

Kapittel 4

Hovedavtalen: Fra regnestykke til hestehandel

Innledning

Et utgangspunkt for denne undersøkelsen er at samhandlingen på den korporative arenaen må analyseres for å drøfte hvordan fiskeristøtten har blitt redusert. Det er derfor nødvendig å kjenne strukturen og hovedtrekk ved beslutningsprosessen. Formålet med dette kapitlet er derfor å presentere *institusjonelle trekk* ved denne arenaen, og i tilknytning til dette skissere kjennetegn ved *beslutningsprosessen* for fastsetting av fiskeristøtten. Kapitlet er ment å være en deskriptiv framstilling, og denne presentasjonen utnyttes i senere kapitler til diskusjon i forhold til de teoretiske posisjonene.

Jeg skal presentere to forhold. Først redegjøres det for den korporative arenaens *organisering*, med fokus på forholdet mellom partene representert ved forhandlingsutvalgene, og hvordan denne arenaen er koblet til oppdragsgiverne i staten og Norges Fiskarlag. Basert på denne rammen er formålet for det andre å gi en framstilling av *beslutningsprosessen* knyttet til fiskeristøtten. Denne delen er mest utfyllende, og er ment å gi et destillert bilde av en årlig forhandlingsrunde, fra arbeidet med grunnlagsmaterialet til den intensive fasen hvor partene forsøkte å komme fram til en anbefalt løsning.¹

¹ En skisse som viser hvordan den korporative arenaen inngår i hele beslutningsprosessen er vedlegg til dette kapitlet. I kapittel seks presenteres en figur for forløpet i den intensive sluttfasen.

HOVEDAVTALEN FOR FISKERINÆRINGEN - UTDRAG

Avsnitt I. Om forhandlingene.

§ 1.

Hovedregler

Departementet skal føre avtaleforhandlinger om de statlige støttetiltak i fiskerinæringen med Norges Fiskarlag.

Verken departementet eller Fiskarlaget skal kreve opptatt slike forhandlinger uten i samsvar med denne avtale. Forhandlingene blir å føre etter reglene i §§ 2-4.

§ 2.

Forhandlingsutvalg.

Fiskarlaget skal føre forhandlingene ved et forhandlingsutvalg på høyst 7 medlemmer. Departementet kan ved forhandlingene la seg representere av et utvalg på minst 3 medlemmer.

Både departementet og Fiskarlaget kan ha til stede ved forhandlingene de sakkyndige som de måtte ønske. Hver av partene kan rådføre seg med andre interesserte i næringen.

§ 3.

Forhandlingsmåten.

Forhandlingene ledes av formannen i departementets forhandlingsutvalg såfremt slikt utvalg er oppnevnt, og ellers av den som departementet peker ut. Forhandlingene foregår for lukkede dører, og så lenge forhandlingene varer, skal det bare gis de meldinger som forhandleme blir enige om til utsending gjennom forhandlingenes leder.

Ellers fastlegger forhandleme selv fremgangsmåten ved forhandlingene.

§ 4.

Forhandlingene.

Forhandlingene om støttetiltak skal føres for en periode partene blir enige om. Forhandlinger faller dog bort såfremt verken Fiskarlaget eller departementet har krevet forhandlinger innen 2 måneder før gjeldende avtale løper ut.

Ved forhandlingene legges retningslinjene i § 7 til grunn, og for årene 1964-68 følges dessuten retningslinjene i §§ 8-12.

Partene skal utveksle rapporter om de tiltak som i løpet av avtaleperioden er satt i verk, samt gi en vurdering av hvilke tiltak som det anses hensiktsmessig ytterligere å iverksette for å øke effektiviteten og lønnsomheten i næringen.

§ 5.

Beregningsmateriale.

Departementet nedsetter en budsjett-nemnd for fiskerinæringen med representanter for næringen og myndighetene. Nemnda skal ha til oppgave å legge statistisk og annet materiale best mulig til rette for forhandlingene. Det nærmere mandat for nemnda utformes av departementet i samråd med Norges Fiskarlag.

Det skal tas sikte på å stille opp årlige totalregnskap og totalbudsjett for næringen.

Departementet vil i samråd med Norges Fiskarlag sørge for å utrede spørsmålet om beregningen av lønnsevnen under normale fangstforhold for vanlig godt drevne og vel utstyrte fartøyer som brukes til fiske året rundt. Departementet vil videre i samråd med Norges Fiskarlag få gjennomført best mulig driftsøkonomiske undersøkelser for et representativt utvalg av slike fartøyer.

§ 6.

Vilkår for å kreve forhandlinger om støttetiltak.

Norges Fiskarlag kan kreve forhandlinger om støttetiltak når lønnsevnen under normale fangstforhold for vanlig godt drevne og vel utstyrte fartøyer som driver helårsfiske, etter lagets oppfatning ikke står i et rimelig forhold til inntektene i andre næringer.

Fiskarlaget kan kreve forhandlinger om tidsbegrensede støttetiltak til fordel for særlig vanskeligstilte fiskere når vanskelighetene skyldes strukturelle forhold. Det samme gjelder tidsbegrensede støttetiltak for å avbøte skader ved naturkatastrofe eller annen lignende ulykke som rammer et distrikt, såfremt ordinære sosiale tiltak ikke er tilstrekkelige.

§ 7.

Utformingen av støttetiltakene.

Ved utformingen av støttetiltakene legges følgende regler til grunn:

a) Det bør først og fremst legges vekt på tiltak som kan effektivisere fisket, tilvirkning og omsetning og som kan fremme en rasjonell utvikling i næringen som helhet.

b) Det legges herunder vekt på nedskrivning av priser for redskaper og andre driftsmidler med sikte på å holde fiskernes driftskostnader på et rimelig nivå.

Likeledes søkes iverksatt hensiktsmessige førings- og fraktordninger for fisk og sild.

c) Det søkes også lagt vekt på de sosiale virkninger og at det gjennomføres sosiale støttetiltak til hjelp for særlig vanskeligstilte grupper av fiskere.

Figur 4.1 Hovedavtalen for fiskerinæringen - formuleringene i avtalen som staten og Norges Fiskarlag forhandlet fram. *Kilde:* St. meld. nr. 7 (1964-65). Vedlegg.

Den korporative arenaen og aktørene: Organisatorisk oppbygging

Akseptasjonen av Norges Fiskarlag som forhandlingsmotpart på vegne av fiskerinæringen høsten 1962 kom fra Lønns- og prisdepartementet, men det var Fiskeridepartementet som inngikk Hovedavtalen og fremmet stortingsmeldingen som lå til grunn for Stortingets behandling. Formuleringene i selve avtalen med bruk av

betegnelsen "departementet" indikerer ytterligere at det var Fiskeridepartementet som representerte myndighetene, og skulle være fiskarlagets motpart (St. meld. nr. 7 (1964-65)). Skifte av departement uttrykte en endring av det forvaltningsmessige ansvaret. Samtidig med etableringen av Hovedavtalen ble også landbruksforhandlingene - som allerede hadde eksistert i 14 år - overført fra Lønns- og prisdepartementet til Landbruksdepartementet (Steen 1988:203f.).

"Sektor-organiseringen" knyttet til fagdepartementene ble imidlertid kortvarig, og i mer enn 20 år har statens forhandlingsapparat hatt utgangspunkt i en *delt løsning*. Denne ordningen av forhandlingene gjør departementene for fiskeri og administrasjon til de mest sentrale, men hvor også Finansdepartementet deltar på statlig side. Den delte løsningen, som kjennetegner både fiskeri- og landbruksforhandlingene, kom i stand da ansvaret for statens forhandlinger med næringsorganisasjonene ble samlet i det nyopprettede Forbruker- og administrasjonsdepartementet våren 1972. Man var tilbake til den samordningen som ble forlatt i 1965 (Eliassen og Underdal 1983, Smith 1979:147, Sørensen og Underdal 1992). Samlingen av forhandlingene gjør at det er Inntektsavdelingen i *Administrasjonsdepartementet (Ad)*² som har hatt det formelle ansvaret i forvaltningen, og hvor Administrasjonsministeren fulgte forhandlingene på vegne av regjeringen. Det er dermed Administrasjonsdepartementet som har lagt fram forhandlingsopplegget for regjeringen, som foreslo sammensetningen av statens forhandlingsutvalg for Kongen i statsråd, og som også formelt fremmet budsjettproposisjonen for Stortinget om bevilgning i samsvar med utfallet på den korporative arenaen.

Selv om Ad har hatt det formelle ansvaret, er det grunn til å legge vekt på at flere forhold har gjort *Fiskeridepartementet (Fid)* til det mest sentrale departementet i den delte organisasjonsmodellen. Lederen for statens forhandlingsutvalg, med Administrasjonsministeren som overordnede, har alltid vært en embetsmann fra fagdepartementet. Fiskeridepartementet ivaretok også sekretariatsfunksjonen for

² Dette departementet har skiftet navn og arbeidsoppgaver flere ganger. Jeg vil så langt det er mulig forsøke å anvende betegnelsen som har vært benyttet i store deler av den perioden denne undersøkelsen har pågått, Administrasjonsdepartementet.

statens forhandlingsutvalg. Dette gjør at departementet har stått sentralt i utarbeidelsen av grunnlagsmaterialet foran diskusjonen med staten. Sekretariatet har også hatt en sentral rolle i utformingen av innholdet i den proposisjonen Ad har lagt fram for Stortinget. Formelt er det også slik at støtten staten og fiskarlaget blir enige om, hører inn under Fiskeridepartementets kapitler i statsbudsjettet. Dermed har Norges Fiskarlags løpende kontakt gjennom avtale-året vært rettet mot fagdepartementet. Når det i ettertid redegjøres for bruken av midlene, har det skjedd ved at Fid har lagt fram stortingsmeldinger, som regel hvert andre år. Den sentrale rollen til Fiskeridepartementet har, slik det presenteres nærmere i dette kapitlet, også hatt konsekvenser for den politiske kontakten under forhandlingene.

Til tross for samlingen av forhandlingsansvaret i ett departement, er statens organisering relativt kompleks, også fordi deltakelsen omfatter både politikere og administrasjon i de tre departementene. Regjeringen har i regjeringskonferansen, hvor opplegget for støtteforhandlingene ble behandlet, utpekt Administrasjonsministeren til å ha ansvaret for forhandlingene i samråd med statsrådene i Fiskeri- og Finansdepartementet. På bakgrunn av opplysninger som har framkommet i intervjuene er det rimelig å konkludere med at regjeringen som kollegium sjelden kobles inn senere i prosessen. Ifølge informanter har det hendt at statsministeren har ønsket å bli direkte informert om forhandlingene, og også ble trukket inn i sluttfasen når staten la fram sine siste tilbud (*intervju 008/statsadm., Arkiv AD-inntektsavd.*).

FORHANDLINGSAPPARATET

Norges Fiskarlag

Sammensetning: Sju medlemmer pluss en fast møtende varamann. Geografisk spredning og representasjon av ulike typer fiskerier. Utvalget ledet av fiskarlagets generalsekretær. (Fra 1995-forhandlingene fikk utvalget tre medlemmer.)

Sekretariat: Ansatte i økonomiseksjonen.

Oppdragsgiver: Landsstyret i fiskarlaget oppnevner forhandlingsutvalg hver høst foran starten på forhandlingene. Det er også landsstyret som fremmer kravet overfor staten og gir fullmakter til utvalget under avslutningene i forhandlingene. Landsstyret foretar den endelige behandlingen av forhandlingsresultatet etter innstilling fra utvalget.

Det har også vært vanlig med et politisk utvalg, ledet av formannen i fiskarlaget, som arbeider i forhold til regjeringens medlemmer og andre politikere.

Staten

Sammensetning: Medlemmer fra Administrasjonsdepartementet (2), Finansdepartementet og Fiskeridepartementet (3). Statens forhandlingsleder er et av fiskeridepartementets medlemmer. (Staten oppnevnte fra 1995-forhandlingene, i likhet med fiskarlaget, tre medlemmer til sitt utvalg.)

Sekretariat: Fiskeridepartementet ivaretar sekretariatsfunksjonen.

Oppdragsgiver: Forhandlingsutvalg oppnevnt av Kongen i statsråd. Formelt er utvalget, som andre lønnsforhandlinger i staten, plassert under Administrasjonsdepartementet med regjeringen som formell oppdragsgiver.

Under forhandlingene rapporteres det til Administrasjonsministeren, men også Fiskeriministeren, og til en viss grad Finansministeren, trekkes inn. Enkelte ganger deltok også Statsministeren.

Figur 4.2 Forhandlingsapparatet hos de to partene.

Formelt har ikke de tre statsrådene deltatt i den direkte kontakten med Norges Fiskarlag, og gjennomføringen av forhandlingene vært overlatt til et eget utvalg. *Statens forhandlingsutvalg* har blitt oppnevnt ved kongelig resolusjon i oktober. De tre aktuelle departementene kom med forslag på egne medlemmer før Ad fremmet saken. Selv om sammensetningen har variert noe, var det i perioden 1981-95 vanlig å oppnevne tre medlemmer fra Fiskeridepartementet, to fra Administrasjonsdepartementet og et medlem fra Finansdepartementet.³ Oppnevningen skjedde for et år av gangen, men det var likevel stor stabilitet. Eksempelvis har det kun vært tre forhandlingsledere helt fra Hovedavtalen for fiskerinæringen ble inngått. Siden 1974 deltok kun to personer fra Finans-

³ Den mest dyptgripende endringen kom fra og med 1995-avtalen da staten, etter at Norges Fiskarlag hadde foretatt en reduksjon i sitt utvalg, oppnevnte kun et medlem fra hvert av de tre departementene til forhandlingsutvalget.

departementet. Et av medlemmene fra Inntektsavdelingen i Administrasjonsdepartementet har deltatt i flesteparten av forhandlingene siden 1974, et annet medlem fra samme departement var medlem fra 1980. Fra Fiskeridepartementet har det vært noe større utskifting blant utvalgsmedlemmene, men samtidig har det vært stabilitet blant lederne av utvalget. Dessuten er det grunn til å trekke fram at flere av de ordinære medlemmene tidligere var rådgivere eller arbeidet i sekretariatet for forhandlingene. På den måten har det vært innebygd stor grad av kontinuitet også fra fagdepartementets side.

Deltakelsen i statens forhandlingsutvalg har i liten grad fulgt bestemte stillinger i forvaltningen. Unntaket er Finansdepartementet, der begge personene som har deltatt siden 1974 var i samme stilling. For de to andre departementene er det vanskelig å se en tilsvarende direkte kobling. To av personene som har vekslet på å delta fra Ad har begge vært ansatt i Inntektsavdelingen, som er en relativt liten avdeling i departementet med 10 ansatte. Den tredje personen fra dette departementet har arbeidet i Prisavdelingen, som har nær kontakt med Inntektsavdelingen. Heller ikke vervet som forhandlingsleder har vært knyttet til noen bestemt posisjon i Fiskeridepartementet, men alle de tre som har ledet statens delegasjon har hatt bakgrunn fra ulike felter i departementet. Et vesentlig poeng ved oppnevningen av de to siste lederne er at begge hadde erfaring som ordinære medlemmer av statens forhandlingsutvalg. De to overordnede målsettingene for sammensetningen av utvalget synes således å ha vært å representere ulike deler av forvaltningen, og å bygge inn kunnskap både om det aktuelle feltet og overordnede politiske målsettinger. Selv om det har kommet kvinner i utvalget har den inter-departementale sammensetningen og kravet om kunnskap om feltet ført til at sammensetningen ikke har tilfredsstillt likestillingslovens krav til fordeling.⁴

⁴ Opplysningene om sammensetningen av statens forhandlingsutvalg er hentet fra St. meld. nr. 7 for flere stortingsår, og fra "Oversikt over statlige utvalg, styrer og råd" som Administrasjonsdepartementet har utgitt etter at stortingsmeldingene begynte å komme kun hvert fjerde år. Disse oversiktene er imidlertid ikke helt å stole på, fordi informasjonen om blant annet forhandlingsår ikke alltid er riktig.

I motsetning til jordbruksoppkjøret har staten altså bare hatt en motpart i fiskeri-forhandlingene, og også *Norges Fiskarlag* satte ned et eget utvalg. Det var imidlertid fiskarlagets nest høyeste organ, landsstyret, som hadde det formelle ansvaret for opplegget.⁵ *Landsstyret* har oppnevnt forhandlingsutvalg, gått gjennom forhandlingsopplegget og gitt fullmakter til utvalget, og i siste omgang godtatt eller forkastet forhandlingsresultatet. Selve forhandlingene ble gjennomført av de sju-åtte medlemmene i *forhandlingsutvalget* under ledelse av fiskarlagets generalsekretær.⁶ De seks andre medlemmene har, sammen med den fast møtende varamannen, vært fiskere valgt ut slik at utvalget skulle inneha kunnskap om forskjellige typer fiskerier og ulike geografiske områder. Det dreier seg med andre ord om en relativt bred representasjon for å fange opp ulike interesser blant fiskerne.

Selv om jeg ikke kjenner deres bakgrunn i detalj er det rimelig å oppfatte medlemmene i forhandlingsutvalgene som personer med bakgrunn som tillitsvalgte i andre deler av fiskarlaget (gruppe-/fylkesorganisasjoner) og tilgrensende organisasjoner (eksempelvis salgslag). I sammensetningen av utvalget har det vært et poeng at ingen av medlemmene samtidig skulle ha plass i landsstyret, og dermed delta i den endelige beslutningen om et forhandlingsutfall skulle godtas eller ikke.⁷ Grunnlagsmaterialet til landsstyret og forhandlingsutvalget har vært utarbeidet av ansatte i fiskarlagets økonomiske avdeling, som også har fungert som sekretariat under forhandlingene. Som leder av både forhandlingsutvalget og administrasjonen, har *generalsekretæren* vært en særlig sentral brikke i forberedelsene.

⁵Sammensetningen av landsstyret har variert noe. Inntil 1992 var det 18 medlemmer, deretter var det 20, før antallet ble redusert til 11 høsten 1996. Sammensetningen har skjedd en bestemt fordelingsnøkkel mellom de 11 fylkesorganisasjonene og gruppe-organisasjonene i fiskarlaget.

⁶ Fra 1995-avtalen har det kun vært to "menige" medlemmer av fiskarlagets forhandlingsutvalg.

⁷ Når medlemmer i forhandlingsutvalget har blitt valgt til landsstyret har de ikke lenger deltatt i forhandlingene.

I tillegg til forhandlingsutvalget som er hjemlet i Hovedavtalen var det vanlig til og med forhandlingene om avtale for 1988 at landsstyret oppnevnte et såkalt *politisk utvalg* som hadde til oppgave å "bistå" forhandlingsutvalget. Både fiskarlagets leder og generalsekretær var medlem av utvalget som med sine seks medlemmer skulle ivareta kontakten med politikerne og delta i eventuelle møter med de berørte statsrådene. Oppgavene til det politiske utvalget har senere blitt overtatt av *arbeidsutvalget*.⁸ Selv om han ikke har inngått direkte i forhandlingene gjør landsstyrets posisjon, aktiviteten til det politiske utvalget og arbeidsutvalget at *fiskarlagets leder* var sentral i denne beslutningsprosessen.

Fra agn og drivstoff til fiskerinæringens budsjett⁹

Sett utenfra er det tre, kanskje fire, hendelser i forhandlingene mellom staten og fiskarlaget som har fått særlig oppmerksomhet. Det ene er framleggelsen av Norges Fiskarlags krav, det andre er statens tilbud, og det tredje er når forhandlingene har vært avsluttet og det forelå et resultat. Endelig har stortingsbehandlingen av forhandlingsresultatet ført til engasjement og oppmerksomhet, spesielt i år med *brudd* mellom staten og fiskarlaget. Fordelingen av rammen på ulike tiltak og rapporteringene om bruken av overføringene har imidlertid fått relativt liten oppmerksomhet utenom de spesielt interesserte.

Til en viss grad er det riktig å si at de tre første hendelsene, perioden mellom krav/tilbud og resultat har vært den viktigste, fordi det er da staten og fiskarlaget har vært gjennom den prosessen som i størst grad har påvirket omfanget på støtten. I denne delen av kapitlet vil jeg imidlertid synliggjøre at den intensive prosessen for fastsetting av støttebeløpet for kommende år har vært kulminasjonen på et arbeid som foregikk i flere måneder, og som på mange måter har vært et årlig rituale. Siste del av forhandlingene innebærer at prosessene i Norges Fiskarlag og i staten løper sammen, men jeg starter med å skissere de parallelle, delvis uavhengige, forberedelsene i de to forhandlingsorganisasjonene.

⁸ I tillegg til fiskarlagets formann og nestformann har arbeidsutvalget bestått av tre landsstyre-medlemmer.

⁹ Gjennomgangen av forberedelsene i Norges Fiskarlag baserer seg på brevene laget har oversendt til staten, på brev som finnes i de ulike arkivene, og på intervju med aktører fra organisasjonen.

Fiskarlaget er initiativtakeren siden det ifølge Hovedavtalens § 6 er de som har hatt rett til å *kreve* forhandlinger, og det er derfor naturlig å starte med arbeidet i denne organisasjonen.

På sensommeren har fiskarlagets administrasjon startet et komplisert puslespill for å samle inn opplysninger om den økonomiske utviklingen i fiskerinæringen det kommende kalenderåret. Denne prosessen er karakterisert som svært omfattende og arbeidskrevende. To saksbehandlere har vært knyttet til denne oppgaven hele høsten, i tillegg til den sentrale rollen generalsekretæren har hatt som koordinator for arbeidet og for å sette seg inn i materialet som skulle anvendes i kontakten med staten.

Internt har det i løpet av høsten kommet innspill fra fylkeslagene og gruppeorganisasjonene med krav som de har ment burde fremmes overfor staten ved de kommende forhandlingene. Arbeidet følger på den måten dels den interne organisasjonsaktiviteten, som innspill i forhold til landsstyrets policy-behandling i oktober. Samtidig er fiskarlagets *utadrettede aktivitet* et iøynefallende trekk ved forberedelsene. Opplysninger fra så ulikt hold som oljeselskaper, redskapsprodusenter, verftsindustri, produsenter og eksportører er hvert år hentet inn for å lage prognoser for de viktigste kostnads- og inntektskomponenter knyttet til driften av et fiskefartøy. Informasjonen har vært hentet inn gjennom skriftlige forespørsler, og til en viss grad ved direkte møter. Konferanse og samtaler med havforskere og Fiskeridirektoratet har gitt informasjon om fangstmulighetene, og dermed de potensielle inntektsmulighetene fra fiske. I forhold til inntektssida er et viktig element samtalen med fiskesalgslagene. Gjennom denne kontakten har man fått fram opplysninger om utsiktene i markedet, og dermed for fiskeprisene som salgslagene har ansvar for å fastsette. Inngåelsen av Hovedavtalen for fiskerinæringen førte til etablering av ei *budsjettnemnd* for fiskerinæringen, og oversiktene fra dette organet er også viktig i forhold til fiskarlagets regnestykke. Basert på innsendte regnskaper fra et utvalg fartøyer har nemnda utarbeidet informasjon om fiskeflåtens økonomi. I tillegg til *spesifikke inntekts- og kostnads-komponenter* for fiskerinæringen, har fiskarlaget basert seg på vurderinger av generelle *makroøkonomiske forhold*, enten de foreligger i nasjonalbudsjettet eller

framkommer i arbeidet til beregningsutvalget for inntektsoppgjørene hvor Norges Fiskarlag har vært representert (*intervju 007/fiskarlag*).¹⁰

Som eneforhandler er det interessant å merke seg fiskarlagets kontakt med organisasjoner fra *andre deler av fiskerinæringen*. I løpet av september og oktober har det vært avholdt møter med salgslagene i torske- og sildesektoren, eksportørene, sildemelfabrikkene, Fiskerinæringens Landsforening (FNL), og med LO-forbundene som har organiserte i næringen (NNN og Norsk Sjømannsforbund). Disse møtene har imidlertid kun vært av *konsultativ karakter*. Spesielt i forhold til industrien og eksportleddet, men også til LO-forbundene, har det tidvis vært et noe kjølig forhold. Forespørsler fra fiskeindustrien og LO om observatørstatus under forhandlingene har alltid blitt avvist, og konsultasjonen rokker ikke ved at det er landsstyret i fiskarlaget som har tatt den formelle beslutningen om både krav og forhandlingsstrategi. Norges Fiskarlags stilling i forhandlingene understrekes ved at organisasjonen var medlem av budsjettnemnda, og av at salgslagene, som fiskernes organisasjoner, fastsatte minsteprisene overfor kjøperne.¹¹

Satt sammen har informasjonen og prognosene gitt grunnlag for å sette opp et budsjett hvor fiskarlaget har beregnet differansen mellom inntekter og utgifter i fiskerinæringen, mer spesifikt avgrenset til situasjonen for fiskeflåten. Enkelt formulert er det avstanden i dette budsjettet mellom forventede inntekter og beregnede kostnader som har utgjort fiskarlagets krav om støtte fra staten (jf. figur 4.3).

¹⁰ De siste årene har Norges Fiskarlags medlem ikke deltatt i arbeidet til det tekniske beregningsutvalget.

¹¹ Råfiskloven fastsetter reglene om fastsetting av *minstepriser* for førstehåndsomsetning av fisk. Det enkelte salgslag har ansvar for prisene og omsetning innen sitt omsetningsområde, og skal føre forhandlinger med representanter for fiskekjøperne for en gitt periode framover. Dersom det ikke oppnås enighet har salgslagene rett til *ensidig* å fastsette prisene.

Forhandlingsutvalget oppnevnes tidlig på høsten, og er observatører ved *landsstyrets* hovedbehandling av forhandlingsopplegget i oktober. Gjennom dokumenter og intervju har jeg forsøkt å etterspore hvordan og i hvilken grad landsstyret la premisser for forhandlingene. Hvilke type føringer som ble gitt er det imidlertid vanskelig å gi klare indikasjoner på. Protokollene fra landsstyremøtene gir for eksempel ikke signaler om hva som er diskutert og hvilke rammer som er lagt. I referatet fra landsstyremøte 20. til 22. oktober 1987 er det for eksempel bare protokollert:

	Salgsverdi
-	Salgskostnader
=	Verdi til produsent
-	Produksjonskostnader
=	Verdi til fisker
-	Kostnader ved fiske
=	Resultat for fiskeflåten
+	Statsstøtte
=	Balanse

Figur 4.3 Forenklet framstilling av hva statsstøtten skulle dekke i fiskarlagets regnestykke.

"Orienteringen i saken tas til etterretning. Forhandlingsutvalget gis fullmakt til å oppta forhandlinger med staten om en fiskeriavtale for 1988 etter de retningslinjer og innenfor de rammer som Landsstyret har anvist." (Landsstyremøte 20.-22. oktober 1987, sak 81/87A).

Hvilke retningslinjer og rammer det dreier seg om gis det ingen indikasjoner om, og det framgår heller ikke om det har vært, og i tilfelle i hvilken grad, det var uenighet. På direkte spørsmål i intervjuene har det vært avvist at fiskarlaget har vært preget av sterke motsetninger om forhandlingsopplegget, for eksempel mellom representanter for fiskere fra ulike deler av landet eller mellom ulike fiskerier (*intervju 026, 032/fiskarlag*). Selv om fiskarlaget har lagt vekt på å stå samlet utad forekom det uenighet. Jeg skal komme tilbake til dette.

Ifølge Hovedavtalens §2 må kravet om forhandlinger komme minst to måneder før den inneværende avtalen løper ut, og Norges Fiskarlags formelle krav om forhandlinger har derfor blitt fremmet overfor Administrasjonsdepartementet innen utgangen av oktober. Denne henvendelsen har vært fulgt opp med et senere brev hvor fiskarlaget la et grunnlag for den første diskusjonen med staten. Argumentasjon og momenter i brevet er sammenfallende med saksforelegget til landsstyret, der fiskarlaget ga sin tolkning av og synspunkter på hvilken funksjon Hovedavtalen

burde ha. Deretter ble det gitt en vurdering av den aktuelle situasjonen i norsk fiskerinæring, og synspunkter på hvordan overføringene burde anvendes. For det tredje kommenterte man prognoser og pekte på hvilke beregningsprinsipper som burde diskuteres. Dette brevet var utgangspunktet for de første drøftingene mellom staten og fiskarlaget, det som benevnes som fase 1 og 2 i forhandlingene. Basert på disse samtalene og ytterligere informasjon om inntekter og kostnader oversendte Norges Fiskarlag et detaljert brev der konklusjonen var et tallfestet krav. På bakgrunn av dette kravet sent i november la staten fram sitt første tilbud få dager senere (fase 3 i forhandlingene). Disse forhandlingene kommer jeg tilbake til. Først er det nødvendig å se nærmere på de forberedelsene staten hadde gjennomført parallelt med fiskarlaget

Fra fiskerinæringens økonomi til Kongen i statsråd

Statens forhandlingsutvalg var en sentral enhet, og sammen med sekretariatet diskuterte de utgangspunktet og opplegget før statsrådene ble trukket inn. Basert på utvalgets arbeid og diskusjonen med statsrådene utarbeidet Administrasjonsdepartementet et regjeringsnotat på vegne av sin statsråd for behandling i regjeringsskonferanse.¹² I det korte notatet ble det i løpet av et par sider gjort rede for Hovedavtalen, situasjonen i fiskerinæringen og de forestående forhandlingene med fiskarlaget. Framstillingen har hatt en relativt generell form, og inviterte ikke regjeringen til å fatte noe konkret vedtak om støttenivå eller fordelingen av midlene. De må karakteriseres å ha hatt et policypreg som gjorde det mulig å drøfte overordnede problemstillinger for fiskeristøtten. Notatene munnet ut i et forslag til regjeringen om å overlate ansvaret for forhandlingene til statsrådene i Administrasjons- (ansvarlig), Finans-, og Fiskeridepartementet, eventuelt også statsministeren. (*intervju* 011/statsadm., Arkiv AD-innt.avd). Jeg vet ikke hvor sterke signaler regjeringen eventuelt har gitt, eller om fiskeristøtten ble omfattende debattert blant statsrådene. Gjennom intervjuene eller dokumentene har jeg

¹² Regjeringsnotatene er unntatt offentlighet, og det er derfor ikke mulig å gå detaljert inn i innholdet her. Notatene som var i Ads arkiv avviker imidlertid ikke mye fra hverandre.

imidlertid ikke fått inntrykk av at det var signaler fra regjeringskonferansene som la de sentrale premissene.¹³

Den formelle klareringen betyr at statens forhandlingsutvalg står i kontakt med de tre statsrådene, og gjennom møter og kontakt med dem diskuterer forløpet i forhandlingene og får fullmakter som er utgangspunkt for statens tilbud overfor fiskarlaget. Denne organiseringen på statens side beskrives som nødvendig for å sikre at man var "operativ". Mot slutten av forhandlingene var tidsfristene korte, og det ville vært vanskelig å koble inn hele regjeringen for at et samlet kollegium skulle fatte avgjørelse om statens opptreden (*intervju 011/statsadm.*).

Sekretariatsfunksjonen gjør at *Fiskeridepartementets* arbeid har likhetstrekk med forberedelsene i Norges Fiskarlag med innsamling av opplysninger som grunnlag for å utarbeide prognoser om den økonomiske utviklingen i fiskerinæringen. Omfanget på arbeidet med å samle inn opplysninger synliggjøres gjennom listen med instanser som gir opplysninger til departementet (jf. figur 4.4). Dette parallelle arbeidet har vært preget av *samarbeid* mellom fiskarlaget og departementet. Svarene fra ulike instanser går i enkelte tilfeller i likelydende brev til begge partene, og det er heller ikke uvanlig at fiskarlaget har sendt kopi av et brev videre til departementet (Arkiv, Fid). Et viktig poeng med å bruke de samme kildene og å samarbeide om informasjonen har vært at man dermed har unngått å gjøre fundamentet for prognosene til stridstema. Gjennom kontakten med sekretariatene har man hatt mulighet til å rydde av veien flest mulig av de tekniske spørsmålene før starten på forhandlingene (*intervju 009/statsadm.*).

¹³ Tidligere fiskeriminister Eivind Bolle forteller imidlertid i en biografi at det i hans tid var diskusjon i regjeringskonferansen om hvordan opplegget for drøftingene med fiskarlaget burde utformes. Diskusjonen gikk den gangen mellom de ansvarlige statsrådene samt statsministeren. Den aktuelle diskusjonen som trekkes fram gjaldt det første året den nye Bratteli-regjeringen hadde ansvaret, og i biografien om Eivind Bolle fortelles det ikke om slike diskusjoner var vanlig (Skogholt 1993:52f.) Jeg har redegjort nærmere for dette i innledningen til kapittel seks.

Sildeeksportørenes Landsforening, 11. september 1987.	Norges Råfisklag, 8. oktober 1987.
Norges Saltsildeeksportørers Landsforening 7. september 1987	Sogn og Fjordane Fiskesalslag, 14. oktober 1987.
FRIONOR, 9. september 1987	Noregs Sildesalgslag, 7. oktober 1987.
Norges Tørrfiskeeksportørers Landsforening, 22. september 1987.	Sunnmørsbanken, 26. oktober 1987.
A/S Nestlè Norge, 21. september 1987	Åkrehamn Trålbøteri As, 31. august.
Nordic Group A/L, 24. september 1987	Nils Sperre A.S, 24. august 1987.
Norges Tørrfiskeeksportørers Landsforening, 16. september 1987.	AS Fiskerikreditt, 1. oktober 1987.
Eksportutvalget for tørrfisk, 10. september 1987.	Statens Fiskarbank, 2. september 1987.
Norges Tørrfiskeeksportørers Landsforening, 22. september 1987.	Vestlandske Fartøybyggjarlag, 31. august 1987.
FRIONOR, 16. september 1987.	Sjøtrygdgruppen, 22. september 1987.
Norsildmel, 17. september 1987.	Refa Fiskeredskap, 4. september 1987.
Norges faste delegasjon til de europeiske fellesskaper, 14. august 1987.	Sunnmøre Fiskeindustri, 19. august 1987.
Ambassaden i Washington D.C., 11. september 1987.	Statens Fiskarbank, 1. september 1987.
Royal Norwegian Embassy, London, 8. september 1987.	S/L Fiskernes Agnforsyning, 1. september 1987.
Norges faste delegasjon til de europeiske fellesskaper, 9. september 1987.	Norges Fiskeredskapsimport, 21. september 1987.
Feitsildfiskernes Salgslag, 2. oktober 1987.	Statens Fiskarbank, 21. oktober 1987.
Fjordfisk S/L, 11. oktober 1987.	Finnmark Fiskarlag, 2. september 1987.
Skagerakfisk, 22. september 1987.	Årsmøtevedtak 26.-28. august.
Rogaland Fiskesalgslag S/L, 31. august 1987.	Notfiskarsamskipnaden, 7. september 1987.
Sunnmøre og Romsdal Fiskesalslag, 10. september 1987.	Årsmøtevedtak 2.-3. september.
	Nordland Fylkes Fiskarlag, 21. september 1987.
	Vedtak i styremøte 16.-17. september.

