

Kapittel 7

Hovedavtalen: Et legitimitetsproblem?

Innledning

I de foregående kapitlene er det ikke gått nærmere inn på hvilke innholdsmessige sider ved fiskeristøtten som gjorde at fiskarlaget kunne akseptere reduksjon i overføringene. Formålet med dette kapitlet er å fokusere på debatter og vedtak om målsettingene ved disse overføringene, og ut fra dette undersøke hvilke grunner fiskarlaget hadde for å aksepterte kuttene. Spørsmålet er altså: På hvilken måte kan reduksjonen i støtten ha sammenheng med innholdet i støttepolitikken?

Hovedavtalen var grunnlagt på at overføringene skulle bidra til å sikre fiskerne et rimelig *inntektsgrunnlag*, og å bidra til *omstilling* for å oppnå en lønnsom struktur. Dette utgjorde avtalens opprinnelige *legitimitetsgrunnlag*, og for fiskarlaget var spesielt inntektssiden viktig. Senere ble også distriktspolitiske målsettinger en sentral begrunnelse for overføringene under Hovedavtalen for fiskerinæringen. Fra midten av 1970-årene, men spesielt i løpet av 80-årene, kom det kritikk som rammet ulike sider ved fiskeristøttens legitimitetsgrunnlag. En del av kritikken knyttet seg til strukturvirkningene av måten fiskeristøtten ble brukt på. Bygdeutvalget som la fram en offentlig utredning i 1984 tok for seg bruken av offentlige overføringer for å realisere målet om å opprettholde bosettingsmønsteret, og mente at det var nødvendig med en omlegging av fiskeristøtten for å ivareta målsettingen bedre. Både i denne og annen kritikk var det særlig ordningen med *inntektsstøtte* som ble kritisert, og det ble en særlig utfordring for fiskernes organisasjon å imøtegå denne kritikken.

Det empiriske grunnlaget i dette kapitlet er debattene som fulgte i kjølvannet av viktige innvendinger som ble reist mot fiskeristøtten, spesielt i løpet av 80-årene. Med utgangspunkt i at støtten skulle bidra til å sikre fiskernes inntekt, tilpasning av strukturen i fiskerinæringen til lønnsomhet, og opprettholdelse av bosettingsmønsteret trekkes det fram tre hovedforhold. a) Innvendingene mot strukturvirkningene; b) diskusjonen om inntektsfordelingen; og c) prosessen som førte til

at fisk og fiskeprodukter ble en del av frihandelen innen EFTA. Dette følges opp med en presentasjon av fiskarlagets håndtering og respons på kritikken. Denne gjennomgangen brukes som grunnlag for å drøfte holdningen i Norges Fiskarlag til støtten, og til å diskutere hvorfor dette kunne føre til at lavere overføringer ble godtatt. Hvordan ble kritikken mottatt, og hvilke reaksjoner utløste den? Det som skal undersøkes er dermed hvordan fiskarlaget forsøkte å begrunne overføringene, og hvordan argumentasjonen ble utfordret gjennom debatten om fiskeristøttens virkninger og fordeling på forskjellige tiltak. Hva var Norges Fiskarlags begrunnelse for fiskeristøtten, og hva gjorde at den ble utfordret? På hvilken måte ble denne argumentasjonen et problem for organisasjonen? Var kritikken mot støttepolitikken så velbegrunnet, og endringene i rammebetingelsene så markant, at fiskarlaget måtte godta reduksjoner?

Kapitlet består av tre hoveddeler. Først redegjøres det for de tre hovedforholdene som er relevant i forhold til diskusjonen om legitimitetsspørsmålet og reduserte overføringer. Dette er bakgrunn for en presentasjon av fiskarlagets respons. Tredje del starter med å relatere de tre debattene til utviklingen i fiskeristøtten for å vurdere hvilke av disse prosessene som har vært viktige for nedskjæringene. Dette er grunnlaget for å drøfte mulige forklaringer på at reduksjonen ble akseptert av Norges Fiskarlag.

