konkret forslag.

Budsjettkomiteens nye innstilling var noe endret i 1911. Budsjettkomiteen i 1911 ønsket fortsatt å begrense kommunenes beskatningsrett, men flertallet var blitt mindre sammenlignet med innstillingen fra 1909. Blant annet ønsket Venstres representanter Ivar Tveiten og Tallak Lindstøl i budsjettkomiteen en flytende grense på 12 til 15 prosent. De mente at denne ville være mer passende da den ikke ville være for begrensende for kommunene.<sup>111</sup> Lovforslaget som budsjettkomiteens flertall innstilte i 1911 ble lagt til §73 i landskatteloven og §66 i byskatteloven. Paragrafenes utforming var derimot lik for begge lovene.

I tillegg til prosentsatsen på maksgrensen ble det også diskutert hvordan lovverket skulle formuleres for å sikre en bærekraftig kommunal økonomi, samt for å sikre en smidig overgang til det nye lovverket. Budsjettkomiteen forutså at kommuner med særskilt høye skattesatser ville trenge noen år på å nedjustere disse og det ble derfor foreslått en

---

<sup>110</sup> Indst. O. VI. (1909): 22

<sup>111</sup> Indst. O. VI. (1911): 66-67

overgangsperiode på fem år hvor kommunene skulle få tid til å omstille seg.<sup>112</sup> I denne overgangsperioden skulle kommunene senke proSENTsatsen med ett prosent årlig inntil et tilfredsstillende skattenivå ved maksimumsgrensen var oppnådd, dog var det noe uenighet innad i budsjettkomiteene angående utformingen av en overgangsperiode. I tillegg til en overgangsperiode ble det også foreslått at kommunene skulle ha dispensasjon til å avvike fra grensen dersom det var et flertall på  $\frac{3}{4}$  i kommunestyret, samt med en godkjenning fra finansdepartementet.<sup>113</sup>

Flertallet av representantene som tok ordet i debatten var negative til lovforslaget, men paragrafen ble likevel vedtatt i en noe endret form av odelstinget. I første omgang nedstemte Odelstinget forslaget om en flytende grense på 10 til 12 prosent ved en nokså jevn votering på 49 mot 41 stemmer. Tveiten hadde fremmet sitt forslag om en flytende grense på 12 til 15 prosent. Stortinget vedtok Tveitens forslag 61 mot 29 stemmer, og det var dermed dette forslaget som ble innstilt av odelstinget og videresendt til lagtinget.<sup>114</sup>

I lagtinget var debatten noe mer kortfattet. Adam Egede-Nissen (A) fremmet et forslag om å forkaste §73 i sin helhet, men fikk ikke støtte og forslaget ble nedstemt med 25 mot 6 stemmer.<sup>115</sup> Johan Throne Holst (FV) som satt i budsjettkomiteen kom deretter med forslaget om å gå tilbake til budsjettkomiteens innstilling. Lagtingets votering endte med et knapt flertall på 16 mot 15 stemmer for Throne Holsts forslag. Paragrafen ble derfor sendt tilbake til odelstinget med en anmerkning om at paragrafen burde være i overensstemmelse med budsjettkomiteens innstilling.<sup>116</sup> I odelstingets andre avstemning ble lagtingets anmerkning bifalt. Med dette var odels- og lagtinget enige om paragrafens endelige innhold som ble den opprinnelige innstillingen til budsjettkomiteene.<sup>117</sup>

Sammenlagt fra avstemningene i odels- og lagtinget var det en relativt bred oppslutning bak forslaget om å begrense skatteproSENTen på inntektsskatten. 29 representanter i odelstinget og 6 i lagtinget stemte mot enhver form for begrensning, hvilket betyr at et stort flertall ønsket en eller annen form for maksimumsgrense. Det som skilte politikerne som ønsket en maksimumsgrense, var uenigheten om denne skulle være 8, 10, 12 eller 15 prosent.

---

<sup>112</sup> Indst O. VI. (1909): 17-18

<sup>113</sup> Indst O. VI. (1909): 18

<sup>114</sup> S.tid 1911: 1295

<sup>115</sup> S.tid 1911: 545

<sup>116</sup> S.tid 1911: 545

<sup>117</sup> S.tid 1911: 1814

## Det kommunale selvstyret

Motstanderne av maksgrensen betegnet lovforslaget som både alvorlig og skjebnesvangert for opprettholdelsen av det kommunale selvstyret.<sup>118</sup> En av de mest prominente motstanderne var Arbeiderpartiets gruppeleder Alfred Eriksen. Han var medlem av budsjettkomiteen og var den eneste som i begge innstillingene utelukket å støtte enhver form for begrensning av kommunenes rett til å bestemme det kommunale skattenivået. Kjernen i det kommunale selvstyret var ifølge Eriksen, kommunenes rett til selv å bestemme hvilke poster de ville ha på budsjettet sitt og dermed også hvordan kommunene planla å hente inn de nødvendige inntektene ved hjelp av skatter.<sup>119</sup> For å utføre kommunenes oppgaver var de naturligvis avhengig av disse inntektene, og ved å begrense muligheten til å hente inn skatteinntekter begrenset man også det kommunale selvstyret.

Aasulv Bryggesaa (V) i budsjettkomiteen mente derimot at blant annet Alfred Eriksens argumentasjon mot lovforslaget, var så sterk at man skulle tro at kommunene i Norge hadde status som selvstendige stater.<sup>120</sup> Dersom kommunene skulle ha fullstendig frihet til å beskatte befolkningen slik de selv ønsket ville ikke det å ha en skattelov være hensiktsmessig foruten å ha regler for utligning av amts- og statsskatt.

Trondhjems representant Anders Buen (A) var sterkt kritisk til lovforslaget. Han mente at det å begrense kommunenes adgang til selv å bestemme skattenivået ikke bare ville bety en begrensning av det kommunale selvstyret, men en avskaffelse av det kommunale selvstyret i sin helhet. Buen oppfattet lovforslaget som en mistillit mot folkets sunne fornuft og evne til å selv bestemme hvordan de ønsket at sitt eget lokalsamfunn skulle styres.<sup>121</sup>

For flere av politikerne på Stortinget var dette en prinsippsak som handlet om motstand overfor en sentraliserende utvikling hvor myndighetene i Kristiania stadig blandet seg inn i kommunenes anliggende. Sentraliseringen foregikk enten ved at beslutninger om kommunenes oppgaver ble tatt sentralt fra Stortinget, eller gjennom begrensninger i kommunenes politiske handlingsrom slik som ved en eventuell maksgrense på inntektsskatten. Samtidig var ikke dette et synspunkt som begrenset seg til Arbeiderpartiets representanter. Olav Andreas Eftestøl (V) argumenterte i likhet med Buen for at det var

---

<sup>118</sup> S.tid 1911: 1264

<sup>119</sup> S.tid 1911: 751

<sup>120</sup> S.tid 1911: 758

<sup>121</sup> S.tid 1911: 1264

kommunene selv som kjente sine egne lokale forhold best til å ta gode avgjørelser som berørte lokale forhold. For eksempel var Eftestøl svært skeptisk til at en gjeng «departementsmenn i Kristiania» skulle sende ut formaninger om at folk i bygdene skulle være forsiktig med utgiftsbevilgningene når det tross alt var de lokale som hadde best kjennskap til sine egne kommunale forhold.<sup>122</sup>

En annen representant som var sterkt kritisk til den sentraliserende utviklingen var Venstres Lasse Trædal. Som representant for Ytre Sogn var han veldig tydelig på at de små bygdesamfunnene ville klare seg selv mye bedre uten formynderi fra Stortinget: «Det fær daa vera maate paa centralisation og! Eg for min part vil so langt eg kan vera med paa aa kverka all centralisation her og halda paa decentralisation so langt eg kan».<sup>123</sup> Trædals argumentasjon vitnet om et sterkt ønske om å bevare det kommunale selvstyret og det han anså som et forsøk på å sentralisere makt hos myndighetene i Kristiania.

Budsjettkomiteens formann og venstrepolitiker Wollert Konow (H) argumenterte i denne anledning mot flere av sine partifeller i Venstre. Konow var enig i Skattelovkomiteens argumenter og fant ikke at en slik begrensning av inntektsskatten ville påvirke det kommunale selvstyret.<sup>124</sup> De store forskjellene i det kommunale skattenivået ble fremhevet som et viktig argument for at ligningsreglene burde samkjøres, noe argumentasjonen fra Skattelovkomiteen og Konow understreket. Komiteen viste klart og tydelig til et standpunkt om at det kommunale selvstyret ikke ga kommunene ubegrenset frihet. Kommunene i Norge kunne ikke gjøre akkurat som de ville da deres beskatningsregler også påvirket omkringliggende kommuner. I denne forbindelse ble dermed skattetaket på den kommunale inntektsskatten et virkemiddel for å koordinere skattenivået slik at avstanden mellom de forskjellige kommunenes skatteprosjenter ikke ble for stor.

Samtidig er det mulig å argumentere for at forskjellene i det kommunale beskatningsnivået ikke nødvendigvis var en avgjørende faktor for lovforslaget. Dårlig og unøyaktig ligningspraksis ble fremhevet som avgjørende for de store forskjellene i kommunenes skattenivå. Samtidig var det stort sett de med gode inntekter som ble rammet av nettopp høye skattesatser.<sup>125</sup> Derfor handlet argumentasjonen rundt begrensningene av forskjellene i de

---

<sup>122</sup> S.tid 1911: 1269

<sup>123</sup> S.tid 1911: 1282

<sup>124</sup> Indst O. VI. (1909): 22

<sup>125</sup> S. tid 1911: 1283

norske kommunene i realiteten om et annet problem, nemlig den voksende skattebyrden for de med gode inntekter.

I denne anledning er det viktig å understreke hvordan Konow (H) koblet utviklingen i stemmerettsutvidelsene med utviklingen av det kommunale selvstyret. Det hadde foregått en utvikling i den kommunale sfæren over de siste tiårene hvor flere mennesker i den nedre inntektsgruppen hadde fått stemmerett. Dette i seg selv var ikke Konow motstander av, men han reagerte sterkt på at den gruppen innbyggere med liten skattebyrde fikk politisk adgang til å legge enda større skattebyrder på de med stor inntekt.<sup>126</sup> Han mente at det var helt innlysende at kommunene ikke kunne få være helt selvstendige i skattepolitikken. I hans øyne var ikke kommunenes selvstendighet knyttet til deres ubegrensede politiske handlingsrom, men heller at man anerkjente at det eksisterte grenser for kommunenes og statens maktutfoldelse.<sup>127</sup> På denne måten synliggjorde utviklingen i den kommunale sfæren de siste tiårene hvorfor den kommunale skatteøren måtte begrenses.

Konow argumenterte videre for at en regulering av kommunenes beskatningsrett ikke var noe nytt ettersom dette allerede var gjort for skattlegging av formue og eiendom. Siden en begrensning av formue- og eiendomsskatten allerede var til stede ville det i prinsippet ikke være noe annerledes om en begrensning av inntektsskatten også ble innført.<sup>128</sup> Ved å vise til den eksisterende lovgivningen hevdet Konow at en slik begrensning ikke var noe nytt og radikalt skritt. Samtidig mente Konow at opposisjonens syn på kommunenes frihet i beskatningsspørsmål var underlig.<sup>129</sup>

Opposisjonen oppfattet ikke den eksisterende begrensningen på formue- og eiendomsskatten som noen god grunn til å begrense proSENTSatsen på inntektsskatten. På bakgrunn av utviklingen i det norske skattesystemet som er beskrevet i kapittel 1 var det inntekten som hadde blitt det viktigste skattefundamentet for kommunene. Begrensningen på beskatningen av formue og eiendom var mulig fordi hverken formue eller eiendom skulle være hovedinntektskilden til kommunene. Å begrense formue- og eiendomsskatten var derfor blitt gjort fordi disse skattene kun var ment å utfylle beskatningen av inntekten og for å hindre at disse etter hvert ble for store i forhold til inntektsskatten.<sup>130</sup> En begrensning av inntektsskatten

---

<sup>126</sup> S.tid 1911: 1260

<sup>127</sup> S.tid 1911: 756

<sup>128</sup> S.tid 1911: 1259

<sup>129</sup> S.tid 1911: 1259

<sup>130</sup> S.tid 1911: 1262

ville i så måte gjøre formue- og eiendomsskatten viktigere som en del av det totale skattetrykket.

Da en maksgrense ble debattert i forkant av innføringen av statsskatten i 1892, fikk kommunene muligheten til å uttrykke sine meninger. I svarene fra kommunene kom det fram at 79 av 147 herredskommuner, 19 av 22 bykommuner samt 12 av 16 amtsskattekommissjoner så positivt på en maksgrense på den kommunale inntektsskatten.<sup>131</sup> Det kunne dermed se ut som om kommunene selv ønsket endringen i lovverket, men tidene hadde forandret seg siden forrige gang debatten var aktuell på Stortinget.

Finansminister Abraham Berge argumenterte på en annen side for at lovforslaget undergravde det kommunale selvstyret, men at dette likevel var et nødvendig grep. Argumentasjonen bygde på de samme premissene til hans kollegaer, Bryggesaa og Konow, men til tross for dette landet Berge på en annen konklusjon. Berge var tydelig på at den foreslåtte paragrafen faktisk kom til å være et inngrep i det kommunale selvstyret, noe enhver lovgivning knyttet til forvaltningen av det kommunale anliggende ville være. Berge argumenterte dermed eksplisitt for en begrensning av det kommunale selvstyret.

Kjernen i striden handlet om det kommunale selvstyret i Norge, og dette gjorde paragrafen til en av de mest omstridte i skattelovdebattene. Representantene som mente at det kommunale selvstyret ikke kom til å bli svekket av paragrafen understrekte at det kommunale selvstyre ikke la opp til selvstendige stater innenfor Norges grenser, men heller et selvstyre innenfor visse rammer. Dette betydde at det var Stortinget som satte rammene for selvstyret og delegerte oppgaver til kommunene. Dermed ble paragraf §73 aldri sett på som en svekkelse av selvstyret, men heller en regulering av det. Uavhengig av om paragrafen faktisk betydde en svekkelse av selvstyret eller ikke, ble noe av kommunenes myndighet regulert. På den andre siden stod opposisjonen som mente at konsekvensen av lovforslaget i praksis betydde en svekkelse eller avskaffelse av det kommunale selvstyret. De argumenterte for at blant annet Konows uttalelser vitnet om mistillit til at kommunene selv kunne avgjøre hva som var et fornuftig skattenivå i kommunen. Som vi skal se nærmere på videre handlet dette blant annet om synet på sammenhengen mellom stemmerettsutvidelsene og den pågående utviklingen i den kommunale sfæren, samt på hva som var en fornuftig bruk av penger i kommunene.