	I tillegg viser dokumentene at det har vært avholdt møter med Subisidekontrollen/Fiskeridirektoratet.
	Dessuten inneholde arkivet også brevene som Norges Fiskarlag har oversendt i forbindelse med forhandlingene.

Figur 4.4 Oversikt over skriftlige innspill/brev til Fiskeridepartementet i forbindelse med støtteavtalen for 1988.

Kilde: Arkivnr. 145.02 Saksmappene "Forberedelser til fiskeristøtteforhandlinger" og "Forberedelsene til støtteforhandlingene".

Samtidig med at prosessene løper parallelt og delvis er identiske, er det likevel to forhold som viser at statens tilnærming er en annen enn den framgangsmåten fiskarlaget anvender. Disse forholdene er viktige for forståelsen av forhandlings-

prosessen. På samme tid som økonomiske forhold i fiskerinæringen tillegges vekt er staten, for det første, mer opptatt av å plassere statsstøtten innenfor den *generelle økonomiske politikken*. Statens utgangspunkt har vært at støtten ikke utelukkende kan gjøres til et spørsmål om beregninger, men at overføringene er en politisk sak og derfor må ha utgangspunkt i den økonomiske politikken og de kommentarer politikerne både i regjering og parlament avgir i forbindelse med budsjettbehandlingen. Av den grunn har nasjonalbudsjettet, statsbudsjettets gule bok og komite-innstillingene fra Stortinget vært viktige signaler for strategien statens forhandlingsdelegasjon har lagt opp, og trolig av større betydning enn for fiskarlaget (*intervju 013/statsadm.*).

For det andre er statens beregninger *unntatt fra offentlighet*. Mens Norges Fiskarlag presenterte relativt detaljerte overslag for å underbygge sitt krav, har ikke staten kommet med tilsvarende regnestykker som underlag for tilbudet overfor fiskarlaget. Gjennomgangen av arkivmaterialet dokumenterer at staten har gjort beregninger om lønnsomheten i fiskerinæringen, men dette er regnestykker verken Norges Fiskarlag som motpart, eller andre, har hatt tilgang til. Fiskarlaget hadde således ikke en tilsvarende skriftlig begrunnelse fra sin motpart som det organisasjonen leverte. Proposisjonene forelå først når prosessen var avsluttet, og sammenlignet med fiskarlagets brev var innholdet lite detaljert. Ulikheten i informasjon kan imidlertid ha blitt utjevnet gjennom uformell kontakt.

Prosessene løper sammen: De tre fasene

Bruddene mellom staten og Norges Fiskarlag for 1983 og -84 førte til at forhandlingenes organisering fikk fornyet aktualitet. I Stortinget ble det påpekt at avstanden mellom krav og tilbud var for stor, og at det var nødvendig å finne fram til et bedre statistisk grunnlagsmateriale og at partene burde anvende felles beregningsmåter (Innst. S. nr. 165 (1983-84), s 17). Kommentarene fra Sjøfarts- og fiskerikomiteen var i tråd med ønsket Norges Fiskarlag hadde framsatt i forbindelse med 1984-forhandlingene om at partene burde komme fram til en omforent beregningsmåte som gjorde det mulig å etablere en felles plattform (jf. St. prp. Nr. 1 Tillegg nr. 12 (1983-84), s 3). Forsøket på å etablere en slik plattform medførte at staten og fiskarlaget foran 1985-forhandlingene ble enige om

en inndeling av forhandlingsprosessen i *tre faser*. I denne omgang kan de tre fasene anvendes til å skissere hva som skjer når prosessene løper sammen og de to partene forsøker å komme fram til enighet.¹⁴ Jeg skal i et senere kapittel presentere bakgrunnen for ordningen og vurdere effektene.

Ultimo oktober	Ca. 5. november	Til ca. 20. november	Ca. 25. november	Ca. 1. desember	Ca. 6. desember
Krav om forhandl. fra Norges Fiskarlag	Vurdering av priser, bestander og kostnader fra fiskarlaget.	Diskusjon av forutsetninger og prinsipper.	Konkret krav fra Norges Fiskarlag.	Statens tilbud.	Forhandlingene avsluttes.

Figur 4.5 Skisse over viktige tidspunkt i forhandlingsprosessen.

Fase 1 har vært direkte relatert til opplysningene som er samlet og bearbeidet av sekretariatene, og knyttet til de økonomiske utsiktene for norsk fiskerinæring. Diskusjonen har derfor dreid om fangstkvanta med bakgrunn i anslag for bestandsutviklingen, vurderinger av fiskepriser ut fra antakelser om utviklingen i markedet, og overslag for kostnadsutviklingen. Hensikten har vært å finne fram til hvilke konkrete størrelser som burde legges til grunn i beregningene av den økonomiske situasjonen i fiskerinæringen, og hvilket behov det eventuelt var for overføringer fra staten. Denne diskusjonen er basert på brevet fiskarlaget over-sendte staten sent i oktober eller tidlig november, hvor de viktigste økonomiske parametrene ble tatt opp. *Fase 1* har blitt avsluttet cirka 20. november, kort tid før fiskarlaget kom med beregningene som førte fram til et tallfestet støttekrav.

Informanter har påpekt at en "tommelfinger-regel" fra denne første fasen har vært større pessimisme i fiskarlaget enn staten med hensyn til utviklingen. Dette har kommet til uttrykk ved at de har ønsket å legge til grunn lavere priser og høyere kostnader. Både den årlige "støtte-proposisjonen" og fiskarlagets egne oppsummeringer indikerer likevel at det fra innføringen av faseinndelingen har vært rimelig stor enighet om fiskerinæringens utsikter det kommende året. Basert på proposisjonene er det mulig å konkludere med at kostnadsutviklingen har gitt opphav til noe uenighet, mens fiskepriser og markedsutsikter i første rekke trekkes

¹⁴ Tabell V4.1 inneholder en oversikt over tema som har vært berørt i de tre fasene, og hvordan partene sto i forhold til hverandre.

fram som områder hvor oppfatningene var ulike. Et ytterligere poeng er at uenigheten har vært større i tilknytning til torske- enn sildesektoren. Inntrykket fra intervjuene, er at denne avstanden ikke har vært vurdert som stor, og at det heller ikke dreier seg om en uenighet som førte til problemer for den videre diskusjonen.

En mer eksplisitt formulert uenighet har kommet klart fram i *fase 2* som var satt av til å diskutere *beregningsprinsippene*, og uenighet om tolkningen av Hovedavtalen og statens ansvar gjennom overføringene. Det har variert noe hvilke spørsmål som har ført til strid, men sammen med spørsmålet om kompensasjon for *lang arbeidstid* var *rente på egenkapital* og *produktavgift* sentrale stridstema. Fra andre halvdel av 1980-tallet har særlig arbeidstidsspørsmålet vært det sentrale diskusjonstemaet, og slik jeg tar opp i neste kapittel ble den særlig problematisert gjennom en firepunktsavtale som staten og Norges Fiskarlag inngikk i januar 1987.

Etableringen av faser var et forsøk på å få til en ordning hvor ulike spørsmål ble behandlet hver for seg, og medførte spesielt at det var mulig å trekke de prinsipielle spørsmålene ut av den årlige diskusjonen om fiskeristøtten. Gjennom intervjuene har jeg forsøkt å klarlegge hvordan faseinndelingen fungerte, og hvordan partene anvendte de ulike fasene. Basert på informantenes opplysninger har det kommet fram at forhandlingsprosessen etter hvert utviklet seg slik at det ble brukt minst tid på denne andre fasen, og at den tidsmessig nærmest ble en parentes. For arbeidstid og andre prinsipp-spørsmål var det liten tilnærming mellom partenes standpunkt. Situasjonen var nokså fastlåst, noe som illustreres ved at følgende formulering ble stående som standard oppsummering overfor Stortinget.

"Under drøftingene av beregningsprinsippene i fase 2, opprettholdt begge parter sine tidligere standpunkter." St. prp. nr. 1. Tillegg nr. 8 (1990-91)

Den reelle fastsettingen av støtten fant sted når de to forhandlingsutvalgene kom sammen til den intensive *fase 3*. Disse forhandlingene, i månedsskiftet november/desember, hadde utgangspunkt i Norges Fiskarlags brev med det konkrete støttekravet. Etter at dette kravet var behandlet administrativt og politisk,

la staten fram sitt tilbud få dager senere. Tilbudet ble presentert i form av et beløp og en kort begrunnelse ut fra vurderinger av situasjonen i fiskerinæringen og oppfatningen av de generelle økonomiske utsiktene.

Dette er utvilsomt den *mest intense* av delen av tre fasene. Slik det framgår av tabell 4.3 gikk det som regel halvannen uke fra fiskarlaget la fram sitt konkrete støttekrav til avklaringen av støttens ramme. Selve forhandlingene avgrenset seg til en knapp arbeidsuke etter at staten hadde lagt fram sitt tilbud. Både intervjuene og dokumentene viser at det endelige omfanget på støtten ble avgjort i løpet av et par hektiske døgn i sluttfasen. Intensiteten var særlig høy det siste halve døgnet. De siste dagene satt partene sammen og forhandlet, og det var i løpet av denne tiden at det var klar bevegelse i form av tilnærming mellom krav og tilbud (Arkiv Ad-innt.avd.). I intervjuene har det kommet fram at fasen også var *intens* i den forstand at det, i motsetning til fase 1 og 2 hvor man ønsket å oppnå enighet om grunnlaget, dreide seg om å gi og ta. Forløpet gjør at deltakerne har omtalt fase 3 som "*hestehandelen*".

Av-taleår	Krav	Tilbud	Avtale
1981	18.11 27.11	19.11	3.12
1982	30.10 25.11	1.12	3.12
1983	3.11 23.11	24.11	2.12 (brudd)
1984	4.11 14.11	22.11	2.12 (brudd)
1985	26.11	3.12	6.12
1986	25.11	29.11	5.12
1987	25.11	29.11	4.12 (brudd)
1988	24.11	28.11	3.12
1989	29.11	4.12	8.12
1990	27.11	1.12	8.12 (brudd)
1991	27.11	4.12	9.12
1992	26.11	2.12	5.12
1993	24.11	30.11	3.12
1994	23.11	29.11	2.12
1995	30.11	6.12	8.12

Tabell 4.1 Datoer for framleggelse av krav og tilbud samt enighet om avtale ved forhandlingene om statsstøtte.

Søndag/ mandag	Tirsdag	Onsdag kveld/ natt til torsdag	Torsdag	Fredag
Statens tilbud	Forhandlinger	Intensiv forhandlings- fase	Avslutning av forhandlingene	Statsråd

Figur 4.6 Tidsforløpet den siste uken i forhandlingene.

Tidspresset i siste del kan ses i relasjon til at spørsmålet om fiskeristøtten var bundet til behandlingen av *statsbudsjettet*, og at det var nødvendig å sette sluttstrek slik at resultatet kunne innarbeides i regjeringens salderingsproposisjon. Dette dokumentet har passert statsråd første, eventuelt andre, fredag i desember. Torsdag morgen som tidsfrist var basert på at både salderingsproposisjonen og tilleggproposisjonen om fiskeristøtten skulle behandles i forberedende statsråd samme dag og presenteres offisielt dagen etter. Staten definerte dermed når det skulle settes sluttstrek. Tidsfristen har blitt understreket ved at statens forhandlingsleder mottok et formelt brev undertegnet finansministeren hvor det ble presisert at resultatet måtte foreligge innen et gitt klokkeslett.¹⁷ Dette brevet har blitt lagt fram i forhandlingene. Selv om det eksisterte formelle grenser dreier det seg til en viss grad om en tøyelig ramme. Ved forhandlingene om 1990-avtalen ble det formelle bruddet ikke konstatert før den dagen (fredag) statsråd skulle avholdes, og i intervjuer er det pekt på at det ikke har vært uvanlig at forhandlingene har foregått på overtid.

"Den politiske sfæren"

Hovedavtalens tekst gir et formelt bilde av den korporative arenaen. I et intervju kom det fram at aktiviteten i støtteforhandlingene for fiskerinæringen hadde et mer formelt preg enn andre, tilsvarende forhandlinger hvor staten var involvert (*intervju 011/statsadm.*). Den formelle organiseringen har utvilsomt vært sentral. Men samtidig synliggjør intervjuene den uformelle delen, en *politisk sfære*, med

¹⁷ Opplysninger om dette har framkommet i intervju, og jeg har også funnet eksempel på et slikt brev i Fiskeridepartementets arkiv. I brevet anmoder finansministeren om at forhandlingene er avsluttet innen torsdag kl. 08.00. (Arkivmappe 145.02 Fiskeriforhandlingene 1993, mappe merket 92/1784).

direktekontakt mellom oppdragsgiverne. Initiativ til kontakt utenom forhandlingsutvalgene kom fra begge sider.

I arkivmaterialet har jeg funnet opplysninger som viser at det på statlig hold, gjennom politikerne, ble tatt initiativ for å luften prinsipielle spørsmål med fiskarlagets ledelse. Hensikten har vært å klarlegge situasjonen, og eventuelt rydde den unna, for å unngå at uenigheten kunne komplisere forhandlingene (Arkiv AD-inntektsavd.) Inntrykket er derfor at denne kontakten spesielt foregikk tidlig i prosessen. I fase tre var situasjonen motsatt ved at fiskarlagets ledelse initierte kontakt til politikere for å få staten på glid mot høyere tilbud og dermed en større avtalesum.

Det er i forhold til denne kontakten at det tidligere politiske utvalget i Norges Fiskarlag har vært i funksjon, men der spesielt lederen i fiskarlaget er framhevet som den mest sentrale personen. En del av den politiske kontakten har gått til Stortinget for å holde enkeltrepresentanter orientert om utviklingen på den korporative arenaen. Formålet med denne kontakten har vært å legge premisser foran parlamentets behandling av fiskeristøtten, men det kan også ha fungert som en mulighet til å påvirke forhandlingene ved initiativ i parlamentet overfor regjeringsmedlemmer.¹⁸ Under "hestehandelen" har imidlertid den vesentlige delen av kontakten vært rettet mot de ansvarlige statsrådene samt statsministeren (*intervju 007, 028/fiskarlaget; Arkiv AD-inntektsavd.*). Intervjuene synliggjør at Fiskeriministeren var særlig sentral. Medlemmer av fiskarlagets forhandlingsutvalg har trukket fram sin egen fagstatsråd som den mest sentrale og synlige av politikerne, men også lagt vekt på at aktiviteten har vært personavhengig (*intervju 026, 032/fiskarlaget*).¹⁹ Respondenter fra statens utvalg har ikke i samme grad gitt

¹⁸ At stortingspolitikere har tatt direkte kontakt med statsråder trekkes fram av Eivind Bolle. Både han, som fiskeriminister, og statsråd Annemarie Lorentzen i Forbruker- og administrasjonsdepartementet ble oppsøkt av lederen i sjøfarts- og fiskerikomiteen for at avtalen for 1978 skulle komme i havn. Valter Gabrielsen, som også var leder for Arbeiderpartiets fiskeriuvalg, var redd for at trusselen om fiskeristreik mot ei Arbeiderparti-regjering skulle bli realisert dersom forhandlingsflokken ikke ble løst. Framstillinga til Bolle indikerer at ingen av de to statsrådene lot seg påvirke nevneverdig, men at det ble arbeidet i kulissene for å finne en løsning. Streik ble det, men få dager inn i januar 1978 kom staten og fiskarlaget fram til en løsning (Skogholt 1993:136f.).

¹⁹ Eivind Reiten er trukket fram som eksempel på en statsråd som fulgte prosessen tett, og som tidligere medarbeider i sekretariatet hadde særlige forutsetninger for å følge arbeidet. I et

uttrykk for variasjoner i statsrådenes aktivitet. De har forholdt seg til sine respektive ministre, som nærmeste overordnede. Flere av disse har imidlertid pekt på at statsrådene i Fiskeridepartementet hadde en særlig interesse i at det ble en løsning begge parter kunne leve med. Grunnen var at tiltakene falt innenfor fagdepartementets budsjett og fiskeristatsråden var avhengig av et velfungerende forhold til Norges Fiskarlag resten av året og også på andre områder.²⁰

Den korporative arenaen og den politiske kontakten betraktes som adskilte sfærer, fordi de involverte forskjellige personer og kontakten i liten grad gikk på tvers. Grensene mellom sfærene er forklart med oppfatninger om tilbørlig atferd som innebar at medlemmer i forhandlingsutvalgene ikke burde gå utenom sin arena. Å gå bakveien, bruke politiske kontakter, ville være å opptre uredelig i forhold til motpartens utvalg og undergrave tilliten til forhandlingsordningen. Kravet var imidlertid ikke absolutt. Det viktigste unntaket har i første rekke vært fiskarlagets generalsekretær som både var forhandlingsleder og medlem av det politiske utvalget. Hoveddelen av den politiske kontakten ble imidlertid ivaretatt av den valgte lederen (*intervju 007/fiskarlaget*). Dessuten må flere intervjuer tolkes som at statens forhandlingsleder har vært godt orientert om den "politiske aktiviteten", og selv om informasjonen har vært mer begrenset har også andre medlemmer av statens utvalg hatt kjennskap til denne forbindelsen.

Den politiske kontakten fortsatte til tross for signaler om omlegging fra borgerlige regjeringer i første halvdel av 1980-tallet (Norges Fiskarlag, landsstyre, oktober 1983, side 1). Slik det er trukket fram tidligere ble det politiske utvalget lagt ned først etter at 1988-avtalen var i havn, og oppgavene overtatt av arbeidsutvalget. Intervju med personer i fiskarlaget indikerer også at henvendelsene til politikerne ikke har forsvunnet. Et medlem av det statlige utvalget mener på sin side at tidligere stramme rammer fra statsrådenes side ble avløst av en ordning hvor

intervju er det også pekt på at Oddrunn Pettersen var opptatt av støttens regionale fordeling (*intervju 032/fiskarlaget*).

²⁰ Et par fiskere har illustrert dette poenget. 1987-forhandlingen førte til brudd og turbulens i forholdet mellom staten og fiskarlaget. De to fortalte i intervju at daværende fiskeriminister Bjarne Mørk Eidem fulgte 1988-forhandlingene nøye, og var ifølge dem så glad da det forelå et resultat at han møtte dem utenfor lokalet der forhandlingene foregikk og "tok omkring dem" (*intervju 026/fiskarlaget*).

utvalgets fullmakt ble *utvidet og mer entydig*. Dermed var det mindre å hente for fiskarlaget utenfor den korporative arenaen (*intervju 021/statsadm.*). Sett fra en strategisk synsvinkel er det rimelig å anta at fiskarlaget opprettholdt kontakten fordi den var "lønnsom", og at politikerne var opptatt av å ha noe ekstra fordi forholdet til fiskarlaget fikk smøring. Det impliserer ikke nødvendigvis høyere støtte. De stramme rammene overfor forhandlingsutvalget gjorde at politikerne holdt igjen, og at de kunne gi litt ekstra gjennom direkte kontakt med fiskarlagets ledelse. Den alternative utviklingen som etter hvert ble realisert var at utvalget ga mer, og at den samme støtterammen framkom på den korporative arenaen (*intervju 021/statsadm.*). Det impliserer at de "politiske tilleggene" fungerte som mindre justeringer, og at drøftingene mellom forhandlingsutvalgene var mest betydningsfull.

Jeg vil likevel være varsom med en konklusjon om at denne kontakten hadde marginal betydning. For det første fordi politikerne kom inn i en kritisk fase av beslutningsprosessen, og at deres deltakelse noen ganger var viktig for å få til en anbefalt løsning. Det kunne gi et påslag, men kunne også klargjøre at mulighetene for ytterligere uttelling var uttømt, og at staten ikke lot seg presse ytterligere.²¹ To konkrete tilfeller viser også et betydelig politisk tillegg. I det ene, fra 1980-tallet, tilbød statsministeren fiskarlaget et tillegg som tilsvarte en påplussing på nær 20 prosent ut over siste tilbud fra statens utvalg. Tilbudet ble likevel avslått, og etter bruddet fastsatte staten en ramme uten påplussingen (Arkiv AD-inntektsavd.). Sluttfasen i arbeidet med 1997-avtalen falt sammen med den ekstraordinære politiske situasjon da Terje Rød Larsen valgte å gå av. At han som ansvarlig statsråd for forhandlingene forberedte sin avgang førte til at statens forhandlere var uten oppdragsgivere som kunne bidra til den endelige avklaringen. Mellom forberedelser til statsrådsavgang hadde statsminister Thorbjørn Jagland møte med fiskarlaget, og denne kontakten førte til en betydelig utvidelse av fullmaktene for statens forhandlere. Få timer senere ble det enighet om en avtale på 90 millioner,

²¹ Beskrivelsen av forhandlingsordningen fra to ansatte i Fiskeridepartementet gir inntrykk av at det politiske innslaget har vært mer framtreddende og av større betydning i 70-årene enn det som kan trekkes ut av mitt materiale. I deres beskrivelse legges det vekt på at det var et normalt trekk at forhandlingene gikk inn i en kritisk fase, og ble løftet fra forhandlingsutvalget opp på politisk nivå. De tre ansvarlige statsrådene utgjorde det politiske nivået, og skal ifølge beskrivelsen ha hatt kontakt med fiskarlagets landsstyre (Williams og Wold 1979:809).

som var en økning på 40 millioner kroner i forhold til det staten hadde tilbudt tidligere. Denne rammen lå svært nær de vel 100 millioner kroner fiskerlaget hadde som krav før den direkte kontakten til statsministeren (Fiskeribladet 5. desember 1996, s 4).

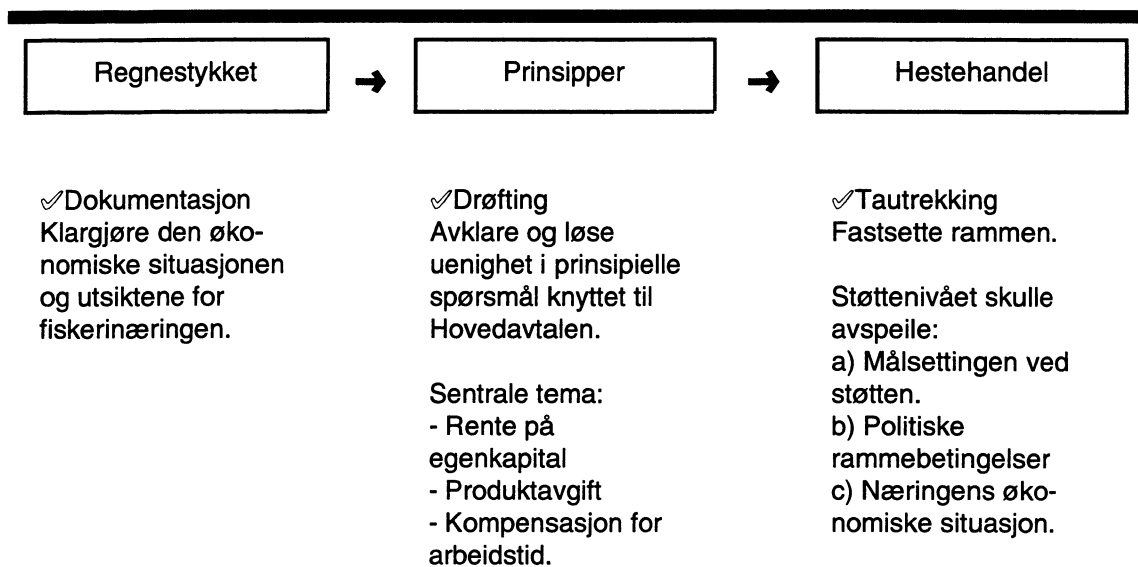
Fasene og utviklingen i fiskeristøtten

Hvilke implikasjoner kan dras ut fra denne gjennomgangen i forhold til spørsmålet om utviklingen i fiskeristøtten? I den videre framstillingen vil jeg ta utgangspunkt i faseinndelingen, fordi den gir inntak til sentrale sider ved beslutningene om støtten og til forklaringer på at overføringene ble redusert.

For det første innebar tredelingen et forsøk på å organisere beslutningsprosessen slik at kompleksiteten ble redusert. Problemet tidligere hadde vært at mange spørsmål skulle behandles samtidig, og situasjonen ble uoversiktlig. Organiseringen innebar at ulike forhold ble gitt oppmerksomhet i forskjellige tidsrom. Dessuten var fasene kjennetegnet av ulike beslutningsformer, og dette gjorde at spørsmålene ble ulikt behandlet. For å få oversikt over den økonomiske situasjonen var dokumentasjon og økonomiske beregninger det sentrale grunnlaget. Denne typen prosess har forbindelser til eller likhetstrekk med det som tidligere er presentert som parametrisk rasjonalitet. I forhold til den prinsipielle uenigheten var formålet med fase to å gjennomføre drøftinger om hvilke målsettinger som skulle ivaretas gjennom den statlige støtten, noe som peker i retning en prosess kjennetegnet av kommunikativ rasjonalitet. Endelig gikk man i den siste fasen over til å avgjøre hva som skulle være de endelige premissene for støtten. Dette var en forhandlingspreget periode med innslag av tautrekking mellom partene både gjennom formelle og uformelle kanaler. Intervjumaterialet tyder på at dette var en sentral del av beslutningsprosessen hvor det ble lagt viktige premisser for støtten.

Vurderingen av fasene i forhold til teoretiske skillelinjer, som innebærer ulike forklaringer på reduksjonen i støtten, er basert på foreløpige antakelser, og må derfor undersøkes nærmere. Poenget er likevel at fasene er interessante fordi de gir inntak til en drøfting av hvilke rasjonalitetsformer som var framtrødende på ulike

stadier. Dersom denne vurderingen har noe for seg indikerer den at forklaringer på reduksjonen i overføringene ikke kan ha karakter av et enten/eller, slik påstandene fra kapittel to innebærer, men at beslutningsprosessen har karakter av både argumenter og forhandlinger. Sett i sammenheng burde det være mulig å vurdere beslutningsprosessen som helhet, og avklare hvordan og hvorfor reduksjonen ble realisert gjennom en ordning hvor Norges Fiskarlag var en sentral deltaker. Var "hestehandelen" den sentrale siden ved beslutningsprosessen, og var det dermed fiskarlagets tap i tautrekkingen som førte til reduserte overføringer? I de teoretiske perspektivene legges det vekt på at prinsipielle spørsmål har en viktig plass i beslutningsprosesser, og at de må være en viktig del av analysen dersom man skal kunne forklare utfall. Med basis i gjennomgangen her er det også grunn til å spørre hvorfor den andre fasen nesten ble oppfattet som en parentes. Hvorfor fikk "prinsippene" så liten oppmerksomhet, og hvilke konsekvenser hadde det for utviklingen i fiskeristøtten?



Figur 4.7 Skisse av innholdet i de tre fasene.

Den andre grunnen til å bruke fasene som utgangspunkt er at spørsmålet om beslutningsformer var koblet til innholdsmessige sider ved fiskeristøtten, dvs. hvilke målsettinger som skulle ivaretas gjennom statlige overføringer til fiskerinæringen. Dette har implikasjoner i forhold til spørsmålet om utviklingen i støtten, og jeg skal kort presentere resonnetet. Tanken bak å organisere beslutningene gjennom en slik inndeling var utvilsomt at fasene skulle kobles sammen,

og at de som helhet skulle gjøre det mulig for staten og fiskarlaget å arbeide seg fram til anbefalte forslag. Tankegangen var en årsakskjede, som framstilt i figur 4.6. Det er imidlertid rimelig lett å resonnerer seg fram til diskrepanser mellom fasene som ikke bare har interesse i forhold til en akademisk diskusjon om rasjonalitetsformer, men også i mer kontant forstand som et spørsmål om omfanget på pengestrømmen til fiskarlaget.

Denne motsetningen kan, slik det er framstilt i intervjuene, ses på som en konflikt mellom "*regnestykke*" og "*hestehandel*". Selv om dette er viktig lå kjernen i den andre fasen, i forhold til fiskeristøttens prinsipielle sider. Motsetningen knyttet seg til hva som skulle legges inn av parametre i fiskerinæringens budsjett, og i hvor stor grad beregningene i neste omgang forpliktet myndighetene til å gi økonomisk støtte. Spørsmålet var hvor mye som skulle fastsettes gjennom prosedyrer gjennom et oppsatt regnestykke eller budsjett. Et detaljert regnestykke med mange kostnadsparametre innebar at det offentlige kunne få et omfattende ansvar for fiskernes økonomiske rammebetingelser og arbeidsvilkår, og at støttenivået ville stige. Dersom staten var forpliktet til å gi tilskudd ut fra rent tekniske beregninger var konsekvensen begrensninger på hva som skulle avgjøres gjennom "*hestehandelen*". Det var langt mindre slingringsmonn for støttens nivå og innretning. Det sentrale var likevel at dersom fiskeristøtten ble forstått ut fra beregninger i et regnestykke eller budsjett ville støttenivået ikke bli særlig påvirket av politiske endringer. Slike svingninger ville komme dersom det var slik at overføringene skulle tilpasses endringer i den generelle økonomiske politikken, for eksempel behovet for innstramning i budsjettet. Også endringer i holdningene til å støtte fiskerinæringen ville påvirke støttenivået.

Det er ikke vanskelig å se at der Norges Fiskarlag ønsket stabiliteten og forpliktelsen som fulgte av et omfattende regnestykke, hadde staten fordeler dersom det var færre bindinger. Dette gikk til kjernen i Hovedavtalen fordi regnestykket var koblet til spørsmålet om hvilket ansvar staten hadde for fiskernes inntektsforhold, mens det gjennom en mer fleksibel ordning var bedre mulighet til å ivareta målet

om strukturendring for å gjøre statlig støtte overflødig (jf. §7a).²² Fordelen med å ta utgangspunkt i fasene er dermed at det ikke bare gir mulighet til å vurdere beslutningsmåten, men at også de innholdsmessige sidene ved fiskeristøtten kommer i fokus. Det innebærer at det ikke bare er tautrekkingen som bør stå i fokus, men at selve det politiske grunnlaget for støtten er viktig for å kunne drøfte forklaringer på reduserte overføringer.

I de neste to neste kapitlene legges det derfor vekt på å analysere beslutningsprosessen gjennom et fokus på prinsipielle spørsmål og "hسته-handelen". Deretter vil de innholdsmessige sidene ved fiskeristøtten stå sentralt i to kapitler når temaet er henholdsvis fiskeristøtten vurdert som legitimitets-spørsmål og behandlingen som ble gjennomført av politikerne i Stortinget.

Avslutning

I dette kapitlet har jeg presentert forhandlingsapparatets organisering og en skisse av beslutningsprosessen når fiskeristøtten ble fastsatt på den korporative arenaen.

Organiseringen av denne prosessen innebar at Norges Fiskarlag, som representant på vegne av fiskerinæringen, forholdt seg til tre departementer som var representert i det statlige forhandlingsutvalget. Dette utvalget skulle gjennomføre forhandlingene på vegne av myndighetene. Administrasjonsdepartementet hadde det formelle ansvaret, men både sakens innhold, dvs. støtte til fiskerinæringen, og plasseringen av sekretariatet gjorde at Fiskeridepartementet sto sentralt i beslutningsprosessen. I fiskarlaget var landsstyret ansvarlig, men et eget forhandlingsutvalg ledet av generalsekretæren sto for den konkrete gjennomføringen. En lang periode fantes et eget politisk utvalg, og både da utvalget eksisterte og senere hadde fiskarlagets leder en sentral rolle i det politiske arbeidet i forhold til fiskeristøtten.

²² Effektivisering og rasjonalisering ble ytterligere understreket i avsnitt II av Hovedavtalen som gjaldt perioden 1964-68, og hvor det var et eksplisitt mål å avvikle ordningen med pristilskudd (jf. St. meld. nr. 7 (1964-65), s 12).

I første del av *beslutningsprosessen* samarbeidet staten og Norges Fiskarlag rimelig tett for å kartlegge den økonomiske situasjonen, og dermed ha et felles grunnlag når støtten skulle fastsettes. Kartleggingen foregikk over lang tid. Etter at det var brukt relativt kort tid på å behandle vanskelige prinsipp-spørsmål, ble omfanget på støtten fastsatt gjennom en kortvarig intensiv periode preget av tautrekking mellom partene. I denne delen var hele forhandlingsapparatet operativt for å sikre at det kunne treffes beslutninger relativt raskt. I tillegg foregikk det også direkte uformell kontakt mellom de som i utgangspunktet bare skulle være oppdragsgivere, de aktuelle regjeringsmedlemmene og fiskarlagets ledelse. Dette understreker at fiskeristøtten ikke var et administrativt anliggende, men ble oppfattet som et politisk spørsmål.

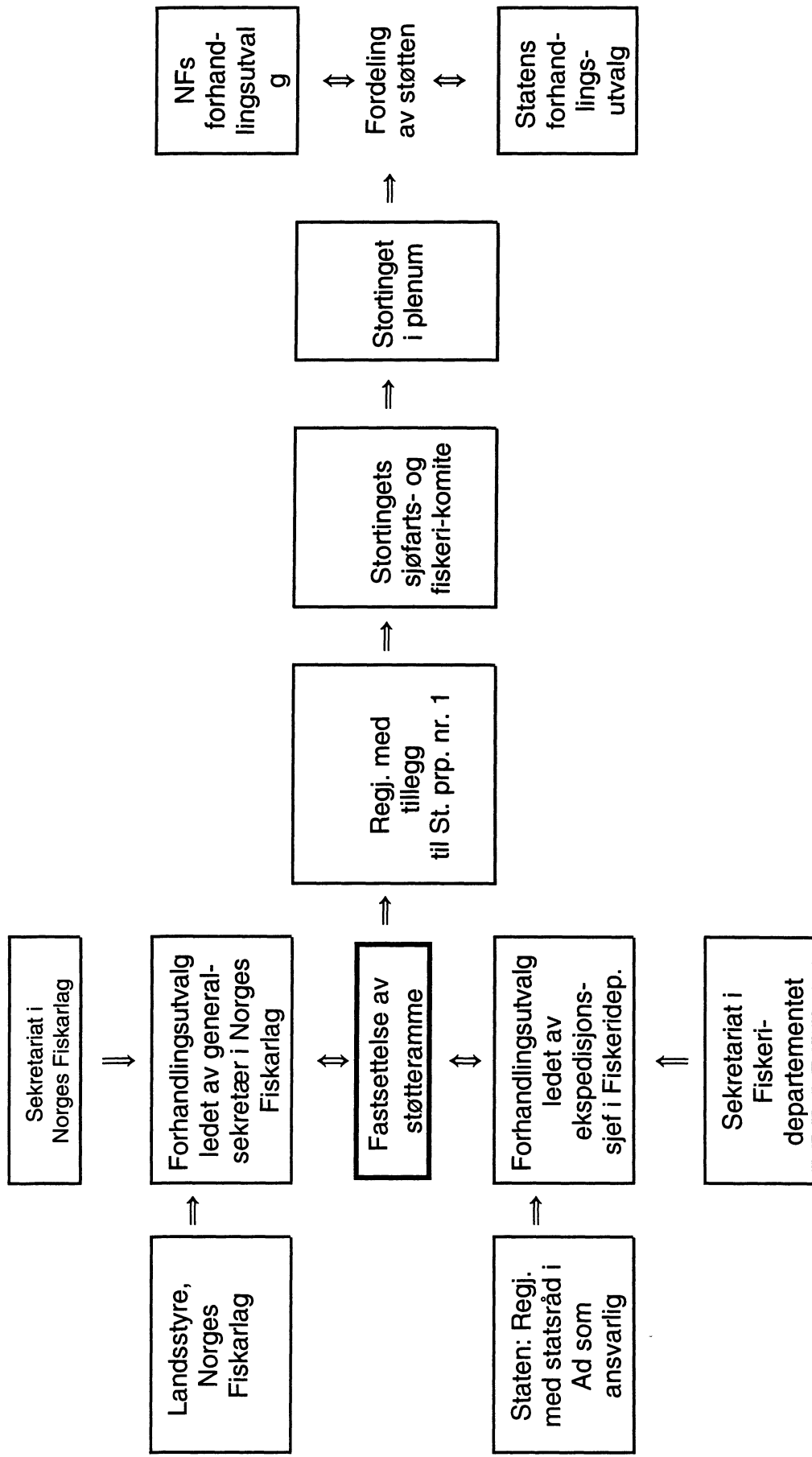
Avslutningsvis har jeg pekt på at faseinndelingen kan tjene som utgangspunkt når det skal søkes forklaringer på utviklingen i fiskeristøtten. Temaet for neste kapittel er behandlingen av de prinsipielle spørsmålene som var på partenes dagsorden i perioden fra 1981 til 1995.