PROBLEMENE OG BEHOVET FOR ENDRING

Fiskeristøtten som møllestein

Den sterke veksten i overføringene som fant sted i andre halvdel av 70-årene førte til at det ble stilt spørsmål ved om Hovedavtalens sentrale målsetting, varig lønnsomhet uten statsstøtte, ville bli realisert. På bakgrunn av den faktiske utviklingen, måtte svaret bli negativt. Ytterligere problematisk var det at struktur-effektene ble karakterisert som langt mer fundamentale enn det støttenivået ga inntrykk av. En ting var at forhandlingssystemet ikke hadde maktet oppgaven med å finne et likevektspunkt mellom effektivitet, lønnsomhet og rimelige lønnsforhold. Det grunnleggende problemet var at *støttesystemets innretning* førte til en negativ, ikke positiv, utviklingsspiral. En viktig del av fiskerinæringens lønnsomhetsproblem lå i utformingen av støttesystemet. Næringen var blitt avhengig av stats-

støtte, og denne avhengigheten ville ikke avta, men øke, var den beske diagnosen som ble stilt av flere økonomer (jf. Flåm 1987; Hannesson 1985, 1991). Bjørn Brochmann var en klar eksponent for kritikken, og satte sitt klare preg på debatten i 80-årene. At Brochmann var ansatt i Fiskeridepartementet, og hans innvendinger er "typiske" for kritikken, gjør det naturlig å basere seg på de innvendingene han kom med (Brochmann 1980, 1981).¹

Ifølge Brochmann skapte subsidier et kunstig høyt lønnsomhetsnivå, og førte til at produksjonskapasitet ikke ble redusert i dårlige år fordi statlig støtte kompenserte tapet.

"Dette kan forklares slik: En gang i blant kommer gode år som øker aktiviteten i fiske. Denne økte aktivitet, og derav et høyere nivå på de samlede kostnader, blir regnskapsført av rederne og registrert av Budsjettnemnda for fiskerinæringen. Budsjettnemndas materiale blir langt til grunn for beregningene av neste års støttekrav fra Norges Fiskarlag. I den grad kravet blir innfridd vil det høyere kostnadsnivået bli opprettholdt." (Brochmann 1980:768)

Volumet kunne øke ytterligere dersom god avkastning i noen år førte til at produksjonsfaktorer ble flyttet fra andre sektorer til fiskerinæringen. Også denne overførte kapasiteten ville trenge støtte i dårlige år, og bidra til å presse støttenivået ytterligere oppover. Som jeg har trukket fram i innledningskapitlet mente Brochmann å kunne påvise en skjevhet som hele tiden ville øke støttebehovet. Støtte ble utløst når lønnsomheten sank og Norges Fiskarlag kunne påvise en avstand mellom det man mente var et "nødvendig" inntektsnivå og det fiskerne faktisk ville tjene. Differansen skulle staten dekke. Det ble på den andre siden aldri trukket inn midler når inntektene ble høyere enn det som var forutsatt. Fangstkapasiteten ble bare presset opp, og mothaker forhindret reduksjon (Brochmann 1981:28, Brochmann og Josefsen 1984:117f.).² Den langsiktige effekten var at fiskeflåtens

¹ Slik jeg har trukket fram arbeidet Bjørn S. Brochmann i Fiskeridepartementet, og var med i sekretariatet for statens forhandlingsutvalg. Han var også medlem i flere offentlige utvalg hvor ulike sider ved overføringene ble vurdert. Kritikken mot fiskeristøtten som trekkes fram i dette kapitlet ble framført i flere sammenhenger, både som foredrag av byråkraten (1980) og i en fagøkonomiske framstilling (1981).

² Dette er selvsagt en forenklet framstilling. Slik det har kommet fram var det uenighet om hvilke forhold som skulle inn i beregningene, og det var også usikkerhet knyttet til de økonomiske utsiktene. Det rokker imidlertid ikke ved poenget om at støtte ikke ble trukket inn.

kapasitet ville øke, at fiskepresset ble større enn det biologiske grunnlaget, og at bestandene ville synke. Økende teknisk overkapasitet og tilhørende synkende lønnsomhet i fiskeflåten ga et økonomisk underskudd som ville gi stigende utbetalinger over Hovedavtalen.

Selv om resonnementet tok utgangspunkt i klassisk fiskeriøkonomisk teori var det ikke uttrykk for ren eksersis i økonomiske modeller. Resonnementet fant støtte i den faktiske utviklingen. Omfanget på støtten hadde steget sterkt, og erfaringene viste at ressursgrunnlaget var svakt for flere viktige fiskearter. Utformingen av støtteordningene ga heller ikke uttelling for sysselsetting og bosetting, men favoriserte investeringer i ny fangstteknologi slik at *"stort sett går mesteparten av støttemidlene raskt ut av næringen som betaling for drifts- og kapitalutgifter"* (Brochmann 1980:771). Beregningene viste at, målt som kostnader i faste priser, hadde fangsttinnssatsen økt med 20 prosent i ti-årsperioden fra 1968 til 1978. Statsstøtten var i ferd med å bli *fiskerinæringens møllestein*, også i en politisk sammenheng.