---

<sup>131</sup> S.tid 1911: 1259

## Munisipalsosialismen og stemmeretten

På nasjonalt nivå var Arbeiderpartiet fortsatt et lite parti med sine 11 representanter på Stortinget, men i enkelte kommuner fikk partiet større innflytelse og et flertall som kunne gjennomføre partiets ideer.<sup>132</sup> Arbeiderpartiets strategi tidlig på 1900-tallet var derfor å bruke sin politiske innflytelse på kommunalt nivå. Dette gjorde partiet gjennom en kommunalpolitisk strategi som gikk ut på å utvide den kommunale sfæren gjennom sosialistiske prinsipper. Dette ble gjort gjennom utvidelser av ulike 'velferdsordninger' slik som helse- og utdanningstilbud.

Strategien hadde fått merkelappen «munisipalsosialisme» ettersom de sosialistiske prinsippene ble gjennomført på kommunalt nivå, ikke statlig.<sup>133</sup> Samtidig var ikke munisipalsosialismen en merkelapp forbeholdt Arbeiderpartiets strategi, men heller en generell merkelapp for alle partier som brukte den.<sup>134</sup> Stemmeretten ble viktig som et ledd i denne strategien da det i flere omganger ble åpnet opp for at flere mennesker kunne stemme, både i kommune- og stortingsvalg. Fra 1898 til 1901 ble antallet stemmeberettigede i Norge tredoblet.<sup>135</sup> Denne utviklingen dannet noe av bakteppet for diskusjonen knyttet til §73 om maksgrensen på den kommunale inntektsskatten.

I forbindelse med den politiske debatten om maksgrensen på den kommunale inntektsskatten var Sofus Arctander innflytelsesrik. Som tidligere nevnt var Arctander en prominent motstander av stemmerettsutvidelsene før og etter århundreskiftet. Samtidig var han økonomisk-konservativ og var inspirert av Berners meninger da han ble formann i Skattelovkomiteen.<sup>136</sup> Han hadde tidligere vært medlem av Formannskapslovkomiteen som fra 1898 til 1900 arbeidet med revisjon av formannskapslovene.

Arctanders arbeid i Skattelovkomiteen og den påfølgende debatten betegnet historiker Yngve Flo som Arctanders 2. sjanse til å få gjennomslag for en begrensning på den kommunale beskatningsretten.<sup>137</sup> Arctander viste til at de foregående stemmerettsutvidelsene hadde påvirket velgeroppslutningen hos «socialistpartiet», og at denne var forventet å øke ved blant annet en stemmerettsutvidelse for kvinner. Likevel poengterte han at han ikke prinsipielt var

---

<sup>132</sup> Bjørnson, *Arbeiderbevegelsens historie i Norge (bd.2): På klassekampens grunn, 1900–1920*, 1990: 224-227; Hovland 1987: 127

<sup>133</sup> Flo, *Sosialisme nedanfrå*, 2008: 56; Seip 1949: 62

<sup>134</sup> Flo 2004: 68

<sup>135</sup> Haugen 2005: 81

<sup>136</sup> Flo 2004: 54-55

<sup>137</sup> Flo 2004: 86



imot en stemmerett for kvinner, men at han ønsket at den skulle utvides suksessivt.

Arctanders begrunnelse for dette synet baserte seg på noen av de samme argumentene som Berner hadde benyttet seg av:

... man skaper samtidig en majoritet av ikke skattebetalende, for hvem der forespeiles gjøglebilleder om lykke og tilfredshet og store velsignelser, om at kommunen skal opta snart en og snart en anden av nye opgaver, f.eks. snart sykepleien i beskatningen, som er en av programsposterne, alle læger, alle hospitaler, altsammen skal betales av kommunekassen, alt skal dækkes av de kommunale skatter, snart folkepension til alle over en viss alder.<sup>138</sup>

I Skattelovkomiteens innstilling ble det presisert at stemmerettsutvidelsene var en trussel mot den delen av befolkningen som hadde god råd som følge av at resten av befolkningen kom til å øke skattebyrdene:

Man behøver ikke at være pessimist for under disse omstændigheder at befrygte, at det neppe vil være sikkert paaregneligt, at hensynet til at gjøre skattebyrden taaleligere for skatteyderne vil veie tyngst i vegtskaalen ved fremtidige spørmaal om forsættelse eller utvidelse af «den kommunale socialisme...»<sup>139</sup>

Fra sitatet kan vi se at det var en eksplisitt frykt for de potensielle konsekvensene stemmerettsutvidelsene kunne ha på skattenivået i kommunene. Spesifikt fryktet de at «den kommunale socialisme» ville lede til ytterligere økninger i skattenivået etter hvert som flere og flere mennesker fikk stemmerett. Samtidig argumenterte Konow for at det var samfunnets plikt å beskytte befolkningen mot en overbeskatning. Å begrense den kommunale inntektsskatten ville særlig beskytte innbyggere med fast inntekt, men som ikke hadde formue eller fast eiendom. For denne gruppen mennesker ville en økning på inntektsskatten ramme ekstra hardt da lønnen var deres eneste form for inntekt.<sup>140</sup> Ved å begrense økningen av skattene beskyttet man derfor ikke bare de med god råd, men også 'vanlige' skattebetalere.

Frykten for munisipalsosialismen og argumentene til Berner og Arctander ble tydelig gjenspeilet hos Konow. Han mente det var bekymringsverdig at det store flertallet i befolkningen knapt kom til å merke noe til en vekst i inntektsskatten på grunn av generøse fradragsregler og reduksjonstabeller. Begrunnelsen hans baserte seg på et estimat fra Skattelovkomiteen som anslo at omtrent en tredjedel til halvparten av en kommunes skattepliktige innbyggere ville forbli uberørt ved en økning av inntektsskatten grunnet

---

<sup>138</sup> S.tid 1910: 177

<sup>139</sup> Skattelovkomiteens innstilling, vedlegg i Ot.prp. nr. 5, 1904: 82

<sup>140</sup> S.tid 1911: 1259-1261

reduksjonstabellene.<sup>141</sup> Inntektsskatten stod dermed i kontrast til for eksempel toll på forbruksvarer. Toll ville for eksempel ramme alle innbyggere likt, men inntektsskatten med reduksjonstabeller fordelte skattebyrden progressivt og derfor ble økningen mer merkbar desto større inntekten var.

Ifølge historiker Alf Kaartvedt kjempet Høyre konsekvent mot alle forslag om stemmerettsutvidelser fra 1884 til århundreskiftet.<sup>142</sup> Dette gjorde det til tross for at samfunnsutviklingen tilsa at stemmeretten ville bli utvidet med årene. Høyres syn på det kommunale selvstyret og stemmeretten synliggjøres i en analogi fra tidligere Statsminister Emil Stang (H). Stang uttrykte at han så på det kommunale selvstyret som et aksjeselskap, og at det derfor burde være slik at det var de som «yder sin tribut til selskapet ... bliver meddelaktige i selskabets styre og stel».<sup>143</sup> Denne holdningen gjenspeiles tydelig i Konows argumentasjon om Skattelovkomiteens beregninger.

Det er rimelig å anta at motstanden mot stemmerettsutvidelsene ikke var like stor og eksplisitt i 1911 som den var i Høyre på slutten av 1800-tallet. I 1910 hadde Stortinget vedtatt allmenn stemmerett for kvinner i kommunale valg. Skal man vurdere støtten til stemmerettsutvidelsen basert på stortingsdebatten ser vi at et overveldende flertall stemte for utvidelsen.<sup>144</sup> Det er likevel tydelig at maksgrensen ble ansett som et forsøk fra regjeringspartiene på å begrense 'konsekvensene' av stemmerettsutvidelsene. Dette understrekte Buen da han pekte på at:

Man siger til folk, at man er demokrat, selvfølgelig, til fingerspidserne, og man siger: stemmeret skal vi alle ha; alle skal ha den samme indflydelse på landets styre og stel og paa kommunernes styre og stel, men dere faar undeskyldte os, som sitter inde med midlerne, om vi tillater os at bakbinde dere, saa dere ikke kan gjøre nogen skade.<sup>145</sup>

Som vist i sitatet falt det naturligvis ikke i god jord at stemmeretten ble dratt inn som et argument for å innføre en maksgrense på den kommunale inntektsskatten. Buen reagerte kraftig på Konows uttalelser i debatten i odelstinget. Buen kritiserte Konow for at lovforslaget var for: «... de store indtægtshavere, som da vil ha begrænsningen – aabenbart i den hensigt at verne sig mot de smaa indtægtshavere, fordi de har set, at de smaa indtægtshavere litt efter hvert har forstaat, at de har en magt...».<sup>146</sup>

---

<sup>141</sup> S.tid 1911: 1260

<sup>142</sup> Kaartvedt, *Høyres historie (bd.1): Drømmen om borgerlig samling, 1884–1918*, 1984: 157

<sup>143</sup> Sitert i Kaartvedt 1984: 162

<sup>144</sup> Flo 2004: 93; S.tid 1910: 191

<sup>145</sup> S.tid 1911: 1804

<sup>146</sup> S.tid 1911: 1272

Buen argumenterte videre for at Arctander hadde forlatt Stortinget litt for tidlig: «Naar jeg hører hr. Konow tale saadan, saa synes jeg at, hr. Arctander forlot denne forsamling i sin forfærdelse litt for tidlig; for det er akkurat de Arctanderske argumenter op igjen».<sup>147</sup> Trædal karakteriserte Konow og paragrafens støttespillere som «det arctanderske kvakksalverraad» på bakgrunn av deres argumenter.<sup>148</sup> I denne anledning viser «det arctanderske» til det Trædal mente var en gammeldags og reaksjonær argumentasjon. Å argumentere for at de med lavere inntekter kom til å legge store byrder over på de øvre sjiktene i samfunnet var «gamle skremsler» og basert på påstander uten hold i seg, ifølge Trædal.

Den utviklingen som er beskrevet i de foregående avsnittene viser at frykten for Arbeiderpartiets munisipalsosialisme-strategi spilte en viktig rolle for ønsket om en maksgrænse på den kommunale inntektsskatten. Frykten for munisipalsosialismen var ikke noe nytt i 1911, noe vi ser fra argumentasjonen til både Berner og Arctander. Likevel er det tydelig at det i debatten om skattelovene av 1911 ikke handlet om å begrense eller reversere stemmerettsutvidelsene. Det viktigste var heller å utvikle det kommunale selvstyret i en retning hvor beskatningsmyndigheten var begrenset slik at ikke skattebyrdene vokste seg uforholdsmessig store.

### **Kommunal ekspansjon og balansering av budsjettene**

Baade for stat og for kommune maa der i det hele være føie til at opstille den samme hovedregel som i enhver privat husholdning, der haandhæver en sund og solid økonomi, at, om formaalet for anvendelsen af en udgift er aldrig saa god og anbefalelsesværdigt, saa maa dog udgiften afpasses efter bæreevnen.<sup>149</sup>

En viktig grunn til at en maksgrænse på den kommunale inntektsskatten ble foreslått, var bekymringer knyttet til de voksende kommunale budsjettene. Med sitatet ovenfor understreket Skattelovkomiteen et synspunkt blant de som ønsket en begrensning av inntektsskatten. Spesifikt pekte de på det de anså som en bekymringsverdig trend hvor de mente at kommunene i større grad tok på seg utgifter som overskred deres egen økonomiske bæreevne. Tiårene i forkant av 1911 hadde gitt en ekspansjon i den kommunale sfæren hvor både inntekter og utgifter hadde økt.<sup>150</sup> I debatten om §73 ble de kommunale budsjettene gjenstand

---

<sup>147</sup> S.tid 1911: 1265

<sup>148</sup> S.tid 1911: 1281

<sup>149</sup> Skattelovkomiteens innstilling, vedlegg i Ot.prp. nr. 5, 1904: 83

<sup>150</sup> Hovland 1987: 113-114

for diskusjon, da ikke alle var enige i premisset om at kommunenes økonomi trengte en større grad av detaljstyring og statlig regulering.

På den andre siden ble det fra blant annet budsjettkomiteens formann Konow hevdet at flere kommuner drev uforsiktig økonomisk politikk ved å hensynsløst ta på seg store utgifter uten nødvendigvis å ha pengene til å betale.<sup>151</sup> Konow trakk linjer til hvordan man på Stortinget arbeidet nøye med å overveie de bevilgningene som ble gitt. Til kontrast mente han at man i kommunene fikk applaus jo større utgiftene ble, noe som vitnet om at kommunene vedtok budsjetter over deres egen bæreevne.<sup>152</sup> Når det i denne sammenhengen ble argumentert for at kommunene ikke måtte overstige sin egen bæreevne betydde dette implisitt at kommunene ikke måtte ta på seg flere utgifter uten at nettopp skattebyrden skulle øke. Som vi skal se på videre vekket Konows påstander store protester fra opposisjonen.

Opposisjonen hevdet at Konows påstand bygget på feil premisser. Den brede oppfatningen blant opposisjonen var at det store flertallet av kommunene spinket og sparte der de kunne for å holde proSENTSatsen på inntektsskatten så lav som mulig. Det var ingen av representantene på Stortinget som aktivt arbeidet for å heve skattenivået. Samtidig hevdet opposisjonen på Stortinget at lovforslaget var reaksjonært.<sup>153</sup> Forslaget ble ansett som et forsøk på å skru tiden tilbake til en tid hvor kommunene hadde en mindre aktiv rolle i samfunnet.

Flere av representantene som selv hadde deltatt i kommunestyre landet rundt argumenterte mot Konow om den økonomiske tilstanden i kommunene. For eksempel Valentinsen (V) fra Haugesund, som hevdet at kommunene var svært nøye og sparsommelige. En eventuell begrensning av inntektsskatten ville medføre store vanskeligheter med å balansere budsjettene.<sup>154</sup> Dette var ifølge opposisjonen, spesielt kritikkverdig ettersom mye av kommunenes utgiftsøkninger skyldtes nettopp nye lover Stortinget.