TABELL V4.1 Oppsummering av sentrale spørsmål i de tre fasene.

Kilde: Stortingsproposisjonene (tillegg til St. prp. nr. 1).

Avtaleår	Fase 1	Fase 2	Fase 3
1985	Stor grad av enighet.	Viss tilnærming mellom partene, men uten at det trekkes noen konklusjon.	Krav: 1949,8 mill. Tilbud: 800 mill. Avtale 1375 mill.
1986	Oppnådd stor grad av enighet.	Utvekslet synspunkter.	Krav: 2032,2 mill., justert til 1980 mill. Tilbud: 700 mill. Avtale: 1330 mill.
1987	Stor grad av enighet, med unntak for prisene på de viktigste fiskeslagene i torskesektoren.	Utvekslet synspunkter. Tidligere standpunkter ble opprettholdt.	Krav: 1481,6 mill., justert til 1235 mill. Tilbud: 300 mill. Avtale: 520 mill. BRUDD Beløpet ble fastsatt av Stortinget.
1988	Stor grad av enighet for fangstkvanta, priser i silde-sektoren og kostnadsutviklingen. For torskesektoren er avstanden tildels betydelig i vurdering av priser på enkelte fiskelag.	Arbeidstid diskutert. Staten erkjenner stor arbeidsinnsats innen noen fartøygrupper. Påpeker svakheter ved materialet om arbeidstid. Staten presiserer at den står fast ved fire-punktsavtalen fra 30. januar 1987.	Krav: 816,6 mill, justert til 807,6 mill. Tilbud: 200 mill. Avtale: 433 mill.
1989	Med få unntak enighet om anslag for fangstkvanta, priser og kostnadsutvikling.	Drøfting av arbeidstid i fiske. Staten opprettholdt standpunkt om at det ikke kan legges inn kompensasjon i beregningene. Tidligere standpunkter opprettholdt for andre beregningsprinsipper.	Krav: 1672,2 mill. Tilbud: 325 mill. Avtale: 900 mill.
1990	Med få unntak oppnådd enighet om anslag for fangstkvanta, priser og kostnadsutvikling.	Arbeidstid diskutert. Budsjettnemndas undersøkelse trekkes fram. Staten opprettholdt tidligere standpunkt om at det ikke kan legges inn i beregningene. For andre beregningsprinsipper opprettholdes tidligere standpunkt.	Krav: 2467,9 mill. Tilbud: 500 mill. Avtale: 1125 mill. BRUDD Beløpet fastsatt av Stortinget.
1991	Enighet, med noen unntak, for fangstkvanta. Avstand for priser og kostnadsutvikling.	Arbeidstid hovedtema etter at Budsjettnemnda har avsluttet undersøkelse av arbeidstid. Partene opprettholder tidligere standpunkt.	Krav: 1814,2 mill. Tilbud: 350 mill. Avtale: 765 mill.
1992	Enighet, med noen unntak, for fangstkvanta. Noe avstand for priser og markedsutsikter.	Opprettholder tidligere standpunkt.	Krav: 942 mill. Tilbud: 220 mill. Avtale 425 mill.
1993	Enighet om anslag for fangstkvanta. Avstand knyttet til pris- og markedsutsikter.	Opprettholder tidligere standpunkt.	Krav: 731 mill. Tilbud: 100 mill. Avtale: 195 mill + 30 mill til andre tiltak.
1994	Enighet om anslag for fangstkvanta, men noe avstand for priser og markedsutsikter.	Staten har gjort oppmerksom på at tiltak må tilfredsstillende internasjonale avtaler som innebærer avvikling av konkurransevridende støtte. Diskusjon av beregningsprinsipper, uten at det redegjøres for utfallet.	Krav: 593,9 mill. Tilbud: 75 mill. Avtale: 155 mill. I tillegg 14 mill. til dekking av restgjelda Prisreguleringsfondet for sild har til staten.

1995	Enighet om overslag for fangstkvanta, men noe avstand for priser og markedsutsikter.	<p>Framgår ikke at det har foregått diskusjon i fase to, og tidligere drøfting av beregningsprinsipper nevnes ikke.</p> <p>Fiskarlagets krav basert på distrikts- og fiskeripolitiske målsetninger, ikke bygd inn inntektsstøtte eller kostnadsreducerende tiltak. Organisasjonen ønsker tilgang på SND-tiltak, midler fra kommunale næringsfond.</p> <p>Partene enige om at det er nødvendig med helhetlig strategi for økt verdiskaping i norsk fiskerinæring</p>	<p>Krav: 250 mill. Tilbud: 60 mill Avtale: 120 mill. kroner</p> <p>I tillegg forslag om økning på 3 millioner kroner til kvinnettede og kompetansehevende tiltak.</p>
------	--	---	---



Figur V4.1 Skjematisk oversikt over beslutningsprosessen for fastsettning av fiskeristøtten.

Kapittel 5

Hovedavtalen: Behandlingen av prinsippene

Innledning

Dette er det første kapitlet hvor jeg skal forsøke å gi svar på hvorfor og hvordan fiskeristøtten har blitt redusert med medvirkning fra Norges Fiskarlag. Enkelt formulert dreier prinsipielle spørsmål seg om hvilke målsettinger støtten skal oppfylle, og hva som ut fra dette skal være statens ansvar for fiskernes inntekter og for fiskerinæringens økonomiske situasjon. Dette vil påvirke nivået på og bruken av den statlige støtten. Sett i forhold til problemstillingen er denne typen spørsmål viktig å undersøke fordi forståelsen av fiskeristøttens målsettinger og statens ansvar er en mulig årsak til reduksjonen i overføringene. Av den grunn er ikke riktig strategi å lete etter områder hvor fiskarlaget presset gjennom eller fikk gjennomslag for krav. Støttens utvikling gjør det viktig å undersøke hva som gjorde at dette ikke var tilfelle, og hvorfor organisasjonen i stedet måtte oppgi prinsipper slik at kuttene ble en realitet. Spørsmålene er dermed: *Hvorfor hadde Norges Fiskarlag problemer med å opprettholde sine prinsipielle standpunkt innenfor Hovedavtalen, og hva innebar dette for organisasjonens holdning til støtten? Hvilken betydning hadde dette for reduksjonen i overføringene?*

Dette er den ene grunnen til å analysere de prinsipielle sider ved fiskeristøtten. Den andre grunnen er at drøftingen har betydning for å få grep om beslutningsprosessen for fastsetting av fiskeristøtten. Dette kan begrunnes både empirisk og teoretisk. Empirisk, fordi det er grunn til å undersøke forløpet i den fasen hvor man forsøkte å håndtere forhold som skapte vansker med å oppnå anbefalte forslag. Framstillingen i kapittel to illustrerer dessuten at prinsipielle spørsmål tillegges stor vekt, men forstås forskjellig, innenfor de ulike perspektivene som er brukt til å formulere påstander om beslutningsprosessen. Spørsmålene er dermed: *Hvilken betydning tillia man prinsipielle spørsmål, hvordan ble de behandlet, og hvordan forsøkte partene å håndtere prinsipiell uenighet?*

Arbeidstid i fiske og eventuell økonomisk kompensasjon fra staten er uten tvil det spørsmålet som har skapt størst problemer og ble behandlet mest grundig av staten og fiskarlaget. Det er derfor naturlig å gjøre arbeidstidsspørsmålet til et hovedtema i dette kapitlet, og å bruke dette som grunnlag for en drøfting i lys av de teoretiske posisjonene. Kapitlet er disponert slik at jeg først gir en oversikt over prinsipielle spørsmål ved fiskeristøtten og går spesielt grundig inn på spørsmålet om kompensasjon for arbeidstid i fiske. Kapitlets andre del er en drøfting av behandlingen som ble gjennomført. Jeg starter med en fortolkning ut fra forhandlingsperspektivet, og foretar deretter en vurdering ut fra perspektivet hvor argumenter settes i sentrum.

BEHANDLINGEN AV DE PRINSIPIELLE SPØRSMÅLENE

Prinsipp-spørsmålene - en oversikt

Problemer knyttet til fastsettingen av fiskeristøtten kom særlig til syne ved forhandlingsbrudd. Dette krevde blant annet at regjeringen redegjorde overfor Stortinget om hva den mente var årsaken til at partene ikke hadde blitt enige (jf. St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 12 (1983-84), s 3f., St. prp. Nr. 1 Tillegg nr. 11 (1989-90), s 5). Disse framstillingene gir inntak til å vurdere aktørenes forståelse av de prinsipielle sidene ved fiskeristøtten, og hvordan uenighet i slik spørsmål har innvirket på beslutningsprosessen. For andre år er det, bortsett fra spørsmålet om arbeidstid, imidlertid vanskelig å klarlegge gjennom proposisjonen hvilke prinsipp-spørsmål som hadde skapt problemer, og hvilken betydning de hadde for den kronemessige avstanden. Norges Fiskarlag fokuserer i sine beretninger særlig på arbeidstid, og gjennom mer omfangsrike beskrivelser er det mulig å danne seg et mer detaljert bilde av prosessen knyttet til dette spørsmålet. Før spørsmålet om statlig kompensasjon for arbeidstid presenteres mer utførlig gis det med basis i de skriftlige kildene en summarisk gjennomgang av ulike spørsmål, og en antydning om hvilken betydning de hadde.

a) Avskrivning på egenkapital

Staten og Norges Fiskarlag var uenige om hvilket prinsipp som skulle ligge til grunn for avskrivningene. Vurderinger gjort av Arne Kinserdal ved Norges

Handelshøyskole fikk tilslutning i budsjettnemnda, og *gjenskaffelsesprinsipp*et har også fått aksept hos forhandlingspartene. Etter at det ble oppnådd enighet tidlig på 80-tallet har staten og fiskarlaget vært uenige om hvor stor del av flåten som skulle omfattes av beregningene. Norges Fiskarlag har ment at hele flåten skulle inn i beregningene, mens statens posisjon har vært at det bare skal gjelde den delen av flåten man ønsket å gjenskaffe. Bakgrunnen for denne uenigheten må ses i lys av at staten har lagt vekt på at det eksisterte en betydelig overkapasitet i flåten, mens fiskarlaget har avvist dette.

b) Renter på egenkapital

Norges Fiskarlag mente at staten gjennom overføringene burde dekke inn rente på egenkapital (beregnet omsetningsverdi på fartøy minus gjeld), slik at plassering av kapital i et fiskefartøy ikke skulle komme dårligere ut enn alternative investeringer. Staten oppfattet dette som et urimelig prinsipp, og har også argumentert for at fiskarlagets beregning av størrelsen på egenkapitalen medførte at den kom på et kunstig høyt nivå (Norges Fiskarlag, landsstyresak 2, mai 1987, s 6). Norges Fiskarlag har ikke fremmet dette kravet fra og med 1992-avtalen "*for å bidra til en tilnærming mellom partene vedrørende beregningsprinsippene*" (Norges Fiskarlag, Beretning for 1990 og 1991, s 39).

c) Produktavgiften

Fiskere har ikke hatt samme type innbetaling til folketrygden som ordinære arbeidstakere. De har betalt trygdeavgift (medlemsavgift) til folketrygden, og har i tillegg vært pliktig til å betale produktavgift av førstehåndsomsetningen. Avgiften har blitt trukket inn av salgslagene ved betaling av levert fangst. Formålet med denne avgiften har vært å dekke differansen mellom lav og høy sats for trygdeavgift, og kommer også i stedet for å plikt til å svare arbeidsgiveravgift i fiske. Videre har hensikten vært å dekke folketrygdens utgifter ved stønad til arbeidsløse og yrkesskadde fiskere, og å være en premie til frivillig tilleggstrygd for sykepenges (NOU 1990:18, s 115f.)¹. Denne produktavgiften la fiskarlaget inn

¹ En nærmere omtale av produktavgiften og bakgrunnen for ordningen finnes i NOU 1990:18 om "Beskatning av fiskere".

som et kostnadselement i sitt regnestykke, og ønsket dermed å få dekket inn dette gjennom overføringene. Statens standpunkt har vært at produktavgiften dreier seg om en direkte skatt, og at den derfor ikke burde legges inn som en del av beregningene av støttebehovet.

d) Arbeidstid

Arbeidstid kom inn som del av beregningene til Norges Fiskarlag fra 1983 etter at det var gjort undersøkelser om arbeidstiden i fiske (NOU 1980:22), og etter at spørsmålet om avskrivning på egenkapital var avklart i forhandlingene. Fiskarlagets standpunkt har vært at arbeidstiden i fiske har vært høyere enn det som er tilfelle for andre næringer, og at dette måtte kompenseres gjennom overføringene. Staten har på sin side avvist å legge konkrete beregninger til grunn for fastsetting av støtten, og har tatt utgangspunkt i et "budsjettmemndårsverk" som er et uttrykk for gjennomsnittlig bemanning. Dette årsverket har fiskarlaget ment var utilstrekkelig fordi det skjuler store variasjoner i arbeidsmengde, og heller ikke tar hensyn til at det har vært benyttet utskiftingsmannskaper på enkelte fartøyer. Å ta utgangspunkt i den faktiske arbeidstid som framkom gjennom undersøkelsene, slik fiskarlaget ønsket, ville øke faktoren for arbeidsinnsats ut over normalårsverket, og dermed også øke kostnadene i regnestykket. Et argument fra statens side mot å gå inn i konkrete beregninger av arbeidstid har vært at materiale for slike vurderinger ikke har vært tilstrekkelig. I tillegg har staten ment at Hovedavtalen ikke ga grunnlag for å beregne arbeidstiden. Fra 1989 mener fiskarlaget at myndighetene har skiftet strategi gjennom å framheve at de har kompensert noe for lang arbeidstid gjennom sitt tilbud og fastsettingen av støtten, men at dette ikke har blitt tallfestet i samme grad som det fiskarlaget har gjort (Norges Fiskarlag, beretning for 1990 og 1991, s 39).

Prinsippenes økonomiske betydning

Det er i denne sammenheng ikke undersøkt hva prinsippene har betydd i kroner og øre for de enkelte års forhandlingsrunder, og gitt lukketheten vil det også være vanskelig å vurdere hvordan de har slått ut i de årlige støtterammene. Men det er liten tvil om at de fire spørsmålene som er trukket fram har utgjort betydelig

summer i det totalt regnestykket for fiskeristøtten. Dersom det i tillegg til fiskarlagets krav tas med statens standpunkt om at flåten burde kapasitetstilpasses, dvs. fangstkapasiteten ble redusert og tilpasset beregninger av ressursgrunnlaget, innebærer det at uenighet knyttet til prinsipper er viktige faktorer i forhold til forskjellen mellom krav og tilbud i forhandlingene. Staten anslo for eksempel i forbindelse med 1984-avtalen at fiskarlagets nye beregningsmåte økte kravet med 300-350 millioner kroner sammenlignet med den framgangsmåten organisasjonen hadde anvendt tidligere for fastsetting av fiskerinæringens totalresultat (St. prp. nr. 1. Tillegg nr. 12 (1983-84) s 3f.). Tilsvarende anslås det i forbindelse med 1990-avtalen at nye forutsetninger fra Norges Fiskarlags side økte kravet med 800 millioner kroner. Dette var riktignok ikke bare på grunn av at prinsippsspørsmål ble brakt inn og gitt økt betydning. En del av økningen på 800 millioner hang sammen med at det i tilknytning til arbeidstid ble lagt inn en høyere arbeidstidsfaktor enn ved tidligere års krav. Administrasjonsdepartementet mente ytterligere endringer knyttet seg til økt flåtedeltakelse, oppjustering av kostnadsanslagene for mindre fartøyer samt at fiskarlaget krevde avsetning til strukturtiltak i tillegg til det beregnede støttebehovet (St. prp. nr. 1. Tillegg nr. 11 (1989-90), s 5).

I tilbakemeldingene til gruppe- og fylkesorganisasjonene redegjorde administrasjonen i fiskarlaget for hva som hadde skjedd på den korporative arenaen, og begrunnet hva som førte til avstand overfor staten. I tillegg er det trukket fram hvilke innrømmelser fiskarlaget eventuelt hadde oppnådd. Dette kan rimeligvis oppfattes som en noe subjektiv vurdering, men også den kan anvendes som utgangs-

	1988-avtalen	1989-avtalen
Krav	816,6	1672,2
Tilbud	200	325
Avtale	433,5	900
Arbeidstid	560	500
Produktavgift	230	130
Rente på EK	285	250
Sum prinsipper	1075	880

Tabell 5.1 Norges Fiskarlags vurdering av kostnadene knyttet til store prinsipp-spørsmål. Millioner kroner, løpende priser.

Kilde: "Orientering om fiskeriavtaleforhandlingene", brev 10.12.87 (J. 1759/87) og 13.12.88 (J. 2008/88) fra Norges Fiskarlag.

punkt for en vurdering av de prinsipielle spørsmålene. Oppstillingen i tabell 5.1 viser hvordan fiskarlaget beregnet forskjellen på viktige poster, og summen av prinsipper viser en betydelig differanse mellom partenes posisjoner. For 1988 gjør forskjellen mellom krav og summen av prinsipp-postene at statens beregningsmodell ifølge fiskarlaget ga et *overskudd* for fiskerinæringen på nær 260 millioner kroner, noe som står i klar kontrast til fiskarlagets beregninger av et underskudd på vel 816 millioner.

Når myndighetene strakk seg til en avtale om overføringer på 433,5 millioner, tolket Norges Fiskarlag dette som at staten langt på vei hadde imøtekommet organisasjonen på de prinsipielle spørsmålene, også når det gjaldt arbeidstid (Norges Fiskarlag brev 10.12.87, J. 1759/87). Med bakgrunn i at kompensasjon for arbeidstid alene var beregnet til 560 millioner kroner og det ble oppnådd enighet om en støtteramme på vel 430 millioner er det grunn til å være kritisk overfor fiskarlagets vurdering. Dersom arbeidstid var kompensert fullt ut var det ingen ting igjen i forhold til de andre prinsipielle spørsmålene, og heller ikke til andre tiltak organisasjonen hadde lagt inn i sitt opprinnelige regnestykke. Støtterammen på 900 millioner kroner det påfølgende avtaleåret (1989) medførte rent tallmessig at fiskarlagets prinsipp-poster på til sammen 880 millioner kroner ble innfridd. Gitt at staten også i denne runden skulle ha kommet fiskarlaget imøte var det lite igjen til å dekke andre krav organisasjonen hadde lagt inn i det totale regnestykket på knapt 1700 millioner kroner. Men samtidig er det grunn til å peke på at staten var imøtekommende når kravet om støtte ble innfridd til tross for et beregnet overskudd i fiskerinæringen.

Oversikter av den typen som er gjengitt i tabellen og resonnementene i dokumentene indikerer at partene ikke kan ha oppfattet prinsippene som "absolutte spørsmål". For samtidig som partene definerte dem som viktige, og de ble trukket inn i flere forhandlingsrunder, er det et poeng at de rent kvantitativt har vært behandlet med en *fleksibilitet* som gjør at de i stor grad må oppfattes som *tøyelige størrelser*. Staten argumenterte for eksempel med at de hadde tatt hensyn til spesielle arbeidstidsforhold i fiske ved fastsetting av statsstøtten, selv om

myndighetene på prinsipielt grunnlag avviste arbeidstid som en del av regnestykket. Synspunktet fra fiskarlagets ledelse knyttet til 1988-avtalen som er gjengitt ovenfor innebærer også at deler av beregningene for arbeidstid sammen med hele kravet knyttet til produktavgift og rente på egenkapital rent kvantitativt var "oppgitt".

Sammen med denne fleksibiliteten er det grunn til å trekke fram at noen spørsmål har blitt vurdert som *mer betydningsfulle*. I en intern vurdering i fiskarlaget våren 1987 pekes det eksempelvis på hvilken strategi som vil være mest tjenlig i en diskusjon med staten om ulike prinsipp-spørsmål.

"Hovedvekten i slike drøftinger må selvfølgelig legges på arbeidstid. Norges Fiskarlag må ta standpunkt til hvilke motydelser som kan være aktuelle. Gruppen er av den oppfatning at rente på EK og kapasitetstilpassing lettest kan bringes inn i diskusjonen som eventuelle "motytelser" fra Norges Fiskarlags side." (Norges Fiskarlag, Landsstyresak 2, mai 1987, s 9)²

I en sammenheng hvor ulike prinsipper inngikk i en strategi, hvor de ble rangert og satt inn i en byttehandel, var det altså *arbeidstid* som pekte seg ut som det mest sentrale, og som Norges Fiskarlag ikke var villig til å gi opp i forhold til andre spørsmål. Det er flere grunner til at behandlingen av arbeidstid var et helt sentralt punkt i forhold til overføringene til fiskerinæringen.

For det første fordi dette spørsmålet førte til problemer i relasjonen mellom staten og fiskarlaget, manifestert ved at det er i den perioden dette bringes inn som tema at staten og fiskarlaget ikke ble enige om avtalerammen. Et annet aspekt er at arbeidstidsspørsmålet førte til at fiskerinæringen ble sammenlignet med andre næringer, spesielt ved at fiskerne ble vurdert i forhold til andre yrkesgrupper. For det tredje bringer kompensasjon for arbeidstid inn spenningen i Hovedavtalen

² Gruppen det refereres til var nedsatt for å bistå administrasjonen i arbeidet med å "forbedre grunnlag og metodene for beregning av næringens overføringsbehov i tilknytning til de årlige fiskeriavtaleforhandlinger". (Norges Fiskarlag, landsstyresak, s 1) I forbindelse med dette arbeidet, som jeg skal komme tilbake til, la gruppen fram sine synspunkter for fiskarlagets landsstyre i mai 1987.

mellom inntekts- og strukturaspektet. Endelig er et fjerde poeng at arbeidstid har en sentral plass for å vurdere nedgangen i fiskeristøtten. I dette ligger det konkret at et gjennomslag for Norges Fiskarlag ikke ville ført til at overføringene gikk ned, men jeg vil også legge vekt på at behandlingen av dette spørsmålet generelt kan gi viktig innsikt i argumentasjonen knyttet til fiskeristøtten og hvordan den har endret seg. Jeg starter med å skissere behandlingen av dette spørsmålet.

Partssammensatt utredning

Diskusjonen om arbeidstidskompensasjon kan føres tilbake til etableringen av Hovedavtalen for fiskerinæringen. I uttalelsen til *Subsidiutvalgets innstilling* la fiskarlaget vekt på at fiskerne måtte få økonomisk kompensasjon for ubekvemme arbeidsforhold, og for at arbeidstiden var lengre enn andre yrkesgruppers. En sammenligning av inntekter kunne ikke gjøres i årsverk, men måtte ta utgangspunkt i *arbeidsinnsatsen* målt i antall timer. For Norges Fiskarlag var det viktig at man på den måten tok hensyn til at fiskernes arbeidsinnsats var høyere enn det antall timer som utgjorde et årsverk i industrien (Hallenstvedt og Dynna 1976:370). Lik timelønn innebar en form for *resultatlikhet* i streng forstand, som også var begrunnet ut fra den innsatsen fiskerne gjorde i et spesielt utsatt og anstrengende yrke.

I protokollen for *1978-forhandlingene* ble partene enige om å nedsette et partsammensatt utvalg som skulle analysere arbeidstiden i fiske³. Utvalgets mandat var blant annet å gi anslag for arbeidstiden på fartøyer innenfor ulike type fiskerier. Situasjonen i fiskerinæringen, i dette tilfellet for fartøyer som drev helårsfiske, skulle sammenlignes med forholdene i andre yrker, og hvordan det der ble foretatt avgrensinger mellom arbeidstid, hvilende vakter og fritid på arbeidsstedet. Utvalget fikk gjennomført en begrenset undersøkelse. Ni av budsjettmyndas grupper for fartøy over 13 meter ble analysert. Totalt representerte disse gruppene 7600 årsverk som utgjorde 70 prosent av årsverk utført på fartøyer over 40 fot og

³ "Arbeidstidsutvalget" som la fram sin innstilling i NOU 1980:22 ble ledet av fiskerisjefen i Hordaland, Magne Bjørnerem, og hadde i tillegg et medlem fra Forbruker- og administrasjonsdepartementet samt to medlemmer oppnevnt av Norges Fiskarlag.

en tredel av det samlede antall årsverk i den norske fiskeflåten (NOU 1980:22). Slik det framgår av tabell 5.2 senere i kapitlet viste det innsamlede materialet at arbeidstiden varierte mellom 2200 og 3700 timer.

I innstillingen markerte staten skepsis til økonomisk kompensasjon ved at medlemmet fra Forbruker- og administrasjonsdepartementet la fram en særuttalelse som fokuserte på to sentrale forhold knyttet til utredning av arbeidstidsspørsmålet. Det ene var *kartleggingsproblemet*. Arbeidstiden i for fiskere var svært skiftende, avhengig av både ressursituasjonen og hvilke rammebetingelser myndighetene fastsatte. Tall ville derfor være situasjonsbetinget.

Det andre elementet i merknaden var en prinsipiell vurdering av *forhold ved fiskeryrket*, som etter representantens oppfatning gjorde det vanskelig å sammenligne med andre stillinger i arbeidslivet. I merknaden ble det pekt på at "*På få andre arbeidsplasser er de naturgitte forhold bestemmende for arbeidssituasjonen i så stor grad som i fiske*". Samtidig som det var vanskelig å gjøre sammenligninger med arbeidstakere som kom inn under arbeidsmiljølovens bestemmelser, kunne man heller ikke uten videre bruke tallene for arbeidstid som grunnlag for å vurdere "*økonomiske vederlag oppnådd av en som har valgt fiskeryrket mot lønn for klart definerte og registrerte tidsrom på arbeidsplasser i land*". Kommentaren må oppfattes som et signal om at departementets representant avviste at kartleggingen av arbeidstid skulle være basis for konkrete beregninger som definerte hva staten måtte bidra med for å gi fiskerne en timelønn på linje med andre yrkesgrupper, først og fremst industriarbeiderne. Merknaden gikk imidlertid et skritt videre ved å klargjøre at de spesielle arbeidsforholdene i fiske ikke var noe som staten uten videre ville kompensere for gjennom overføringsordninger. Konsekvensene ved valg av dette yrket var noe den enkelte selv måtte ta ansvar for.

"...med fiskeryrket som med ethvert annet yrke følger sider ved arbeidssituasjonen og arbeidstiden som har sin naturlige bakgrunn i visse karaktertrekk ved yrket og som den enkelte derfor må kunne være forberedt på å ta konsekvensen av" (NOU 1980:22, s 15).

Behandlingen av innstillingen fra "Arbeidstidsutvalget" som forelå i november 1979 ble utsatt fordi det var inntektsstopp for avtaleårene 1979 og -80, og ikke ble ført ordinære forhandlinger. Budsjettnemnda for fiskerinæringen ble i 1978 bedt om å komme med forslag til hvordan arbeidstid kunne innarbeides i lønnsomhetsundersøkelsene som ble utført. Først i 1983 var det kapasitet i nemndas sekretariat til å bearbeide arbeidstidsberegninger etter driftsform, men dette arbeidet omfattet kun ni fartøygrupper (Budsjettnemnda 1990:1).

Arbeidstidsspørsmålet bringes for alvor inn på den korporative arenaen fra og med 1985-avtalen, og kobles med det til faseinndelingen og forsøket på å redusere den kronemessige avstanden mellom krav og tilbud. I protokollen til denne avtalen klargjør fiskarlaget at det i deres beregninger er tatt hensyn til spesielle forhold ved fiskernes arbeidstid, samtidig som de understreker at de *"...fortsatt [vil] arbeide videre med sikte på å oppnå samstemmighet når det gjelder beregningsgrunnlaget for fiskeriavtaleforhandlingene"* (Avtale av 3. januar 1985, punkt 15 i protokollen). Sjøfarts- og fiskerikomiteens ønske om bedre samsvar mellom partenes utgangspunkt, gjorde at fiskarlaget, i alle fall indirekte, kunne hevde at det var oppnådd støtte for arbeidstidsspørsmålet. Om ikke komiteen direkte støttet kravet, gikk den inn for en styrking av bemanningen i budsjettnemnda for å få fram ytterligere informasjon om arbeidstid (jf. Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 2 (1984-85), s 2 og Innst. S. nr. 23 (1984-85), s 2). Det påfølgende budsjettåret ble det opprettet en midlertidig stilling i budsjettnemnda. Gjennom denne stillingen skulle det gjennomføres en kartlegging for å gi det nødvendige grunnlaget for at arbeidstid kunne drøftes nærmere i hovedavtalesammenheng. Det er derfor grunn til å se nærmere på utredningen, og hvordan den ble håndtert i forhold til den korporative arenaen.

Budsjettnemndas kartlegging

Den nye kartleggingen som Budsjettnemnda for fiskerinæringen gjennomførte baserte seg i stor grad på de samme premissene som "Arbeidstidsutvalget". En viktig forskjell var at undersøkelsen som foregikk i perioden 1986-89 omfattet et større antall fartøygrupper. Totalt opererte budsjettnemnda med en inndeling på

31 fartøygrupper for helårsdrevne fartøyer med en lengde på 13 meter eller mer. Undersøkelsen var planlagt gjennomført for 29 fartøygrupper, men dårlig data-grunnlag gjorde at sluttrapporten ble avgrenset til 20 fartøygrupper. Regnet i årsverk innebar dette at beregningene omfattet 6602 årsverk som utgjorde omlag 85 prosent av det totale antall årsverk for de 29 gruppene. 19 av de 20 gruppene hadde totalt 6485 årsverk i 1986, og dette tilsvarte 78 prosent av samlet antall årsverk for flåten over 13 meter, eller omlag 40 prosent av antall årsverk for *hele* fiskeflåten. En fordobling i antall undersøkte grupper førte dermed til en mindre økning i andelen fiskerårsverk som ble omfattet av arbeidstidskartleggingen (Budsjettnemnda 1990:3ff.).

Skulle andelen blitt vesentlig høyere, for å få oversikt over arbeidstiden i hele fiskeflåten, hadde det vært nødvendig å utvide undersøkelsen til også å gjelde fartøyer under 13 meter. Budsjettnemnda hadde imidlertid et betydelig *kartleggingsproblem* selv for de store båtene. De som gjennomførte undersøkelsen måtte arbeide aktivt for å få inn opplysninger, og Norges Fiskarlag måtte i flere år oppfordre sine medlemmer for at flere skulle svare på henvendelsene fra administrasjonen i budsjettnemnda (Budsjettnemnda 1990:3, Norges Fiskarlag, beretning 1986 og 1987, s 33, beretning 1988 og 1989, s 47). Konsekvensen av problemene var at den endelige rapporten først forelå i november 1990, relativt lenge etter kartleggingsåret 1986, og en god stund etter at resultatene var forventet.

Til tross for at arbeidet foregikk over lang tid og den betydelige innsatsen for å få inn opplysninger, heftet det *svakheter og usikkerhet* ved beregningene som ble lagt fram. Et problem var knyttet til dagbøkene. Antall innsendte dagbøker fra fartøyeiere var lavt, i tillegg til at det var svakheter ved de bøkene budsjettnemnda fikk tilsendt. Bøkene var for eksempel ikke ført for hele året, men omfattet turer og sesonger, og for gjennomføringen av undersøkelsen var det også en svakhet at fiskerne leverte dagbøker for ulike år. Videre var det et problem at opplysninger om antall døgn i sjøen, som var et nøkkeltall i beregningene av arbeidstid, var mangelfulle. Gjennomsnittlig var opplysninger om dette gitt i 19 prosent av de budsjettene som nemnda baserte seg på, men for enkelte fartøygrupper var svar-

prosenten nede i fem. Samlet gjorde svakhetene at utredningen bygde *"på et statistisk sett spinkelt grunnlag"*, der svak respons fra fiskerne medførte at *"utsagnskraften i materialet svekkes"* (s 3). Sammenlignet med undersøkelsen fra "Arbeidstidsutvalget" mente imidlertid budsjettnemnda *"at det foreliggende materialet er mer representativt"*. For de fartøygruppene hvor det forelå tariffavtaler var det imidlertid mulig å trekke rimelig sikre konklusjoner om arbeidstiden i fiske. Dette gjaldt havfiskeflåten, spesielt gruppene 017, 026, 027 og 028, som omfattet 16 prosent av samlet antall årsverk for fartøyer på 13 meter eller over (Budsjettnemnda 1990:4).

Den nye og utvidete kartleggingen som ble gjennomført av budsjettnemnda brakte ikke fram fundamentalt ny informasjon. Snarere var det slik at opplysningene i denne undersøkelsen ga støtte til informasjonen som "Arbeidstidsutvalget" hadde lagt fram. Det ble bekreftet at timetallet pr. årsverk for enkelte fartøygrupper var høyt i forhold til arbeidstakere i andre næringer. Samtidig med dette ga budsjettnemnda sine tall grunnlag for å nyansere bildet av situasjonen internt i fiskerier næringen. De nye tallene forsterket nemlig inntrykket av at det var stor variasjon i timetall pr. årsverk *innenfor* fiskeflåten. Det var for eksempel en klar forskjell mellom fartøyer i banklinefiske (gruppe 008), hvor timetallet på nesten 4000 var mer enn dobbelt så høyt som for fartøygruppe 012, rene rekefiskere i Sør-Norge. For det tredje dokumenterte tallene i de to undersøkelsene at det ikke var noen entydig utvikling i arbeidstid. For noen grupper var det klare svingninger, enten opp eller ned (005,008, 021-024), mens timetallet pr. årsverk var rimelig stabilt for andre fartøygrupper (004, 019) (jf. tabell 5.2).

	Timetall pr. årsverk	
Fartøygruppe	Budsjett- nemnda	"Arbeidstids- utvalget"
003 Garn, juksa og snurrevadfiske Nordland	2223	
004 Linefiske, Troms og Finnmark	2719	2697
005 Linefiske, Nordland	2173	2442
007 Diverse kystfiskerier, Sør-Norge	2151	
008 Bankline, Sør-Norge	3943	3678
012 Rene rekestrålere, Nord-Norge	1978	
014 Rene rekestrålere, Sør-Norge	1867	
016 Kombinasjonsdrift makrellfiske/rekestråling, Sør-Norge	2145	
017 Rekefiskestrålere med rekekvote i grønlandske farvann	3726	3680
018 Havfiske etter reker	3082	
019 Industrifiske	2874	2914
020 Nottfiske etter brisling, mussa og småsild	2257	
021-024 Ringnotsnurpere	2856	2474
025 Småstrålere, Møre og Romsdal	2821	
026 Strålere med saltfiskkvote	3505	3366
027 Ferskfiskestrålere	2861	2992
028 Fabrikstrålere	3680	3509

Tabell 5.2 Registrering av arbeidstid i fiske. Resultater fra "Arbeidstidsutvalget" sin kartlegging i 1978 og undersøkelsen gjennomført av Budsjettnemnda med data for 1986 (unntatt gruppe 004 som baseres på beregninger for 1987).

Kilde: Budsjettnemnda for fiskerinæringen. Registrering av arbeidstid i fiske. Sluttrapport. Fiskeridirektoratet, 1990.

På den politiske dagsorden

Arbeidet i nemnda førte i begrenset grad til at diskusjon om arbeidstid ble tatt ut av forhandlingene om fiskeristøtten. *1987-forhandlingene* resulterte i meget kjølige relasjoner i forhandlingssammenheng, kanskje det mest anstrengte forholdet mellom staten og fiskarlaget i perioden som undersøkes her. Avstanden

mellom partenes utgangsposisjoner var stor, og regjeringens forslag overfor Stortinget lå svært langt unna fiskarlagets krav. Slik jeg skal komme tilbake til i et senere kapittel greide heller ikke fiskerne å mobilisere opposisjonen i parlamentet til nevneverdig kritikk mot regjeringen. For første gang ved et brudd av slo Norges Fiskarlag å delta i drøftinger om fordelingen av støtten, og bruken av midlene måtte derfor fastsettes som forskrift av Fiskeridepartementet.

"FIRE-PUNKTSAVTALEN"

"Myndighetene og Norges Fiskarlag er enige om at følgende opplegg blir lagt til grunn som et ledd i det langsiktige arbeidet for å bedre næringens lønnsomhet og arbeidsforhold for fiskerne:

- 1. Renter på utestående lån til Sildefondet innkreves ikke i 1987. Sildefondets framtid vil bli drøftet i lys av utviklingen i sildesektoren.*
- 2. Det innledes drøfting om etablering av et strukturfond for fiskerinæringen, finansiert gjennom midler fra næringen og fra avdrag på utestående likviditetslån.*
- 3. Det skal i løpet av 1987 foretas en gjennomgang av det nye materiale fra Budsjett-nemnda når det foreligger, med sikte på å komme fram til et bedre grunnlag for behandlingen av spørsmålet om arbeidstid i fiske, og at man i denne sammenheng også vurderer avløserordninger i fiske.*
- 4. Selv om Hovedavtalen er ute av kraft vil nye forhandlinger om tiltak for 1987 kunne innledes dersom uforutsette forhold i næringen skulle oppstå."*

Landsstyret i Norges Fiskarlag gjorde sitt vedtak 29. januar, og brevet med vedtaket ble sendt på faks til departementet om ettermiddagen samme dag. 30. januar svarte statsråd Bjarne Mørk Eidem på henvendelsen. Der ble de fire punktene som var formulert av landsstyret gjentatt, og i tillegg ble også fiskarlagets forslag til fordeling av resterende midler på 1986-avtalen godtatt.

Kilde: Fiskeridepartementet, brev 2. februar 1987 (J.nr. Utg/87 145.02).

Kort tid etter bruddet, i forbindelse med diskusjonen om NFs deltakelse ved fordelingen av midlene, fant det sted en "rekke politiske kontakter", dvs. direkte kontakt mellom den politiske ledelsen i Fiskeridepartementet og ledelsen i Norges Fiskarlag (Beretning, Norges Fiskarlag 1986 og 1987, s 31). Fiskarlaget var misfornøyd med statens holdning til det organisasjonen oppfattet som sentrale spørsmål ved Hovedavtalen, og i et vedtak formulerte landsstyret fire krav til myndighetene som organisasjonen mente måtte være retningsgivende for det langsiktige arbeidet i tilknytning til fiskeristøtten. Allerede dagen etter vedtaket i landsstyret svarte statsråd Bjarne Mørk Eidem i Fiskeridepartementet med å innfri

samtligge av betingelsene landsstyret hadde satt (Fiskeridepartementet, brev 2. februar 1987, J.nr. Utg/87 145.02)⁴. Brevet innebar at "fire-punktsavtalen" var en realitet.

Bortsett fra at det var "politisk kontakt" mellom Fiskeridepartementet og ledelsen i fiskarlaget har jeg funnet lite skriftlig materiale og i liten grad fått fram opplysninger i intervjuene som synliggjør *hvordan* fire-punktsavtalen kom i stand. Jeg har for eksempel ikke funnet bakgrunnsmateriale i Fiskeridepartementets arkiv om denne avtalen som synliggjør hvilken intern behandling som fant sted. Det er heller ikke registrert opplysninger i arkivmateriale fra Administrasjonsdepartementet som indikerer at det har vært diskusjon med dette departementet eller internt i statens forhandlingsutvalg om fiskarlagets krav. Dette peker i retning av at det var ledelsen i Fiskeridepartementet som håndterte diskusjonen rundt fire-punktsavtalen. Behandlingen må i tilfelle karakteriseres som noe uvanlig, selv om Fiskeridepartementet ivaretok den løpende kontakten i forbindelse med fiskeristøtten. Administrasjonsdepartementet var formelt ansvarlig for forhandlingene under Hovedavtalen for fiskerinæringen, og i andre policysaker har dette departementet vært adressat og avsender⁵. Fiskeriministerens imøtekommelse av kravene fra Norges Fiskarlag har trolig ikke blitt like godt mottatt av alle med tilknytning til statens forhandlingsutvalg. Da fire-punktsavtalen ble tatt opp i intervju med et av medlemmene i forhandlingsutvalget responderte vedkommende på følgende måte: "*Det var et brev vi slet med lenge i forhandlingene.*" (Intervju 021, statsadm.). Formuleringen indikerer tydelig at innholdet i avtalen var problematisk for de som hadde ansvaret for gjennomføringen av forhandlingene. "Problemet" var spørsmålet om arbeidstid.

⁴ Kilden her er et oversendelsesbrev til Forbruker og Administrasjonsdepartementet og Finansdepartementet, samt medlemmer og sekretærer i Statens forhandlingsutvalg. Vedlagt brevet var kopi av brevet fra fiskarlaget og svaret organisasjonen fikk fra fiskeriministeren.

⁵ Det som kan tale for Fiskeridepartementet som adressat og ansvarlig departement var at Norges Fiskarlags brev også dreide seg om fordelingen av 70 millioner kroner som var gjenværende midler fra fiskeritavtalen for 1986. Fordelingen av midlene i løpet av et avtaleår var som regel spørsmål fagdepartementet avgjorde i samråd med fiskarlaget. I dette brevet er uansett det sentrale innholdet uansett de fire punktene landsstyret formulerte som krav, og som gikk ut over den konkrete fordelingen.

At fire-punktsavtalen ble oppfattet som et problem kan ses i relasjon til at det internt i statens forhandlingsutvalg var signalisert en restriktiv linje i forhold til å øke overføringene. Målsettingen var å redusere fiskeristøtten, ikke at staten skulle påta seg ytterligere forpliktelser (Arkiv AD-inntektsavd.). Dette var ikke bare en administrativ vurdering. Inngåelsen av fire-punktsavtalen er i tillegg spesiell fordi Ap-regjeringen som tiltrådte i mai 1986 varslet at oljeprisfallet og en vanskelig økonomisk situasjon gjorde det nødvendig å vurdere overføringsordningene kritisk. Dette var et fokus som i særlig grad førte til debatt om statsstøtten til jordbruket (St. prp. nr. 8 (1992-93), Innst. S. nr. 92 (1992-93), NOU 1991:2, NOU 1993:11). Poenget ble imidlertid understreket også i forhold til fiskerinæringen, og dette skjedde eksplisitt allerede i den proposisjonen som ble lagt fram for Stortinget etter bruddet for 1986-avtalen (St. prp. nr. 1. Tillegg nr. 14 (1986-87), s 4). I desember 1986 la således regjeringen fram et forslag som blant annet ble begrunnet med behovet for økonomisk innstramming, og det var mindre enn to måneder senere, ved utgangen av januar 1987, at fiskarlagets fire punkter ble imøtekommet av fiskeriministeren.

Fra forpliktelse til avvisning

Punkt *tre* i fire-punktsavtalen må kunne oppfattes som en relativt klar forpliktelse fra statens side om at arbeidstidsspørsmålet skulle følges opp, og at dette var en sak partene skulle drøfte mer inngående senere (jf. ramme). Punktet ga i det minste Norges Fiskarlag grunnlag for å følge opp spørsmålet om arbeidstid, og ordlyden i punktet antyder sammenligning med situasjonen i landbruket hvor *jamstillingsvedtaket* fra 1975 hadde gjort at bøndenes arbeidssituasjon skulle samsvare med industriarbeidernes situasjon både med hensyn til inntekt og arbeidstid. Det er ingen hemmelighet at fiskarlaget verken oppnådde en tilnærming på linje med bøndene eller å få arbeidstid som et permanent innslag i beregningene. Før jeg forsøker å analysere utviklingen og finne forklaringer på dette er det grunn til å redegjøre for hvordan arbeidstid ble behandlet i tilknytning til den korporative arenaen.

I spørsmålet om hvordan partene skulle behandle arbeidstid som tema, er det et klart skille mellom fiskarlagets krav om aktiv håndtering og snarlig løsning, og på den andre siden statens tilbakeholdenhet og kritiske holdning til arbeidstid som et spørsmål i hovedavtalesammenheng. Det ene *mønsteret* i dette er at Norges Fiskarlag har gjort framstøt for at spørsmålet burde løftes ut av forhandlingsarenaen, og gjøres til gjenstand for en *politisk behandling*, mens regjeringen som representant for staten ønsket å holde diskusjonen på forhandlingsarenaen. I alle fall to ganger etter at fire-punktsavtalen ble inngått har slik politisk kontakt vært aktuell.

Første gang, våren 1989, ba fiskarlaget om et møte med den politiske ledelsen i Fiskeridepartementet. Anmodningen ble avslått, og begrunnet med at det var hensiktsmessig med en gjennomgang mellom forhandlingsutvalgene etter at det forelå en sluttrapport om arbeidstid fra budsjettnemnda (Beretning, Norges Fiskarlag 1988 og 1989, s 47). I tilknytning til 1990-forhandlingene hadde det politiske utvalget i fiskarlaget møte med statsministeren og de ansvarlige statsrådene, uten at det førte til "*noen ytterligere innrømmelser når det gjelder behandlingen av reell arbeidstid i støttesammenheng*" (Beretning, Norges Fiskarlag 1990 og 1991, s 39). Fiskarlagets vurdering var riktignok at man oppnådde å gjøre de medlemmene i den nye Syse-regjeringen kjent med arbeidstidsspørsmålet, men det kom altså ingen innrømmelser i den aktuelle forhandlingsrunden, som endte med det fjerde bruddet i støtteforhandlingene. Selv om arbeidstid ikke alene har ført til bruddene, har dette spørsmålet stått sentralt minst to ganger når staten og fiskarlaget ikke kom til enighet.

Et annet mønster i behandlingen av arbeidstid er at fiskarlaget ønsket en rask behandling *parallelt* med arbeidet i budsjettnemnda, mens staten har argumentert for at det var nødvendig å vente med en reell diskusjon inntil det forelå et fullstendig eller tilstrekkelig materiale. Denne siden ved diskusjonen var et resultat av at utredningen av arbeidstid tok lengre tid enn forutsett. Forpliktelsen i fire-punktsavtalen var i første rekke en lovnad for 1987, men mangelen på innsendte dagbøker gjorde at det ikke var mulig å foreta noen gjennomgang av nytt materiale

fra budsjettnemnda (Beretning, Norges Fiskarlag 1986 og 1987, s 32). Fiskernes organisasjon forsøkte flere ganger å få i gang en diskusjon med staten. Første gang var i forbindelse med forhandlingene om 1988-avtalen hvor det forelå rapport om arbeidstid for fire av 31 (29) grupper. Senere forsøkte man igjen foran 1990-forhandlingene da det forelå en foreløpig sluttrapport fra budsjettnemnda (Beretning, Norges Fiskarlag 1988 og 1989, s 47)⁶. Fiskarlagets begrunnelse for at diskusjonen kunne starte var at resultatene fra den nye undersøkelsen i liten grad avvek fra de tallene som framkom gjennom offentlige utredningen fra "Arbeidstidsutvalget" i 1980. Trenden med lang arbeidstid og variasjon mellom ulike grupper ble bekreftet, både i den foreløpige og den endelige rapporten fra budsjettnemnda.

Statens første avvisning ved 1988-forhandlingene ble begrunnet med at det var nødvendig å utsette behandlingen til det forelå en fullstendig rapport basert på budsjettnemndas undersøkelse. I forbindelse med 1989-avtalen benyttes det en to-delt begrunnelse. For det første mente staten at materialet om arbeidstid var *mangelfullt*, en argumentasjon som gjentas og utdypes i forbindelse med 1990-avtalen. Da forelå den foreløpige rapporten som fikk regjeringen til å peke på at

"Beregningene er beheftet med en rekke svakheter som skyldes såvel metodemessige forhold som usikkert grunnlagsmateriale. Blant annet har oppslutningen fra fiskerne vært dårlig, og beregningene for de fleste grupper bygger på små utvalg." (St. prp. nr. 1. Tillegg nr. 11 (1989-90), s 4).

Kritikken mot materialet følges, for det andre, opp med å understreke at statens *prinsipielle standpunkt* var at en ikke kunne legge inn kompensasjon for lang arbeidstid i beregningene. Mens myndighetene hadde gått med på å utvide kapasiteten i budsjettnemnda, akseptert fire-punktsavtalen (-87) og understreket at man sto fast ved at arbeidstid skulle drøftes (-88) er formuleringen ved 1989-avtalen et avvik fra denne trenden. Formuleringene fra stortingsproposisjonene for 1988 og -89-avtalen illustrerer endringen i statens argumentasjon.

⁶ Den endelige sluttrapporten, "Registrering av arbeidstid i fiske", er datert 5. november 1990.

1988-avtalen

"Regjeringen står naturligvis fast ved sine forpliktelser etter firepunktsavtalens punkt 3. [...] Regjeringen er innstilt på at spørsmålet om arbeidstiden blir drøftet herunder hvilke konsekvenser som kan trekkes når det fullstendige eller tilstrekkelige materialet foreligger." (St. prp. nr. 1. Tillegg nr. 14 (1987-88), s 5)

1989-avtalen

"I fase 2 hadde partene en drøfting om arbeidstiden i fiske. Det kan være stor arbeidsinnsats bak et årsverk for en del fartøygrupper, og i enkelte grupper kan det stå mer enn en person bak et årsverk. Statens standpunkt om at en ikke kan legge inn kompensasjon for lang arbeidstid i beregningene, ble opprettholdt." (St. prp. nr. 1. Tillegg nr. 11 (1988-89), s 5)

Som redegjort for tidligere, var svaret på fiskarlagets henvendelse om politiske samtaler at arbeidstid burde drøftes på den korporative arenaen etter at slutt-rapporten fra budsjettnemnda forelå, eksempelvis i forbindelse med 1990-forhandlingene. Formuleringen i 1989-proposisjonen indikerer imidlertid at staten hadde lagt arbeidstidsspørsmålet "dødt" allerede før rapporten var ferdig. Samtidig som det påpekes at materialet hadde klare svakheter, er det lite i teksten som indikerer at staten i det hele tatt var villig til å bevege seg i forhold til arbeidstid. Det staten strakk seg til var at arbeidstid har vært *"ett av flere momenter som trekkes inn i vurderinger av støtten"* (St. prp. nr. 1. Tillegg nr. 11 (1989-90) s 4). Etter 1990-avtalen finnes det heller ikke spor av slike formuleringer verken i protokollene eller i stortingsproposisjonene. Til forskjell fra statens avvisende holdning holdt Norges Fiskarlag fast ved at organisasjonen ønsket å drøfte arbeidstid slik man mente det var lagt opp til. Dette har blitt manifestert gjennom en standardformulering i protokollene på 1990-tallet hvor det beklages at *"staten ikke har vært villig til å behandle reell arbeidstid i fiske på en slik måte at det defineres et mål på et normalårsverk i fiske"* (jf. protokoll, 1991-avtalen, punkt 8).⁷

Regnestykke eller hestehandel?

Statens avvisning av arbeidstidskompensasjon var i realiteten et nei til gjennomføring av et vidtgående tiltak; et nei til en stadfesting av statlig ansvar som ville påført myndighetene en betydelig økonomisk forpliktelse i lang tid framover. Faktisk er det vanskelig å se hvordan det hadde vært mulig å trappe ned støtten,

⁷ Partenes standpunkt om arbeidstid slik dette ble formulert i protokollene er gjengitt som vedlegg til dette kapitlet.

og i enda mindre helt avvirket, dersom fiskarlaget hadde fått gjennomslag. Dette var ikke bare et innholdsmessig spørsmål, men handlet om hva som skulle være grunnlaget for fiskeristøtten og organiseringen av beslutningsprosessen. Den underliggende dimensjonen var forholdet mellom regnestykke og hestehandel, og hva som skulle være grunnlaget for statlig støtte. Denne uenigheten er det nødvendig å gjennomgå. Fiskarlagets synspunkt innebar at beregninger i størst mulig grad burde legges til grunn som det avgjørende premisset. Med basis i kravet om inntekt lik industriarbeiderlønn og med landbrukets modellbruk som forbilde ble det arbeidet for å legge inn flest mulig kostnadskomponenter, slik at rene regnestykker ville synliggjøre kostnadene ved fiske som yrke. Enighet mellom partene om premissene i regnestykket ville automatisk gi et beregnet underskudd som skulle dekkes inn gjennom statlig overføringer.

Slik jeg påpekte i forrige kapittel ville konsekvensen vært at myndighetene ble påført langsiktige forpliktelser, og at fiskarlaget på sin side kunne høste fordeler av mindre rom for skjønn og tautrekking samt at støttenivået ikke ville svinge like mye. I tillegg ville mest mulig eksakte beregninger medføre at fordelingen på ulike tiltak ble enklere, fordi midlene kunne kanaliseres i tråd med delsummene i regnestykket. Det ville avlaste fiskernes organisasjon som kunne imøtegå kritikken, som kom fra egne rekker, med henvisning til at fordelingen var basert på beregningene. Kompensasjon for arbeidstid var et viktig steg i innsatsen for å øke regnestykkets betydning. Kartlegging av arbeidsinnsats, en tilhørende beregning av behovet for overføringer, samt fordeling av støtte ut fra arbeidsinnsats gjorde at beregninger ble satt i sentrum på et viktig område. Andre forhold ville komplettere bildet ytterligere, men arbeidstidskompensasjon ville fungere som fiskeristøttens meget solide fundament.

Staten, på sin side, avviste en slik ordning hvor det skulle fastsettes bestemte kostnadskomponenter, foretas kartlegging for å få fram relevante opplysninger som input, og at disse beregningene skulle avgjøre nivået på overføringene. Myndighetenes holdning i diskusjonen om premisser og prosedyrer var at fiskeristøtten skulle variere, og at overføringene skulle reflektere politiske ramme-

betingelser. I disse rammene lå det spesifikke mål for utviklingen i fiskerinæringen, hvilke næringspolitiske målsettinger som var trukket opp, og vurderinger med utgangspunkt i mål knyttet til den generelle økonomiske politikken. Omsatt til beslutningsprosessen på den korporative arenaen, innebar dette langt større fleksibilitet enn det et regnestykke ville gi, at staten påtok seg færre langsiktige forpliktelser, og at ulike politiske målsettinger fikk større betydning for utviklingen i fiskeristøtten. Selv om innholdet i regnestykket neppe kunne ligge helt fast, innebar statens nei til arbeidstidskompensasjon som speilbilde av innsatsen, et nei til fiskeristøtten som et teknisk-økonomisk spørsmål. Innskrenkningen av forskjellen mellom krav og tilbud kunne ikke gjennomføres ved at en vesentlig del av tilbudet lå fast.

PRINSIPPBEHANDLINGEN SOM FORHANDLINGER OG ARGUMENTER

Behandlingen av kompensasjon for arbeidstid som et prinsippsspørsmål reiser i alle fall to spørsmål som er nødvendig å drøfte. For det første er et trekk ved prosessen at behandlingen som fulgte av faseinndelingen tilsynelatende ikke førte til noen tilnærming mellom staten og fiskarlaget og ga løsning på problemene. Det er derfor et poeng å vurdere prosessen i forhold til følgende spørsmål: *Hvilken hensikt hadde utredning av arbeidstid?* Ut fra en kommunikativ rasjonalitetsoppfatning blir det dessuten rimelig å spørre: *Hvorfor førte ikke behandlingen til noen tilnærming mellom partene?* Til tross for flere initiativ og forsikringer fra statens side om at spørsmålet skulle vurderes nærmere fikk ikke Norges Fiskarlag gjennomslag. Det ble aldri etablert noen ordning for statlig arbeidstidskompensasjon, og dette hadde rimeligvis konsekvenser for utviklingen i fiskeristøtten. En problematisering i denne drøftingen må derfor være å lete etter forklaringer på hva som ga organisasjonen problemer med det de selv definerte som et primærkrav. *Hvorfor fikk ikke Norges Fiskarlag gjennomslag?* Jeg skal starte med å se på hvilke svar som følger av et forhandlingsperspektiv.

Arbeidstid som forhandlinger: "Timing" og utsettelse

Den skisserte behandlingsmåten gjør at spørsmålet om arbeidstid har likhetstrekk med håndteringen av andre prinsipielle saker hvor spørsmål ble tatt ut av den

korporative arenaen for utredning og vurdering av partssammensatte utvalg. Heller ikke i disse andre tilfellene synes det som om utredningene førte til konkrete endringer⁸. Spørsmålet jeg reiser først er om behandlingen av arbeidstid som utredningstema kan tolkes som et strategisk trekk fra partenes side for å få beslutningene i favør av sine respektive oppfatninger.

Fiskarlaget var pådriveren, og forsøket på å få dette spørsmålet på dagsordenen avspeiler at initiativene ble "timet" ved at saken ble lansert i tre situasjoner hvor forholdet mellom partene var dårlig. "Arbeidstidsutvalget" ble oppnevnt i april 1978. Dette var få måneder etter at forhandlingene var nær et aller første brudd, og hvor det først ble oppnådd enighet på overtid, 5. januar, etter at prosessen var løftet opp på politisk plan (Norges Fiskarlag, beretning 1978-1979, s 63ff.). Styrkingen av budsjettnemnda i 1986 for å legge et nytt grunnlag for vurdering av arbeidstid kom i forlengelsen av to år med brudd, og hvor et mål med den etterfølgende prosessen var å bringe partene nærmere hverandre. Og endelig må firepunktsavtalen oppfattes som et tiltak myntet på å myke opp et anstrengt forhold mellom fiskarlaget og, i alle fall deler av, staten.

Selv om timingen strategisk sett var god, og dårlige samarbeidsrelasjoner ga åpninger ble oppfølgingen vanskelig. Det synes nesten som om fiskarlaget var forfulgt av at endringer i omgivelsene førte til at oppmerksomheten om spørsmålet ble svekket. Arbeidstidsutvalget skulle legge fram en rapport som kunne brukes

⁸ Eksempler på utvalg er utredningen "Inntektsutjæmnende støttetiltak i fiskerinæringen" (NOU 1977:51), "Arbeidstid i fiske" (NOU 1980:22), "Innstilling fra kontaktutvalg for strukturspørsmål i fiskeflåten" (Kjønnøy-utvalget). Slik jeg har trukket fram tidligere utredet budsjett-nemnda både arbeidstid og avskrivingsprinsipp. Samtidig som det er skilt mellom de to formene for utredning er det viktig å presisere at også Budsjett-nemnda for fiskerinæringen må oppfattes som et partssammensatt utvalg med representanter for både staten og Norges Fiskarlag.

Det klareste eksemplet på at utredningen ikke førte fram er innstillingen fra "Kjønnøy-utvalget" hvor representanter for Fiskeridepartementet og Norges Fiskarlag la fram forslag om innføring av omsettelige kvoter. Spørsmålet ble ikke ført tilbake til den korporative arenaen, men ble formulert av departementet i form av et høringsnotat som skulle danne grunnlag for en ny stortingsmelding om fiskeripolitikk. Da høringsnotatet ble lagt fram gikk imidlertid fiskarlaget, i likhet med svært mange andre, imot innføring av omsettelige kvoter. Selv om diagnosen i stor grad er den samme som i departementets notat, er forslaget om omsettelige kvoter tatt ut som forslag i "Strukturmeldingen" (St. meld. nr. 58 (1991-92)), "Høringsnotat om struktur- og reguleringspolitikk i fiskeflåten").

i forbindelse med drøftingene av fiskeristøtten allerede for det påfølgende avtale-året, men innføringen av inntektsstopp i arbeidslivet hindret drøftinger da den foreløpige rapporten forelå. Da den endelig utredningen var klar i november 1979 var konsekvensen av den midlertidige "unntakstilstanden" at det heller ikke for 1980 ble gjennomført ordinære drøftinger om den økonomiske situasjonen i fiskerieringen⁹. For 1981-avtalen var det muligheter, men når spørsmålet ikke ble nedfelt i protokollen kan det ha sammenheng med to forhold. Det ene er at forhandlet støtteramme og utbetalingene er svært høye når inntektsstoppen opphørte, og at det således ikke var grunnlag for - eller nødvendig - å bringe arbeidstid inn som en ekstra komponent. For fiskarlaget aktualiseres spørsmålet på nytt når det få år senere framheves som en politisk målsetting å redusere overføringene.

For det andre betinget en diskusjon av arbeidstid, og ikke minst iverksetting av et regnestykke, at grunnlagsmaterialet var bredere enn det som lå i innstillingen fra arbeidstidsutvalget. Konkretiseringen som fiskernes organisasjon ønsket, gikk derfor gjennom ytterligere utredning, noe det tok tid å få realisert. Etter at budsjett-nemnda ble styrket med en midlertidig stilling i 1986, var det først i andre halvdel av 1989 at det forelå en foreløpig utredning om arbeidstid for flåtegruppene som omfattet de store båtene. På det tidspunkt var imidlertid nye kortsiktige problemer kommet i fokus. Det overraskende bestandssammenbruddet i Barentshavet førte til dramatiske kutt i kvotene, og en svært dystert og problematisk situasjon langs kysten (Jentoft 1994). Fiskarlaget holdt fast ved kravet, men lange arbeidsdager var ikke det dominerende problemet.

Utredning innebar utsettelse, og sett i ettertid var det først og fremst staten som vant på dette. Kan denne utsettelsen tolkes som en bevisst strategi fra statens

⁹ Den særegne situasjonen førte ikke til at relasjonen under Hovedavtalen opphørte. For begge årene deltok Norges Fiskarlag i drøftinger med staten om fordelingen av midlene, til tross for at landsstyret hadde uttrykt skuffelse over at den fastsatte rammen var for liten. For 1979 omfattet denne fordelingen overføringene for hele året, mens man for 1980 fordelte den delen som omfattet kostnadsreduserende, sosiale og andre tiltak for hele året samt inntektsstøtte for de fire første månedene (Norges Fiskarlag, beretning 1978-1979, s 65f., beretning 1980-1981, s 71).

side for å hindre innføring av kompensasjon for arbeidstid? Jeg vil ikke direkte avvise dette, fordi pausene ga myndighetene mulighet til å normalisere relasjonene til fiskarlaget. Jeg vil imidlertid peke på forhold som gjør det problematisk å trekke en konklusjon om utsettelse som bevisst strategi for å hindre iverksetting. For det første kom utredningene og fire-punktsavtalen i etterkant av, det som også for staten, var pressede situasjoner. Ut fra et strategisk synspunkt kan dette vanskelig tolkes som annet enn *ettergivenesshet* overfor fiskarlaget. For det andre var det ikke en ubetydelig risiko knyttet til utsettelse. Første gangen førte altså inntektsstoppen til at det ikke ble realitetsbehandling, senere ga svak oppslutning om undersøkelsen og det spinkle materialet til at myndighetene fikk et "pusterom". Slik jeg kommer tilbake til i neste kapittel, ble en langvarig EFTA-prosess ført fram til avslutning i slutten av 80-årene, og fisk som frihandelsvare hadde som konsekvens at ordningen med generell inntektsstøtte måtte avvikles. Alle disse momentene styrket statens posisjon, men i forhold til arbeidstidsspørsmålet dreide det seg om tilfeldige hendelser. Det var eksempelvis vanskelig å kalkulere med at utvidelsen av EFTA-avtalen, som det var arbeidet for siden tidlig på 1960-tallet, skulle bli en realitet i 1989. Det var heller ikke mulig å kalkulere med kartleggingsproblemene.

Jeg tror heller ikke at statens atferd uten videre kan tolkes som uttrykk for at det var en enhetlig og langsiktig strategi som lå bak, men at det var uklarhet og sprikende oppfatninger om myndighetenes holdning. Når standpunkt ble endret, og fiskarlagets krav om utredning ble imøtekommet og senere avvist, kan det henge sammen med at staten ikke opptrådte som noen enhetlig aktør. I "krisetilfellene" med problemfylte partsrelasjoner var politikerne sterkere involvert enn i normalsituasjonene, og politikerne opptrådte på en måte som fiskarlaget kunne oppfatte som mer positivt enn holdningen i forhandlingsutvalget. *Fagkomiteen i Stortinget* ønsket bedre samsvar i beregningsgrunnlaget for å minske avstanden mellom krav og tilbud, og mente økt bemanning i budsjettnemnda var nødvendig for å få vurdert arbeidstidsspørsmålet. *Fiskeriminister Bjarne Mørk Eidem* var den som kom fiskarlaget klarest i møte gjennom å gi positivt svar på fire-punktsavtalen. Til forskjell fra dette var det, i alle fall innen deler, av *statens forhandlingsutvalg*

betydelig skepsis til å forplikte seg til kompensasjon for arbeidstid og i forhold til et opplegg hvor fiskeristøtten framkom gjennom en felles beregningsmodell (Arkiv, Inntektsavd., Ad). Som påpekt avspeilet dette seg også i overordnede politiske målsettinger om næringsoverføringene.

Sett i forhold til forløpet er det altså mulig å peke på at utviklingen på dagsordenen ga staten fortrinn. Utredning ga staten mulighet til å unngå realitetsbehandling, og motsatt fikk ikke fiskarlaget tilstrekkelig fotfeste til å holde et press som kunne resultert i kompensasjon for arbeidstid. Dette er imidlertid en "tynn" forklaring ved den nokså ensidige vekten på at det var situasjonsbestemte hendelser som ga et slikt utfall. Bevisste handlinger blir fraværende.

Spørsmålet jeg skal arbeid med senere i kapitlet er om det andre perspektivet kan gi en bedre forståelse av hensikten med å gjøre arbeidstid til gjenstand for utredninger. Først vil jeg imidlertid drøfte hvordan fiskarlagets manglende gjennomslag for arbeidstid som prinsipp kan forklares ut fra det strategiske perspektivet.

Arbeidstid: Et "Schelling-prinsipp"?

Thomas Schelling sin understreking av prinsippspørsmåls betydning baserer seg på muligheten de gir til å markere avstand i forhold til andre løsningspunkter, og bedre muligheter til å binde seg. Personer som tidligere har vært involvert ved fastsettingen av fiskeristøtten har trukket fram at *prinsipper var problematiske*, fordi de gjorde det vanskeligere å få til glidning som ta tilnærming mellom partene (Brochmann og Josefsen 1984:117). En slik observasjon er i tråd med argumentasjonen hos Schelling. Tatt i betraktning de mange prinsipielle spørsmålene som har vært tatt opp, og at forhandlingene har fortsatt uten mange og hyppige brudd kan de forskjellige prinsippene likevel ikke ha skapt alt for store problemer. En forklaring på dette er at relativt få prinsipper har vært tungt inne i beslutningsprosessen. De har blitt trukket inn, men ble etter hvert lagt til side uten reell behandling. Bjørn S. Brochmann og Øystein Josefsen, som skriver med utgangspunkt i situasjonen i 70-årene og tidlig på 80-tallet, trekker fram striden

om *avskrivingsprinsipp* som hovedproblemet. Problemene på 80-tallet gjør at arbeidstid står i samme kategori, men det er likevel forhold som taler for at dette spørsmålet skilte seg fra en idealoppfatning av "Schelling-prinsipper". Dette hadde betydning for fiskarlagets mulighet til gjennomslag.

Slik det allerede er trukket fram, ble arbeidstidsspørsmålet parkert utenfor den korporative arenaen i påvente av den pågående kartleggingen. Dette var situasjonen i flere år. I den forstand var det vanskelig for fiskarlaget å sette seg fast med henvisning til arbeidstid, og framheve at statlig kompensasjon var et absolutt krav. Man ventet tross alt på en utredning som trakk i langdrag, ikke minst på grunn av at fiskerne sviktet. For det andre illustrerer behandlingen at *prinsippet var elastisk*. Det betyr ikke at de prinsipielle sidene var uviktige, men håndteringen var preget av en viss tøyelighet fra både statens og fiskarlagets side. Et forhold som viser dette, er at Norges Fiskarlag godtok delvis kompensasjon fra staten. Denne typen signaler ble oppfattet, kanskje med rette, som en delvis innrømmelse som gjorde at organisasjonen kunne gå videre med spørsmålet, men det illustrerte samtidig at kompensasjon for arbeidstid ikke var et entydig krav som bare kunne innfris fullt ut.