Et eksempel på dette kom fra Høyres representant fra Stavanger, Jonas Kielland. Han hadde selv vært aktiv i Stavangers kommunestyre og sett hvordan kommunen jobbet for å holde tritt med utviklingen samtidig som budsjettet ble holdt på et noenlunde nøkternt nivå. For eksempel nevnte han hvordan Stavanger hadde svært få 'unødvendige utgifter', og at en begrensning på den kommunale inntektsskatten ville by på store problemer, blant annet knyttet til bevilgningene til skole og utdanning. Skole og utdanning var viktige saker som

---

<sup>151</sup> S.tid 1911: 1259

<sup>152</sup> S.tid 1911: 1262

<sup>153</sup> S.tid 1911: 752

<sup>154</sup> S.tid 1911: 1266

hadde fått mye oppmerksomhet i Stortinget. Dette understreket at lovforslaget ikke tok hensyn til den nåværende situasjonen i de norske kommunene og lovforslaget kom derfor 30 år for seint, ifølge Kielland.<sup>155</sup>

På en annen side understrekte Tveiten (V) at for den som kjente de lokale forholdene i kommunene ville det være åpenbart at kommunene var veldig grundige i sitt arbeid med budsjettene for å holde de kommunale utgiftene på et akseptabelt nivå.<sup>156</sup> Samtidig argumenterte Buen for at det var de med dårligst råd som faktisk utviste mest fornuft og tilbakeholdenhet i budsjettforhandlinger i kommunene, i motsetning til hva Konow argumenterte for. Ole Martin Lappen fra Arbeiderdemokratene var også en av dem som både var kritisk til §73 og Konows uttalelser. Han mente at Konows kritikk mot kommunene var uberettiget. På bakgrunn av egne erfaringer mente Lappen, i likhet med Buen, at det var de med god råd som var uansvarlige når det kom til utgiftsøkningene, ikke «småårsfolk». Dette begrunnet han med at han selv hadde opplevd at «småårsfolk» hadde bidratt til å få ned skatteprosenten i kommuner hvor de fikk innflytelse, mens de med god råd gjerne var litt 'løserer' i utgiftsbevilgningene.<sup>157</sup>

Fra eksemplene ovenfor kan vi trekke linjer til argumentasjonen rundt det kommunale selvstyret og munisipalsosialismen. Argumentasjonen om det kommunale selvstyret og den kommunale økonomien var tett knyttet sammen. Det var kommunene selv som hadde best kjennskap til sine egne lokale forhold. Dette ble viktig både som en begrunnelse for opprettholdelsen av det kommunale selvstyret, men også for å vise til at det var kommunene selv som var i best stand til å vurdere sine egne budsjetter. På samme måte ser vi at argumentasjonen knyttet til munisipalsosialismen og den kommunale økonomien handlet om maktforholdet mellom de med god og dårlig råd, både på utgiftsposten, men også når det gjaldt inntektsskatten som inntektskilde.

Den store veksten i utgiftene som kommunene hadde tatt på seg de siste tiårene var, som tidligere nevnt, utgifter som Stortinget selv hadde lagt på dem. Eftestøl var kritisk til Konows argumenter på bakgrunn av det han mente var en urettferdig omtale og behandling av kommunene. Ifølge Eftestøl var det heller Stortinget som burde fått begrensninger på hvilke utgifter de kunne legge på kommunene fremfor å begrense kommunenes adgang til å utnytte

---

<sup>155</sup> S.tid 1911: 1270

<sup>156</sup> S.tid 1911: 1263

<sup>157</sup> S.tid 1911: 1287

skattefundamentene.<sup>158</sup> Kommunene hadde i liten grad påvirkning på sine egne budsjetter, og fra Bjørn Kristensen (FV) i lagtinget ble det hevdet at flertallet av kommunene bare hadde kontroll over 15 til 20 prosent av sine budsjetter.<sup>159</sup> På grunn av dette ville det derfor være svært vanskelig for en rekke kommuner å redusere utgifts- og skattenivået uten at dette skulle gå på bekostning av de lovpålagte utgiftene. Siden skattelovene av 1882 ble vedtatt hadde Stortinget blant annet vedtatt en rekke sosialpolitiske lover som hadde utvidet de kommunale budsjettene. For eksempel skoleloven, loven om embetsmenns lønninger, fattigloven samt diverse forsikringslover.<sup>160</sup>

Det var dermed tydelig at de to sidene i debatten var sterkt uenige om hvorvidt kommunene hadde en god økonomi eller ikke. På den ene siden stod representantene som mente at kommunene var altfor 'løse' i sine budsjettbevilgninger, noe som hadde ført til en unødvendig høy vekst i kommunale utgifter og økt skattebyrde. På den andre siden stod de som mente at det var en utbredt dobbeltmoralisk holdning blant paragrafens støttespillere. De understrekte at kommunene i Norge var svært sparsommelige, men at hvis det var noen som kunne klandres for økningen i utgifter så var det nettopp Stortinget. Det var Stortinget som hadde lagt større og større oppgaver på kommunene. Dette resulterte i at kommunene ikke kunne redusere størrelsen på sine budsjetter uten at dette ville gå på bekostning av de lovpålagte oppgavene kommunene hadde.

Det er tydelig at det var ulike oppfatninger om hva som definerte en god kommunal økonomi da det var mange ulike synspunkter på tilstanden i kommunene. Derfor var det også stor uenighet om hvorvidt kommunenes økonomi i det hele tatt var et gyldig argument for et øvre tak på inntektsskatten. I tillegg handlet diskusjonen i utvidet betydning om hva som burde være en kommunes ansvar ettersom det ble pekt på blant annet de 'frivillige utgiftene' som årsak til de stigende utgiftene. Dermed kan diskusjonen om den økonomiske tilstanden i kommunene knyttes til diskusjonen om det kommunale selvstyret da de omhandlet kommunenes ansvar og finansieringen av oppgavene ansvaret innebar.

---

<sup>158</sup> S.tid 1911: 1267-1268

<sup>159</sup> S.tid 1911: 538

<sup>160</sup> S.tid 1911: 538

## En rettførdig fordeling av skattebyrden: Fradragsregler og reduksjonstabeller

I stortingsdebattene om skattelovene av 1911 er det en gjennomgående tematikk om hvordan skattebyrdene skulle fordeles rettførdig. Denne kommer ikke bare til syne i debatten om §73, men om lovverket i sin helhet ved de resterende paragrafene. I debatten om §73 er spesielt forholdet mellom de ulike inntektsgruppene i samfunnet og deres skattebyrde aktuell. I dette kapitlet har jeg ved flere anledninger vist til ulike sider av diskusjonen om dette forholdet, for eksempel i forbindelse med den kommunale økonomien eller munisipalsosialismen. I spørsmålet om hvordan skattebyrden kunne fordeles rettførdig mellom de ulike befolkningsgruppene var reduksjonstabellene en helt essensiell del av debatten. Følgelig ble reduksjonstabellene diskutert flere ganger i relasjon til maksgrensen på den kommunale inntektsskatten.

En reduksjonstabell var et verktøy ligningsmyndighetene benyttet for å beregne skattefrie fradrag i inntekten basert på skatteklassen man hørte til, og som blant annet var avhengig av familiestørrelsen.<sup>161</sup> Reduksjonstabellene konverterte den antatte inntekten om til skattbar inntekt og ga relativt sett større fradrag til de med lavere inntekter. Dette medførte at skattebyrden lå tyngst på de med store inntekter og som var bedre i stand til å håndtere denne byrden.

Hvorvidt en kommune benyttet en reduksjonstabell med store fradrag eller ikke var helt avgjørende for hva proSENTSatsen på inntektsskatten endte opp på. For eksempel ville proSENTSatsen på inntektsskatten bli lavere dersom fradragene på inntekten var lave. Resultatet av at større skattepliktige inntekter var følgelig at kommunen fikk inn større skatteinntekter. Dersom fradragene var store resulterte dette i en høyere proSENTSats hvis kommunen skulle tjene samme mengde penger som i det forrige eksempelet. Dermed handlet diskusjonen om detaljene i reduksjonstabellene om hvor stor skattebyrden skulle være for de forskjellige inntektsgruppene i samfunnet.

Siden 1891 hadde hver enkelt kommune hatt tilnærmet full handlefrihet til å velge reduksjonstabeller selv, noe som ble understreket som et problem av Skattelovkomiteen. Det at hver kommune selv kunne bestemme hvilken reduksjonstabell de ønsket å benytte skapte store forskjeller i det kommunale beskatningsnivået. Skattelovkomiteen gikk av den grunn inn for at det var nødvendig å begrense den frie bruken av reduksjonstabeller.<sup>162</sup> Budsjettkomiteen

---

<sup>161</sup> Seip, *Kommunenes økonomi*, 1949: 50

<sup>162</sup> Indst O. VI. (1909): 33

sa seg enig med Skattelovkomiteen både i 1909 og 1911 og la derfor fram konkrete forslag til reduksjonstabeller i lovutkastene sine. Samtidig fastslo forslaget til §77 (§70) at den skattbare inntekten skulle utgjøre minimum 40 prosent og maksimum 70 prosent av den antatte inntektens totalsum.<sup>163</sup>

Maksgrensen på den kommunale inntektsskatten var tett knyttet til bruken av reduksjonstabeller. En del av årsaken til at skatteprosenten hadde vokst de senere årene var nettopp knyttet til bruken av reduksjonstabeller og store fradrag på inntektsskatten. Konow henviste til finansdepartementet som i 1909 uttrykte at det store flertallet av kommunene i Norge ville klare å begrense seg til 10 prosent skatt på inntekten dersom den skattbare inntekten hadde vært på mellom 40 og 70 prosent av den totale antatte inntekten.<sup>164</sup> Følgelig hadde kommunene med høye prosentsatser på den kommunale inntektsskatten hatt for store fradrag i reduksjonstabellene. Dette resulterte i at skattebyrden ble veltet over på personer med gode inntekter, mens de med lave inntekter betalte for lite.<sup>165</sup>

Vi ser av argumentet til Konow at diskusjonen rundt reduksjonstabellenes tilknytning til maksgrensen også handlet om fordelingen av skattebyrden. Samtidig er det en tydelig sammenheng mellom argumentasjonen knyttet til reduksjonstabellene og til konsekvensene av stemmerettsutvidelsene. Konows argumentasjon rundt reduksjonstabellene og stemmerettsutvidelsene bygde på de samme grunnleggende argumentene og holdningene til hva som var en rettferdig fordeling av skattene.

### **Maksgrensen som premiss for selvangivelsen**

Det ble fra flere hold hevdet at selvangivelsen kom til å øke skatteinntektene til kommunene på grunn av en mer presis ligningspraksis. De forespeilede inntektsøkningene var en viktig grunn til at selvangivelsen var ønsket. Konsekvensen av en mer presis ligningspraksis var derimot en økt skattebyrde, noe som igjen ville føre til den forventede inntektsøkningen hos kommunene. Nøyaktig hvor mye inntektene kom til å øke med selvangivelsen var naturligvis usikkert da den skulle gjøre det lettere for skattemyndighetene å fange opp skattefundamenter som tidligere ikke var oppdaget, for eksempel 'skjulte' inntekter og formuer.<sup>166</sup> Noe av grunnen til dette var at det fram til 1911 i stor grad var overlatt til ligningsmyndighetene å

---

<sup>163</sup> Indst. O. VI. (1911): 75

<sup>164</sup> S.tid 1911: 1262

<sup>165</sup> S.tid 1911: 1280

<sup>166</sup> S.tid 1911: 532



bruke skjønn i inntektsansettelsene. Resultatet av den forventede skatteøkningen var at maksgrensen på den kommunale inntektsskatten ble et viktig premiss for innføringen av selvangivelsen.<sup>167</sup> Usikkerheten knyttet til hvor mye man kunne forvente at inntektene økte skapte derimot bekymring i forbindelse med en eventuell begrensning av den kommunale inntektsskatten.

Konow hevdet at selvangivelsen kom til å øke skatteinntektene betraktelig, men det betydde også at skattebyrden kom til å bli større. Han anså det som bekymringsverdig at skattebyrden var i vekst samtidig som man var i ferd med å innføre et verktøy som skulle gjøre det lettere for skattemyndigheten å beskatte personer «til siste øre».<sup>168</sup> Hvis ikke skattebyrden ble begrenset, gjennom for eksempel en maksgrense på inntektsskatt, fryktet man at befolkningen kom til å forsøke å unngå skatt ved ulovlige midler. Det var tydelig at en mer presis ligningspraksis var forventet å øke inntektene fordi befolkningen kom til å måtte skatte mer enn tidligere.

Skattelovkomiteen henviste til et eksempel fra Prøyssen hvor man på 1890-tallet hadde innført et selvangivelsessystem, og som hadde økt de beskattede inntekts- og formuesverdiene med omtrent 40 prosent. Skattelovkomiteen la vekt på at økningen sannsynligvis ikke kom til å bli like stor som i dette eksempelet, men betegnet likevel den forventede økningen som «betraktelig».<sup>169</sup> Samtidig var det også innført lignende selvangivelsessystemer i flere fremtredende europeiske stater, blant annet Sverige, Danmark, England, Nederland, samt i flere tyske stater.<sup>170</sup> Det var derfor grunn til å være optimistisk i påvente av selvangivelsessystemets inntreden i Norge.

Da finansdepartementet ved Gunnar Knudsen la fram proposisjonen i 1909 argumenterte det for at en maksgrense på den kommunale inntektsskatten ikke var hensiktsmessig. Knudsen fant at i de tilfellene hvor skatteprosenten var høy var dette grunnet mangelfull eller ukorrekt ligning og at selvangivelsens derfor ville være et tilstrekkelig virkemiddel for å begrense skattenivået.<sup>171</sup> Dermed ser vi at Knudsen i likhet med Konow anså det som sannsynlig at inntektene kom til å øke som følge av selvangivelsen. I motsetning til Knudsen anså Konow

---

<sup>167</sup> Indst. O. VI. (1909): 3

<sup>168</sup> S.tid 1911: 1260-1261

<sup>169</sup> Skattelovkomiteens innstilling, vedlegg i Ot.prp. nr. 5, 1904: 83

<sup>170</sup> Indst. O. VI. (1909): 10

<sup>171</sup> Ot.prp. nr. 5 (1909): 21-22

begrensningen på inntektsskatten som en nødvendighet da han ikke nødvendigvis anså det som sannsynlig at skattenivået kom til å senke seg 'naturlig' gjennom en mer korrekt ligning. Samtidig som stortingsrepresentantene diskuterte sine erfaringer rundt kommunenes økonomi var det flere som var skeptiske til selvangivelsens effekt på inntektene. Valentinsen som hadde erfaring som ordfører i Haugesund mente at det for Haugesunds tilfelle var lite sannsynlig med en økning av skatteinntektene som en følge av selvangivelsen. I Haugesund hadde man hatt en høy skatteprosent. Dette hadde resultert i at ligningsmyndighetene i Haugesund hadde gått nøye til verks for å hente inn de nødvendige inntektene for å få begrenset prosentsatsen.<sup>172</sup> Valentinsen fryktet likevel at den kommunale inntektsskatten i Haugesund ikke kom til å synke ved innføringen av selvangivelsen og betegnet derfor dette skrittet som «et sprang ut i mørket».<sup>173</sup>

Det samme var tilfellet i Kristiania hvor man, ifølge Christian Holtermann Knudsen (A), hadde investert store summer i ligningsvesenet for å øke inntektene som igjen skulle senke skatteprosenten. I Kristiania hadde skatteprosenten vært i vekst på starten av 1900-tallet, og den var på et tidspunkt oppe i 15 til 16 prosent. Etter de nevnte investeringene i ligningsvesenet hadde Kristiania kunnet senke satsen på inntektsskatten til 12 prosent. Han anså det derfor som lite sannsynlig at skatteinntektene kom til å øke tilstrekkelig til at skatteprosenten kunne senkes ytterligere to prosent.<sup>174</sup>

På en annen side argumenterte arbeiderpartiets Lars Sæbø for at det at selvangivelsen skulle øke skatteinntektene ved å 'finne' nye inntekter, i realiteten bare betydde at det hadde vært en rekke «skattesnytere» blant befolkningen.<sup>175</sup> Bakgrunnen for at dette vakte oppsikt var at det var spesielt de med stor inntekt som hittil hadde de såkalte 'skjulte inntektene' og dermed betalt mindre enn de burde. Å begrense inntektsskatten bare fordi noen mennesker måtte betale det riktige beløpet de i utgangspunktet skulle betale var derfor urimelig ifølge Sæbø. Alfred Eriksen hadde også fremsatt et lignende argument i de innledende debattene i Odelstinget. Han mente at det var problematisk at de store inntektene som hittil hadde vært uriktig beskattet skulle få begrenset skattebyrden i det nye lovforslaget samtidig som det også

---

<sup>172</sup> S.tid 1911: 1267

<sup>173</sup> S.tid 1911: 1267

<sup>174</sup> S.tid 1911: 1274

<sup>175</sup> S.tid 1911: 1291

ble foreslått reduksjonstabeller som ville flytte en større del av skattebyrden over på de med lavere inntekter.<sup>176</sup>

Det er tydelig at det var tvil om hvorvidt selvangivelsen faktisk kom til å øke inntektene betydelig, slik det ble hevdet fra blant annet Skattelovkomiteen og Konow. Selvangivelsens hensikt var å «oppdage» det som ble betegnet som «skjulte inntekter og formuer». Ettersom den skulle gjøre det lovpålagt for befolkningen å gi opplysninger, ville derfor den antatte inntekten være nærmere den reelle inntekten enn tidligere. Til tross for dette var usikkerheten stor, og det var ikke sikkert at resultatene kom til å bli like overalt i Norge ettersom kommunene hadde forskjellige likningspraksiser. Det at formuene og inntektene tidligere hadde vært skjulte var nettopp noe av det som gjorde usikkerheten så stor. Det var naturligvis vanskelig å forutsi en økning basert på inntekter man i utgangspunktet ikke hadde oversikt over eller kunnskap om.

Det var knyttet stor usikkerhet til innføringen av selvangivelsen og hvilke konsekvenser denne kom til å få på inntektsskatten i kommunene. Fra Skattelovkomiteens side var det en forventning om at skatteinntektene kom til å øke betraktelig, men nøyaktig hvor mye var det tvil om. Samtidig viste debattene i Stortinget at det var bekymringer knyttet til effekten av selvangivelsen basert på representantenes egne erfaringer fra diverse roller i kommunestyrene. Som vist ovenfor ble det i Kristiania og Haugesunds tilfelle sagt at det var tvilsomt om inntektene kom til å øke, og det er tydelig at forventningene var ujevne på tvers av landet. Opposisjonen argumenterte derfor for at det var betenkelig å legge skattetaket på inntektsskatten som premiss for selvangivelsen.

## **Kapitteloppsummering**

Dette kapittelet har hatt som hensikt å besvare problemstillingen: Hvordan og hvorfor argumenterte partiene og deres representanter for og imot en øvre grense på den kommunale inntektsskatten i stortingsdebattene? I stortingsdebattene om taket på den kommunale inntektsskatten gikk det flere parallelle diskusjoner knyttet til stortingsrepresentantenes ulike perspektiver og argumenter. Gjennom disse diskusjonene har jeg vist hvordan representantene i Stortinget argumenterte for og imot forslaget om et tak på den kommunale inntektsskatten. Gjennom debattene ser vi at det var tre ulike forhold som dominerte debatten: Forholdet

---

<sup>176</sup> S.tid 1911: 751

mellom stat og kommune, forholdet mellom by og land, samt forholdet mellom ulike inntektsgrupper.

Ønsket om å innføre en maksgrense på den kommunale inntektsskatten hadde sitt opphav i bekymringer knyttet til utviklingen i utgifts- og skattenivået i kommunene. Skattelovkomiteen som hadde utarbeidet det faglige grunnlaget for den politiske debatten argumenterte for at både utgiftene og skattenivået i kommunene hadde steget til et urimelig høyt nivå. Dermed ble forholdet mellom kommunene og staten svært aktuelt da beskatningsmyndigheten var fordelt vertikalt mellom statlige, regionale og lokale myndigheter. For flertallet i Stortinget var det i denne forstand ikke snakk om noen svekkelse av det kommunale selvstyret, men heller en regulering av beskatningsmyndigheten. Opposisjonen oppfattet derimot denne 'reguleringen' som en sterk svekkelse av selvstyret. Det var lokalsamfunnene som var best egnet til å ta sine egne beslutninger uten overformynderi fra Stortingets side.

Debatten om de kommunale budsjettene og den økonomiske situasjonen i kommunene var en utvidelse av debatten om det kommunale selvstyret. Maksgrensen på den kommunale inntektsskatten var stortingsflertallets svar på konsekvensene av den kommunale ekspansjonen. Hvorvidt det var noen grunn til å kritisere kommunenes pengebruk var et omstridt tema på stortinget. Blant de som tok til talerstolen var det liten tvil om at kommunene var så sparsommelige som de kunne være uten å forsømme sine lovpålagte oppgaver. Ifølge Hovland og Seip skyldtes en stor andel av kommunenes utgiftsøkninger lover som ble vedtatt i Stortinget, eksempelvis skoleloven av 1889.<sup>177</sup> Likevel hevdet flere representanter at det var ønskelig å regulere kommunenes beskatningsmyndighet på bakgrunn av uansvarlig pengebruk i kommunene.

I tillegg ser vi at debatten om det kommunale selvstyret synliggjorde en konfliktlinje mellom by og land i Stortinget. Som Buen hadde understreket var dette et lovforslag som hadde sitt opphav i byene. Trædal fremhevet dette i sin argumentasjon, for eksempel da han pekte på at lovforslaget var sentraliserende. Selv om flertallet av landkommunene hadde et lavere skattenivå enn i byene, og dermed ikke stod i like stor fare for å måtte redusere budsjettene sine, var det likevel prinsippet om at de ikke selv skulle kunne bestemme skattenivået som skapte misnøye. På denne måten ble debatten om §73 en utvidet debatt om hvordan Stortinget ønsket å balansere forholdet mellom nettopp by og land. Selv om paragrafen riktignok kom til

---

<sup>177</sup> Seip 1949: 66; Hovland 1987: 113-115

å regulere beskatningsmyndigheten til bykommunene på samme måte som i landkommunene var det nettopp små bygde- og lokalsamfunn Trædal benyttet som eksempler.

Til slutt var forholdet mellom de ulike inntektsgruppene i samfunnet en viktig del av diskusjonen om §73. Frykten for munisipalsosialismen og de mindre bemidlede samfunnslagene var en av de viktigste årsakene til at maksgrensen på den kommunale inntektsskatten ble vedtatt. Kommunenes frie adgang til å bestemme skattenivået selv hadde blitt kritisert på bakgrunn av at skattebyrden kunne bli skjevfordelt. For eksempel pekte Konow på at de med lave inntekter ville merke svært lite til økninger på inntektsskatten på grunn av fradragsreglene. Dermed var maksgrensen et virkemiddel som skulle hindre fremtidige økninger på inntektsskatten. Dette argumentet ble samtidig satt i sammenheng med utviklingen i stemmerettsutvidelsene som hadde gitt større politisk innflytelse til befolkningsgrupper med lave inntekter. Opposisjonen i Stortinget var derimot lite imponert over at stemmerettsutvidelsene i det hele tatt var et tema i debatten, og betegnet derfor Konow og hans støttespillere som arctanderske på bakgrunn av Arctanders viktige rolle for saksbehandlingen.

## **Kapittel 4 – Utskipningsskatten og striden mellom by og land**

Et viktig stridsspørsmål i 1911 var forslaget om å avvikle den såkalte utskipningsskatten. Dette var en særskilt regel for beskatning av eksportvirksomhet som fordelte skatteinntektene i tilfeller hvor den næringsdrivende eksporterte varer fra en annen kommune enn der varen ble produsert. I 1911 ble utskipningsskatten bestemt opphevet med en avviklingsperiode på 10 år.

Hensikten med dette kapittelet er å undersøke stortingets debatt om utskipningsskatten. Utskipningsskatten var et ledd i paragraf 17. Paragrafen redegjorde i sin helhet for hvor ulike næringsvirksomheter skulle beskattes. Kapittelet bygger på følgende problemstilling: Hvorfor ble utskipningsskatten avviklet, og hvordan preget fordelingen mellom by og land diskusjonen i den tilhørende stortingsdebatten? Problemstillingen legger opp til en diskusjon rundt bakgrunnen for utskipningsskatten og dens påvirkning på forholdet mellom by- og landkommuner.

Innledningsvis vil jeg i kapittelet kort definere hva utskipningsskatten var, samt redegjøre for et utvalg av rettssaker som belyste noen av problemene med utskipningsskatten. Rettssakene er en viktig kilde for å forstå hvilke utfordringer man stod ovenfor ved behandlingen av skattelovene i 1911. Deretter vil jeg redegjøre kort for hva som ble diskutert i Skattelovkomiteen, proposisjonene og i innstillingene. I kapittelets hoveddel vil stortingsdebatten stå sentralt da diskusjonen der vil belyse kapittelets problemstilling.

### **Utskipningsskattens historie og virkemåte, ca. 1882–1911**

Bakteppet for avviklingen av utskipningsskatten var et langt århundre hvor forholdet mellom by og land gradvis endret seg. Utskipningsskatten er et eksempel på en av flere lover som på 1800-tallet hadde skilt landkommunene fra byene.<sup>178</sup> Økonomisk liberalisering og bedre infrastruktur gjorde at handel på tvers av kommunegrenser, samt eksport økte. På store deler av 1800-tallet var derimot eksportvirksomhet underlagt restriksjoner. Eksport av varer måtte foretas av handelsmenn som kun fikk tillatelse i byene. Derfor kunne ikke eksport foregå fra landkommunene. Disse særrettighetene på eksport av varer ble gradvis fjernet fram til 1882.<sup>179</sup>

---

<sup>178</sup> Hodne, *Norges økonomiske historie, 1815–1970*, 1981: 30

<sup>179</sup> Sandvik, *Nasjonens velstand: Norges økonomiske historie 1800-1940*, 2018: 72-73

Ettersom eksportvirksomhet hadde vært forbeholdt handelsmenn i byene hadde også skatteinntektene fra eksporten tilfalt byene. I skattelovene av 1882 ble det tillatt for alle norske borgere å eksportere og importere varer, uavhengig av bosted. Til gjengjeld ble utskipningsskatten innført som et kompromiss som til en viss grad ville kompensere byene økonomisk for lovendringen som hadde gått på bekostning av byenes økonomi.<sup>180</sup>

Hovedregelen i skattelovene etter prinsippet om stedbunden beskatning var at beskatningen skulle foregå i den kommunen hvor verdiene ble skapt.<sup>181</sup> Utskipningsskatten var en særskilt regel hvor man gikk bort fra prinsippet om stedbunden beskatning. Den var derfor ingen ekstraordinær skatt, men heller en betegnelse på den delen av inntektsskatten som ble betalt til en annen kommunene enn der varen ble produsert. Regelen var gjeldende i tilfeller hvor eksporten ikke var tilknyttet et fast anlegg, som for eksempel et lager eller kontor. Det var derfor kun snakk om utskipning hvor varene ble fraktet direkte til havnen for videre transport til utlandet. Dersom utskipning ble drevet av en produsent i en annen kommune enn der tilvirkningen foregikk skulle produsenten skattlegges etter særskilte regler. Virksomheten skulle her skattlegges for 2/3 av den samlede inntekten i tilvirkningskommunen og 1/3 i utskipningskommunen.<sup>182</sup>

Her er det viktig å presisere at paragrafen kun oppstilte regler for hvilke kommuner den næringsdrivende skulle være skattepliktig i, og hvordan beskatningen skulle fordeles mellom kommunene. Det var altså grunnlaget for beskatning som ble fordelt mellom kommunene, ikke 'sluttsummen' for inntektsskatten. Det nevnte fordelingen på 1/3 og 2/3 må ikke forveksles med prosenten på inntektsskatten i kommunen. I tillegg var det opp til hver enkelt kommunes ligningsapparat å fastsette virksomhetenes skattbare inntekter. Derfor var ikke nødvendigvis 1/3 av inntekten den samme i to forskjellige kommuner og det var en fare for dobbeltbeskatning dersom en av kommunene antok en høyere inntekt enn den andre.<sup>183</sup>

Fordelingen mellom kommunene kunne få betydning for både eksportør og de aktuelle kommunene dersom det var store forskjeller i skattenivået i tilvirknings- og utskipningskommunen, men dette var ikke nødvendigvis alltid tilfellet. Ettersom byene gjennomsnittlig hadde et høyere beskatningsnivå enn landkommunene, kunne eksportørene spare store verdier på å legge virksomhetene sine til norske «skatteparadiser».<sup>184</sup> For

---

<sup>180</sup> S.tid 1911: 902

<sup>181</sup> S.tid 1911: 910

<sup>182</sup> Indst. O. VI. (1909): 63

<sup>183</sup> S.tid 1911: 910

<sup>184</sup> Espeli, *Beskatningen av aksjeselskap før Norge fikk en aksjelov i 1910*, 2021a: 43

eksempel ville det i de fleste tilfeller lønne seg å bli skattlagt for 2/3 av inntekten sin i en landkommune og 1/3 i en by enn omvendt.