Tøyeligheten viser seg også i organisasjonens strategi. Den innebar at man ønsket, og så det som mest realistisk med, en *stegvis* gjennomføring av kompensasjon for lang arbeidstid. Begge kartleggingene av arbeidstid omfattet kun de "store" fartøyene i fiskeflåten, og viste heller ikke resultater for alle gruppene. Innenfor denne delen av fiskeflåten mente organisasjonen dessuten at det var mulig, og ønskelig, å starte drøftingene for noen få flåtegrupper når det forelå et avgrenset og foreløpig materiale fra budsjettnemnda. Tankegangen var øyensynlig at det måtte skaffes et *fotfeste*, og bruke det som en brekkstang for å få inkludert flere grupper. Men gjennom dette signaliserte fiskarlaget at, selv om arbeidstid var et viktig prinsippsspørsmål, så var det også noe man var fleksibel i forhold til. Jeg tror ikke bare at denne fleksibiliteten kun hang sammen med kartleggingsproblemene, men også hadde en innholdsmessig dimensjon.

Prinsippet i seg selv var rimelig klart: Lik lønn, men sett i forhold til arbeidsinnsats. Tallene fra "Arbeidstidsutvalget" og spesielt budsjettnemnda demonstrerte imidlertid at prinsippet var problematisk og inneholdt spenninger. Forskjellen mellom de ulike gruppene var store, og det var også variasjoner over tid. Kompensasjon var således noe som ville slå ulikt ut, som var vanskelig å beregne, og det var heller ikke lett å finne fram til en praktisk ordning som kunne sikre at resultatet ble reell utjevning over tid¹⁰. Hvor skulle grensen gå for at staten skulle trå til med kompensasjon, og hvordan var det mulig å sikre en ordning som førte til at overføringene kom til fiskerne som inntekt?

Som prinsipp-spørsmål skiller arbeidstid i fiske seg dermed fra krav av typen "lik reduksjon i pensjonsalder", "likt kronetillegg", eller "lik arbeidstid for arbeidere og funksjonærer". Disse er relativt entydige i forhold til andre aktører, og som ikke kan avvises fordi det er uklart hvem som berøres og hvordan tiltaket skal utformes. For en interesseorganisasjon gir dette flere fordeler ut over det å sette seg fast i forhold til motparten i forhandlinger. Det er mulig å vise internt at alle medlemmer berøres, enten umiddelbart eller fordi de er kvalifisert senere. De er også enkle i den forstand at berettigelsen ikke er avhengig av at det foretas jevnlig kartleggingen hos berørte grupper. Dermed blir det heller ikke strid om beregningsgrunnlaget. Til forskjell fra dette, ville situasjonen med arbeidstid være forskjellsbehandling ved at noen medlemmer ble holdt utenfor, og at det var uklart når nye grupper kunne inkorporeres. Det krevde et komplisert utredningsarbeid, som måtte følges opp for å fastslå at fiskerne faktisk kom ut med lik timelønn under varierende forhold. Fiskarlaget hadde således et krav hvor det kunne bli et problem å samle organisasjonen, men hvor også forhold ved den praktiske gjennomføringen gjorde det vanskelig å holde opp arbeidstidskompensasjon som et entydig og ufravikelig prinsipp. Dette svekket fiskarlagets posisjon.

¹⁰ I forhold til gjennomføringen av slik kompensasjon er det grunn til å peke på at bønder og fiskere har noe ulik status. Mens det i landbruket er mulig å kanalisere midler til det enkelte gårdsbruk, er det et kompliserende element i fiskerinæringen at noen fiskere er båteiere og kanskje driver alene, mens andre kun er arbeidstakere. I forhold til arbeidstid blir det dermed nødvendig å avgjøre om hvem det var båteier eller arbeidstaker som skulle kompenseres.

Fra et Schelling-ståsted er det rimeligere å konkludere med at *staten* utnyttet arbeidstidsspørsmålet til å sette seg fast. Til forskjell fra fiskarlaget hadde staten fordel av å stå for et *status quo alternativ*, men sett i forhold til poenget om å bruke prinsipper som manifesteringer er det et poeng at det ble avvist å bryte saken opp i deler og diskutere enkelte flåtegrupper. Trinnvis innføring av kompensasjon ble hele tiden avvist, og det ble forutsatt at spørsmålet skulle drøftes i sin helhet når det forelå et fullstendig utredningsmateriale. Så lenge man holdt fast ved dette ble den mer inngående vurderingen utsatt, og det ga staten et fortrinn. I forhold til fiskarlaget, som ikke formulerte noen klar grense for hvor det skulle gis kompensasjon, var statens prinsipielle holdning tydeligere og enklere. Det er likevel grunn til å understreke at dette var kostbart. Arbeidstid ble vurdert ved fastsettingen av støtterammen, og for at den skulle være akseptabel for Norges Fiskarlag er det rimelig å anta at staten måtte strekke seg til en ekstra romslig økonomisk ramme (St. prp. nr. 1. Tillegg nr. 11 (1988-89), s 5; St. prp. nr. 1. Tillegg nr. 11 (1989-90), s 4). Baksiden av muligheten til å binde seg, var dermed at det krevde en form for *økonomisk smøremiddel* som gjorde det mulig å få den andre parten på glid. Det var utvilsomt en ytterligere fordel for staten at man kontrollerte dette smøremiddelet. Fiskarlaget kunne markere seg ved å gi slipp på andre prinsipper, men hadde ikke den tilsvarende muligheten til å olje maskineriet.

En oppsummering med utgangspunkt i Thomas Schelling sin oppfatning av prinsippers betydning i forhandlinger illustrerer Norges Fiskarlags problemer med å sette seg og få gjennomslag, noe som styrker påstand K 1.1 i kapittel to. Tilnærmingen til arbeidstid som spørsmål gjorde at staten hadde større muligheter til å holde fast ved sitt prinsipielle standpunkt, og å unngå en ordning hvor myndighetene ble ansvarlige for å sikre fiskerne samme timelønn som andre arbeidstakere. Med basis i det andre teoretiske perspektivet som er skissert, er det imidlertid nødvendig å undersøke om behandlingen av dette spørsmålet kun var preget av strategisk interaksjon, og om det kun er slike forhold som forklarer fiskarlagets problemer med å få gjennomslag.

Arbeidstid som argumenter

Når det teoretiske rammeverket til Jürgen Habermas bringes inn for å analysere aktiviteten i forhold til de prinsipielle spørsmålene, er det lett å innvende at begrepet om kommunikativ rasjonalitet synes å være et lite tjenlig faglig redskap. Det er nemlig vanskelig å konstatere at behandlingen førte til noen tilnærming mellom partene, det synes mer rimelig å dra den motsatte konklusjonen om større avstand. Da spørsmålet etter hvert forsvant ut var staten kanskje mer markant i sin avvisning enn da vurderingen av arbeidstid ble gjort til tema både i slutten av 70-årene og midt på 80-tallet.

Utfallet gjør at det heller ikke er enkelt å underbygge en påstand som peker i retning av et resultat i samsvar med en provisorisks overenskomst, enten vurdert som kvasi- eller minikonsensus (Eriksen 1999). Med bakgrunn i materialet er det vanskelig å finne direkte belegg for at staten og fiskarlaget var kommet til enighet om å være uenige. De skriftlige kommentarene tyder på, i alle fall for fiskarlagets del, at de ikke var enige i at spørsmålet skulle legges bort, slik en minikonsensus innebærer. Reelt sett gikk imidlertid det øvrige arbeidet med fiskeristøtten videre, og slik sett forelå det en avklaring om at kompensasjon for arbeidstid var et spørsmål som ikke lenger ble drøftet eller hadde betydning for fastsettingen av overføringene. Det dreide seg imidlertid om en ensidig oppgivelse. I forhold til kravene til en kvasi-konsensus er det også vanskelig å belegge at resultatet ble akseptert fordi det ble fulgt bestemte prosedyrer. Arbeidstid var riktignok et utredningstema som ble behandlet etter en innarbeidet framgangsmåte for prinsipielle spørsmål, og som ble gjennomført gjennom arbeidet til Budsjettnemnda for fiskerinæringen. Fiskarlagets kritikk må likevel tolkes som at det ikke fantes prosedyrer som innebar oppfølging på den korporative arenaen. Fraværet av kommunikativ rasjonalitet vil være i samsvar med formuleringen i avtaleteksten om at partene skulle føre *forhandlinger* om overføringene til fiskerinæringen.

Selv om det riktignok er vanskelig å peke på at konsensus var noe sentralt trekk er det likevel sider ved prosessen som gir grunnlag for å hevde at kommunikativ rasjonalitet er et relevant inntak for å forstå, og problematisere, behandlingen av

dette spørsmålet. Etter min oppfatning er det grunn til å hevde at *argumenter* skulle legges i bunnen av beslutningsprosessen, avgjørelsen var ikke bare knyttet til forhandlingsstyrke. Ved å ta prinsippene ut av dagsordenen la partene opp til en framgangsmåte hvor utredninger ga den nødvendige dokumentasjon som gjorde det mulig å drøfte og løse spørsmålene. Avklaringene var knyttet til å bringe fram kunnskap som kunne utgjøre et felles grunnlag. Spørsmålet om avskrivingsprinsipp kunne tas ut etter en ekspertutredning. Veien til arbeidstidskompensasjon gikk gjennom kartlegging av den aktuelle situasjonen, først av et partssammensatt utvalg, og deretter gjennom undersøkelsen i regi av budsjett-nemnda som hadde det allmenne utredningsansvaret i forhold til Hovedavtalen. Utredningene skulle danne grunnlag for å drøfte hvorfor en kompensasjonsordning var et relevant tiltak. Et forhold som gjorde det vanskelig å komme utenom et omfattende grunnlagsmateriale knytter seg til at dette var nødvendig for å vurdere hvem som kunne være støtteberettiget og å sikre den interne fordelingen blant fiskerne.

Det er også et poeng at fiskarlagets mulighet til gjennomslag var knyttet til en tilfredsstillende kartlegging. Grunnlaget for en avgjørelse lå i utredningen. Det er vanskelig å peke på hvilke åpenbare muligheter fiskarlaget hadde til å kontrollere og sette inn ressurser som gjorde det mulig å presse gjennom kravet. Det som kunne gi tyngde, var den argumentasjonen som kunne hentes gjennom en kartlegging av hvor mye ulike fiskere arbeidet på ulike typer fartøyer. Poenget er at organisasjonen definerte økonomiske overføringer for å sikre timelønn på linje med andre yrkesgrupper som et *rettferdighetskrav*. For å få gjennomslag for statlig støtte var det nødvendig å dokumentere at det fantes ulikheter som måtte utjevnes, og at dette kunne og burde skje gjennom statlige overføringer. Det som, på motsatt side, ga staten mulighet til å stå imot, slik at realitetsbehandling ble unngått, var først og fremst at det aldri forelå noen materiale som var tilfredsstillende for gjennomføring av en slik omfattende ordning. Dermed ble det relativt enklere for staten å unngå omfattende behandling, og helt avvise diskusjon om kravet.

Dette gir intuitivt en mulig forklaring på hvorfor behandling av arbeidstid ikke førte fram, og at den sentrale kostnadskomponenten ble holdt utenfor. Ut fra premisset om at nøkkelen til arbeidstidsspørsmålet lå i utredning for å dokumentere forholdene, er poenget at det ikke ble noen realitetsbehandling fordi utredningene, spesielt den siste i regi av budsjettnemnda, ikke førte fram til et brukbart beslutningsunderlag. Uten dette grunnlaget forvitret muligheten til å ta opp arbeidstidsspørsmålet, og til å gjennomføre drøftinger slik at det ble oppnådd en form for avklaring mellom staten og fiskarlaget. Dette rammet særlig Norges Fiskarlag. Som forslagsstiller var det organisasjonen som i første rekke trengte dokumentasjon for å løfte fram og få initiert en konkret diskusjon om statlig kompensasjon. Uten at det ble konstatert kritikkverdige forskjeller var det vanskelig å komme noe vei med kravet. Paradoksalt nok ble organisasjonen felt av egne medlemmer. Hadde deres oppslutning vært større, ville mulighetene til å holde diskusjonen vedlike vært langt bedre.

Svakhetene ved utredningsmaterialet kan ha noe for seg som forklaring. Det er likevel vanskelig å legge vekt på dette som den eneste eller overordnede forklaringen på at fiskarlaget ikke nådde fram med sitt arbeidstidskrav. Et hovedproblem er at forklaringen impliserer en enkel sammenheng mellom kartlegging og vurdering av hvilke grupper av fiskere som skulle ha kompensasjon. Bare dokumentasjonen ble bra nok ga det partene de nødvendige svarene. Dermed ses det bort fra innholdsmessige sider ved arbeidstidsspørsmålet, og de prinsipielle sidene var ikke uviktig for problemene med dette spørsmålet. Det forelå andre problemer som ikke uten videre lot seg løse gjennom kartlegging av faktisk arbeidstid. Jeg skal her starte på en drøfting av dette poenget, og foretar en utdyping når det i kapittel sju fokuseres på fiskeristøtten som et legitimitetsproblem. Ses det isolert på den prosessen som ble tilrettelagt i forhold til spørsmålet om arbeidstid, er mitt poeng at den var for snever, og ikke var tilstrekkelig til å løse dette problemfeltet.

Arbeidstid: Manglet en diskurs?

Et utgangspunkt for å ta opp dette kan være Habermas sitt tre-delte krav om at ytringer må tilfredsstillende krav til sannhet, sannferdighet og normativ riktighet, og skillet mellom sterk og svak kommunikativ handling knyttet til hvorvidt aktører gir tilslutning til det normative elementet. Etter det jeg kan se innebar organiseringen av beslutningsprosessen at det var mulig å innfri de to første kravene. Informasjonen som ble samlet skulle begge parter ha tilgang til, og dette var sentralt i forhold til arbeidstid. Hva som var sant kunne fastslås gjennom den prosessen som ble iverksatt. I tillegg til at informasjonsgrunnlaget gjorde det vanskelig å bryte kravet om sannhet, er det også et poeng at staten og fiskarlaget kjente hverandres standpunkt relativt godt. Arbeidstid var et tilbakevendende spørsmål som ble drøftet i flere omganger, også utenfor den korporative arenaen. Gjennom en behandling som gikk over flere år visste staten og fiskarlaget hva den andre sto for, og de kunne også utvikle forståelse for de respektive standpunktene. De visste hva de var uenige om. Den uenigheten som partene aksepterte, og som gjorde det mulig å fastsette fiskeristøtten, gjør at situasjonen har likhetstrekk med det Habermas' term svak kommunikativ handling. Uenigheten var av prinsipiell art, til *riktigheten* ved statlig kompensasjon for arbeidstid i fiske.

Etter det jeg kan forstå ble det ikke igangsatt drøftinger som tok sikte på en avklaring av de normative sidene ved arbeidstidsspørsmålet. Aktiviteten på den korporative arenaen var innrettet mot *pragmatiske diskurser* hvor poenget var å avklare mål/middel-sammenhenger og fastsette adekvate virkemidler. Det som ble behandlet kan noe upresist karakteriseres som "*tekniske spørsmål*". Det dreide seg om økonomiske størrelser, inntekter og utgifter, som hadde betydning for fiskerinæringens budsjett. Kartlegging og beregninger knyttet til den økonomiske situasjonen var derfor den sentrale aktiviteten, for budsjettnemnda og sekretariatene, og for de vurderinger og møter som forhandlingsutvalgene gjennomførte. Også overføringer for å sikre fiskerne timelønn på linje med industriarbeiderne var et teknisk spørsmål, og skiller seg ikke spesielt fra forståelsen som lå til grunn for behandlingen av andre sider ved overføringene. Oppgaven til "Arbeidstidsutvalget" og budsjettnemnda var å legge fram forslag om

beregningsmåter og å presentere tall om den *faktiske arbeidstiden* i fiske (NOU 1980:22, kap.5).

Jeg finner imidlertid ikke at det i tilknytning til spørsmålet om kompensasjon for arbeidstid ble lagt opp til det Habermas definerer som en moralsk diskurs, hvor formålet ikke er å diskutere i forhold til forhåndsdefinerte mål, men å søke avklaring i spørsmål hvor det eksisterer ulike verdioppfatninger om eksempelvis fordeling av goder og hva som er rettferdige løsninger (jf. Habermas 1993). Det dreier seg ikke om å avklare hva som er den mest effektive løsningen, men å vurdere argumenter for å avklare hvilke standpunkt som kan generaliseres (Eriksen 1994b:373f., Habermas 1996:160ff.). En slik oppfatning som lå til grunn for påstand K 2.1 er altså i liten grad til stede gjennom behandlingen av arbeidstid.

Fraværet av en prinsippdiskusjon om arbeidstidsspørsmålet er noe overraskende, fordi flere momenter aktualiserte en diskusjon om grunnleggende sider ved kompensasjon. Merknaden fra statens ene representant i "Arbeidstidsutvalget" (NOU 1980:22) uttrykte skepsis til at offentlige myndigheter skulle ha et betydelig og klart definert ansvar for fiskernes inntektsnivå, og for å sikre en bestemt inntektsfordeling. Det var en oppfatning fiskarlaget ikke delte. Forskjellen mellom myndighetene og Norges Fiskarlag måtte bli ytterligere aksentuert gjennom diskusjonen gjennom 80-årene om motsetningen mellom inntekts- og strukturstøtte og eksistensen av offentlige overføringer til fiskerinæringen. Endelig vil jeg trekke fram at ordningen fiskarlaget ville etablere med vekt på premiering av innsats kunne føre til økte inntektsforskjeller blant fiskerne. At kartleggingen kun omfattet båter over 13 meter, og disse skulle bli en del av støtteordningen, var en grunn til dette. I tillegg vil jeg trekke fram at det i Subsidieutvalgets innstilling fra 1963 ble pekt på at ordninger med inntektsstøtte kunne gi sosialt sett uheldige konsekvenser når støtte ble kanalisert til mottakere ut fra innsatsbaserte kriterier (Subsidieutvalget 1963:21f.)¹¹. Ordningen fiskarlaget forsøkte å få gjennomslag

¹¹ Advarselen fra Subsidieutvalget var rettet mot omfattende bruk av inntektsstøtte utformet slik at *"støttebeløpet til den enkelte fisker øker i takt med fangstkvantumet av subsidiert fisk, slik at de fiskere som har store fangster får lang større støttebeløp enn de som har små fangster"*

for hadde slike karakteristika, og det skulle tilsi at fordelingsvirkningene kunne vurderes kritisk.

Hvilke implikasjoner er det mulig å trekke av dette i forhold til de to spørsmålene som innledet diskusjonen? Et poeng må være at en avklaring av arbeidstidsspørsmålet og tilnærming mellom partene krevde at spørsmålet ble forstått og behandlet på en annen måte. Ut fra resonnementet hos Jürgen Habermas var det nødvendig å avklare statlig kompensasjon gjennom en moralsk diskurs. Støtten Norges Fiskerlag fikk, blant annet fra Stortinget, var knyttet til de pragmatiske sidene, til utredning, men uten at jeg har funnet klare indisier på at det forelå avklaring av det som utgjorde kjernen i uenigheten om kompensasjon. Sett på bakgrunn av hvilke spørsmål som ble løst på den korporative arenaen, og også innholdet ved dette temaet, er det rimelig å forvente at det var andre enn forhandlingspartene som måtte vurdere innholdet og gå opp grensene for statlig medvirkning. En slik rolle er det nærliggende å tillegge Stortinget, slik jeg har argumentert for i kapittel tre. I denne sammenheng er det grunn til å peke på at parlamentet var en arena preget av åpenhet og hvor statlig arbeidstidskompensasjon ble vurdert i forhold til hva som var rettferdige løsninger (jf. f. eks. Sejersted 1984:147). Det forutsetter imidlertid både at Stortinget forsto det som et prinsipielt spørsmål, og at utredningene gikk ut over de tekniske sidene som hadde vært i fokus ved gjennomføringene av kartleggingene.

Det er selvsagt noe som må vurderes ytterligere når jeg undersøker Stortingets rolle. Arbeidstidsspørsmålet vil jeg også komme tilbake til når legitimitetsproblemer ved fiskeristøtten vurderes nærmere. Da vil målsettingen også være å se nærmere på om det var problemer med å oppfatte arbeidstidskompensasjon som rettferdighetskrav.

(Subsidieutvalget 1963:21).

Avslutning

I dette kapitlet er det satt fokus på statens og fiskarlagets behandling av prinsipielle spørsmål i støttepolitikken. Det er lagt særlig vekt på arbeidstidskompensasjon som var den sentrale, og vanskelige, saken i 80-årene. Fiskarlagets argument for å innføre en ordning med statlig støtte var at fiskerne hadde lange arbeidsdager, og at inntekten måtte reflektere de særegne arbeidsforholdene. Målet var inntekt (timelønn) på linje med gjennomsnittlig industriarbeiderlønn, slik man mente bøndene hadde fått gjennomslag for. I en periode ble kravet om kompensasjon delvis imøtekommet ved at staten vurderte og inkorporerte dette ved framleggelsen av sine tilbud. En vurdering av fiskarlagets prinsipielle krav ble imidlertid alltid utsatt, og arbeidstidskompensasjon ble aldri gjennomført på den måten organisasjonen ønsket.

I diskusjonen har to forhold stått sentralt for å forklare hvorfor Norges Fiskarlag ikke fikk gjennomslag og resultatet ble i tråd med det standpunktet staten i hovedsak sto for. For det første har det vært lagt vekt på å forklare bakgrunnen for utredning, og hvorfor dette ikke ga gjennomslag for arbeidstidskravet. Det andre forholdet som er tatt opp knytter seg til å analysere hvordan forståelsen av arbeidstid som prinsipielt spørsmål hadde betydning for utfallet.

Utredning for å klarlegge fiskernes faktiske arbeidstid var en helt sentral side ved denne prosessen, og i drøftingen ut fra de to teoretiske perspektivene er det lagt vekt på hvilken hensikt utredning hadde, og hvorfor initiativene for å kartlegge situasjonen ikke ga noen avklaring. Med grunnlag i *forhandlingsperspektivet* er det diskutert hvordan utredning kan forstås som et strategisk grep, først slik at fiskarlaget fikk spørsmålet på dagsordenen, men også som en mulighet staten hadde til å unngå realitetsbehandling. Norges Fiskarlag greide å få oppmerksomhet omkring spørsmålet, og gjøre det til en del av dagsordenen, på tidspunkt hvor relasjonene mellom partene var kjølige og det var problemer med å avklare en anbefalt støtteramme. Selv om utredning åpnet for utsettelse, er det vanskelig å tolke utfallet av prosessen som en konsekvens av at staten anvendte dette som strategisk grep for å unngå realitetsbehandling. Det var ulike ytre omstendigheter

som førte til at myndighetene kunne gå fra løftet om realitetsbehandling, men dette var faktorer staten vanskelig kunne ha kalkulert inn på forhånd.

Fra et *kommunikativt perspektiv* framstår utredning som et nødvendig grep for å klargjøre arbeidstidsforholdene, slik at det forelå et kunnskapsmessig grunnlag for å drøfte om kompensasjon var et relevant tiltak. Når utredning forstås på denne måten, ble det et problem at kartleggingen tok lang tid og at staten ikke ville godta den på grunn av dårlig oppslutning fra fiskerne. Dermed mistet fiskarlaget den argumentative tyngden som en tilfredsstillende utredning kunne gitt. Ut fra det samme teoretiske perspektivet har jeg imidlertid problematisert om en tilfredsstillende utredning ville gitt den løsningen som var forespeilet, fordi oppfatningen av arbeidstid som spørsmål - og problem - var for snever. Uenigheten var av prinsipiell karakter, og krevde en annen type problematisering enn det staten og fiskarlaget hadde lagt opp til. En kartlegging kunne bare gi svar på pragmatiske spørsmål, og en tilnærming mellom partene og avklaring i saken var avhengig av at det ble gjennomført det Jürgen Habermas kaller moralsk diskurs. En slik diskurs, og den prinsipielle avklaringen, burde komme utenfor den korporative arenaen, trolig var behandling i Stortinget mest relevant. Skulle fiskarlaget fått gjennomslag måtte det innebære at organisasjonen måtte arbeide for, og fikk, politikernes tilslutning til noe mer enn til at det var nødvendig å foreta utredninger.

Den pragmatiske forståelsen kommer også til syne dersom Thomas Schellings forhandlingsorienterte forståelse av prinsipper legges til grunn. I motsetning til denne oppfatningen hvor prinsipper gir mulighet til å sette seg fast og styrke egen posisjon, var Norges Fiskarlag fleksibel og hadde ikke arbeidstid som et absolutt krav. I økonomisk sammenheng aksepterte organisasjonen en delvis innfrielse av kravet gjennom statens tilbud, og i en tautrekking ga dette mindre muligheter til å sette seg fast. Vurdert i et strategisk perspektiv hadde staten, som sto for et status quo-alternativ, bedre mulighet til å binde seg til sitt prinsipielle standpunkt. Det var også staten som fikk gjennomslag.

Framstillingen i dette kapitlet viser at fiskarlagets manglende gjennomslag for arbeidstidskompensasjon har viktige implikasjoner i forhold til statsstøttens utvikling. I økonomisk sammenheng dreide det seg om omfattende tiltak som ville påvirket overføringsnivået betydelig. Fiskarlagets egne beregninger i andre halvdel av 80-tallet, tilsier at arbeidstidskompensasjon alene kunne ført til behov for statlige overføringer på en halv milliard kroner hvert år. Det var mye sett i forhold til de støtterammene som staten og fiskarlaget faktisk fastsatte. I forhold til støttenivået er det nødvendig å understreke at staten ikke ble påført et klart og detaljert ansvar som garantist for fiskernes inntektssituasjon. I stedet for de omfattende bindingene som lå i et slikt ansvar, er det grunn til å peke på at staten skaffet seg handlefrihet. Samlet vil jeg ikke minst legge vekt på at behandlingen av de prinsipielle spørsmålene bidro til å legge grunnlaget for den reduksjonen som fant sted. Dette ses gjennom at staten skaffet seg frihetsgrader. I tillegg vil jeg trekke fram at det synes som om Norges Fiskarlag hadde problemer med å legitimere overføringene, og derfor forsøkte å finne nytt argumentasjonsgrunnlag for støtten.

Forsøket mislyktes, og jeg skal forsøke å gi en ytterligere forklaring i kapittel sju hvor legitimitetsproblemene ved støtten drøftes. På grunnlag av diskusjonen i dette kapitlet er det også grunn til forfølge den prinsipielle uenigheten, og hvorfor den ikke ble løst. Jeg tar dette opp i kapittel åtte hvor temaet er behandlingen av fiskeristøtten i Stortinget. Emnet for neste kapittel er imidlertid neste steg i beslutningsprosessen, "hestehandelen, hvor jeg gjennom drøftingen av argumenter og forhandlinger vil forsøke å forklare at Norges Fiskarlag godtok redusert støtte. Et poeng i dette kapitlet vil også være å undersøke hva det betød for fastsettingen av støtterammen at partene ikke fikk avklart de prinsipielle spørsmålene.

Tabell V5.1 Arbeidstidsspørsmålet. Merknader fra staten og Norges Fiskarlag.

Avtaleår	Norges Fiskarlag	Staten
1985	"Fiskarlaget vil videre understreke nødvendigheten av snarest å følge opp henstillingen fra Stortingets Sjøfarts- og fiskerikomite om å styrke Budsjettnemnda, for å kunne utrede spørsmål om arbeidstid i fiske, med sikte på å skaffe bedre grunnlagsmateriale for senere års forhandlinger" (Protokoll, 1985-avt., punkt 15)	
1986	"Fiskarlaget konstaterer at det i Statsbudsjettet for 1986 er opprettet en midlertidig stilling i Budsjettnemnda for fiskerinæringen for å utrede spørsmålet om arbeidstid i fiske. Det forutsettes at dette vil gi et bedre beregningsgrunnlag for senere års forhandlinger." (Protokoll, 1986-avt., punkt 12)	
1987	Fire-punktsavtalen	Fire-punktsavtalen
1988	"Fiskarlaget forutsetter at det i god tid forut for neste års forhandlinger blir foretatt en gjennomgang av materialet fra Budsjettnemnda, og at dette sammen med annet tilgjengelig materiale danner grunnlag for beregning av reell arbeidstid i fisket i neste års forhandlinger." (Protokoll, 1988-avtalen, pkt 9).	"Regjeringen står naturligvis fast ved sine forpliktelser etter fire-punktsavtalens punkt 3. De beregninger over arbeidstid som nå foreligger, dekker i alt 4 av i alt 31 fartøygrupper. Regjeringen er innstilt på at spørsmålet om arbeidstiden blir drøftet herunder hvilke konsekvenser som kan trekkes, når det fullstendige eller tilstrekkelige materialet foreligger." (Uttalelse fra Statens forhandlingsutvalg, trykt i St. prp. nr. 1. Tillegg nr. 14 (1987-88), s 5)
1989	<p>"Norges Fiskarlag beklager at det fortsatt ikke er full avklaring i spørsmålet om hvordan reell arbeidstid i fiske skal behandles i fiskeriavtalesammenheng. Fiskarlaget viser til statens uttalelse i St. prp.nr. 1 Tillegg nr. 11 (1988-89).</p> <p>"Norges Fiskarlag forutsetter at det arbeides videre med sikte på å komme fram til enighet om hvordan reell arbeidstid i fiske skal inngå i beregningssammenheng i god tid forut for neste års forhandlinger." (Protokoll, 1989-avt., punkt 8)</p>	<p>"I fase 2 hadde partene en drøfting om arbeidstiden i fiske. Det kan være stor arbeidsinnsats bak et årsverk for en del fartøygrupper, og i enkelte grupper kan det stå mer enn en person bak et årsverk. Statens standpunkt om at en ikke kan legge inn kompensasjon for lang arbeidstid i beregningene, ble opprettholdt.</p> <p>Materialet som foreligger om arbeidstiden er dessuten mangelfullt. Fra Statens side ble det imidlertid gitt uttrykk for at dette ikke måtte forstås slik at det ikke legges vekt på arbeidstiden i fiske, men at dette er et av flere momenter som trekkes inn i vurderingen av støtterammen." (St. prp. nr. 1. Tillegg nr. 11 (1988-89), s 5)</p>

<p>1990</p>	<p>"Norges Fiskarlag er innstilt på at en når den endelig sluttrapport foreligger, tar opp til behandling hvordan reell arbeidstid i fiske skal behandles i fiskeriavtalesammenheng.</p> <p>Norges Fiskarlag beklager at staten ikke har avklart sitt syn på spørsmålet om hvordan reell arbeidstid i fiske skal behandles i fiskeriavtalesammenheng." (Protokoll, 1990-avt., punkt 6)</p>	<p>"Beregningene er beheftet med en rekke svakheter som skyldes såvel metodemessige forhold som usikkert grunnlagsmateriale. Blant annet har oppslutningen fra fiskerne vært dårlig, og beregningene for de fleste grupper bygger på små utvalg. Det er likevel klart at det er en stor arbeidsinnsats bak et årsverk i en del fartøygrupper, og at det i enkelte fartøygrupper kan stå mer enn en person bak et årsverk.</p> <p>Under drøftingene opprettholdt staten sitt standpunkt om at en ikke kan legge kompensasjon for lang arbeidstid inn i de beregningene som foretas. Arbeidstiden er imidlertid ett av flere momenter som trekkes inn i vurderinger av støtten." (St. prp. nr. 1. Tillegg nr. 11 (1989-90), s 4)</p>
<p>1991</p>	<p>"Norges Fiskarlag viser til slutt-rapporten om arbeidstid i fiske fra Budsjettnemnda for fiskerinæringen. Rapporten viser at det er lang arbeidstid i fiske og at det gjennom bruk av avløserordninger ofte står flere enn en bak et årsverk.</p> <p>Norges Fiskarlag beklager at staten ikke har vært villig til å behandle reell arbeidstid i fiske på en slik måte at det defineres et mål på et normalårsverk i fiske." (Protokoll, 1991-avt., pkt. 8)</p>	
<p>1992</p>	<p>Formulering som 1991-avtalen (Protokoll, pkt. 5)</p>	
<p>1993</p>	<p>Formulering som 1991-avtalen (Protokoll, pkt.5)</p>	
<p>1994</p>	<p>Formulering som 1991-avtalen (Protokoll, pkt.3)</p>	
<p>1995</p>	<p>Formulering som 1991-avtalen (Protokoll, pkt.3)</p>	

Kapittel 6

Hovedavtalen: Bare en hestehandel?

Innledning

Tidligere statsråd Eivind Bolle, som ble utnevnt til fiskeriminister etter stortingsvalget i 1973, forteller om et konfliktpreget møte med støtteforhandlingene. Første gangen han deltok kom Bolle i diskusjon med Odd Sagør, daværende Forbruker- og administrasjonsminister. Disputten foregikk i en regjeringskonferanse, og den nye fiskeriministeren syntes det var problematisk at regjeringskollegaen gikk inn for å åpne forhandlingene med et tilbud som lå langt unna kravet fra Norges Fiskarlag.

"Mi holdning var at staten skulle legge fram et tilbud som så noenlunde var i samsvar med det staten kunne tenke seg til å gå inn med. Jeg hadde lite sans for det gamle taktikkeriet som Sagør sto for." (Skogholt 1993:52)

Det ble en lang og hard diskusjon i regjeringskonferansen hvor finansministeren støttet Sagør, og til slutt måtte statsminister Trygve Bratteli skjære gjennom med et forslag som lå midt mellom ytterpunktene. Før møtet i regjeringen hadde fiskeriministeren også gått en runde med sitt eget embetsverk. De var skeptisk til hvordan han ville håndtere krav og tilbud på, men *"ga seg til slutt overfor argumentet om at så ville de slippe å sitte så lenge i forhandlinger"* (Skogholt 1993:53). Bolle mener han fikk "rett" - sluttresultatet fra forhandlingene ble liggende nært det tilbudet han opprinnelig hadde gått inn for.

Tidligere i avhandlingen er det formulert en antakelse om at fiskeristøtten ble redusert fordi staten presset fiskarlaget til å godta avvikling av støtteordningen. Dersom påstanden har noe for seg burde det kunne avdekkes ved å studere denne fasen hvor det var lagt opp til at støtterammen skulle fastsettes gjennom tautrekking mellom partene. Formålet med kapitlet er å drøfte om påstanden fra de to første kapitlene gir en akseptabel forklaring på kuttene i overføringene. Spørsmålene er dermed: *Kan denne delen av beslutningsprosessen forstås som "forhandlinger", og var det statens press overfor fiskarlaget som førte til at*

*overføringene ble kuttet? Hvordan kommer reduksjonen til uttrykk i denne fasen, og hva innebærer dette for hvordan reduksjonen kan forklares? Kapitteloverskriften viser imidlertid til at det er nødvendig å problematisere forhandlingsperspektivet. Oppfatningen til Eivind Bolle illustrerer et behov for dette. I forrige kapittel kom det fram at støtten måtte underbygges gjennom argumenter, og at fiskarlagets vansker med å få gjennomslag kan knyttes til et problem med å få gjennomslag for sine argumenter. I dette kapitlet er det grunn til å problematisere om dette var tilfelle også utenom behandlingen av prinsipielle spørsmål, hvorvidt det var tilfelle når støtterammen ble fastsatt, og om det derfor er en relevant forklaring på utviklingen i overføringene. Spørsmålene er dermed: *På hvilken måte hadde "argumenter" en plass i denne delen av beslutningsprosessen, og hvordan påvirket dette reduksjonen i støtten?**

I kapitlets første del blir det redegjort for hvordan denne fasen var organisert. Så langt det er mulig vil jeg forsøke å redegjøre for hvordan partene gikk fram og hva som førte fram til utfall som staten og fiskarlaget ville anbefale. I denne framstillingen er det naturlig å få fram informasjon om utviklingen over tid for å kunne vurdere om det var endringer i behandlingen av støtten som indikerer noe om årsaker til reduksjonen i overføringene. Andre del er en drøfting av fasen med utgangspunkt i de teoretiske perspektivene som er skissert for den korporative arenaen. Først forstått med utgangspunkt i Schellings perspektiv, deretter vurderes argumenters betydning.