Ettersom paragrafen kun la føringer for hvordan kommunene skulle fordele beskatningsgrunnlaget seg imellom var det nettopp denne fordelingen som var stridsspørsmålet i Stortingsdebattene. Det er mye som tyder på at utskipningsskatten ble beregnet basert på den skattepliktige inntekten og prosenten på den kommunale inntektsskatten. Kommunene hadde sine egne ligningsapparat og regler for å regne ut den skattepliktige inntekten, så det er vanskelig å si noe om hvordan dette ble gjort. Heller ikke kildematerialet beskriver hvordan denne prosessen foregikk. Som følger av dette vil det være fordelingen av skatteinntektene mellom tilvirknings- og utskipningskommunene som vil utgjøre utgangspunktet for videre diskusjon i kapittelets hoveddel.

### **Retts sakene og utfordringer knyttet til utskipningsskatten**

Spørsmålet om stedbunden beskatning var svært komplisert, og begrenset seg ikke bare til utskipningsskatten. I tillegg hadde lovverket en vag utforming som la grunnlag for konflikter, noe antallet rettsaker fra perioden underbygger. I en artikkel i *Retstidende* i 1897 uttalte samfunnsøkonom og jurist Einar Einarsen seg om den stedbundne beskatningen på følgende måte:

Disse bestemmelser har i anvendelsen tildels foraarsaget megen tvivl, hvad der ialfald for en del maa tilskrives loven selv. Denne er nemlig paa dette punkt ikke altid saa klart og konsist affattet, som den burde være, og den lader ofte afgjørelsen bero paa et mere eller mindre vilkaarligt skjøn, hvor en klar og skarp afgrænsning baade var ønskelig og mulig.<sup>185</sup>

Flere saker vedrørende utskipningsskatten havnet i høyesterett nettopp på grunn av lovverkets upresise utforming og definisjonsspørsmål, noe vi skal se nærmere på. Jeg vil redegjøre kort for noen rettsaker som vil belyse utskipningsskattens kompleksitet, samt noen utfordringene knyttet til den. Noen av retts sakene er valgt på grunnlag av at de er nevnt i enten saksdokumentene eller i stortingsdebattene. Følgelig kan man trekke linjer mellom retts sakene, stortingsdebattene og de senere endringene på utskipningsskatten i skattelovene.

I Fredrikstad og omegn var utskipningsskatten svært omstridt på bakgrunn av en særbestemmelse i loven som ga Fredrikstad rett til å kreve inn utskipningsskatt fra enkelte

---

<sup>185</sup> Einarsen, *Om skattestedet ved den kommunale beskatning, særlig efter norsk ret*, 1897: 284



nærliggende kommuner selv om utskipningen ikke foregikk innenfor Fredrikstads grenser. Bestemmelsen var generell og gikk ut på at utskipning som foregikk fra en bys havneterritorium skulle ansees som utgått fra byen, selv om utskipningsstedet lå utenfor byens grenser.<sup>186</sup> Byenes havneterritorium sammenfalt ikke nødvendigvis med bygrensene på land, noe som var tilfelle i Fredrikstad og omegn hvor byens havneterritorium omfavnet flere nærliggende landkommuner.

En rettssak mellom Fredrikstad formannskap og trelastselskapet J. N. Jacobsen & Co. belyste problematikken knyttet til denne bestemmelsen.<sup>187</sup> J. N. Jacobsen & Co. eide sagbrukene Græsvig (Gressvik) bruk i Onsø (Onsøy) kommune og Rød bruk i Glemminge (Glemmen) kommune, som begge er en del av dagens Fredrikstad kommune. Sagbrukenes utskipning foregikk direkte fra brukenes egne brygger og foregikk ikke innenfor Fredrikstads bygrense.<sup>188</sup> Rettssakens kjerne og det avgjørende spørsmålet for selskapets beskatning var hvorvidt sagbrukene var innenfor eller utenfor Fredrikstads havneterritorium. Selv om rettssaken i seg selv handlet om Fredrikstads grenser fikk utfallet konsekvenser for beskatningen av eksportørene i Glemminge og Onsø. Høyesterett konkluderte med at brukene var innenfor Fredrikstads havneterritorium. Dermed ble også selskapets utskipning skattepliktig til Fredrikstad.<sup>189</sup>

En høyesterettssak fra 1885 belyser problematikken knyttet til definisjonsspørsmålene i paragrafen om utskipningsskatten. Saken omhandlet trelastfirmaet T. Bache ved eieren Erik Bache som var bosatt i Lier kommune, men som hadde kontor i Drammen.<sup>190</sup> Saken bestod av flere ulike spørsmål hvor tolkningen av §17 var av betydning for sakens utfall. Bache hevdet at selskapets utskipning ikke var skattepliktig til Drammen kommune da hverken tilvirkning eller utskipning fant sted i Drammen. Det første stridsspørsmålet i saken handlet om hvorvidt utskipningen fant sted innenfor eller utenfor Drammens havneterritorium. Høyesterett konkluderte med at utskipningen fant sted innenfor Drammens havnegrenser og dermed var selskapet skattepliktig til Drammen.<sup>191</sup> Spørsmålet var da om selskapets virksomhet kunne defineres som tilvirkning, eller som omsetningsvirksomhet. Høyesterett konkluderte med at selskapet drev en omsetningsvirksomhet. Altså mente de at selskapet solgte varer de ikke selv (per definisjon) hadde produsert fra et lager i Lier. Noe av selskapets treverk var nemlig

---

<sup>186</sup> Ot.prp. nr. 5 (1909): 46

<sup>187</sup> Rt. 1897: 171

<sup>188</sup> S.tid 1911: 907

<sup>189</sup> Rt. 1897: 169-174

<sup>190</sup> Rt. 1895: 662-669

<sup>191</sup> Rt. 1895: 662-669

behandlet hos utenforstående bedrifter i forkant av utskipningen.<sup>192</sup> Dermed ble den særskilte regelen om utskipningsskatt ikke gjeldende for selskapet T. Bache. Selskapet ble etter dommen skattepliktig for hele dets virksomhet i Drammen kommune etter skattelovens hovedregel.

I 1908 fikk en høyesterettssak store konsekvenser for Narvik kommune som ikke lenger kunne beskatte selskapet Luossavaara-Kiirunavaara AB (LKAB) for utskipning fra Narviks havn. Narvik var en av Norges største utskipningshavner, og ble brukt for eksport av den svenske jernmalmen som ble utvunnet i Kiruna av LKAB. Jernmalmeeksporten medvirket til at Narvik mellom 1905 og 1908 økte inntekten på sin utskipningsskatt fra 32 120kr til 73 200kr årlig.<sup>193</sup> I 1908 ble denne ligningspraksisen kjent ulovlig i en høyesterettsdom da høyesterett fant at det ikke var lovlig å ilegge selskaper utskipningsskatt når tilvirkningen ikke fant sted i en norsk kommune. «At udskibningskommunens ret til 1/3 er betinget af, at ogsaa tilvirkningskommunen er beliggende i Norge, siges ikke udtrykkelig [i loven], men maa antages at være meningen.»<sup>194</sup> Selskapet kunne altså skatlegges for aktiviteten som var knyttet til dets faste eiendommer i Narvik, men skulle ikke beskattes for den samlede inntekten av eksporten via Narvik havn.

Retts sakene ovenfor illustrerer noen av utfordringene som både de næringsdrivende, kommunene, høyesterett og politikerne stod ovenfor i perioden. De var derfor relevante for ønsket om å avvikle utskipningsskatten. Hvis vi trekker linjer tilbake til Einarsens uttalelser er det tydelig hvordan uklarheter i lovverket skapte strid om en rekke definisjonsspørsmål. Videre fikk retts sakene direkte følger for behandlingen av skattelovene i Stortinget. I Skattelovkomiteens innstilling ble saken fra Fredrikstad fremhevet som problematisk.<sup>195</sup> Samtidig ble den også flittig debattert i Stortinget av representantene fra de involverte kommunene. Som vi skal se nærmere på ble flere av retts sakene også brukt som eksempler i Stortingsdebattene.

## **Proposisjoner og innstillinger**

I Skattelovkomiteens innstilling fra 1904 foreslo komitéflertallet å endre utskipningsskatten slik at en større andel av skatteinntektene enn tidligere skulle tilfalle tilvirkningskommunene.

---

<sup>192</sup> Rt. 1895: 662-669

<sup>193</sup> Indst. O. VI. (1909): 70

<sup>194</sup> Rt. 1908: 319

<sup>195</sup> Skattelovkomiteens innstilling, vedlegg i Ot.prp. nr. 5, 1904: 207

Komitéflertallet begrunnet standpunktet sitt med at det var i både land- og bykommunenes interesse å beholde utskipningsskatten, og ønsket derfor å beholde den i en noe endret form.<sup>196</sup> Utskipningsskatten utgjorde et viktig økonomisk grunnlag for vedlikehold og utbygging av nødvendig infrastruktur i byene knyttet til eksport av varer, som for eksempel havneanlegg. Dermed var den, ifølge Skattelovkomiteens flertall, vel så viktig for landkommunene som benyttet seg av havnene som for byene som driftet dem. Komiteen anså den gjeldende fordelingen på 1/3 til utskipningskommunen som noe generøs ettersom de ordinære havneavgiftene i vesentlig grad dekket havnevesenets utgifter.<sup>197</sup> Komiteen foreslo å tildele 6/10 til tilvirkningskommunen, 2/10 til kontorkommunen og 2/10 til utskipningskommunen. Ifølge komitéflertallet var det kun unntaksvis at kontorkommunen ikke var den samme som tilvirkningskommunen og komiteen antok dermed at en større del av skatteinntektene ville tilfalle tilvirkningskommunen.<sup>198</sup>

Gunnar Knudsen og finansdepartementet foreslo i 1909 å avvikle utskipningsskatten i sin helhet. I proposisjonen betegnet departementet den eksisterende lovgivning som en «... levning fra ældre og mere primitive skatteordninger».<sup>199</sup> Med dette mente departementet at utskipningsskatten var en levning fra byenes handelsprivilegier på 1800-tallet i tillegg til at den brøt med den nevnte hovedregelen i skattelovene. Samtidig var departementet uenig i at utskipningsskatten skulle fungere som et finansieringsgrunnlag for byenes havner da disse allerede i stor grad ble finansiert gjennom de ordinære havneavgiftene. Selv om en opphevelse av utskipningsskatten ikke var ventet å gjøre store inngrep i bykommunenes økonomi ønsket departementet en overgangsperiode hvor skatten skulle reduseres gradvis over ti år.<sup>200</sup>

Etter regjeringsskiftet i 1910 videreførte regjeringen Konow (SB) Knudsens forslag om å avvikle utskipningsskatten. Konowregjeringen ønsket dog å utvide avviklingsperioden til 15 år kontra det opprinnelige forslaget på 10 år.<sup>201</sup> Det er verdt å merke seg at støtten til forslaget kom til tross for regjeringsskiftet i 1910.

Budsjettkomiteen behandlet lovforslaget i to omganger med en noe ulik sammensetning av representanter. Komitéflertallet var både i 1909 og 1911 enige i finansdepartementets

---

<sup>196</sup> Ot.prp. nr. 5 (1909): 46

<sup>197</sup> Ot.prp. nr. 5 (1909): 47

<sup>198</sup> Ot.prp. nr. 5 (1909): 47

<sup>199</sup> Ot.prp. nr. 5 (1909): 52

<sup>200</sup> Ot.prp. nr. 5 (1909): 53

<sup>201</sup> Ot.prp. nr. 43 (1910): 4-6

opprinnelige forslag og argumenterte for en opphevelse av utskipningsskatten.

Komitéflertallet argumentert på lik linje med departementet for at utskipningsskatten var en urettferdig og foreldet beskatningsform. Samtidig var den, ifølge komitéflertallet, i strid med prinsippene skattelovene bygget på.<sup>202</sup> Budsjettkomiteen så det som en selvfølge at bykommunene skulle få finansiert havneanleggene. Den argumenterte derimot for at midlene måtte finnes på andre måter enn gjennom utskipningsskatten, da denne urettferdig rammet tilvirkningskommunenes økonomi.

Budsjettkomiteens mindretall argumenterte for at en fullstendig opphevelse av utskipningsskatten ville få alvorlige følger for kommunene som var avhengig av inntektene for å finansiere infrastruktur. Videre mente de at det var rett og rimelig at utskipningskommunen fikk en viss andel av skatteinntektene ettersom nettopp infrastrukturen var så viktig for tilvirkningskommunenes eksport.<sup>203</sup> Derfor ønsket mindretallet å videreføre Skattelovkomiteens forslag om å beholde utskipningsskatten med en endring av fordelingen. Alternativt ønsket mindretallet å legge om utskipningsskatten slik at denne ville bli til en avgiftssats per tonn av den eksporterte varen.<sup>204</sup>

### **Hovedspørsmålet i debatten - Felles interesser eller konflikt?**

Utskipningsskatten hadde vært gjenstand for konflikt i lang tid. I all hovedsak var det byene som gjorde krav på utskipningsskatten fra nærliggende landkommuner. Riktignok stod det ingenting i lovverket om at det kun var byene som kunne kreve inn utskipningsskatt.

Hovedtendensen var likevel at dette i aller største grad var et konfliktområde som berørte forholdet mellom byene og nærliggende landkommuner ettersom eksporten i de fleste tilfeller gikk via byene. Stortingsrepresentantene talte nærmest utelukkende som om utskipningsskatten kun angikk forholdet mellom land- og bykommuner som sitatet fra Tomas Torsvik (V, Lister og Mandals Amt) understreker:

Jeg hørte riktignok, at hr. Hans Hansen sa i sit første foredrag, at dette var ikke nogen strid mellem by og land. Dette blev imidlertid motsagt av hr. Rolfsen. Og jeg mener, hr. Rolfsen har ret! Dette er en strid mellem land og by; det er man nødt til at erkjende. Og man kan være sikker paa, at denne strid er ikke tilendebragt ved skattelovens vedtagelse.<sup>205</sup>

---

<sup>202</sup> Indst. O. VI. (1909): 73

<sup>203</sup> Indst. O. VI. (1909): 75

<sup>204</sup> Indst. O. VI. (1909): 76-77

<sup>205</sup> S.tid 1911: 937-938

Hovedargumentet for opprettholdelsen av utskipningsskatten var at den bidro til å finansiere vedlikehold og utbygging av utskipningskommunenes infrastruktur. God infrastruktur var en forutsetning for at eksportvirksomhetene skulle lykkes, og derfor var infrastrukturen viktig for alle involverte parter. På dette området var det bred enighet i Stortinget. Striden stod om hvorvidt utskipningsskatten var godt egnet til å løse utfordringene knyttet til vedlikehold og utbygging av havner.

Hans Hansen (H) og Christian Rolfsen (H) fra henholdsvis Drammen og Fredrikstad argumenterte sterkt for en opprettholdelse av utskipningsskatten.<sup>206</sup> Både Drammen og Fredrikstad var blant byene som fikk størst inntekter av utskipningsskatten i Norge. De begrunnet synspunktet sitt med at periferien rundt byene også ville tjene på byenes gode infrastruktur. Grunnet byenes ledende posisjon innenfor eksportvirksomhet var det for mange landkommuner få eller ingen alternativer til å eksportere via nærmeste by. Dersom byene da skulle svekkes økonomisk ville dette også gå ut over landkommunene som ikke hadde alternative muligheter for å eksportere varene sine.<sup>207</sup>

Utskipningsskatten bidro ifølge Michael Leegaard (H) fra Kristiania til å holde fraktkostnadene nede for eksportørene.<sup>208</sup> Uten utskipningsskatten ville havnene bli nødt til å søke andre inntektskilder, for eksempel gjennom økte havneavgifter, noe som igjen ville øke kostnadene for eksportørene. Derfor ville det være bedre for eksportørene å betale vederlaget for bruken av havnene som en del av inntektsskatten fremfor nye havneavgifter.

Det ville isolert sett være i tilvirkningskommunenes interesse å oppheve utskipningsskatten. Tilvirkningskommunene hadde en stor interesse av å få omdirigert de 'tapte' skatteinntektene til sine egne kommuner. For eksempel hevdet Ole Strøm fra Modum at hans valgkrets Ringerike alene 'tapte' omtrent 30 000 til 40 000kr årlig i skatteinntekter til blant annet Drammen og Kristiania.<sup>209</sup> For små landkommuner kunne slike summer utgjøre store forskjeller i budsjettene. Hvordan havnene skulle finansieres utover de ordinære havneavgiftene etter en eventuell avvikling av utskipningsskatten var i 1911 uvisst. Det var likevel svært sannsynlig at dette ville skje i form av økte avgifter for de som brukte havnene uten direkte innvirkning på tilvirkningskommunene. En avvikling av utskipningsskatten ville derfor utvilsomt styrke tilvirkningskommunenes inntekter.

---

<sup>206</sup> S.tid 1911: 897-900

<sup>207</sup> S.tid 1911: 898

<sup>208</sup> S.tid 1911: 906

<sup>209</sup> S.tid 1911: 918

Utskipningsskattens avvikling kunne få store konsekvenser for de kommunale budsjettene i byene. For eksempel påpekte Rolfsen at Fredrikstad kommune, uten utskipningsskatten, ville måtte øke den kommunale inntektsskatten fra 16,5 prosent til 19 prosent for å kompensere for inntektstapet.<sup>210</sup> Rolfsen hevdet videre at utskipningsskatten i Fredrikstad la grunnlaget for omtrent 10 prosent av den samlede skattbare inntekten i byen, noe som resulterte i inntekter på litt over 40 000kr årlig til kommunen. Samtidig hadde Fredrikstad kommune pådratt seg gjeld i forbindelse med oppkjøp av eiendommer til utbygging av havnen, noe som var kostbart for kommunen.<sup>211</sup> Det er tydelig at det, i Fredrikstad sitt tilfelle, var snakk om en relativt stor andel av kommunens inntekter som ville bortfalle ved en opphevelse av utskipningsskatten.

Samtidig var det forskjeller mellom byene også. For noen av de største byene i Norge som Kristiania, Drammen og Fredrikstad var utskipningsskatten viktig. I innstillingen av 1909 uttalte Drammen kommune at den i 1908 hadde en inntekt på rundt 87 000kr fra utskipningsskatten. I Kristiania var summen normalt mellom 60 000 og 70 000kr. I Trondheim tjente kommunen rundt 7500 årlig i utskipningsskatt, mens Stavanger tjente 1000kr.<sup>212</sup> Bergen antas å ha hatt en relativt god inntekt fra utskipningsskatten, men noen konkrete tall oppgis aldri i saksdokumentene. Tallene fra innstillingen viser til store forskjeller i hva byene tjente på utskipningsskatten. Det er dermed naturlig at utskipningsskatten for noen byer var veldig viktig, mens den i andre byer hadde noe mindre betydning.

For produsentene som eksporterte varene var saken mer sammensatt og komplisert enn den var for kommunene. Det var, som nevnt tidligere, det lokale skattenivået som avgjorde den endelige skattebyrden. Sett bort ifra en eventuell økning av havneavgiftene ville det sannsynligvis lønne seg med en avvikling av utskipningsskatten for eksportørene grunnet byenes høye beskatningsnivå. Ettersom det var usikkerhet knyttet til hvordan finansieringen av havnene skulle foregå i fremtiden blir det derimot vanskelig å si noe sikkert om hvordan saken kom til å påvirke eksportørene.

Som jeg har vært inne på handlet argumentene til Hansen og Rolfsen om hvorvidt landkommunene ville tjene på avviklingen i et større og mer langsiktig bilde. Landkommunene ville utvilsomt tjene økonomisk på en avvikling på kort sikt, men var dette nødvendigvis formålstjenlig? Hansen og Rolfsens hovedpoeng var at landkommunenes egne

---

<sup>210</sup> S.tid 1911: 900

<sup>211</sup> Indst. O. VI. (1909): 69; Dehli 1973: 327-328

<sup>212</sup> Indst. O. VI. (1909): 69-70

økonomiske interesser var å opprettholde utskipningsskatten. Den ville tillate byene å fortsette med investeringer i havnene, noe som over tid ville gagne eksporten. Uten disse investeringene ville eksporten lide.<sup>213</sup>

Det er lite som tyder på at utskipningsskatten var en felles interesse for by- og landkommunene. På den ene siden hevdet flere byrepresentanter at det var en felles interesse å videreføre utskipningsskatten. På den andre siden var det tydelig at flertallet av landrepresentantene ikke delte dette synspunktet. Behovet for god infrastruktur var en nødvendighet og en felles interesse, men ifølge flertallet var ikke utskipningsskatten løsningen på behovet. Følgelig kan heller ikke utskipningsskatten sies å ha vært en felles interesse da den ikke var ønsket av flertallet.

### **Kun by mot land konflikt?**

Slik utskipningsskatten fremstilles i stortingsdebattene var den i all hovedsak en konflikt mellom by og land, men var det alltid tilfellet? Finansminister Abraham Berge hevdet at utskipningsskatten i fremtiden likeså godt kunne bli en konflikt mellom landkommuner, så vel som mellom bykommuner.<sup>214</sup> I spørsmålet om utskipningsskatten var en felles interesse ønsket særlig byrepresentantene å framheve dette poenget. Videre skal vi se nærmere på hvordan utskipningsskatten for eksempel også kunne påvirke forholdet mellom to byer.

I 1911 hadde skipsfarten endret seg stort med overgangen fra seil til damp sammenlignet med noen tiår tidligere. Denne utviklingen aktualiserte problemstillingen om utskipningsskatt mellom byene. Rutegående dampskip hadde blitt en viktig transportmetode for eksport til utlandet. Som navnet impliserte hadde de rutegående dampskipene faste ruter fra spesifikke byer, noe som betydde at de ikke berørte alle byer. I kombinasjon med et voksende jernbanenettverk ble det i større grad aktuelt for bedrifter å eksportere varer utenom nærmeste havn for å nå enkelte markeder.<sup>215</sup>

En høyesterettsdom fra 1910 stadfestet at Kristiania kommune kunne ilegge en bedrift fra Sarpsborg utskipningsskatt på eksporten derfra.<sup>216</sup> Saken omhandlet firmaet The Kellner-Partington Paper Pulp Co. (senere Borregaard) som for året 1907 ble beskattet for

---

<sup>213</sup> S.tid 1911: 899

<sup>214</sup> S.tid 1911: 941

<sup>215</sup> S.tid 1911: 898

<sup>216</sup> Rt. 1910: 295-297

utskipningsvirksomheten sin i både Sarpsborg og Kristiania. Selskapet eksporterte sine varer fra Sarpsborg via Kristiania. Varene ble i første omgang fortollet og adressert til mottaker i Sarpsborg før de ble sendt til Kristiania for omlasting. Omlastingen foregikk i stor grad direkte mellom skipene uten at varene var innom selve havnen i Kristiania. Høyesterett konkluderte med at Kristiania måtte ansees som utskipningskommunen.<sup>217</sup>

Stavanger var en av byene som i likhet med Sarpsborg opplevde at utskipningsskatten skapte utfordringer. Selv om Stavanger selv gjorde krav på en liten mengde utskipningsskatt måtte også en rekke av byens bedrifter selv betale utskipningsskatt i andre byer, blant annet Fredrikstad.<sup>218</sup> Stavanger var på denne tiden kjent for en hermetikkindustri i vekst. «De Vestlandske Hermetikkfabrikanters forening» uttalte til innstillingen i 1911 et ønske om å oppheve utskipningsskatten da de mente at det var urimelig at Stavanger skulle gå glipp av viktige skatteinntekter fra deres virksomhet.<sup>219</sup> I budsjettkomiteens innstilling oppga Stavanger kommune en inntekt på omtrent 1000kr fra utskipningsskatten. I lys av hermetikkforeningens uttalelser der det derfor svært sannsynlig at byens eksportører betalte mer til andre byer enn Stavanger selv tjente. Representanten Oddmund Vik (V) fra Stavanger støttet seg til dette synspunktet, men av et generelt hensyn til byenes økonomi stemte han for en lenger avviklingsperiode.<sup>220</sup>

Konow benyttet anledningen i Stortinget til å påpeke hvordan byene forsvarte utskipningsskatten som nødvendig og rettferdig så lenge den ikke rammet deres egen fabrikkvirksomhet. Så fort det ble snakk om utskipningsskatt for eksportører i byene vokste derimot motstanden betraktelig. Uttalelsen fra «De Vestlandske Hermetikkfabrikanters forening» ble derfor brukt for å understreke det Konow mente var en urettferdig og irrasjonell beskatningsmåte.<sup>221</sup>

Utskipningsskatten skapte langt færre problemer for forholdet mellom landkommunene i Norge. I Stortinget ble utskipningsskatt mellom to landkommuner kun diskutert som et mulig scenario som kunne bli aktuelt dersom utskipningsskatten ble videreført.<sup>222</sup>

---

<sup>217</sup> Rt. 1910: 295-297

<sup>218</sup> S.tid 1911: 946

<sup>219</sup> Dok. 1 tillegg 1 1911: 25

<sup>220</sup> S.tid 1911: 943

<sup>221</sup> S.tid 1911: 911

<sup>222</sup> S.tid 1911: 941



## En primitiv og urettferdig beskatningsmåte?

Utskipningsskatten ble i Stortinget omtalt som både primitiv, irrasjonell, urettferdig og som en levning av gamle byprivilegier fra stortingsflertallet som ønsket å avvikle den. Videre vil jeg gå nærmere inn på noen punkter som viser hvordan ikke alle argumentene nødvendigvis berørte forholdet mellom by- og landkommuner, men som likevel belyser hvorfor flertallet ønsket å avvikle utskipningsskatten.

Utskipningsskatten gjaldt som navnet impliserer, kun på eksport av varer til utlandet, og ikke på innenlands transport av varer. Dermed oppstod det spørsmål knyttet til hvorfor et ekstra finansielt ansvar med å vedlikeholde og bygge ut havneanleggene skulle legges på eksportørene. Transport av varer innenlands fra en by til en annen ble ikke beskattet særskilt og det var i slike tilfeller kun de ordinære havneavgiftene som var gjeldende. Konow var en av dem som uttalte seg i tilknytning til dette argumentet. Å beskatte innenlands transport av varer var aldri et alternativ, men dette poenget belyste hvordan Konow anså utskipningsskatten som irrasjonell og urettferdig.<sup>223</sup>

Havneloven av 1894 fastsatte at norske havner skulle styres etter selvfinansieringsprinsippet. Havnevesenet skulle være selvstendige institusjoner som gjennom havnekassene skulle finansiere drift, nødvendig vedlikehold og utbygging gjennom havneavgifter pålagt brukerne av havnene.<sup>224</sup> Hensikten med lovverket var i utgangspunktet at den kommunale- eller statlige økonomien ikke skulle påvirkes av havnevesenets drift. Samtidig påvirket heller ikke utskipningsskatten havnekassenes budsjetter, men den gikk direkte til de kommunale budsjettene.<sup>225</sup> Det var likevel ikke uvanlig at kommunene bidro med økonomisk støtte til nettopp utbygging og vedlikehold av havnene, slik tilfellet var i Fredrikstad.

Fredrikstad kommunes investeringer i havneområdet sitt var, som jeg har belyst tidligere, et omstridt tema i stortingsdebattene. Striden stod både om Fredrikstads eiendomskjøp berettiget en videreføring av utskipningsskatten, og om forbindelsen mellom Fredrikstads havnekasse og det kommunale budsjettet. Rolfsen hevdet at Fredrikstads utvidelser kom nabokommunene til gode siden noen av utbedringene handlet om å fordype elveløpet. Dette ville også være fordelaktig for brukene både i Onsø og i Glemminge. Likeså for andre tilvirkningskommuner som eksporterte via Fredrikstad. Peder Pedersen (H) hevdet derimot at det var urettferdig at de nærliggende landkommunene måtte bære en del av finansieringen for Fredrikstads havn.