PROSESS OG ORGANISERING

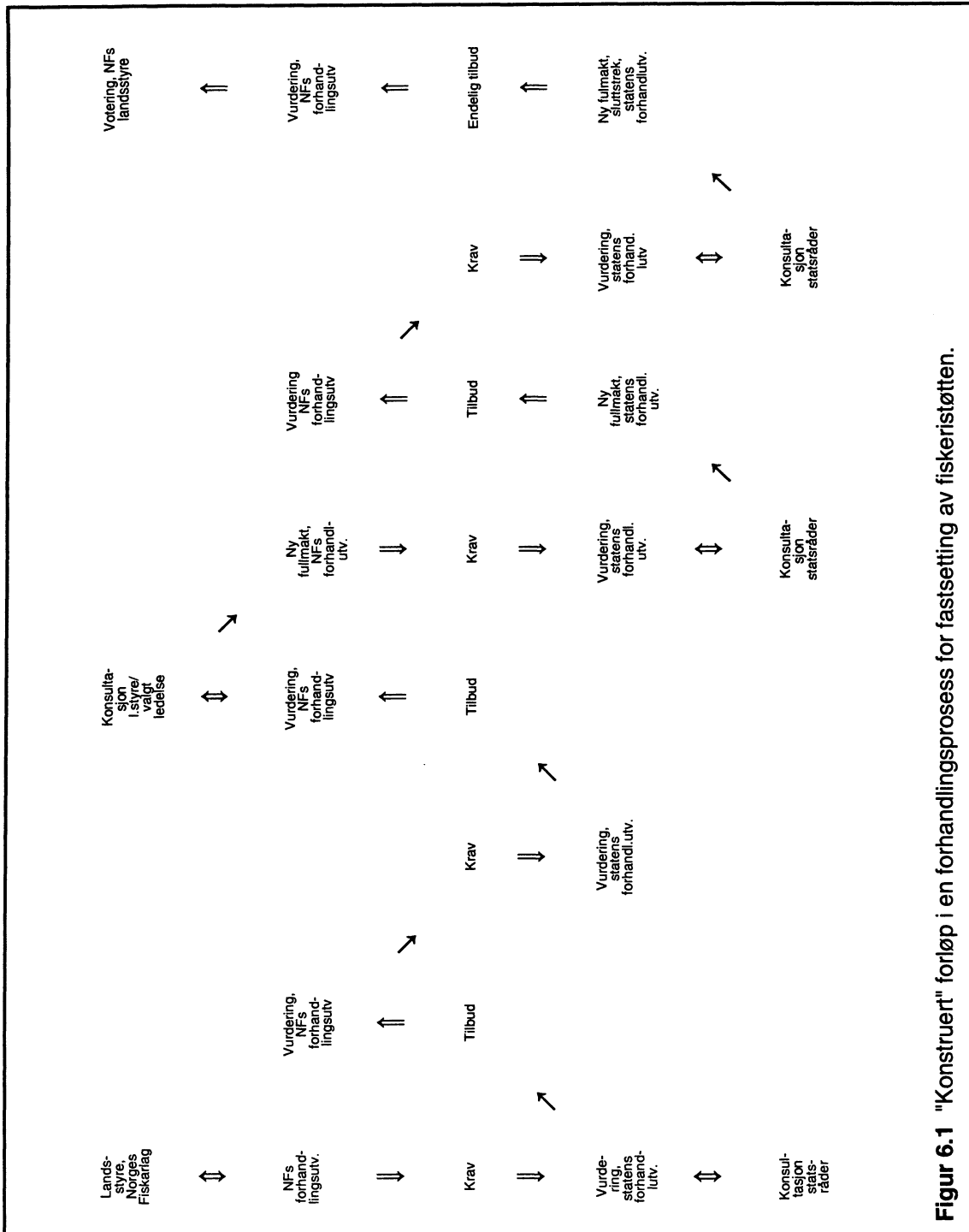
"Hestehandelen"

Den tredje fasen, "hestehandelen", var ikke bare den mest *intensive* delen av beslutningsprosessen. Slik det framgikk av kapittel fire er dette også den mest *komplekse* delen. Flere personer ble trukket inn og involvert i forhandlingene ved at de ansvarlige statsrådene og ledelsen i Norges Fiskarlag ble aktivisert. Diskusjonen om beløp og bevegelsene knyttet til krav og tilbud krever *tette relasjoner* mellom forhandlingsutvalgene og deres oppdragsgivere, som sikrer at de er "operative" i forhold til hverandre. Det er dermed i denne delen at store deler av

forhandlingsapparatet, slik det er skissert tidligere, er i funksjon på samme tid. Samtidig er det et poeng at linjene i det formelle forhandlingsbildet viskes noe ut. Den formelle organiseringen gir ikke en dekkende beskrivelse av hvordan prosessen fungerte, fordi de *personlige relasjonene* har vært viktig i sluttfasen. En skjematisk framstilling av prosessen er gitt i figur 6.1¹.

Utgangspunktet er kjent. Norges Fiskarlag fremmet et tallfestet krav basert på egne beregninger, og ga en begrunnelse med utgangspunkt i det ansvar fiskarlaget mente staten hadde gjennom Hovedavtalen. Behandlingen av dette i statens forhandlingsutvalg og konsultasjonen med statsrådene førte til framleggelse av et tilbud fra myndighetene. Kronebeløpet ledsages av en kort vurdering av fiskerieringens situasjon, og en begrunnelse for tilbudets omfang. Dette var startpunktene i en gradvis tilnærming med framleggelse av nye krav og tilbud. Mønsteret i tilnærmingen har forenklet vært dette: Når fiskarlaget la fram et krav ble dette vurdert av statens forhandlingsutvalg med assistanse fra sekretariatet. Basert på vurderingen kom utvalget med et utspill overfor fiskarlagets forhandlingsutvalg. En del ganger underveis var det nødvendig å konsultere de ansvarlige statsrådene før det var mulig å legge fram et nytt tilbud. På tilsvarende måte gjorde fiskarlagets forhandlere sine vurderinger, og forhandlingsutvalget tok eventuelt kontakt med tillitsvalgte i organisasjonen for å rådføre seg. "Hestehandelen" har således karakter av å være en *trinnsvis utvikling* fram mot den fastsatte tidsfristen, der det dels er gjort vurderinger i utvalgene og delvis har vært kontakt til oppdragsgiverne. Jeg kommer tilbake til trinnene i prosessen.

¹ Når figuren gir et upresist og forenklet bilde av "hestehandelen" henger det sammen med flere forhold. De uformelle, personlige kontaktene er ikke tatt med. Dessuten har en reell forhandlingsrunde med krav og tilbud vært betydelig *mer omfattende* i den forstand at det ble lagt fram flere krav og tilbud før man oppnådde enighet.



Figur 6.1 "Konstruert" forløp i en forhandlingsprosess for fastsetting av fiskeristøtten.

Beskrivelsen respondentene gir av "hestehandelen" er at den, sammenlignet med de andre fasene, i liten grad har vært kjennetegnet av at partene har begrunnet sine utspill og endringene i posisjonene. En stor del av tida har gått med til å avvente hverandres utspill, og å trekke ut tida gjennom å vente før en selv kom

med et nytt utspill. Mens de enkelte utvalgsmedlemmene har vært mer aktive under tidligere møter mellom partene for å legge fram synspunkter, framstår *utvalgslederne* i enda større grad som *kjerneaktører* i denne fasen. De har stått sentralt i kontakten med oppdragsgiverne, de har lagt fram nye krav og tilbud, og i tidsrommet mellom de offisielle møtene mellom utvalgene har lederne hatt uformell kontakt. På den bakgrunn er det trukket fram at forhandlingsledernes stil har satt preg på argumentasjonen og forløpet. Enkelte informanter har framhevet at de personlige egenskapene og forholdet mellom lederne, "*personkjemien*", var faktorer som kunne påvirke utviklingen i forhandlingene og dermed resultatet (*intervju 019, 021/statsadm., intervju 026/fiskarlaget*)².

Når det tettet seg til i slutfasen betinget det kontakt i hele forhandlingsapparatet, og at de ulike leddene fungerte i forhold til hverandre. Et sentralt moment ved denne typen organisering er *fullmaktene*, det vil si hvilke grenser de respektive oppdragsgiverne har satt for sine forhandlingsutvalg før ny kontakt var nødvendig. Informantene har pekt på at det er vanskelig å trekke klare konklusjoner om størrelsen på fullmaktene og behovet for konsultasjoner, fordi utviklingen i stegvise rammer er noe som har variert med prosessens forløp fra et år til et annet. Helt mot slutten har det dessuten vært en uforutsigbarhet ved prosessen som har gjort det vanskelig å ha et mønster i fullmaktene. I denne delen har det derfor vært viktig for forhandlingsutvalgene å kunne ta kontakt med oppdragsgiverne. Medlemmene i statens forhandlingsutvalg klarerte på forhånd at de ansvarlige statsrådene var tilgjengelige for eventuelle drøftinger. Fra en situasjon hvor organisasjonens leder var den sentrale kontakten, samlet fiskarlagets landsstyre seg i Trondheim den siste perioden for å følge forhandlingene og være åpen for drøftinger med forhandlingsutvalget.

² "Personkjemien" mellom forhandlingslederne er et poeng som særlig er trukket fram av aktører på statlig side. Dette kan skyldes at man der har hatt noe større frihet med hensyn til hvem som skulle lede utvalget, mens det i fiskarlaget har vært en oppgave som har fulgt med stillingen som generalsekretær. En annen årsak til fokus på dette poenget er at stabiliteten på i ledelsen av det statlige utvalget har medført at medlemmene i statens utvalg har hatt mulighet til å vurdere hvordan skifter i motpartens forhandlingsledelse har påvirket prosessen.

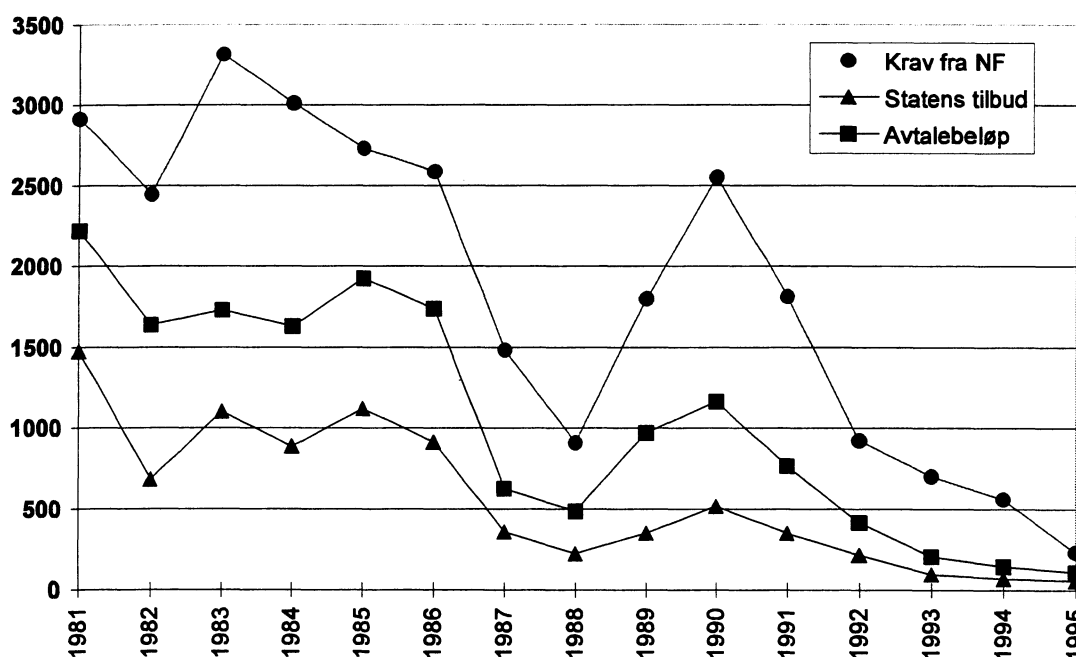
At det er staten som har definert den endelige tidsfristen, og lagt fram et siste tilbud, gjorde at landsstyret i Norges Fiskarlag, formelt sett, hadde siste ord i forhold til prosessen på den korporative arenaen. Landsstyret bestemte om det endelige tilbudet skulle aksepteres eller forkastes. Prosedyren som ble fulgt innebærer at forhandlingsutvalget på basis av sin vurdering ga landsstyret et råd. Det endelige resultatet framkom ved en avstemning hvor hvert av landsstyrets medlemmer gjennom en runde rundt bordet måtte svare ja eller nei til om de ville godta resultatet. Selv om det finnes unntak, har den generelle regelen, ifølge informanter i fiskarlaget, vært at avstemningsresultatet i landsstyret var i samsvar forhandlingsutvalgets tilrådinger. Slik det er trukket fram, er det gjennom intervju med representanter for fiskarlaget lagt vekt på intern enighet i organisasjonen om statsstøtten. I en del intervjuer er det imidlertid påpekt at avstemningene i landsstyret ikke alltid har ført til enstemmighet, og at dette har reflektert at det var uenighet knyttet til om resultatet skulle godtas. Denne uenigheten har imidlertid ikke kommet til uttrykk utenfor landsstyret - utad var det viktig å framstå som en enhetlig organisasjon (*intervju 028/fiskarlaget*).

Mer enn de andre delene av beslutningsprosessen dreide "hestehandelen" seg konkret om *penger*, fasen var knyttet til å fastsette beløpet som skulle utgjøre støtterammen. For å ha et grunnlag for å vurdere denne fasen er det derfor nødvendig å se nærmere på beløpene i form av forholdet mellom krav og tilbud.

Taktikkeriet - avstanden som ikke ble redusert

Grunnlaget for den kritiske oppfatningen hos *Eivind Bolle* var den store kronemessige avstanden mellom fiskarlagets krav og statens tilbud. Han mente håndteringen innebar at staten gjennom sitt første tilbud ikke ga noe signal om hva myndighetene faktisk var villig til å bevilge. *Fase-inndelingen* må tas som uttrykk for en tankegang lik det Bolle argumenterte for. Fra Stortingets side var poenget med å endre organiseringen av forhandlingprosessen å bringe partene nærmere hverandre. Den store avstanden var vanskelig å forstå, og skapte inntrykk av at fiskeristøtten ble fastsatt gjennom en tilfeldig prosess. To år med brudd hadde ført til at det var nødvendig å finne et nytt opplegg hvor staten og fiskarlaget utviklet

en felles forståelse knyttet til beregning av støtten. For politikerne var problemet med avstanden mellom krav og tilbud at de ikke forsto hvordan partene kunne komme til enighet, og det var også vanskelig å skjønne hva som førte til at støtten ble fastsatt på et bestemt nivå når utgangspunktet var så forskjellig (jf. kapittel åtte om Stortinget). I forrige kapittel kom det fram at staten og fiskarlaget ikke greide å løse arbeidstid som problem. Her er det nødvendig å undersøke den kvantitative utviklingen. Skjedde det noen tilnærming mellom partene?



Figur 6.2 Krav, tilbud og avtale-sum for avtale-årene 1981-1995. Alle beløp i faste priser, 1991-kroner. Vær oppmerksom på at støttesummene for 1983, -84, -87 og -90 ble fastsatt av Stortinget uten at partene hadde kommet fram til en anbefalt løsning (brudd).

Kilde: St. prp. for de enkelte år.

Dersom første krav og tilbud anvendes som et mål på "taktikkeri" i perioden 1981-95 er det vanskelig å se at ønsket hos Eivind Bolle om tilnærming og et mer realistisk utgangspunkt har fått varig gjennomslag, i alle fall om man betrakter hele perioden 1981-95. Heller ikke faseinndelingen førte til et endret forhandlingsmønster. Slik det framgår av figur 6.2 har det i hele perioden vært betydelig avstand mellom de krav Norges Fiskarlag la fram som åpning på forhandlingene,

statens første tilbud, og støttebeløpene som har utgjort rammen for det enkelte år. Fiskarlaget har alltid signalisert at de har ønsket et betydelig høyere støttenivå enn staten, og figuren illustrerer at begge parter beveget seg betydelig i forhold til sine utgangsposisjoner. Både staten og fiskarlaget har i den forstand "gitt opp".

	Krav	Tilbud	Avtale	Differanse I (Avstand krav-tilbud)	Differanse II (NFs bevegelse) ¹	Differanse III (Statens bevegelse) ²
1981	2913	1471	2220	1442	693	749
1982	2446	682	1640	1764	806	958
1983 *	3316	1100	1729	2216	(1587)	629
1984 *	3009	888	1628	2121	(1381)	740
1985	2729	1120	1925	1609	804	805
1986	2585	914	1737	1671	848	823
1987 *	1483	360	624	1123	(859)	264
1988	900	225	487	675	413	262
1989	1800	350	969	1450	831	619
1990 *	2552	517	1163	2035	(1389)	646
1991	1814	350	765	1464	1049	415
1992	920,4	215	415	705,4	505,4	200
1993	698	95,5	205,4	602,5	492,6	109,9
1994	559,5	70,7	146	488,8	413,5	75,3
1995	229,9	55,2	110,4	174,7	119,5	55,2

Kommentarer:

* Avtale-år hvor staten og Norges Fiskarlag ikke kom til enighet.

1) Beløpet i kolonnen viser forskjellen mellom fiskarlagets opprinnelige krav og avtale-summen.

2) Beløp med differansen mellom statens første tilbud og avtale-summen.

Tabell 6.1 Tabellen viser bevegelsene i forhandlingene gjennom henholdsvis forskjellen mellom krav og tilbud (differanse I), mellom krav og avtale-sum (differanse II), og mellom statens tilbud og det endelige avtale-beløpet. Alle tall i faste priser (1991-kroner).

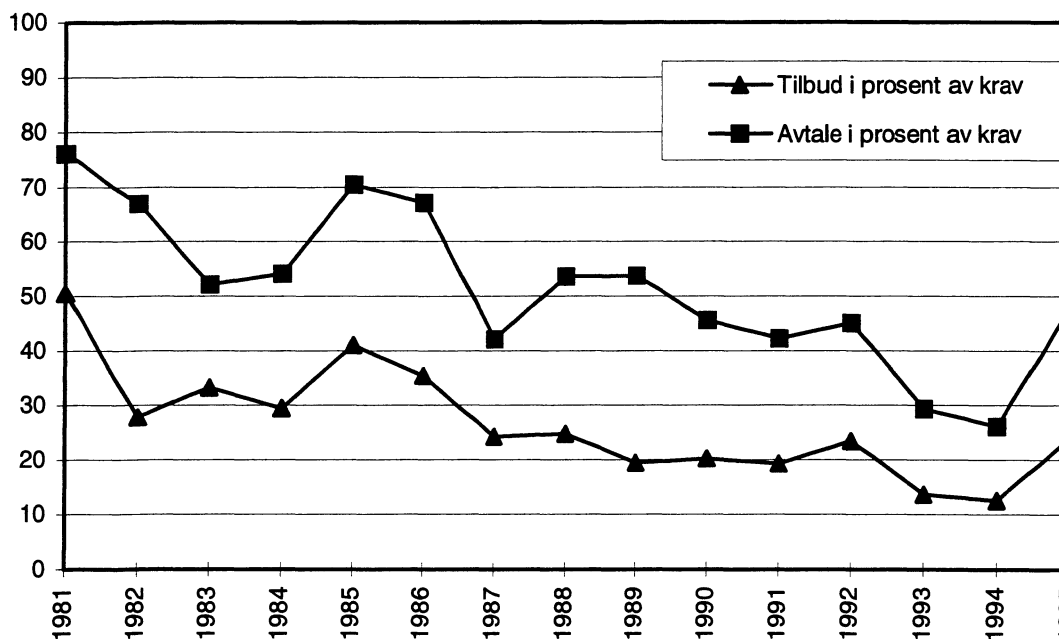
Kilde: St. prp. for det enkelte år.

Slik det framgår av figuren er det et visst sammenfall mellom kurvene, og dermed mellom de respektive startpunktene og sluttsummen. Forskjellen mellom *krav og tilbud* er særlig stor fram til midten av 80-årene, og spesielt høy for 1983, -84 og -90 da forhandlingene endte med brudd. Ved alle disse forhandlingene åpnet partene på en måte som førte til at forskjellen mellom krav og tilbud var på mer enn to milliarder kroner³. For andre avtaleår er det ikke uvanlig med en forskjell på rundt halvannen milliard. Det er først fra og med 1992-avtalen at avstanden ble klart redusert i den forstand at det bare er disse avtaleårene, sammen med 1988, at forskjellen er mindre enn én milliard kroner. Slik det framgår av både figur 6.2 og tabell 6.1 har avstanden blitt stadig mindre gjennom 1990-årene, med 1995 som det laveste nivået med en avstand på knapt 175 millioner kroner. Disse tallene innebærer at partene etter hvert har nærmet seg kronemessig i disse forhandlingene. Dette må kunne tolkes som at store kostnadmessige komponenter ble tatt ut av beslutningsprosessen om støtterammen. Behandlingen av prinsippene viste at arbeidstid etter hvert forsvant ut, og i neste kapittel skal jeg se på forhold som på andre måter hadde betydning for inntektsstøtten.

En konklusjon om større enighet, tolket ut fra tallstørrelsene, kan imidlertid gi et misvisende bilde av utviklingen, fordi reduksjonen i støtterammen var markant i hele perioden. Ut fra en annen type vurdering er det grunnlag for å dra en konklusjon om at avstanden mellom staten og fiskarlaget faktisk har *økt*. Figur 6.3 er basert på beregninger av tilbud-beløpene og avtale-summen som relative størrelser i forhold til fiskarlagets krav (=100 prosent)⁴. Denne framstillingen innebærer at jo høyere de to linjene ligger, desto nærmere har tilbudet og avtale-

³ I intervjuene har brudd-situasjonene blitt tatt opp, og jeg har blant annet stilt spørsmål om det var forhold ved forhandlingene som indikerte at situasjonen var så vanskelig at det ikke kunne oppnås enighet. Svarene innebærer at aktørene ikke opplevde at det forelå ekstra-ordinære vanskeligheter ved disse forhandlingene sammenlignet med de problemene som generelt preget beslutningsprosessen. Tallene for avstanden mellom krav og tilbud i 1983, -84 og -90 (tabell 6.1) må imidlertid kunne tolkes som at fiskarlaget og staten møttes med svært forskjellige utgangspunkt. Tas det derimot utgangspunkt i relative tall, dvs. hvor stort tilbudet var i forhold til kravet er avstanden ikke så markant. Beregningene gjengitt i vedleggstabell V6.1 innebærer derfor en viss støtte for utsagnene i intervjuene.

⁴ Beregningene som ligger til grunn for figuren er presentert i vedleggstabell V6.1.



Figur 6.3 Statens første tilbud og avtale-beløpet beregnet i prosent av det første kravet Norges Fiskarlag har lagt fram i forhandlingene.

beløpet vært, målt relativt til fiskarlagets opprinnelige krav. Et problem med slike beregninger er at et beregningsgrunnlag som i noen sammenhenger er lite, kan gi store utslag i de relative størrelsene. Det gjør at det er grunn til å være varsomme med bastante konklusjoner om enkeltår, men utviklingen som framkommer i figuren er likevel relativt entydig og må kunne tolkes som en rimelig klar trend.

Figuren illustrerer at tendensen har vært *økende relativ forskjell* mellom kravet på den ene siden, og både tilbud og avtale-beløpene på den andre siden. Forholdet mellom *krav og tilbud* har variert noe, men det gjennomgående trekket er en økende forskjell med 1981 og 1994 som ytterpunkter. Disse to årene utgjorde tilbudene henholdsvis 50,5 og 12,6 prosent av det kravet fiskarlaget hadde lagt fram. At forholdet mellom krav og tilbud har variert mye, gjør det vanskelig å finne eksempler på at relasjonen mellom krav og tilbud har stabilisert seg på et bestemt nivå. En trend fra og med 1987-avtalen er likevel at statens tilbud alltid har utgjort mindre enn 25 prosent av fiskarlagets krav (jf. vedleggstabell V6.1). .

Tilsvarende svingninger og reduksjon finner vi også når *avtalesummene* måles som en prosentvis størrelse av kravene. Et godt stykke på vei er mønsteret det samme som ovenfor: Ytterpunktene er avtalene for 1981 og 1994 med andeler på henholdsvis 76,2 og 26,1 prosent, og med unntak for 1995 synker forholdet krav/avtalesum fra og med 1988⁵. Selv om det er vanskelig å finne et klart og entydig mønster på forholdet mellom kravet og avtalesummen, er det likevel et poeng at avtalens andel ser ut til å ha utviklet seg i to-årige sprang. Slik vedleggstabell V6.1 viser er det nemlig mulig å skille ut årene 1985/86, 1988/89, 1991/92 og 1993/94, med andeler på rundt 70 prosent, vel 50, i overkant av 40 prosent, og endelig at avtale-summen har falt godt og vel under en tredel av fiskarlagets krav.

I forhold til *faseinndelingen* er det grunn til å merke seg at det fant sted en viss tilnærming mellom krav og tilbud for avtaleårene 1985 og -86, som var de første hvor den nye organiseringen ble prøvd ut. Her er det altså mulig å spore at den gjennomførte organiseringen hadde en umiddelbar effekt som var i tråd med ønsket fra Norges Fiskarlag og målsettingen i Stortinget. Dette var en effekt som også ga uttelling i form av et avtalebeløp som prosentvis var på høyde med det man hadde blitt enige om før bruddårene 1983 og -84, og hvor staten og fiskarlaget beveget seg omtrent like mye fra sine utgangsposisjoner. I forhold til bruddene gjør dette at fiskernes organisasjon framstår som en "vinner" ved faseorganiseringen. Med et tredje brudd allerede året etter dette, for 1987-avtalen, førte imidlertid ikke inndelingen i tre faser til at brudd ble unngått. Senere har også avstanden krav/tilbud og krav/avtale økt, og fra 1988-avtalen var det relative nivået på både statens tilbud og avtale-beløpet omtrent på linje med nivået da forhandlingene endte med brudd for 1983 og -84. Selv om de absolutte tallene viser redusert forskjell, er det likevel riktig å konkludere med at forsøket på å organisere staten og Norges Fiskarlag nærmere hverandre hadde nokså liten virkning.

⁵ Ved vurdering av forholdet mellom avtale-beløp og kravet er det grunn til å se bort fra de årene hvor partene ikke kom til enighet. Slik det framgår av figuren markerer 1983, -84 og -87 klare unntak fra den generelle trenden preget av jevnere nedgang.

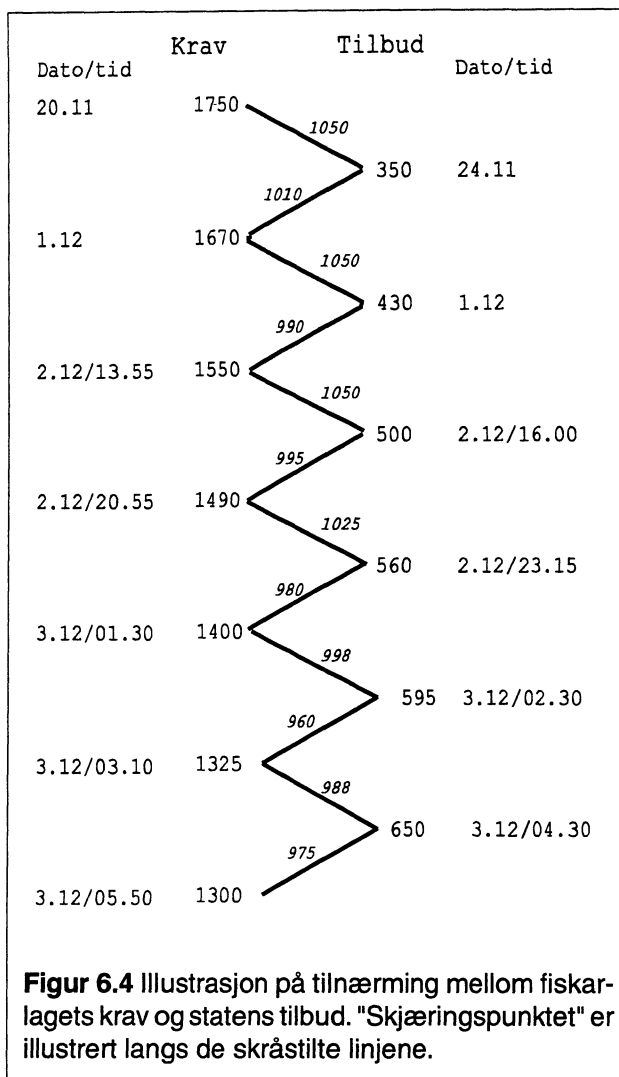
I den grad standpunktet Eivind Bolle framførte i regjeringskonferansen hadde effekt, er det knyttet til at staten etter hvert har beveget seg mindre fra det første tilbudet og fram til en ramme partene har anbefalt (jf. differansene i tabell 6.1). Igjen er det viktig å ta hensyn til redusert støttenivå, men sammenlignes endringene hos partene i forhold til utgangsposisjon preges utviklingen i 1990-årene av at staten har beveget seg svært lite i forhold til fiskarlaget. Ser vi perioden 1981-95 samlet er det bare unntaksvis at det, målt i kroner, er forhandlinger hvor staten beveget seg mest. Avtaleårene 1981 og -82 utgjør de klareste unntakene fra dette. For 1988, -89 og etter bruddet for 1990-avtalen viser stor differanse at Norges Fiskarlag flyttet seg betydelig mer enn staten. Basert på denne utviklingen er det først og fremst i løpet av de siste årene at det er mulig å finne sammenhengende indikasjoner på at statens utgangspunkt har blitt "mer realistiske", slik det ble argumentert for i en regjeringskonferanse omlag 20 år tidligere.

Denne framstillingen er viktig ved at den illustrerer hvordan partenes utgangspunkt har variert. Det sentrale er likevel at avstanden mellom ulike størrelser kan tolkes på noe forskjellig måte. Mens det med basis i de absolutte tallene kan konkluderes med at det fant sted en tilnærming, er det mulig å påstå at avstanden ikke ble mindre med utgangspunkt i relative størrelser. Dette er imidlertid ikke en framstilling som gir informasjon om hva som skjedde i løpet av den intensive sluttfasen hvor krav og tilbud ble framlagt. For å vurdere hvordan partene nærmet seg hverandre, og hvorfor de endte opp som de gjorde, er det nødvendig med ytterligere kunnskap om beslutningsprosessen. Jeg skal forsøke å presentere dette.

Forhandlingsmønster og skjæringspunkt

Et innblikk i forhandlingsforløpet gis i en type oppstilling, eller skisse, av utviklingen som medlemmer i begge forhandlingsutvalgene har satt opp og som bidro til å kartlegge prosessen underveis i hestehandelen. Et eksempel på en slik oppstilling er gitt i figur 6.4⁶. Innholdet i figuren framkommer på følgende måte: Nedover på venstre side er utviklingen med reduksjonen i fiskarlagets krav, og tilsvarende viser tallene til høyre økningen i statens tilbud. På den måten kommer det fram hvordan partenes posisjoner trinnvis har kommet nærmere

hverandre. Inntrykket fra de skissene jeg har kunnet studere, er at de ulike trinnene har hatt karakter av en slags *refleks* eller *gjensidighet*. Når en av partene har foretatt en justering i form av et bestemt kronebeløp har den andre fulgt etter med en justering på samme nivå. Altså, la fiskarlaget fram et krav som innebærer et sprang, en reduksjon, på 100 millioner kroner gjorde staten en tilsvarende



⁶ Hvor utbredt denne typen oversikter har vært hos deltakerne på den korporative arenaen er ikke klarlagt, men de har vært i bruk både i staten og i fiskarlaget. Opplysninger om disse oversiktene har kommet fram både gjennom intervjuer, og i arkivmaterialet som fantes i Administrasjonsdepartementet. I mitt arbeid har jeg hatt tilgang til fem detaljerte oversikter.

Figuren er basert på en skisse av et forhandlingsforløp i arkivmaterialet i Inntektsavdelingen, AD. Den aktuelle figuren er imidlertid fiktiv for ikke å trekke ut detaljer fra dette materialet. I forhold til den opprinnelige skissen er utviklingsforløpet og bevegelsen beholdt for å vise forløpet i prosessen, men det er lagt inn andre datoer samt at summene for tilbud og krav er konstruerte.

korrigerings ved å øke tilbudet. Er dette fulgt opp med en reduksjon i kravet på 10 millioner kroner har svaret fra staten vært en økning i samme størrelsesorden. Gjensidig tilpasning har således vært et kjennetegn ved beslutningsprosessen fram mot en støtteramme.

Det er imidlertid nødvendig å presisere at forløpet *ikke* utelukkende har vært preget av lik respons, det var også *ujevne sprang* der endringer fra den ene partens side ikke alltid ble fulgt opp av den andre. På bakgrunn av oversiktene er det vanskelig å se at det er noe utviklingstrekk som går igjen med hensyn til når i prosessen det har kommet store eller små trinn i tilnærmingen. Dette har variert fra en forhandlingsrunde til en annen. Informasjonen som kommer fram i disse oversiktene er i overensstemmelse med opplysninger som er gitt i intervjuene om at forhandlingsutvalgenes behov for nye fullmakter varierte ut fra forløpet det enkelte år.

Det er tidligere trukket fram at argumentasjonen har avtatt etter hvert i prosessen, og at mye av tiden i sluttfasen gikk med til å vente på hverandre. I forhold til oversiktene foran innebærer dette at jo lenger ned man kommer i skissen, jo mindre har det vært argumentert. Begrunnelsene for å nærme seg den andre partens posisjon har også endret karakter. Tidlig i tautrekkingen har begrunnelsen hatt tilknytning til fiskerinæringens situasjon og næringspolitiske vurderinger. Når forhandlingene kom inn i perioden hvor det stort sett bare ble utvekslet tall, ble den underliggende argumentasjonen forlatt, og synspunktene dreide seg om å gjøre vurderinger av hverandres bevegelser og vilje til å nå et resultat. En deltaker i forhandlingene har gitt følgende eksempel på hvordan man ordla seg:

"...vi beklager at staten kom ut så lavt som den gjorde forrige gang, og hvis ikke staten viser større vilje her nå, så synes vi ikke at vi kan nå i mål i år. Vi vil fra vår side, fra fiskarlagets side, forsøke å vise vår store velvilje, og derfor vil vi redusere vårt krav så så mye, men det forutsetter selvfølgelig at staten da kommer med en betydelig større økning neste gang." (intervju 007/fiskarlaget)

I tillegg til at oversiktene gir informasjon om den skrittvis utviklingen i tilnærmingen mellom staten og fiskarlaget, er et ytterligere poeng ved denne typen

oppstilling summene som følger de skråstilte linjene. Disse beløpene er et beregnet gjennomsnitt for de krav og tilbud som ligger mellom linjene (summen av krav og tilbud dividert på to). Denne summen har deltakere i støtteforhandlingene betegnet som "*skjæringspunktet*". Ifølge en informant har det vært vanlig at forhandlingene kretset rundt dette punktet. Mens Norges Fiskarlag hadde interesse av å forhindre at skjæringspunktet ble presset for langt ned var statens tilsvarende poeng å unngå den motsatte utviklingen. Eventuelle endringer i krav eller tilbud ble derfor justert slik at gjennomsnittet var i overensstemmelse med skjæringspunktet. Det første skjæringspunktet og de beregnede beløpene i løpet av tautrekkingen hadde på den måten en strategisk betydning i prosessen (*intervju 007/fiskarlaget*).

Avtaleår	Krav	Tilbud	Skjæringspunkt	Avtale-sum	Avt. i % av skj.punkt
1981	1535	775	1155	1170	101,3
1982	1435	400	918	950	103,5
1983*	2110	700	1405	1060	(75,4)
1984*	2033	600	1317	1100	(83,5)
1985	1950	800	1375	1374	99,9
1986	1980	700	1340	1330	99,3
1987*	1235	300	766	520	(67,9)
1988	808	200	504	433	85,9
1989	1672	325	999	900	90,1
1990*	2468	500	1484	1125	(75,8)
1991	1814	350	1082	715 (+50 mill)	66,1
1992	942	220	581	425	73,1
1993	731	100	415	195 (+30 mill)	47,0
1994	594	75	335	155 (+14 mill)	46,3
1995	250	60	155	120	77,4

Tabell 6.2 Beregninger av første skjæringspunkt, eventuelt ut fra justerte beløp. Tall i millioner kroner, løpende priser. * Avtaleår med forhandlingsbrudd.

Kilde: St. prp. om støttetiltak for det enkelte år.

Slik det framgår av tabell 6.2 er det enkelte avtaleår hvor støtterammen lå svært nær det skjæringspunktet som følger av krav og tilbud ved innledningen av hestehandelen. Dette gjelder spesielt for avtaleårene 1981, -82, -85 og -86, mens det blir noe større forskjell fra og med 1988. Skjæringspunktet har således *størst relevans* i forhold til støtterammen for årene forut for 1987, og spesielt på 1990-tallet har ikke beregning av skjæringspunktet gitt noen tilsvarende presis antydning for hvor sluttsammen ville ligge. Ut fra tabellen er det imidlertid grunn til å peke på at beregning av gjennomsnittet har hatt en viss relevans, hvor 1993 og -94

representerer de klareste unntakene fra situasjoner hvor avtalebeløpet har utgjort 2/3 eller mer av skjæringspunktet. De oversiktene som det har vært anledning til å studere i arkivmaterialet viser at skjæringspunktet etter hvert har blitt presset nedover i de årlige forhandlingene, men ikke i noen av tilfellene har gjennomsnittet kommet helt ned til det som ble den endelige avtalesummen.

Basert på tabell 6.1 er det pekt på at Norges Fiskarlag var den parten som beveget seg mest. Tabell 6.2 er interessant i forhold til dette ved at den viser utviklingen i aksepterte støtterammer relativt til skjæringspunktet. Denne oversikten bekrefter, slik det var grunn til å forvente, at Norges Fiskarlag er den av partene som har gitt seg mest, men som relativ størrelse tar den hensyn til svingninger i beløpene, og hva som har vært forholdsmessig akseptabelt for fiskarlaget. Slik det framgår av tabellen har det skjedd en klar endring i dette bildet. Ved alle de fire bruddene har avtalesummens andel ligget betydelig under det som var den vanlige andelen i den aktuelle perioden. Slik sett er det klart at avstanden mellom partene har vært temmelig stor. For senere år har imidlertid fiskernes organisasjon godtatt rammer på samme eller lavere nivå enn det som ble avvist ved brudd.

Dette kommer fram ved å sammenligne 1990 og -91. Det første av disse årene utgjorde avtalerammen knapt 76 prosent av skjæringspunktet, noe som ga brudd. Året etter ble det oppnådd enighet til tross for at andelen var på vel 66 prosent. Samtidig som de relative andelene er interessante som en indikasjon på hva som etter hvert har blitt godtatt, er det grunn til å vektlegge at disse tallene må ses i sammenheng med nivået på overføringene. For eksempel er det ganske stort sammenfall i forholdet mellom støtteramme og skjæringspunkt for 1983 og -92, mens den absolutte støtterammen er mer enn halvert det siste av disse årene. Det gjør at bevegelsen har vært langt mindre, kronemessig var det mindre som ble gitt opp i det siste tilfellet (jf. tabell 6.1). Uansett er det interessant å merke seg at avgjørelsen ikke ble fattet ut fra rent objektive kriterier, men at det lå et element av skjønn hvor også andre forhold ble trukket inn.

"Smertegrense" og "modning"

Skjæringspunktet og trinnene i figurene gir en type inntak til hvordan "hسته-handelen" forløp som beslutningsprosess, og hvordan man skrittvis kom fram til anbefalte løsninger. Dette inntrykket må imidlertid suppleres gjennom en annen tilnærming hvor det legges større vekt på å klarlegge hvordan deltakerne vurderte prosessen fram til et støttebeløp, og hvilke krav de stilte for at en ramme skulle være tilfredsstillende. Det er nødvendig å vite mer om dette, fordi utfallet skulle være akseptabelt både for deltakerne og for oppdragsgiverne som ikke deltok direkte på den korporative arenaen. Jeg skal peke på momenter som var viktig i legitimitetssammenheng.

Norges Fiskarlag var en medlemsorganisasjon, og det store apparatet som var i funksjon for å vurdere resultatet tilsier at tilslutning ble ansett som et viktig spørsmål. Samtidig var det vanskelig å oppnå akseptasjon innenfor organisasjonen. For tilliten til at utfallet var tilfredsstillende måtte oppnås i en situasjon hvor man gikk "høyt ut" med et stort krav, men aksepterte resultater som lå langt fra den utgangsposisjonen som var begrunnet gjennom omfattende beregninger og klarert i organisasjonens besluttende organer. Forhandlingene var ikke alene et spørsmål om å komme fram til et resultat, men å oppnå en *legitim løsning* i besluttende organer og blant fiskarlagets medlemmer. Hva som kunne aksepteres var imidlertid ikke gitt, men også avhengig av en *modningsprosess* der det ble foretatt løpende vurderinger og hvor man måtte innstille seg på hva som var mulig å få til. Justering av forventninger betinget at det underveis i prosessen kom signaler som indikerte hva som var akseptabelt for den andre parten, og dermed hvilke muligheter som forelå for en løsninger. Dette skal jeg utdype.

Gjennom intervjuene har det vært lagt vekt på å fram deltakernes egen oppfatning av hva som gjorde at et støttebeløp ble akseptert. *Hva gjorde utslaget slik at en bestemt støtteramme ble godtatt?* Spørsmålet har blitt besvart på så ulike måter at det er vanskelig å trekke ut helt bestemte faktorer som forklarer utfallet av

"hestehandelen"⁷. Noen involverte har gitt uttrykk for at de relativt tidlig hadde et inntrykk av hvor resultatet ville ligge, og om det ble spesielt vanskelig å komme fram til et anbefalt forslag. Andre har vært mer avvisende til mulighetene for å forutse hva støtterammen ville bli. Dette reflekterer at de som var involvert hadde forskjellige oppfatninger om hvor gode resultatene var, og også forskjellige synspunkter på betydningen av tautrekkingen i forhold til andre deler av beslutningsprosessen. Problemet med å fastslå hvilke faktorer som var avgjørende avspeiler også at enkelte av deltakerne mente det var *tilfeldigheter* som hadde betydning for utfallet.

Den *gitte fristen* for forhandlingene er et moment flere informanter har trukket fram for å forklare hvorfor det ikke var mulig å fortsette tautrekkingen. I intervjuene er det også framhevet at sluttsummen har reflektert at det ikke har vært mulig å komme videre gjennom å presse hverandre ytterligere. Respondenter fra staten og fiskarlaget har pekt på at det gjennom aktiviteten på både den korporative arenaen og den politiske kontakten har blitt klargjort at "*det er hit det er mulig å komme*". Det var vanskelig, om ikke umulig, å strekke seg lengre. Sluttstrek har derfor vært uttrykk for at partene hadde *nådd en grense* i den aktuelle prosessen (*intervju 007, 028/fiskarlaget, intervju 021/statsadm.*).

Sluttstreken var en "*smertegrense*". Beløpet som lå på bordet ble vurdert i forhold til at neste steg trolig var brudd, og de implikasjoner det hadde at Hovedavtalen eventuelt var satt ut av funksjon det kommende avtaleåret. Både innenfor staten og fiskarlaget er det lagt vekt på viktigheten av å få i havn en avtale. Drivkraften for så vel regjeringen som fiskarlagets ledelse er at det har hatt en *egenverdi* å få til et anbefalt forslag innenfor det rammeverket som er trukket opp i Hovedavtalen for fiskerinæringen. Til tross for at ønsket om enighet var gjensidig, er det flere faktorer som spesielt gjorde at dette var *fiskarlagets smertegrense*. Det var staten som satte tidsrammen, og dermed definerte sluttpunktet. Samtidig er det grunn til å oppfatte det slik at fiskernes organisasjon er den av partene som har hatt den

⁷ Under intervjuene utløste spørsmålet ulike reaksjoner. En respondent utbrøt relativt spontant at "det var et jævla godt spørsmål".

mest utsatte posisjonen. Ved brudd var det mulig å legge ansvaret på staten, men i "normalsituasjoner", hvor et tilbud ble akseptert, var det fiskernes organisasjon som måtte ta belastningen med eventuell kritikk og forsvare avtalebeløpet overfor de som mottok støtte. Et poeng i den sammenheng er at Norges Fiskarlag også var den av aktørene som klarest gikk ut og argumenterte offentlig for sitt krav, og det kunne også medføre at det i større grad var nødvendig å underbygge tilbaketrekkingen og den inngåtte avtalen. Staten kunne først og fremst kritiseres ved brudd, hadde ingen direkte berørte "medlemmer", og ga i liten grad uttrykk for sine standpunkt offentlig. I alle fall to hovedmomenter hadde betydning ved fiskarlagets vurdering av om et resultat skulle aksepteres eller avvises.

For det første har spørsmålet vært hvor tilfredsstillende den *økonomiske rammen* var. Konkret innebar dette en vurdering av hvilke *tiltak* som kunne finansieres innenfor forslaget om overføringsbeløp. Det underliggende prinsipielle spørsmålet er imidlertid hvor langt Norges Fiskarlag kunne strekke seg for å godta overføringer som lå langt under det behovet de beregnet seg fram til. Både utad og i forhold til medlemmene har det å godta statens tilbud vært en form for implisitt akseptasjon av forutsetningene staten hadde lagt til grunn, og som organisasjonen ikke uten videre ville slutte seg til. Akseptasjonen har også medført at fiskarlaget har framstått som delansvarlig for den offentlige politikken, og for den økonomiske utviklingen i fiskerinæringen. For det andre er det lagt vekt på viktigheten av en *fungerende avtale*. Brudd innebar at Hovedavtalen ble satt ut av kraft, og kunne medføre at fiskarlagets mulighet til å påvirke den økonomiske virkemiddelbruken ble redusert. Ved tre av fire forhandlingsbrudd har imidlertid fiskarlaget deltatt i drøftingene om hvordan midlene skulle fordeles på ulike tiltak. I år med brudd har dessuten organisasjonen arbeidet for ekstraordinære støttetiltak for å avhjelpe det de mente var en vanskelig økonomisk situasjon i fiskerinæringen. Slik sett har den reelle virkningen av brudd ikke ført til et fullstendig kutt i båndene til staten. Oppfatningen i fiskarlaget var imidlertid at enighet var fordelaktig fordi det, sammenlignet med situasjoner hvor staten ensidig fastsatte støttebeløpet, dreide seg om drøftinger mellom to likeverdige parter (*intervju 028/fiskarlaget*).

Et sentralt poeng med smertegrensen, er at den ikke framstår som noen gitt størrelse, som partene fastla foran forhandlingene. Det er grunn til å oppfatte det som en *"grense i forandring"*, som flyttet bevegget seg og reflekterte forløpet i forhandlingsprosessen. I den sammenheng var det viktig med tilbakemeldinger og vurderinger fra deltakerne på den korporative arenaen. For i det hele tatt å komme i land med en avtale for det kommende året, var det internt i fiskarlaget viktig at de som skulle ta avgjørelsen hadde mulighet til å tilpasse seg et støttebeløp betydelig lavere enn organisasjonens krav overfor staten. Fra å ha trukket opp kravet måtte *forventningene justeres* for å komme på linje med det som var mulig å få til gjennom forhandlingene. En betingelse for modning og justering av preferanser er at det tidlig i prosessen kom signaler om hvor man kunne ende opp. Skjæringspunktet var altså en type forhold som kunne indikere hvor sluttresultatet ville ligge, en annen var signaler fra den andre parten gjennom underhånds drøftinger, og et tredje forhold direkte utsagn gjennom formell kontakt. Når akseptasjonen av støtterammen har vært et spørsmål om å berede grunnen internt, en modningsprosess som i fiskarlagets tilfelle omfattet landsstyret, var det viktig med god og tett kontakt mellom forhandlingsutvalget og landsstyret.

"... hvis du har en forventning og resultatet blir et helt annet, så vil du si nei til resultatet. Men hvis du er med kontinuerlig i prosessen, hvis du hele tiden får høre hva som skjer i prosessen framover, så vil du modne din oppfatning, og da vil du være mye mer beredt til å ta standpunkt til resultatet når det en gang foreligger. Hvis du ikke har noe kontakt fra du ga ditt forhandlingsmandat til du får resultatet, så vil spranget kunne bli så stort at det vil være problematisk å omstille seg." (intervju 007/fiskarlaget)

Beregninger av skjæringspunkt spesielt, men også betoningen av forhandlingene som en modningsprosess generelt, kan tolkes som et uttrykk for at beslutningsprosessen hadde karakter av å være en *passiv tilpasning* til noe som var gitt. For informasjon som etter hvert ble tilgjengelig skulle anvendes til å klarlegge hvor den andre sto, og på den bakgrunn foreta en justering av egne forventninger. Selv om ulike momenter kan anvendes for å underbygge at tilpasning har vært en viktig side ved prosessen, er det likevel en for rask - og unyansert - konklusjon å karakterisere beslutningene som passiv adaptasjon ut fra den informasjon som etter

hvert ble tilgjengelig. En slik slutning stemmer dårlig overens med annen kunnskap om disse forhandlingene.

Beskrivelsen som gis gjennom intervju med de involverte deltakerne gjør det i stedet mer dekkende å oppfatte beslutningsprosessen om fiskeristøtten som en *aktiv forhandlingsprosess* hvor det å bearbeide og overtale har vært vel så viktig som det å lytte til signaler og tilpasse seg. Som en modningsprosess var forhandlingene kjennetegnet av tilpassing under tvil, hvor det var viktig at mulighetene ble utnyttet maksimalt gjennom å strekke tidsrammen og ved å være aktiv overfor motparten (*intervju 007/fiskarlaget*). Enten det fokuseres på den korporative arenaen eller den politiske kontakten var et helt sentralt trekk ved denne aktiviteten å *påvirke mulighetsrommet*. Det dreide seg om en *to-veis kommunikasjonsprosess*. Poenget med at fiskeriministeren skulle luften myndighetenes standpunkter med fiskarlagets leder var å gi signaler om hva staten mente kunne godtas. Motsatt forsøkte Norges Fiskarlag å få satt "sine saker" på dagsordenen gjennom kontakten med politikerne.

Forhandlingsprosessens signaler kunne anvendes til å justere egne antakelser, men var dessuten viktig for å fremme eget syn og arbeide for at den andre justerte sine forventninger. En ytterligere grunn til å modifisere oppfatningen om passiv tilpasning er at fiskarlagets landsstyre, som var ansvarlig for den endelige beslutningen i organisasjonen, i sin vurdering la vekt på at prosessen var kjennetegnet av at det hadde vært *ført reelle forhandlinger*. Det var ikke bare Norges Fiskarlag som måtte endre oppfatning og redusere sitt krav, en godkjenning betinget at også staten viste forhandlingsvilje og kom fiskarlaget i møte. Spesielt menige medlemmer i fiskarlagets forhandlingsutvalg har understreket at *statens bidrag* og inntrykket av *jevnbyrdighet* mellom partene var forhold som ble tillagt vekt ved vurderingen av om resultatet kunne anbefales (*intervju 026/fiskarlaget*). Det måtte være en akseptabel drakamp.

Oppsummering

Med basis i den forutgående presentasjonen vil jeg trekke fram følgende forhold: For det første at det alltid har vært en betydelig avstand mellom utgangspunktene til staten og fiskarlaget. Med basis i relative størrelser er det påpekt at avstanden mellom krav og tilbud heller ikke har blitt klart redusert i løpet av perioden 1981-95, mens de absolutte tallene viser en tilnærming i takt med at omfanget på støtten ble skåret ned. Holder man seg til opprinnelig krav og tilbud, er det også dekning for å trekke en konklusjon om at Norges Fiskarlag var den av partene som ga seg mest i løpet av prosessen. Mens det var vanlig å møtes på halvveien, preges utviklingen av at fiskarlaget i økende grad ga seg mer enn staten i løpet av "hسته-handelen". Målt i beløp måtte fagorganisasjonen gi opp mye for å komme fram til anbefalte forslag om støtterammen.

For det andre er det fokusert på prosessen, fra opprinnelige krav og tilbud til det ble oppnådd et sluttresultat. Jeg har trukket fram to sider ved dette. Det ene er trinnene i prosessen med framleggelse av nye krav og tilbud, og hvor tiden gikk med til å avvete hverandres utspill. I tillegg er det pekt på at denne tautrekkingen var en modningsprosess knyttet til at de involverte, både på og utenfor den korporative arenaen, måtte tilpasse sine preferanser til hva som var et realistisk resultat. Utfallet ble derfor både vurdert ut fra hvilke tiltak som kunne iverksettes, og i forhold til om beslutningsprosessen avspeilet en viss likeverdighet mellom staten og Norges Fiskarlag.

VAR DET EN HESTEHADEL?

Dette gir grunnlag for flere spørsmål: Er det økt press fra staten som kan forklare at fiskarlaget ga seg så mye underveis, og som førte til at nivået på overføringene gikk ned? Hva er implikasjonene av at dette var en modningsprosess, og at andre forhold utenom selve sluttresultatet også ble tillagt vekt?

Både deltakernes egen oppfatning gjør det relevant å ta utgangspunkt i at denne delen var preget av strategi og tautrekking, og at dette var avgjørende for utfallet. I første del av drøftingen er jeg derfor opptatt av hva som ga staten mulighet til å

utøve press, og om en bedring i disse mulighetene kan forklare støttekuttene. Den andre delen er knyttet til en problematisering av om "hestehandel" er en dekkende beskrivelse, eller om også argumenter hadde betydning for at partene kom fram til anbefalte løsninger som innebar reduserte overføringer.

Grenser for forhandlinger?

I analyser av forhandlinger som en strategisk prosess framheves det at deltakerne kan ha innflytelse gjennom å påvirke skrittene i tautrekkingen. Erling Barth argumenterer, med basis i ikke-kooperativ spillteori, for at en part som har mulighet til å påvirke utviklingen i trekkene slik at ens eget forslag ligger lenge på bordet legger et premiss som fører til et utfall i egen favør (Barth 1988:11). Jeg skal ikke trekke inn det formale beviset for konklusjonen som hviler på relativt strenge forutsetninger, men drøfte fastsettingen av fiskeristøtten i lys av en slik innfallsvinkel.

Følges denne tankegangen er det mulig å gjennomføre følgende resonnement: Utgangspunktet er at fiskarlaget legger fram et justert krav på et trinn i prosessen. Dette ledsages av en understreking av at det var dette kravet organisasjonen hadde mulighet til å behandle i denne omgang, og at et nytt tilbud fra staten ikke kunne behandles før om fire timer på grunn av problemer med å samle landsstyret for nødvendig konsultasjon. Muligheten for utsettelse framkommer ved å organisere forhandlingene slik at det ikke forhandles direkte, i dette tilfellet mellom regjeringen og fiskarlagets ledelse, men via forhandlingsutvalg, agenter, med begrensede fullmakter som krevde at oppdragsgiverne ble involvert for å gi nye rammer i lys av prosessen (jf. Barth 1988:11, Schelling 1980:29). I forhold til Hovedavtalen ville et slikt premiss fra fiskarlagets side kunne styrke organisasjonen, fordi det innebar at statens neste tilbud måtte være gunstig. For å imøtekomme fiskerne og sikre at det fant sted en reell tilnærming var staten nærmest tvunget til å bevege seg mer enn det fiskarlaget hadde gjort⁸. Det

⁸ I sitt eksempel har Erling Barth i tillegg som utgangspunkt at det påløper kostnader som følge av at det ikke inngås noen ny avtale, og at dette er kostnader den som skal respondere må ta hensyn til. I hans eksempel tas det imidlertid utgangspunkt i at beslutningsprosessen foregikk

motsatte ville selvsagt være tilfelle dersom staten hadde mulighet til å påvirke - og utvide - tidsrammen for vurdering av situasjonen.

Hva har vært situasjonen ved fastsetting av fiskeristøtten? Er det noen av partene som har hatt et slikt overtak, slik at staten kunne manøvrere fiskarlaget til å godta "dårlige" tilbud? Problemet med å foreta en slik vurdering er selvsagt at det mangler detaljkunnskaper om hvordan partene forventet hverandres utspill, og hvilke muligheter de hadde til utsettelse gjennom utforming av fullmakter mellom oppdragsgivere og utvalg. Intervjumaterialet viser imidlertid at den siste delen var knyttet til å vente på hverandres utspill, og også med basis i figurene om skjæringspunktet er det mulig å se at det har vært ulik tidsmessig avstand mellom presentasjon av nye krav og tilbud. Når staten har vært opptatt av å sette en klar tidsfrist for når et resultat skulle foreligge, kan tidsaspektet, og forsøk på forsinkelser, være en faktor som kunne påvirke utfallet. Jeg har imidlertid problemer med å peke på at dette var et forhold som *enten* staten eller fiskarlaget kunne utnytte til egen fordel.

Etter min oppfatning er det også forhold ved gjennomføringen av denne beslutningsprosessen som tilsier at grunnlaget for bruk av strategiske utsettelser kan problematiseres. Jeg skal trekke fram tre forhold. Et poeng er at modningsprosessen tilsa at både utvalgsmedlemmene og oppdragsgiverne utviklet forventninger om sluttresultatet før den siste fasen, og at tautrekkingen vanskelig kunne gå i en helt annen retning. Akseptable resultater var ikke bare basert på hestehandelen, men grunnlagt på en mer omfattende beslutningsprosess. Et annet poeng, som jeg har trukket fram tidligere, er at støtteforhandlingene var en gjentatt prosess hvor det var muligheter til å lære. Denne kunnskapen kunne anvendes til å vurdere realiteten i forsøk på utsettelser, og også å forhindre slike forsøk.

etter at den gamle avtalen var gått ut. Ved fastsetting av fiskeristøtten ble det altså forhandlet før utløpet av gjeldende avtale, og det forelå derfor ingen slik kostnad.

Et tredje poeng, er den tette, også uformelle, kontakten i slutfasen. Dette hadde sammenheng med bevegelsen som fulgte nye krav og tilbud, men i tillegg var det tette relasjoner som følge av uformell kontakt mellom utvalgslederne samt mellom regjeringsmedlemmer og fiskarlagets valgte ledelse. Enten fiskarlaget eller staten forsøkte seg på utsettelse var det mulig å anvende de uformelle kanalene for å unngå bevisste forsøk på lange utsettelser og at prosessen stoppet opp. Den uformelle kontakten mellom det som var oppdragsgiverne tilsier at avstanden mellom dem ble mindre og at agentenes betydning ble redusert. Selv om fiskarlaget muligens var mest aktiv i å initiere kontakt til politikerne, var dette en gjensidig mulighet. Ut fra resonnementet til Schelling, som Erling Barth bruker i sin argumentasjon, skulle mulighetene til å binde seg tidsmessig dermed bli mindre. Selv om fullmaktene til statens utvalg ble mer entydige skulle ikke det endre situasjonen, fordi det, på motsatt måte, gjorde at det ikke var nødvendig å konsultere og henvise til at nye utspill måtte klareres med statsrådene. Det er derfor vanskelig å underbygge at staten gjennom å påvirke responstiden og behandlingstiden hadde mulighet til å øve press på fiskarlaget, og på den måten trykke støttenivået nedover.

Beslutningsprosessen høsten 1996, som ble trukket fram i kapittel fire, illustrerer betydningen av et fungerende forhandlingsapparat og av å unngå kommunikasjonsproblemer mellom oppdragsgivere og forhandlingsutvalg. Slike problemer førte til at man ble sårbar og åpnet seg for påvirkning. For en tolkning av denne prosessen, er at avgangen til statsråd Terje Rød Larsen og problemene knyttet til å fullmaktene for statens utvalg, førte til at staten satte seg selv under press fordi det ikke kunne gis tilbakemelding til Norges Fiskarlag. Situasjonen førte til en åpning mot politikerne, i dette tilfellet statsministeren, og det var en kontakt som fiskarlaget fikk brukt. Når det i intervjuene er lagt vekt på betydningen av å "være operativ", illustrerer dette tilfellet at en part kunne sette seg selv under press, og bli sårbar, dersom man ikke var i stand til å respondere på motpartens utspill. I denne situasjonen var det fiskarlaget som utnyttet utsettelsene staten måtte ha for å avklare situasjonen.

Til tross for at det er vanskelig å finne dekning for at utformingen av trinnene kan forklare utfall er det ikke en uttømmende drøfting av strategiske sider ved beslutningsprosessen. Det er også nødvendig å ta opp forhold som gikk mer direkte på partenes mulighet til å opptre strategisk og presse den andre. Jeg skal fokusere på mulighetene til å påvirke beslutningsprosessen gjennom å influere på informasjonsgrunnlaget, ved å binde seg eksternt, og gjennom bruk av ulike former for press.

Informasjon, bindinger og press

Det er flere ganger trukket fram at *informasjonsgrunnlaget* kan oppfattes som "skjevt" som følge av at staten ikke la fram noen omfattende, beregningsmessig, begrunnelse for sitt tilbud. I den forstand kunne det ligge til rette for å bruke informasjon som et strategisk virkemiddel, som manipulasjon overfor motparten og kanskje til og med manipulere i forhold til hva som var sannheten (jf. Schelling 1980:23). Andre forhold gjør det vanskelig å underbygge at informasjon kunne brukes til gunst for egen posisjon, enten det tas utgangspunkt i informasjon knyttet til situasjonen i fiskerinæringen eller kunnskap om de respektive standpunktene.

For informasjonen partene hadde om den økonomiske situasjonen i fiskerinæringen var i overveiende grad hentet fra de samme kildene, og den var delvis basert på informasjonsutveksling mellom sekretariatene. Dokumentasjonen var også vurdert gjennom interne drøftinger, og i de møtene som staten og fiskarlaget avvirket sammen for å vurdere utsiktene for kommende avtaleperiode. Dessuten var det et innslag av rutine, ved at informasjon ble samlet inn år etter år av sekretariatene, gjennom budsjettnemndas undersøkelser, og ved at medlemmene i de to utvalgene var kjent med forholdene etter å ha deltatt i flere år. Det vi kan kalle den *objektive situasjonen* var derfor et grunnlag som ikke uten videre gjorde det mulig å presse eller utmanøvrere motparten.

Hvilke spørsmål som ble reist varierte noe fra et år til et annet. Et sentralt trekk ved fastsettingen av fiskeristøtten har imidlertid vært kontinuiteten i hvilke saker som sto på dagsordenen. I tillegg var overordnede politiske standpunkt presentert, for

eksempel gjennom stats- og nasjonalbudsjettet, og ved utspill fra ulike organisasjonsledd i fiskarlaget som også var en del av det underlaget staten kunne arbeide ut fra. Sammen med stabiliteten i deltakelsen bidro dette til at de involverte satt med godt kjennskap til hvor den andre sto i forhold til ulike standpunkt. Selv om uformell kontakt ble brukt for å klargjøre mer detaljert hvor staten og fiskarlaget hadde hverandre, er det likevel vanskelig å underbygge at det var mulig å gi en svært skjev, eller kanskje "falsk", framstilling for å lure andre. Det er enda vanskeligere å underbygge at det skjedde noen endring som gikk i statens favør.

En mulighet til å *binde seg selv* og redusere egen handlefrihet, slik Thomas Schelling legger vekt på, er å fastslå offentlig at akseptasjon krever innfrielse av bestemte krav. Å binde seg kan være særlig effektivt i tilfeller hvor det skjer i forhold til et anerkjent prinsipp med oppslutning i omgivelsene. Offentlig forpliktelse gjør fallhøyden så stor at retrett er umulig. I tillegg vil det selvsagt klargjøre overfor andre deltakere at spørsmålet er særlig viktig, og at det er liten sjanse til å forvente innrømmelser. Dermed tvinges motparten til å være imøtekommende.

Framstillingen i forrige kapittel viste imidlertid at de prinsipielle spørsmålene ble behandlet med fleksibilitet, noe som kan svekke en slik antakelse. Også andre forhold tilsier at eksterne bindinger ikke var framtrødende. Det betinger en viss *åpenhet og ytre oppmerksomhet* om forhandlingene. Slike elementer var ikke merkbart framtrødende i forhold til Hovedavtalen for fiskerinæringen som korporativ arena. Beslutningsprosessen, hvor blant annet informasjon skulle gå via lederen for statens utvalg, var temmelig lukket, og ble i svært liten grad fulgt av media. Til tross for mulighetene for åpenhet, må det kunne hevdes at den *offentlige oppmerksomheten var begrenset*. For mens fastsettingen av jordbruksstøtten og lønnsoppgjøret skjer om våren, har fiskeristøtten fulgt kalenderåret⁹. Dermed ble ikke fiskernes inntekter direkte koblet til forholdene i

⁹ Dette gjelder i perioden 1981-95. Fra 1966 til og med 1974 ble også fiskeristøtten fastsatt om våren (Eliassen og Underdal 1983:12).

andre næringer, og sammenlignet med det andre yrkesgrupper oppnådde. Koblingen til den økonomiske politikken og den avsluttende behandlingen av statsbudsjettet medførte i tillegg at disse overføringene økonomisk sett utgjorde en svært liten andel på en omfattende og detaljert dagsorden. Slik det illustreres i kapitlet om Stortingets behandling var oppmerksomheten størst ved brudd, og dette var en brysom situasjon for regjeringen. Det ga oppmerksomhet, men den kom i etterkant, og kunne slik sett først og fremst påvirke bruken av midlene samt påvirke neste års runde. Når staten og fiskarlaget ble enige, som jo var det mest vanlige, var imidlertid den eksterne oppmerksomheten liten. Fiskeristøtten angikk også en relativt liten gruppe i samfunnet. Det var ikke slik, som ved landbruksforhandlingene, at konsumentprisene og dermed store kundegrupper ble direkte berørt av utfallet. Utfallet hadde i første rekke betydning for fiskerne, men det berørte selvsagt også andre grupper i fiskerinæringen uten at de pekte seg direkte ut på samme måte.

På bakgrunn av dette, er det også et poeng at *streik* i liten grad kunne fungere som en troverdig trussel fra fiskarlagets side. Fiskarstreiken i 1963 påvirket etableringen av Hovedavtalen for fiskerinæringen (Hallenstvedt og Dynna 1976:364ff.), og fraværet av dette som virkemiddel senere kan nok knyttes til at en streik først og fremst ville ha negative konsekvenser for fiskerne. Et slikt tiltak ville i liten grad ramme norske konsumenter som tredjepart, og presset mot involverte politikere ville derfor komme som følge av mindre sysselsetting og reduserte eksportinntekter. Som selvstendig næringsdrivende var det likevel fiskerne som måtte bære de største kostnadene ved det kortsiktige inntektsbortfallet, og som også ville miste inntekter på lang sikt dersom norsk fisk tapte andeler i det internasjonale matvaremarkedet. Men om streik ikke var noen reell trussel, hadde staten heller ikke sanksjonsmuligheter i form av "*lockout*". Utestengelse av en selvstendig yrkesgruppe utgjør ingen trussel fordi man i dette tilfellet måtte fjerne retten til fiske, eller hindre omsetning av fisk, og slike dyptgripende inngrep er vanskelig å forsvare både politisk og juridisk.

Da er det større grunn til å oppfatte det slik at mulighetene for press lå i den politiske prosessen. På den ene siden kunne staten uansett legge fram forslag for Stortinget. Fordi dette - også ved brudd - ble fulgt av flertallet i parlamentet lå fiskarlagets mulighet i å medvirke og legge premisser på den korporative arenaen. Trusselen fra staten var således at et forslag uansett kunne bli vedtatt som gjeldende politikk, og at nye tilbud var betinget av at fiskernes organisasjon var imøtekommende og reduserte kravet. Fiskarlaget hadde på den andre siden mulighet til å utnytte at et brudd kunne føre til kritikk mot regjeringen, og på den måten være en politisk påkjenning. Opphetet politisk debatt kan tyde på at brudd var belastende. Jeg vil likevel ikke betegne dette som en sterk trussel. Selv om fiskarlaget kunne aktivisere andre fiskeri- og kystinteresser var muligheten til politisk mobilisering noe begrenset. I tillegg er det mulig at kritikken mot fiskeristøtten som ble formulert i løpet av 80-årene førte til at andres interesse for disse overføringene utenfor fiskerinæringen avtok. Dermed var det vanskeligere for fiskarlaget å mobilisere andre grupper, og for staten ble det mindre belastning ved å ta brudd. Jeg skal komme tilbake til den politiske siden senere i kapitlet, men da i en annen sammenheng.