---

<sup>223</sup> S.tid 1911: 912

<sup>224</sup> Myklebust, *Tilhøvet mellom kommunelova og hamnelova*, 1999: 13

<sup>225</sup> Myklebust 1999: 13

Pedersen var representant for valgkretsen Glemminge som grenset til Fredrikstad, og saken var svært viktig for hans valgkrets. I tillegg mente Pedersen at Fredrikstad skulle finansiere havnene sine gjennom havnevesenets budsjett.<sup>226</sup>

Rolfsen var sterkt uenig i kritikken fra landrepresentantene og hevdet at de bevisst ga deres «tilstøtende bykommuner et dødsstøt».<sup>227</sup> Ordbruken sier noe om debattens betydning i området, men man skal være forsiktige med å generalisere Rolfsens standpunkter i denne debatten. Forholdet mellom Fredrikstad og nabokommunene var kanskje det mest tilspissede i hele landet når det kom til debatten om utskipningsskatten.

Narvik ble brukt som et eksempel på hvordan det var attraktivt for byene å tilrettelegge for eksportvirksomhet ved havnene, selv uten inntekter fra utskipningsskatten.<sup>228</sup> Riktignok ønsket Narvik muligheten til å innkreve utskipningsskatt på eksporten av den svenske jernmalmen.<sup>229</sup> All trafikk i havnene og ellers i byene genererte inntekter til byene. Dette poenget understrekte Even Loreng (H) fra Strinda. Han argumenterte for at eksportvirksomhet ved byenes havner bidro til et yrende byliv som skapte verdier, ikke bare i direkte tilknytning til havnene, men også ellers i bykjernen.<sup>230</sup>

### **Representantenes bakgrunn og partitilhørighet**

I spørsmålet om utskipningsskatten skulle beholdes eller avvikles er det en tydelig sammenheng mellom stortingsrepresentantenes geografiske bakgrunn og stemmegivning i Stortingets voteringer. Representantenes partitilhørighet har hatt mindre å si i debatten og de påfølgende voteringene, noe som for eksempel kom til syne i diskusjonen mellom Rolfsen og Pedersen da begge to var representanter fra Høyre. Videre skal jeg utforske nettopp sammenhengen mellom representantenes stemmegivning, deres partitilhørighet og bakgrunn som by- eller landrepresentant.

Det viktig å presisere at det i Stortinget ikke ble stemt for om man ønsket å avskaffe eller beholde utskipningsskatten. Finansminister Berge fremmet i odelstingsdebatten et forslag om å forlenge den foreslåtte avviklingsperioden fra 10 til 15 år i henhold til Ot. Prp. nr. 43 for 1910. Det var lite håp om å få beholde paragrafen i sin tidligere form og forslaget ble fremmet

---

<sup>226</sup> S.tid 1911: 908

<sup>227</sup> S.tid 1911: 924

<sup>228</sup> S.tid 1911: 907

<sup>229</sup> Dok. 1, tillegg 1, 1910: 4-8

<sup>230</sup> S.tid 1911: 916

med hensyn til å gi byene gunstigere betingelser for å omstille seg.<sup>231</sup> Voteringen handlet derfor om den ønskede lengden på utskipningsskattens avviklingsperiode.

I både Frisinnede Venstre og Arbeiderpartiet var fordelingen jevn mellom representantene på de to sidene i voteringene. I Frisinnede Venstre og Arbeiderpartiet var det en tydelig tendens til at representantene stemte i tråd med om de representerte by- eller landkommuner.

Byrepresentantene stemte i stor grad for en lengre avviklingsperiode, mens landrepresentantene stemte for kortest mulig avviklingsperiode.<sup>232</sup> Ettersom begge partiene hadde en jevn fordeling av by- og landrepresentanter ble også partienes votering tilnærmet delt på midten i partiene.

Venstre hadde sin tyngde av representanter fra valgkretser i landkommunene. Samtidig var Venstre det partiet som argumenterte sterkest for avskaffelsen av utskipningsskatten med en overgangsperiode på 10 år. De få Venstre-representantene som stemte for avviklingsperioden på 15 år var hovedsakelig fra byene. I Venstres tilfelle er det derfor tydelig at representantenes geografiske bakgrunn fra ulike valgkretser spilte en viktig rolle for utfallet av voteringene i Stortinget.

I Høyre var tendensen for hvordan representantene stemte mindre tydelig enn i de andre partiene. I motsetning til Venstre som hovedsakelig hadde støtte fra velgere i distriktene var Høyre et parti som hadde sin tyngde av velgere i byene. Høyrerepresentantenes stemmegivning kan på samme måte knyttes til deres geografiske bakgrunn. I høyre var det flere landrepresentanter som stemte for en lenger avviklingstid enn i de andre partiene. I noen tilfeller skyldtes ikke dette motstand mot forslaget om å avvikle utskipningsskatten i seg selv, men heller et ønske om å gi byene tid til å omstille seg.<sup>233</sup>

Høyres motstand mot å avvikle utskipningsskatten er særlig interessant i lys av regjeringen Konows (SB) proposisjon. Konow (SB) videreførte nemlig forslaget om å oppheve utskipningsskatten etter at regjeringen Knudsen (V) først hadde foreslått det. Dette skjedde til tross for at finansminister Abraham Berge (FV) selv uttalte seg for å beholde utskipningsskatten i stortingsdebattene.<sup>234</sup>

---

<sup>231</sup> S.tid 1911: 923

<sup>232</sup> S.tid 1911: 958; S.tid 1911: 399

<sup>233</sup> S.tid 1911: 940-941

<sup>234</sup> S.tid 1911: 921

Voteringene i Stortinget kan kun gi oss en viss indikasjon på hvor stor motstanden mot utskipningsskatten var. I lys av Berges forslag er det vanskelig å si hva som ville vært resultatet dersom det stod mellom å beholde eller avskaffe utskipningsskatten. I en votering hvor disse ytterpunktene ble satt mot hverandre ville avstemningen antageligvis gått enda mer i favør av en avvikling. Oddmund Viks (V) uttalelser underbygger denne påstanden.

### **Kapitteloppsummering**

Avslutningsvis i dette kapitlet vil jeg samle trådene og trekke fram noen viktige synspunkter som begrunner hvorfor utskipningsskatten ble avviklet. Hensikten med dette kapitlet var, som jeg presenterte innledningsvis, å gå i dybden på utskipningsskatten. Kapitlets underproblemstilling er som følger: Hvorfor ble utskipningsskatten avviklet, og hvordan preget fordelingen mellom by og land diskusjonen i den tilhørende stortingsdebatten?

Fordelingen av skatteinntektene mellom tilvirknings- og utskipningskommunene var viktig for ønsket om å avvikle utskipningsskatten. Byrepresentantene argumenterte for at utskipningsskatten var et rimelig vederlag for bruk av havnene. Samtidig hevdet de at utskipningsskatten var en felles interesse som også kom landkommunene til gode.

Utskipningsskatten bidro til at byene hadde mulighet til å investere i havnene sine til fordel for alle som brukte dem.

For stortingsrepresentantene fra distriktene var det helt tydelig at utskipningskommunene krevde en urettmessig stor andel av skatteinntektene. De mente at byenes andel var uproporsjonalt høy i forhold til de faktiske kostnadene knyttet til vedlikehold og utbygging av havnene, spesielt tatt i betraktning av at utskipningskommunene også tjente på de ordinære havneavgiftene. I tillegg mente landrepresentantene at utskipningsskatten ikke var egnet til å finansiere havnene. Havneloven av 1894 hadde stadfestet at havnevesenets økonomi ikke skulle påvirke den kommunale økonomien. Dermed skulle det i utgangspunktet ikke være behov for ytterligere finansiering fra kommunens side.

Det er lite som tyder på at en endring i fordelingen mellom tilvirknings- og utskipningskommunen ville gitt et annet resultat i saken. Ordbruken om utskipningsskatten underbygger denne påstanden. Knudsenregjeringen omtalte utskipningsskatten som en «...

forældet levning av de gamle byprivilegier».<sup>235</sup> I debatten ble den også betegnet som urettferdig og irrasjonell.

Det er tydelig at utskipningsskatten ble avvirket som en konsekvens av interessemotsetninger mellom by- og landkommunene. Stortingsrepresentantenes voteringer underbygger denne påstanden. Argumentasjonen fra de respektive representantene belyser hvordan og hvorfor disse interessemotsetningene var store.

---

<sup>235</sup> Ot.prp. nr. 5 (1909): 52

## Kapittel 5 – Konklusjon

Hensikten med denne oppgaven var å analysere stortingsdebattene om to utvalgte paragrafer i skattelovene av 1911. Innledningsvis presenterte jeg oppgavens problemstilling som var: Hvorfor innførte Stortinget en øvre grense på den kommunale inntektsskatten, samt avvirket den såkalte utskippingsskatten?

Jeg har i denne masteroppgaven spisset inn fokusområdet i større grad enn Torgeir Næss som skrev en bredere fremstilling av skattelovene av 1911. Jeg har siktet på å gå enda mer i dybden på de prinsipielle stridsspørsmålene i stortingsdebatten. Noen likheter vil oppgavene naturligvis ha, men tilnærmingene til kildematerialet og fokusområdet har gjort at denne oppgaven tilfører noe nytt til forskningen på skattelovene av 1911.

Skattelovene av 1911 moderniserte skattelovgivningen i Norge på mange måter og ble omtalt som en milepæl for skattevesenet i landet. Da Finansdepartementet opprettet Skattelovkomiteen i 1899 var utgangspunktet for komiteens arbeid å utrede hvordan selvangivelsen skulle innføres. En større revidering av skattelovverket var nødvendig for å få dette til, og med dette var arbeidet i gang med de nye skattelovene. Prosessen var langvarig og først i 1909 ble saken sendt til Stortingets budsjettkomité, men utsettelse førte til at lovene ikke ble behandlet i Odels- og Lagtinget før i 1911.

Det er, som jeg har redegjort for i kapittel 1, forsket lite på norsk skattheorie og skattelovene av 1911. Ifølge Torgeir Næss var grunnen til dette at «... noen skattepolitisk opphisselse skapte disse paragraferne ikke. De var fremtidsrettede og tverrpolitisk godtatte reformer som enstemmig ble votert gjennom i Stortinget».<sup>236</sup> Helge Seip understrekte det samme poenget og hevdet at «Skattereformen i 1911 var mer av teknisk enn rent prinsipiell karakter».<sup>237</sup>

I stortingsdebattene var det få paragrafer som skapte langvarige diskusjoner om prinsippsspørsmål. Proposisjonene og innstillingene viser at det i all hovedsak var en bred enighet om grunntrekkene i skattelovene. Det at skattelovene nettopp reviderte de tekniske aspektene ved skattesystemet har antakeligvis hatt en stor virkning på det tverrpolitiske flertallet. Det er likevel bemerkelsesverdig og like fullt interessant at det var stor konsensus

---

<sup>236</sup> Næss, *Skatteloven 1911*, 1976: 2

<sup>237</sup> Seip, *Kommunenes økonomi*, 1949: 69

og liten «skattepolitisk opphisselse» i skattelovdebattene i 1911. Påstanden om at lovverket i sin hovedsak var av en teknisk fremfor prinsipiell karakter kan jeg derfor støtte.

Selv om lovverket i sin helhet kan karakteriseres som en teknisk revisjon er det liten tvil om at debattene om de to paragrafene jeg har valgt ut var av en prinsipiell karakter. De belyser dyptgående konfliktlinjer mellom partiene, men også innad i partiene.

### **Maksgrensen på den kommunale inntektsskatten**

I 1911 gikk Stortinget inn for å innføre en øvre grense på den kommunale inntektsskatten. I Stortingsdebattene om maksgrensen på den kommunale inntektsskatten var frontene steile. Debattene rundt forslaget om å begrense den kommunale inntektsskatten handlet om prinsipielle spørsmål knyttet til den kommunale beskatningen. Her kom de skattepolitiske skillelinjene både mellom partiene og representantene tydelig fram. Disse viste seg på tre områder: Forholdet mellom stat og kommune, forholdet mellom by og land, samt mellom ulike inntektsgrupper.

Det var et økonomisk-konservativt stortingsflertall som til slutt vant fram med sitt forslag. Debattene bekrefter langt på vei regjeringspartienes skattepolitiske profiler slik de er beskrevet i litteraturen. Særlig Høyre var et konservativt parti, slik Alf Kaartvedt beskriver det. Representantene Frisinnede Venstre var til dels liberalistiske i verdispørsmål, men økonomisk konservative i skattespørsmål. Regjeringspartiene fikk god drahjelp fra den økonomisk-konservative fløyen i Venstre, blant annet representert av Venstres frontfigur Wollert Konow (H) som hadde beveget seg bort fra partiets skattepolitiske profil fra 1890-tallet.<sup>238</sup> For regjeringspartiene Frisinnede Venstre og Høyre var dette utvilsomt en stor seier.

Hovedargumentet for innføringen av en maksgrense på den kommunale inntektsskatten var at skattetrykket for befolkningen hadde økt i tiårene før 1911. Kommunenes virkeområde utvidet seg på slutten av 1800-tallet og følgelig hadde både inntekts- og utgiftsnivået i kommunene økt om hverandre. Skattelovkomiteen begrunnet denne økningen med det de mente var såkalte frivillige utgifter, nemlig utgifter kommunene påtok seg, men som ikke var lovpålagte.

---

<sup>238</sup> Hovland i *Folkestyre i by og bygd: Norske kommuner gjennom 150 år*, 1987: 127

Diskusjonen om kommunenes pengebruk og inntekter var tydelig tett knyttet til stortingsrepresentantenes syn på det kommunale selvstyret. Yngve Flo understrekte at debatten om maksgrensen på den kommunale inntektsskatten var en kulminasjon av en viktig prinsipiell strid knyttet til det kommunale selvstyrets funksjon.<sup>239</sup> Begrensningen av den kommunale inntektsskattens størrelse var ventet å få konsekvenser for kommunenes økonomi, og ville påvirke det kommunenes virkeområde.

Skattelovkomiteen og stortingsflertallet hadde et annet syn på det kommunale selvstyrets funksjon enn mindretallet i Stortinget gjorde. Flertallet argumenterte for at det kommunale selvstyret ikke ga kommunene total frihet i skattespørsmål. Derfor anså de både utgifts- og inntektsnivået som for høyt. På den andre siden argumenterte mindretallet for at det var kommunene selv som skulle avgjøre skattetrykket i kommunene. Anders Buens (A) ordbruk understreker hvordan spesielt Arbeiderpartiet så på lovforslaget som skjebnesvangert for det kommunale selvstyret. Buen uttrykte retorisk at å innføre maksgrensen ville bety en «fullstendig avskaffelse av det kommunale selvstyret».

Dette poenget må sees i sammenheng med Arbeiderpartiets kommunal- og skattepolitikk som stod i sterk kontrast til regjeringspartienes politikk. Arbeiderpartiet hadde etter sin grunnleggelse lagt seg på en skattepolitisk linje hvor det kjempet for en slags omfordelingspolitikk som gikk ut på å utjevne skattetrykket basert på skattyterens evne. Arbeiderpartiets lokalpolitiske strategi hadde fått tilnavnet «munisipalsosialismen» ettersom partiet søkte å gjennomføre sine politiske målsetninger på lokalt plan i kommunene.

Særlig Høyre og Frisinnede Venstre fryktet Arbeiderpartiet som en maktpolitisk faktor. Arbeiderpartiet var i vekst på starten av 1900-tallet, og utvidelsene av stemmeretten var forventet å gagne partiet ytterligere. Det kan derfor argumenteres for at det øvre taket på den kommunale inntektsskatten var et politisk virkemiddel for å demme opp for regjeringspartienes meningsmotstandere. Sekundærlitteraturen om skattelovene av 1911 fremhever særlig frykten for munisipalsosialismen og utviklingen i den kommunale økonomien som viktige årsaker til at Stortingsflertallet vedtok maksgrensen på den kommunale inntektsskatten.<sup>240</sup>

---

<sup>239</sup> Flo, *Staten og sjølvstyret: Ideologiar og strategiar knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900*, 2004: 95

<sup>240</sup> Flo 2004: 95; Hovland 1987: 125-127



Frykten for munisipalsosialismen var tett forbundet med representantenes synspunkter på fordelingen av skattetrykket i samfunnet. Konow understrekte dette poenget da han argumenterte for at de lavere inntektsgruppene i samfunnet kom til å velte store skattebyrder over på de velstående dersom Stortinget ikke innskrenket kommunenes beskatningsmyndighet. Reduksjonstabellene hadde allerede etablert en svak progresjon i skattesystemet, men flertallet fryktet at strømmen av nye velgere kom til å forsterke denne progresjonen.

I lys av den ovenstående oppsummeringen er det tydelig at de ulike argumentene knyttet til maksgrensen på den kommunale inntektsskatten hang svært tett sammen. Både frykten for munisipalsosialismen, pengebruken i kommunene, selvangivelsen og reduksjonstabellene handlet om underliggende synspunkter på hvem som skulle betale hva, og hvor mye? Jeg vil derfor konkludere med at summen av disse argumentene gjorde at stortingsflertallet ønsket å innføre en maksgrense på den kommunale inntektsskatten.

### **Utskipningsskatten**

Debatten om utskipningsskatten var en del av en større debatt om prinsippet om stedbunden beskatning. Denne debatten handlet om hvor og hvordan virksomheter skulle skattlegges når verdier ble skapt på tvers av kommunegrenser. Hovedregelen i skattelovgivningen var at virksomheter skulle beskattes i den kommunen hvor virksomheten holdt til eller hvor en person hadde sitt bosted. Store variasjoner i den kommunale inntektsskatten kombinert med voksende transportmuligheter i Norge skapte konflikter da en stadig større andel av den økonomiske aktiviteten i landet krysset kommunegrenser.

Ettersom utskipningen i Norge hovedsakelig utgikk fra byene var det i stor grad eksportører fra landkommunene som måtte betale utskipningsskatt til byene. Dette skapte splid mellom by og land i Norge, særlig fordi skattetrykket som regel var større i byene. Derfor var lovforslaget om å avvikle utskipningsskatten i alle høyeste grad et aktuelt stridsspørsmål mellom by- og landkommuner. Forholdet mellom by- og landkommuner i skattespørsmål hadde også preget skattelovdebatten i forkant av 1882-lovene. I 1911 gikk debatten nok en gang i favør av landkommunene som ønsket å oppheve utskipningsskatten.

Forslaget om å avvikle utskipningsskatten var mer eller mindre avgjort allerede i forkant av stortingsdebattene. Både Knudsen- og Konowregjeringen hadde foreslått å oppheve

utskipningsskatten. Voteringene i Stortinget avgjorde derfor kun lengden på avviklingsperioden for utskipningsskatten. I lys av problemstillingen har jeg derfor forsøkt å svare på hvorfor dette skjedde, og hvordan stortingsrepresentantene begrunnet vedtaket.

Hovedspørsmålet i debatten gikk ut på hvorvidt utskipningsskatten kunne sees på som en felles interesse for by og land, eller om den kun var fordelaktig for byene. For byrepresentantene handlet saken om finansieringen av viktig infrastruktur, særlig havnene hvor eksporten foregikk. De anså utskipningsskatten som et rimelig vederlag for bruken av infrastrukturen. Samtidig argumenterte særlig representantene fra Fredrikstad, Drammen og Kristiania for at utskipningsskatten også var gunstig for landkommunene. De mente at landkommunene hadde en fordel av at byene investerte penger i havnene som eksportørene brukte. Uten disse investeringene ville byenes havner forfalle og eksportmulighetene ville forverres.

For landkommunene handlet saken om et urettferdig tap av skatteinntekter til byene, som allerede fikk rimelig betalt gjennom de gjeldende havnelovene. Havnelovene hadde stadfestet at havnevesenet skulle finansieres gjennom de ordinære havneavgiftene for alle som brukte havnene. På denne måten skulle havnevesenets økonomi være uavhengig av den kommunale økonomien. Flertallet av landrepresentantene mente derfor at 1/3 av den skattbare inntekten som tilfalt byene var en uforholdsmessig stor andel.

Stortingsrepresentantenes voteringer i saken understreker betydningen av konflikten mellom by og land. Stortingsvoteringene viser en tydelig tendens hvor representantene stemte overens med sin geografiske bakgrunn som representant for enten by- eller landkommuner. Denne tendensen var særlig tydelig i Arbeiderpartiet, Venstre og Frisinnede Venstre. I Høyre var tendensen mindre tydelig da en større andel av landrepresentantene stemte for en utvidet avviklingsperiode. Alf Kaartvedt og Leiv Mjeldheim understreker denne by-land dimensjonen i Høyre og Venstre.<sup>241</sup>

Voteringene viser også hvordan Høyre og Venstres synspunkter stod i sterk kontrast til hverandre. Denne kontrasten kommer ikke like tydelig til syne i stortingsdebattene ettersom store deler av diskusjonene omhandlet blant annet konflikten mellom Peder Pedersen og Christian Rolfsen, samt om forholdene i Drammen og Kristiania.

---

<sup>241</sup> Kaartvedt, *Høyres historie (bd.1): Drømmen om borgerlig samling, 1884–1918*, 1984: 283-284; Mjeldheim, *Den gylne mellomvegen: Tema frå Venstres historie, 1905–1940*, 2006: 254-260

Jeg kan i lys av denne oppsummeringen konkludere med at forholdet mellom by- og landkommuner fikk avgjørende betydning for utviklingen av utskipningsskatten. Noen partipolitiske skillelinjer finner vi i debattene, men det var først og fremst representantenes individuelle tilhørighet og synspunkter som påvirket debattenes utfall. Utviklingen av utskipningsskatten befestet prinsippet om at beskatningen skulle knyttes til bostedet. Et prinsipp som fortsatt står sterkt den dag i dag.

### **Avsluttende bemerkning**

Etter at Skattelovene av 1911 trådte i kraft den 1. januar 1913 tok det ikke lang tid før utbruddet av første verdenskrig og mellomkrigstidens kriser snudde opp ned på beskatningsprinsippene bak maksgrensen på den kommunale inntektsskatten. På kort tid ble en kommunal inntektsskatt på mindre enn 12 prosent et unntak fremfor en regel. På begynnelsen av 1930-tallet opererte så mye som 80 prosent av kommunene med en høyere prosentsats enn 15.<sup>242</sup> Kanskje kan denne utviklingen ha bidratt til at det er forsket lite på skattelovene av 1911 da prinsippene som lå til grunn for lovforslaget ikke lenger stod sterkt.

---

<sup>242</sup> Danielsen, Grønlie & Hovland i *Folkestyre i by og bygd: Norske kommuner gjennom 150 år*, 1987: 174

## Litteraturliste

- Bjørnson, Ø. (1990). *Arbeiderbevegelsens historie i Norge (bd. 2): På klassekampens grunn, 1900–1920*. Tiden Norsk Forlag
- Dehli, M. (1973). *Fredrikstads historie (bd. 3): Sagbrukstiden, 1860–1914*. Fredrikstad Kommune
- Einarsen, E. (1897). Om skattestedet ved den kommunale beskatning, særlig efter norsk ret. *Retstidende*, 273-289
- Espeli, H. (2021a). Beskatningen av aksjeselskap før Norge fikk en aksjelov i 1910. *Skatterett*, 40(01), 41-69
- Espeli, H. (2021b). Beskatningen av aksjeselskapene og aksjonærene i skattelovene av 1911. *Skatterett*, 40(02), 134-151
- Flo, Y. (2004). *Staten og sjølvstyret: Ideologiar og strategiar knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900* [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Bergen
- Flo, Y. (2008). Sosialisme nedanfrå. *Stat og Styring*, 17(4), 56-58
- Fuglum, P. (1989). *Én skute – Én skipper: Gunnar Knudsen som statsminister*. Tapir Forlag
- Fuglum, P. (1995). *Norge i støpeskjeen: 1884–1920* (3. utg.). Cappelen
- Haffner, V. (1906). *Stortinget 1906-1909*. ALB. Cammermeyers Forlag
- Haffner, V. (1910). *Stortinget 1910-12*. J. W. Cappelens Forlag
- Haugen, A. (2005). *På ære og samvittighet: Skatteetatens historie etter 1892*. Vigmostad & Bjørke
- Hodne, F. (1981). *Norges økonomiske historie, 1815–1970*. J. W. Cappelens Forlag
- Hovland, E. (1974). Aktuelle skatteproblemer for 100 år siden. I M. S. Mortensen (Red.), *I forskningens lys: 32 artikler om norsk forskning i går, i dag, i morgen* (s. 497–521). Lyches Forlag
- Hovland, E. (1982). Skattelovene av 1882 – 100 år. *Skatterett* 1(04), 315–328

- Hovland, E. (1987). Grotid og glanstid, 1837–1920. I H. E. Næss, E. Hovland, T. Grønlie, H. Baldersheim & R. Danielsen, *Folkestyre i by og bygd: Norske kommuner gjennom 150 år*. Universitetsforlaget
- Hveding, Ø. (1994). Det Frisinnede Venstre i norsk politikk. I H. W. Andersen, S. Dahl, K. Haarstad & J. Simensen (Red.), *Clios tro tjener: Festskrift til Per Fuglum*. Historisk institutt Universitetet i Trondheim
- Kjeldstadli, K. (1994). *Et splittet samfunn: 1905-35*. Aschehoug
- Kaartvedt, A. (1984). *Høyres historie (bd.1): Drømmen om borgerlig samling, 1884–1918*. J.W. Cappelens Forlag
- Mjeldheim, L. (1955). *Ministeriet Konow 1910–1912: Ein studie i parlamentarisme og partipolitikk*. Det norske samlaget
- Mjeldheim, L. (2005). *Hagbard Emanuel Berner*. Norsk Biografisk Leksikon.
- Mjeldheim, L. (2006). *Den gylne mellomvegen: Tema frå Venstres historie, 1905–1940*. Vigmostad & Bjørke
- Myklebust, I. E. (1999). *Tilhøvet mellom kommunelova og hamnelova: . Det juridiske fakultet UiB*
- Næss, T. (1976). *Skatteloven av 1911 [Hovedoppgave]*. Universitetet i Oslo
- Rygh, P. (1923). *Om begreberne formue og indtægt: Efter skattelovene af 1911 med tillægslove*. H. Aschehoug & Co.
- Sandvik, P. T. (2018). *Nasjonens velstand: Norges økonomiske historie 1800-1940*. Fagbokforlaget
- Seip, H. (1949). *Kommunenes økonomi*. Tiden
- Zimmer, F. (2018). *Lærebok i skatterett* (8. utg.). Universitetsforlaget
- Zimmer, F. (2022). Skatteretten - et lengdesnitt: Skatterettens utvikling i Norge de siste ca. 200 år. *Skatterett*, 41(2), 124-179

## Trykte primærkilder

Dokument 1, tillegg 1. (1911). *Forestillinger vedkommende den nye skattelov*

Dokument 18, tillegg 1. (1909). *Forestillinger og udtalelser angaaende skatteloven*

Indst. O. VI. (1909). *Indstilling fra den forsterkede budgetkomite angaaende utfærdigelse av skattelove for landet og for byerne*. Budgetkomiteen

Indst. O. VI. (1911). *Indstilling fra den forsterkede budgetkomite angaaende utfærdigelse av skattelove for landet og for byerne*. Budgetkomiteen

Ot.prp nr. 43. (1910). *Om utfærdigelse av skattelove for landet og for byerne*. Finans- og Tolddepartementet.

Ot.prp. nr. 5. (1909). *Angaaende utfærdigelse af skattelove for landet og for byerne*. Finans- og Tolddepartementet

Retstidende. (1895). *Norsk retstidende: Ugeblad for lovkyndighed, statistik, og statsøkonomi*. Den norske sagførerforening

Retstidende. (1897). *Norsk retstidende: Ugeblad for lovkyndighed, statistik, og statsøkonomi*. Den norske sagførerforening

Retstidende. (1908). *Norsk retstidende: Ugeblad for lovkyndighed, statistik, og statsøkonomi*. Den norske advokat- og sagførerforening

Retstidende. (1910). *Norsk retstidende*. Den norske sagførerforening

Skattelovkomiteen. (1904). *Indstilling til I. Almindelig skattelov for landet. II. Almindelig skattelov for byerne. III. Lov om adgang for kommunerne til at paalægge visse nærings- og bevillingsafgifter. IV. Lov om regnskabshold*. Finans- og Tolddepartementet

Stortingsforhandlinger. (1909). *Stortingstidende, indeholdende otte og femtiende ordentlige stortings forhandlinger 1909*.

Stortingsforhandlinger. (1910). *Stortingstidende, indeholdende ni og femtiende ordentlige stortings forhandlinger 1910*.

Stortingsforhandlinger. (1911). *Stortingstidende, indeholdende sekstiende ordentlige stortings forhandlinger 1911*.