Det er ikke vanskelig å finne eksempler på at beslutningsprosessen i denne fasen var preget av en viss tautrekking. Staten og fiskarlaget ventet på hverandres utspill, de anvendte den tiden som var til rådighet, og utnyttet også mulighetene til uformell kontakt for å komme i land med et best mulig resultat. Samlet sett viser imidlertid denne gjennomgangen at det er vanskelig å finne klare belegg for at statens posisjon ga mulighet til å bruke strategiske manøvre og til å presse gjennom at overføringene skulle reduseres. Til det sto staten og fiskarlaget for likt med hensyn til informasjon og delvis i forhold til hvilke ressurser de kontrollerte. Oppfatningen av likeverdighet var også et premiss for at fiskarlagets deltakere ville akseptere et utfall. Det bør også trekkes fram at det er vanskelig å finne grunnleggende endringer som ga staten mulighet til å øke presset mot fiskarlaget, og tvinge gjennom kutt i overføringene. Grensene for press gjør at "forhandlinger" ikke alene kan være forklaringen på en markant reduksjon i fiskeristøtten. Dermed

er det ytterligere grunn til å undersøke om det kan gis fruktbare forklaringer ut fra en alternativ tilnærming.

Skjæringspunktet som fokuspunkt

For å undersøke hva som ligger mer i "hestehandelen" som beslutningsprosess vil jeg ta utgangspunkt i Schellings poeng om fokuspunkter, som ut fra hans oppfatning har betydning for implisitt koordinering og utvikling av antakelser om potensielle møtesteder. Slik avklaring, ut fra egne målsettinger og antakelser om hva andre finner akseptabelt, forekommer også i tilfeller hvor deltakerne har mulig til å utveksle synspunkter (Schelling 1980:73). Spørsmålet jeg vil reise er om og hvordan fokuspunkter er relevant for å forstå denne beslutningsprosessen. *Hva betød fokuspunkter for beslutningsprosessen om fiskeristøtten, og dermed for utfallet?*

Som det er redegjort for, var en del av partenes aktivitet innrettet mot å klargjøre hvor den andre sto og hvilke løsninger som var mulige. Slik kontakt fant sted mellom fiskeristatsråden og fiskarlagets leder for å drøfte spesielle spørsmål, og forhandlingslederne forsøkte gjennom uformell kontakt å klarlegge mulighetene for en anbefalt løsning i løpet av beslutningsprosessen. Behovet for kartlegging synes relevant når partene hadde svært forskjellig utgangspunkt, staten ikke ga noen omfattende begrunnelse for sitt tilbud, og når det tydeligvis alltid var fare for at beslutningsprosessen ikke ville føre fram til en anbefalt løsning.

I en slik sammenheng kan *skjæringspunktet* ha hatt en funksjon som koordineringspunkt, fordi det tidlig i prosessen ga en viss antydning om hva støtte-rammen ville bli. Men umiddelbart er det vanskelig å se at skjæringspunktet tilfredsstillende en annen side ved fokuspunkter i litteraturen, hvor det legges vekt på at de utmerker seg ved å ha *særegne kvalitative sider*. Prinsipielle spørsmål er en type forhold som kan skille seg ut fordi det er vanskelig å få til kompromisser rundt dem (Schelling 1980:111). Det er vanskelig å se bort fra dem, de koordinerer forventninger, og det er "steder" hvor en part kan sette seg fast. I tilknytning til lønnsforhandlinger er det argumentert for at fokuspunktene uttrykker en rettferdig-

hetsnorm partene aksepterer, og som bidrar til koordinere deres forventninger (Barth og Iversen 1989:26). I lys av dette blir det vanskelig å betrakte støtteforhandlingenes skjæringspunkt som et fokuspunkt. Det dreier seg om en numerisk størrelse, et beregnet gjennomsnitt av krav og tilbud, og er dermed vanskelig å tolke som uttrykk for bestemte prinsipper.

Tidligere har det kommet fram at prinsipielle spørsmål over et relativt langt tidsrom utgjorde et problematisk innslag ved fastsetting av fiskeristøtten, og at uenigheten medvirket til brudd. Men gjennomgangen i forrige kapittel illustrerer også at partene hadde en viss *fleksibel håndtering* av den betydelig uoverensstemmelsen som lå i uenigheten mellom prinsippene. De prinsipielle spørsmålene var i den forstand elastiske, og når ingen satte seg helt fast i forhold til dem, fungerte de ikke som klare fokuspunkt slik Schelling er opptatt av. Jeg vil imidlertid argumentere for at nettopp fleksibiliteten i forhold til de prinsipielle spørsmålene kan ha aktualisert kvalitative sider ved skjæringspunktet og gjort det til et aktuelt møtested.

Mitt poeng er at det å møtes på midten var en fordelaktig løsning i den forstand at Norges Fiskarlag og staten, målt i kroner, *ga seg like mye* i forhold til utgangspunktene. Ingen kom dårligere ut enn den andre, og det gjorde at eventuell kritikk kunne tilbakevises ved å peke på at det eksisterte en viss likhet, i det minste at ingen ble favorisert. Ved fastsettingen av fiskeristøtten gjorde et resultat nær skjæringspunktet at partene framsto som *jevnbryrdige*, og at det sett fra utsiden eksisterte en viss balanse i forholdet mellom dem (jf. Schelling 1980:77). Dette kunne ha betydning utenfor den korporative arenaen. Fiskarlaget kunne vise til dette overfor sine medlemmer, og staten kunne bruke forholdet ved kritikk om ettergivenhet overfor en pressgruppe¹⁰. Dermed forklares ikke utfall ut fra ressurskontroll eller evnen til strategiske manøvre, slik det er grunn til å forvente ut fra et strategisk perspektiv, men at man baserer seg på oppfatninger om hva de involverte finner rimelig. Dette er likevel et poeng som trekkes fram i litteraturen.

¹⁰ Slik det framgår av kapitlet om Stortinget kom Fremskrittspartiet med kritikk, og mente staten hadde vært for ettergivende overfor Norges Fiskarlag.

50/50-løsninger er aktuelle fordi involverte aktører oppfatter at et rimelig utfall som lik deling er bedre enn det som kan oppnås gjennom en mulig optimal strategi (Barth og Iversen 1989:26, Schelling 1980:72).

To innvendinger kan i første omgang rettes mot et slikt resonnement. Det ene er at partene egentlig ikke var jevnbyrdige, men at rekkefølgen mellom krav og tilbud gjorde at staten definerte skjæringspunktet og indirekte dermed sluttresultatet. Selv om det kan ha noe for seg at staten var den sterkeste parten, er det også forhold som gjør at fiskarlagets atferd må tillegges betydning. Var fiskarlagets krav på 1800 millioner, kunne statlige tilbud på 100, 300 eller 500 millioner antyde en ramme på 950, 1050 eller 1150 millioner kroner. Trolig var handlefriheten enda mer begrenset, fordi et tilbud på bare 100 millioner ville uttrykke en markant forskjell i oppfatninger, og skulle man komme i land krevde det at staten var ettergivende. Den andre innvendingen knytter seg at "tautrekkingen" var uten betydning når resultatet i stor grad ble gitt gjennom en beregning av skjæringspunktet. Opplysningene som framkommer gjennom intervjuer og i annen informasjon, er imidlertid at den intensive beslutningsprosessen ble utnyttet. Hensikten med den betydelige aktiviteten og de mange kontaktpunktene var å påvirke resultatet. Poenget er likevel at dette resultatet måtte tilfredsstillere flere krav. I tillegg til de materielle sidene, var det også viktig at det innfridde deltakernes oppfatning av hva som var et rettferdig resultat.

Selv om skjæringspunktet gir inntak til noen sider ved beslutningsprosessen er det samtidig viktig å påpeke at Norges Fiskarlag "tapte" dette møtestedet. Glidningen bort fra 50/50-løsningen var til stede allerede på 80-tallet, men tydeliggjøres i løpet av 90-årene. Sammenholdes dette med Schellings poeng om fokuspunkter er glidningen en illustrasjon på de problemene fiskarlaget hadde med å finne alternative punkter til å sette seg fast. Dette er i samsvar med gjennomgangen av de prinsipielle spørsmålene i forrige kapittel, hvor det ble dokumentert at organisasjonen hadde vansker med å få gjennomslag overfor staten. Det som kommer fram her er imidlertid at et slikt gjennombrudd var nødvendig fordi det som var et "naturlig" møtested i forhandlingssammenheng ikke lenger hadde samme

relevans. Drøftingen i forrige kapittel identifiserte noen mulige grunner til fiskarlagets manglende gjennomslag for sine krav, men det trenges i tillegg en kvalitativ vurdering for å få fram hva som gjorde at organisasjonen kom så fundamentalt på glid, slik tallene i dette kapitlet illustrerer. Dette innebærer et skifte i den forstand at det ikke fokuseres på prosessen, og hva som gjorde den akseptabel i seg selv, men at det er innholdsmessige aspekter, i dette tilfellet kvalitative sider ved arbeidstid, som drøftes. Som jeg skal vise i neste kapittel hadde fiskarlaget et rettferdighetsproblem knyttet til arbeidstid som ga vansker med gjennomslag, men dette er altså rettferdighet knyttet til noe annet enn en 50/50-løsning.

I denne omgang er det imidlertid grunn til å foreta en ytterligere undersøkelse av prosessen for å klargjøre om argumenter hadde betydning for "hestehandelen".

Likeverdighet og argumentasjon

Av den grunn vil jeg ikke helt forlate skjæringspunktet fordi denne type utfall gjør det nødvendig å problematisere oppfatningen om at strategiske manøvre var det helt dominerende og avgjørende elementet ved denne fasen. Denne oppfatningen innebærer, slik jeg har forsøkt å undersøke, at resultatet var en konsekvens av de ressursene aktørene kontrollerte og deres evne til å handle strategisk. Det skjæringspunktet imidlertid indikerer, og som også underbygges gjennom intervjuene, er at prosessen måtte inneholde noe mer og tilfredsstillende betingelser som går ut over dette. Etter det jeg kan forstå må en 50/50-tilnærming samt kravene til forløp og samhandling innebære at det ble stilt noen *rettferdighetskrav* til prosessen, og til hva som skulle realiseres gjennom fiskeristøtten. Her er prosessen viktig, og det er mulig å identifisere flere elementer som bør vurderes nærmere for å få fram hva som ble oppfattet som rimelig. Det dreier seg om forventninger til den andre parten, forholdet mellom staten og fiskarlaget, og argumenters plass i forhold til innholdsmessige sider ved fiskeristøtten.

Jeg starter med poenget om at resultatet ble vurdert ut fra forventninger om den andres partens bidrag i beslutningsprosessen. Skjæringspunktet indikerer at det lå en forventning om et resultat hvor staten og fiskarlaget ga like mye. Å møtes

slik, midt mellom utgangspunktene, var tydeligvis en tilfredsstillende løsning for fiskarlaget, slik de altså oppnådde for de første avtalene etter faseinndelingen. Å møtes på halvveien er den klareste ytre indikasjonen på hva som var forventet, men ikke den eneste. Forventningene dreide seg også om noe mer. Selv om 50/50-løsningen ble forlatt, framkom det gjennom intervjuene at det fortsatt fantes en tilsvarende type krav eller betingelse, for fiskarlagets vedkommende knyttet til at organisasjonen ble oppfattet som en *likeverdige partner*. Likeverdigheten som er trukket fram i intervjuene kan betraktes som et generelt poeng, og av informantene ble det ikke knyttet direkte til en betingelse om at partene måtte bevege seg like mye fra sine respektive utgangspunkt. Jevnbyrdige parter innebar at det ble tatt hensyn til, for fiskarlagets vedkommende, det organisasjonen hadde forsøkt å få ivare tatt gjennom prosessen. Når det kan påvises at fiskarlaget ga seg mer enn staten, er det ut fra informantenes utsagn vanskelig å se dette som et utslag av ekstraordinært press mot organisasjonen. Intervjuene gir ikke grunnlag for å trekke en konklusjon om at de opplevde at likeverdigheten ble borte. Hadde de involverte opplevd det de mente var et utilbørlig press fra staten vil jeg tror at fiskarlaget ikke ville akseptert reduksjonen.

Hva som var et rimelig forløp kan vanskelig oppfattes som gitt, en størrelse eller et krav som var gitt forut for beslutningsprosessen. Ut fra poenget om modning må de heller betraktes som en type *subjektive standarder* som deltakerne måtte justere i løpet av beslutningsforløpet. Preferansene ble til en viss grad endret underveis (jf. Underdal 1992:229). Dette forløpet, med likeverdighet og modning, og hvor partene gikk gjennom en viss læringsprosess, gir grunnlag for å hevde at *argumenter* hadde en mer framtrødende plass enn det bruken av uttrykket "hestehandelen" skulle tilsi. Jeg skal forsøke å underbygge dette.

Den skrittvis tilnærmingen, som er skissert i figurene foran, impliserer at modningen som fant sted, var en tilpasning av forventninger i forhold til et *beløp*, som skulle være avtalens ramme. Denne summen utgjorde kjernen i "hestehandelen", og var grunnlaget for den skrittvis tilnærmingen hvor partene avventet og vurderte hverandres utspill. Det er imidlertid grunn til å minne om at

prosessen strakk seg over et lengre tidsrom, og at forventningene skulle justeres i forhold til mer enn et beløp. For under det konkrete beløpet dreide fiskeristøtten seg om substansielle forhold. Disputten om støtterammen var knyttet til målsettinger om fiskerinæringens utvikling og hvilke tiltak som eventuelt skulle iverksettes på grunnlag av overføringene. For fiskarlaget var spørsmålet særlig knyttet til hvordan fiskerne som gruppe kom ut sammenlignet med andre aktører i arbeidslivet. Det var disse innholdsmessige sidene partene måtte "modnes" i forhold til. Rent intuitivt er det lett å se at det er enklere for en aktør å justere forventningene dersom det gis en begrunnelse, og man gjennom begrunnelsen kan forstå hvorfor den andre holder på et bestemt standpunkt. Dette vil ikke minst være tilfelle når det var anvendt tid og ressurser til å frambringe et underlagsmateriale slik at standpunkt kunne begrunnes. Det blir dermed vanskelig å se bort fra at bruk av argumenter var et viktig element i prosessen.

For informasjonen om *partenes framgangsmåte* som er skissert, viser at fiskarlagets krav var begrunnet med utgangspunkt i fiskerinæringens situasjon, at staten mente overføringene burde reflektere politiske forhold, og underveis gjennomførte partene vurderinger om hvilke tiltak som burde prioriteres. Et viktig kjennetegn ved prosessen var at de respektive synspunkt måtte underbygges for at det skulle være mulig å nå fram. I en forstand var beslutningen om fiskeristøttens nivå og avsetting til ulike tiltak organisert nettopp slik at troverdig informasjon og argumentasjon sto sentralt. Partene skulle arbeide sammen om grunnlaget, og måtte argumentere for sin oppfatning.

Framgangsmåten med lite samhandling i slutfasen, og hvor man skulle bli mer mottakelig som følge av forsøk på uthaling, var en side ved prosessen. Men "modningen", tilpasningen av forventninger om hva som skulle bli resultatet og hva fiskeristøtten skulle reflektere, må også oppfattes slik at argumentasjon var et bidrag i utviklingen fram til et resultat. Bevegelsen knyttet til et avtalebeløp var tuftet på det grunnlaget som var lagt tidligere, og hvor argumentene hadde sin plass. Det er også et poeng at støtten i neste omgang skulle avsettes til bestemte tiltak, og plasseres i forhold til både tidligere vurderinger og støtterammen. Selv

om enkelte av medlemmene i fiskarlagets utvalg hadde problemer med å se en klar sammenheng mellom de ulike delene, er det samtidig vanskelig å forstå at det var mulig med en total frikobling mellom de ulike delene, fasene, i beslutningsprosessen. I den sammenheng er det også et poeng at fiskarlaget i sine interne vurderinger av beslutningsprosessen ikke koblet utfallene til forhandlingsinstitusjonen og en ren tautrekking om beløp, men la vekt på at problemene skyldtes at staten var lite imøtekommende i forhold til innholdsmessige sider, for eksempel arbeidstid.¹¹

Det er også i lys av et slikt *argumentasjonsmodus* at forholdet mellom lederne av de to utvalgene blir et viktig element, og at det blir mening i å framstille det slik det ble gjort i intervjuene. *Personkjemien* og den personlige tilliten, er trukket fram som et sentralt element, fordi det ga grunnlag for å utveksle informasjon og å avklare hvilke løsningsmuligheter som forelå. Dersom utøvelsen av de to rollene kun hadde vært kjennetegnet av strategiske valg og iverksettelse av de manøvrene som ga best resultat, virker det sannsynlig at denne typen relasjoner, at personkjemien, hadde hatt mindre betydning. Problematismen av de personlige relasjonene illustrerer ikke bare at dette hadde betydning, men at de kan forstås som noe annet enn et strategisk virkemiddel. Tillit og mulighet til å utveksle informasjon var sentralt for å føre prosessen fram til et anbefalt forslag, og ble ikke knyttet til hvordan den personlige kontakten ensidig kunne utnyttes strategisk til egen fordel. Det utelukker selvsagt ikke at en slik strategisk bruk kunne ha funnet sted, men i forhold til fiskeristøtten er det et poeng at den stabile personsammensetningen gjorde at forhandlingslederne ville møtes igjen. Å misbruke tillitsforhold var derfor noe som kunne svekke anseelsen både i neste runde, og i andre sammenhenger hvor staten og fiskarlaget møttes. Det kunne selvsagt også føre til at det ble tatt revansj (jf. Scharpf 1997:137f.).

Bruk av argumenter var viktig, men hva betyr dette i forhold til det analytiske skillet mellom argumenter og forhandlinger? Dreide det seg om en fullt ut strategifri

¹¹ Se for eksempel brev med orientering om fiskeriavtaleforhandlingene (Jnr. 1735/86 , J. 1759/87, J. 2008/88).

diskusjon, hvor man bøyde seg for beste argumenter, og hvor det ble oppnådd konsensus? Gitt kunnskapen om denne beslutningsprosessen, er det mer enn en tvilsom konklusjon å oppfatte denne fasen slik. Målt ut fra den opprinnelige avstanden mellom krav og tilbud kom ikke staten og Norges Fiskarlag nærmere hverandre gjennom de årlige beslutningsprosessene, og det er vanskelig å etterspore en form for konsensus mellom dem. Det som derimot er synliggjort, er at det å bringe inn og argumentere for sitt syn var viktig for å få aksept hos motparten, og dermed for sluttresultatet. Den tautrekkingen som fant sted om støttens omfang hadde basis i den argumentasjonen som ble lagt fram og hvor man forsøkte å overbevise andre. Hovedavtalen for fiskerinæringen må altså oppfattes som en arena hvor det var etablert en viss enighet om fiskeristøttens formål, og denne plattformen, som likner på Eriksens avgrensning av provisorisk enighet (Eriksen 1999:58f.), gjorde det mulig å fastsette den økonomiske rammen gjennom en "hestehandel". Det fantes en prinsipiell uenighet, men denne var delvis satt til side, som gjennom kartlegging av arbeidstid, og var ikke et så stort problem at det forhindret kompromiss om støttebeløpet.

Korporativ arena under hierarkisk kontroll?

Gjennomgangen i dette kapitlet medfører at "hestehandelen" har *paradoksale trekk*. På den ene siden er det mulig å trekke fram balanse og likeverdighet som et element av betydning for prosessen. Jeg har også pekt på at bruk av argumenter hadde betydning for resultatet. Men samtidig viser tallene som er presentert, om forholdet krav, tilbud og støtteramme, at fiskarlaget var den av partene som beveget seg mest i forhold til sitt utgangspunkt. Det ble akseptert støtterammer som, relativt sett, ble lavere og lavere i forhold til det kravet fiskernes organisasjon hadde fremmet overfor myndighetene. "Balanse" kan derfor ikke være et uttrykk for at partene ga seg like mye, at de møttes på halvveien slik skjæringspunktet var et eksempel på.

Jeg skal undersøke om det er mulig å forstå dette med utgangspunkt i at Hovedavtalen var et tiltak for å realisere bestemte målsettinger i den offentlige politikken. Poenget er at avtalen inngikk i et politisk hierarki, og hvor plasseringen

av den korporative arenaen medførte at fiskarlaget måtte innordne seg politiske målsettinger. Dersom dette er riktig kan det også bidra til å forklare hvorfor innslaget av argumentasjon var et viktig element, og kan bidra til å forklare reduksjonen i fiskeristøtten.

Fritz W. Scharpf argumenterer for at statens overordnede rolle har betydning i sammenhenger hvor interesseorganisasjoner inviteres til å delta i utformingen av offentlig politikk gjennom forhandlingsordninger. Hans poeng er at det defineres institusjonelle rammebetingelser i det han kaller "*skyggen av hierarkisk autoritet*". Med det forstår Scharpf at ulike arenaer, som korporative ordninger, ikke er fullt ut selvstendige arenaer med frie forhandlinger, men at de må ses på som trinn i et hierarki med aktører lengre opp. Når forhandlingene på den måten rammes inn, har det konsekvenser både for interaksjonen og hva som er mulige utfall av beslutningsprosessene (Scharpf 1997:205).

Et viktig forhold er den *disiplinerende effekten* på samhandlingen. Det krever at partene er reelle og seriøse deltakere. De kan av den grunn ikke opptre direkte uansvarlig eller rent opportunistisk fordi utilbørlig atferd kan kritiseres, kan appelleres til, og eventuelt sanksjoneres av de aktørene som er plassert høyere i hierarkiet. Et annet forhold i tillknytning til dette, er at *resultatene* fra den korporative arenaen skal *vurderes av andre*, enten de munner ut i lovforslag eller som for fiskeristøtten har budsjettmessige konsekvenser. Deltakerne på den korporative arenaen står dermed ikke fritt til å definere hva som skal være løsninger, men forhandler innenfor et mulighetsrom som begrenses av det politisk mulige og akseptable (Scharpf 1994:41). Dette har betydning for hvordan "hestehandelen" som beslutningsprosess kan forklares.

Momentet hos Scharpf om en vurdering av resultatene i ettertid innebærer et krav om *innholdsmessig evaluering* som, etter det jeg kan forstå, har relativt vidtrekkende konsekvenser, også i en analytisk sammenheng. Han legger selv vekt på den disiplinerende effekten som ligger i dette. I tillegg til å begrense mulighetene for utøvelse av strategisk aktivitet, innebærer dette en betingelse om å

kunne gi *akseptable begrunnelser*. Det var gjennom argumentasjon resultater kunne rettferdiggjøres, og det var mulig å få aksept hos aktører utenfor den korporative arenaen for at utfall var i overensstemmelse med de politiske målsettingene slik at det var grunnlag for offentlig støtte. Fritz G. Scharpf viser dermed til at det *eksisterer grenser for forhandlinger*, ikke først og fremst med hensyn til mulige virkemidler, men ut fra nødvendigheten for begrunnelse og andres aksept.

I samsvar med det jeg har argumentert for tidligere, kan behandlingen av fiskeristøtten plasseres i en slik ramme, og det er også i en slik sammenheng det blir naturlig at argumentasjon hadde relativt stor plass. For overføringene var et spørsmål som skulle passere regjeringen, men særlig Stortinget, som høyere nivåene for Hovedavtalen. Materialet som ble samlet inn for å få et bilde av situasjonen var ikke bare utgangspunktet for fastsettingen av støtten, poenget er at dette ga mulighet til å begrunne behovet for økonomiske overføringer til fiskerier næringen. At det var en sammenheng til de fiskeripolitiske målene, og at virkemidlene var treffende i forhold til den økonomiske situasjonen i fiskerier næringen kunne ikke bare framkomme gjennom en tautrekking hvor tilfeldigheter avgjorde resultatet. Beslutningene måtte, i det minste til en viss grad, framstå som en *fornuftsprosess* hvor det ble grunnlagt at forslaget var et adekvat svar på de problemene man sto overfor.

Men samtidig som det kan påvises at regjeringens presentasjoner tok utgangspunkt i dette som en fornuftsprosess, er paradokset at utredninger og diskusjoner ikke uten videre ga tilnærming mellom staten og fiskerier næringen. Den absolutte avstanden mellom krav og tilbud ble redusert, men det var ikke tilfelle målt ut fra en sammenligning av relative størrelser. Fornuftsprosessen og taktikkeriet, som Eivind Bolle kritiserte, gikk langt på vei hånd i hånd. I forhold til fiskeristøtten hadde derfor spørsmålet om begrunnelse en noe betinget status. Men selv om sammenhengen var problematisk, betyr ikke det nødvendigvis at grunnleggelse var uten verdi. For ved fastsettingen av fiskeristøtten utgjorde dette et fundament som tautrekkingen hvilte på, ikke omvendt. Dersom det ikke fantes grunnlag for

overføringer ut fra de målene i Hovedavtalen, ble heller ikke "hestehandelen" relevant.

Selv om de to beslutningsmåtene i en forstand gikk hånd i hånd var det altså en motsetning mellom dem, og staten og fiskarlaget greide ikke å løse den på en måte som førte til tilnærming. Hvorfor dette var vanskelig å få avklart lar jeg ligge her. I neste kapittel skal jeg imidlertid peke på innholdsmessige sider som ga problemer, og fordi politikerne oppfattet avstanden som et problem skal jeg i kapitlet om Stortinget vurdere om - og hvordan - det hadde vært mulig å få til den avklaringen man ønsket.

Forståelsen av korporative ordninger som kan utledes av posisjonen hos Scharpf, med vekt på hierarki og nødvendigheten av begrunnelser, illustrerer at dette er en type underliggende beslutningsarenaer som er knyttet til offentlig politikk. Korporative ordninger er fundert på instrumentelle styringshensyn, og når disse kobles til politiske målsettinger innebærer det at beslutninger skjer i "*skyggen av staten*" (Scharpf 1997:204). Dette er viktig av to grunner, og begge har implikasjoner for interesseorganisasjonene. Det ene er at staten, som en hovedaktør i politikktutforming, får en særlig framtrædende rolle og er ansvarlig for å iverksette de politiske mål. På korporative arenaer vil beslutninger i særlig grad sentrere rundt myndighetene. Staten blir, om ikke den dominerende aktøren, i alle fall en kjerneaktør som beslutningene vil sentreres rundt. Det andre poenget er at målsettingene på vedkommende politikkområde vil legge premisser og sette rammer som deltakerne må relatere sine beslutninger til. Deltakende interesseorganisasjoner må således akseptere og tilpasse seg innholdet i den offentlige politikken, noe som i tilfellet Hovedavtalen innebar at fiskarlaget måtte godta at støtten skulle ses i sammenheng med politiske målsettinger, spesielt fiskeripolitiske mål. Følges linjen helt ut innebærer det at organisasjonen måtte akseptere endringer i offentlig politikk, som i dette tilfellet innebar reduksjon i overføringene.

Dette innebærer at korporative ordninger ikke kan ses isolert, men at de kobles til utforming og reformulering av offentlig politikk på områder som er særlig relevante for vedkommende arena. På den måten blir et viktig neste steg å vurdere nærmere hvilke endringer som skjedde med de politiske målsettingene for fiskeristøtten, fordi dette er grunnlaget for at staten kunne foreta den omleggingen jeg er optatt av å skissere her.

Men det er en annen, og jeg tror også viktigere, grunn til å undersøke diskusjonen om fiskeristøtten som del av offentlig politikk. Dette skyldes at den skisserte forklaringen på reduserte overføringer tar vekk oppmerksomheten fra Norges Fiskarlag og nedtoner organisasjonens rolle. En ting er at fortolkningen basert på hierarki med staten på toppen blir for streng i forhold til beslutningsprosessen for fiskeristøtten. Den er for eksempel ikke forenlig med oppfatningen om relativt likeverdige parter, men gir i stedet inntrykk av at fiskernes fagorganisasjon ble påtvunget en offentlig politikk. Vanskene med å ta utgangspunkt i en forklaring med hierarki og statlig dominans henger også sammen med undersøkelsen av Stortingets rolle som presenteres senere. For medlemmene i fagkomiteen var det nemlig et poeng å ikke styre den korporative arenaen for sterkt. Oppfatningen var at dersom politikere brukte sin posisjon, som overordnet i hierarkiet, til å legge premisser som ivaretok statens interesser, ville det forrykke balansen mellom staten og fiskarlaget. En slik ubalanse ble oppfattet som uheldig. Den uformelle kontakten mellom politikere og fiskarlagets ledelse, men ikke minst behandlingen av de prinsipielle spørsmålene, illustrerer dessuten at fiskernes fagorganisasjon arbeidet aktivt for å påvirke offentlig politikk og dermed mulighetsrommet for beslutningsprosessen på den korporative arenaen. Staten kunne påvirkes, dette var ikke et entydig og gitt hierarki.

Dermed er det ikke bare statens synspunkter som er avgjørende, men enda viktigere å undersøke hvordan fiskarlaget argumenterte i diskusjonen om fiskeristøttens mål. Med utgangspunkt i fiskarlagets posisjon er det nødvendig å søke svar på spørsmål som er knyttet til to områder. I forrige kapittel ble det pekt på problemene med å skaffe beslutningsunderlag som ga mulighet for diskusjon

av spørsmålet. Men under dette var indikasjoner om at fiskarlaget hadde flere problemer knyttet til å få gjennomslag for arbeidstidskompensasjon. Det er derfor nødvendig å se dette prinsipielle spørsmålet i lys av diskusjonen om fiskeristøttens målsettinger. Formålet er å drøfte hvilke sider det var ved organisasjonens krav og de argumentene som ble brukt, som gjorde at kravet fra fiskarlaget ikke ble en realitet. a) Hvilke sider ved debatten om fiskeristøtten gjorde at Norges Fiskarlag fikk problemer med sitt arbeidstidskrav? Dette spørsmålet retter seg først og fremst mot fiskarlagets forsøk på å vedlikeholde og øke støtten. Det relaterer seg ikke direkte til det grunnleggende spørsmålet om hva som gjorde at støtten gikk gjennom en omfattende reduksjon med tilslutning fra fagorganisasjonen. Når jeg antar at dette ikke bare kan skyldes statlig dirigering er det derfor også nødvendig å drøfte svar på følgende spørsmål: b) Hva var det argumentene i debatten om fiskeristøttens målsettinger som gjorde at fiskarlaget valgte å akseptere de store kuttene i overføringene?

Dette behandles i neste kapittel når det med utgangspunkt i den offentlige diskusjonen om Hovedavtalen for fiskerinæringen drøftes hva som gjorde fiskeristøtten til et legitimitetsproblem.

Avslutning

Dette kapitlet har vært en gjennomgang og analyse av den delen av beslutningsprosessen som deltakerne har kalt "hestehandelen", og hvor man med utgangspunkt i framlagte krav og tilbud forsøkte å komme til enighet om en ramme for fiskeristøtten. I kapitlets første hoveddel presenterte jeg "hestehandelen" som prosess gjennom å skissere forløpet i tilnærmingen mellom utgangspunktene hos fiskarlaget og staten. I tillegg til den skrittvisse bevegelsen i form av nye krav og tilbud som foregikk på den korporative arenaen har jeg lagt vekt på hvordan staten og fiskarlaget aktiviserte hele sitt forhandlingsapparat, og på den måten forsøkte å klarlegge og bearbeide den andre partens standpunkt. Beslutningsprosessen dreide seg dermed ikke om å realisere noen entydige og forhåndsdefinerte preferanser, men om et forløp, en "modningsprosess", hvor man forsøkte å bearbeide oppfatningen om mulige utfall underveis i samhandlingen. Modning var

en nødvendig justering for at staten og fiskarlaget skulle komme fram til anbefalte løsninger, ikke minst sett i forhold til hvilke interne forventninger som var skapt i forkant av prosessen.

Gjennomgangen i kapitlet viser at fiskarlaget gjennomgående var den av partene som beveget seg mest i forhold til det utgangspunktet man tok gjennom formulering av støttekravet. Dette var en gradvis utvikling i perioden 1981-95. Mens staten og fiskarlaget i første del av 80-årene ble enige om avtalesummer som lå nær "skjæringspunktet", kom støtterammene etter hvert til å ligge stadig nærmere statens første tilbud. Sett i relasjon til reduksjonen i overføringene er det derfor liten tvil om at resultatet var minst tilfredsstillende for fiskarlaget i forhold til de forventninger man hadde på forhånd.

I kapitlets andre hoveddel var det nødvendig å drøfte om beslutningsprosessen hadde karakter av en tautrekking, og om reduksjonen i støtten dermed framkom ved at staten utmanøvrerte eller presset fiskarlaget i "hestehandelen". En konklusjon fra denne drøftingen er at staten, og tilsvarende fiskarlaget, hadde få muligheter til å tvinge gjennom innrømmelser fra den andre parten som ga et overtak. Dette gjaldt for eksempel i forhold til muligheten for å definere tidsrammen for behandling av krav og tilbud, at de vanskelig kunne skaffe seg overtak gjennom manipulasjon med informasjon, og at verken fiskarstreik eller statlig utestengelse (lock out) var spesielt relevante virkemidler. Jeg har imidlertid pekt på at staten til en viss grad hadde en privilegert posisjon ved at regjeringen kunne fremme forslag for Stortinget også når fiskarlaget ikke anbefalte støtterammen. Fagorganisasjonen kunne derfor stå overfor et valg mellom å få fram og anbefale et middels dårlig forslag, eller risikere at Stortinget ble forelagt et statlig tilbud som var enda dårligere. Løsningene fra den korporative arenaen skulle være et bidrag til offentlig styring, og måtte derfor være tilpasset målsettinger for offentlig politikk. Det kunne også gi staten en privilegert posisjon, men jeg har pekt på at det er nødvendig med en nærmere undersøkelse av statens og fiskarlagets medvirkning i diskusjonen om fiskeristøttens målsettinger.

En slik undersøkelse er ikke minst nødvendig fordi det er flere trekk som peker i retning av at merkelappen "hestehandelen", om den ikke var direkte misvisende, i alle fall ikke ga et helt dekkende bilde av aktiviteten i denne fasen. Etter min oppfatning er det vanskelig å underbygge at det kun var press og strategier fra statens side som førte til kuttene i overføringene. Et slikt trekk er understrekingen av likeverdighet mellom staten og fiskarlaget, et annet at det var viktig for beslutningsforløpet og mulighetene for anbefalte løsninger at lederne for de to utvalgene hadde gode, fortrolige relasjoner. Jeg har også argumentert for at utveksling av argumenter måtte være en del av beslutningsprosessen, fordi det var gjennom prøving av synspunkter i diskusjon at aktørenes oppfatninger kunne "modnes". Det er også i lys av en slik rasjonalitetsform at et tillitsfullt forhold mellom delegasjonslederne har betydning. Endelig har jeg pekt på at plasseringen av den korporative arenaen gjorde at resultatene skulle vurderes av andre, og at de av den grunn ikke kunne framstå som et utslag av en tilfeldig prosess men måtte underbygges.

Avtaleår	Tilbud i prosent av krav	Avtale-sum i prosent av krav
1981	50,5	76,2
1982	27,9	67,0
1983	33,2	(52,1)
1984	29,5	(54,1)
1985	41,0	70,5
1986	35,4	67,1
1987	24,3	(42,1)
1988	24,8	53,6
1989	19,4	53,8
1990	20,3	(45,6)
1991	19,3	42,2
1992	23,4	45,1
1993	13,7	29,4
1994	12,6	26,1
1995	24,0	48,0

Tabell V6.1 Beregning av statens første tilbud og avtale-beløpet som relativ størrelse til fiskarlagets krav i forhandlingene.