Diagnosen vel 15 år etter Subsidieutvalget var at man i stor grad hadde endt i den situasjonen utvalget hadde advart mot. I stedet for fleksibilitet var fiskerinæringens struktur fastfrosset. Aktørenes tilpassing baserte seg på en fiktiv økonomi der statsstøtten kunne stå for så mye som 70 prosent av lønnsevnen i fiske og foredling (Brochmann 1980:767). Ressursene hadde heller ikke vist seg utømmelige, men var sårbare. Utvidelse av fiskerigrensene gjorde overfiske til et nasjonalt problem, og fordelingsspørsmål kunne ikke løses gjennom å flytte fangsttinnssats fra kystflåten til bank- og havfisket. Overkapasiteten var blitt et generelt problem som også omfattet de delene av flåten som Subsidieutvalget ville styrke.

"Det store støttebehovet er en sterk belastning på næringens anseelse, og det er tvilsomt om en langsiktig politikk som baserer seg på at næringen i den grad skal være avhengig av støtte, er en smart bruk av statsinntektene." (Brochmann 1980:767)

Forsøket på å slutte ringen

Kritikken fra Bjørn Brochmann ble formulert i forbindelse med utarbeidelsen av en ny langtidsplan for fiskerinæringen, et arbeid den daværende regjeringen startet på slutten av 70-tallet. I høringsnotatet ble det varslet at det var nødvendig å endre bruken av overføringene for å hindre kapasitetsøkning. I tillegg mente regjeringen at støtte måtte brukes for å effektivisere foredlingsbedriftene (Hersoug 1983:34f.). Regjeringsskiftet høsten 1981 gjorde at dette arbeidet i første omgang ikke kom lengre enn til utarbeidelsen av høringsnotatet, og det var den første Willoch-regjeringen som la fram stortingsmeldingen hvor det ble lagt vekt på å oppnå lønnsomhet og unngå de uheldige struktureffektene (St. meld. nr. 93 (1982-83)).

Brochmanns resonnement om overkapasitet opprettholdt gjennom statsstøtte ble adoptert i meldingen, og framfor kortsiktige inntektsforhold mente regjeringen det var nødvendig å prioritere næringens langsiktige lønnsomhet. Inntektsstøtten måtte reduseres til fordel for strukturmidler, og i de tilfeller hvor slik støtte ble gitt var det nødvendig med tiltak som ikke førte til investeringer i økt fangstkapasitet. Intensjonene i Hovedavtalen om uavhengighet av støtte skulle revitaliseres. Formuleringene er riktignok rundere, men regjeringen sluttet seg i hovedsak til kritikken.

"Mye taler for at det beregningsmessige behov for inntektsstøtte vil øke når inntektsstøtte nyttes som virkemiddel. Dette vil trolig gjelde for enhver næring, men kanskje spesielt for fiskeriene fordi støtten stimulerer til økte investeringer og økt fangstevne, noe som på lengere sikt kan gå utover bestandene og senke kvantumsutbyttet." (St. meld. nr. 93 (1982-83), s 108.).

Stortingets rolle behandles mer utførlig i neste kapittel, men det er likevel grunn til å trekke fram at først kritikken fra Brochmann og senere regjeringens forslag, møtte en lunken og tildels kritisk holdning i Stortinget. Den daværende fiskeriministeren måtte delvis beklage uttalelser Bjørn Brochmann hadde kommet med om nytten av å ha fiskeristøtte³. Ved behandlingen av St. meld. nr. 93 var det borgerlige flertallet minst skeptisk, mens Arbeiderpartiet markerte seg mot å tone

³ St. tid. (1980-81), s 2008.

ned inntektsstøtte til fordel for satsing på effektivisering og strukturtilpasning (Innst. S. nr. 165 (1983-84)). Forhandlingsbruddene for avtaleårene 1983 og -84 er tidligere trukket fram som eksempler på at forsøk på omlegging møtte motstand også hos fiskarlaget. Slik sett kan det se ut som om denne typen kritikk ikke ble direkte oversatt i form av konkrete beslutninger eller ved at det skjedde en markant omlegging av offentlig politikk. Spørsmålet om *effektiv virkemiddelbruk* skulle imidlertid få betydelig oppmerksomhet i løpet av 80-årene, spesielt gjennom innstillingen fra Bygdeutvalget (NOU 1984:21A). Dette er tema litt senere i kapitlet.

Problematisk inntektsfordeling

Den markante økningen i støtten, som særlig ga seg utslag i at pristilskuddene i torskesektoren steg med nær 500 prosent fra 1974 til -75, illustrerte også støtte-systemets *problematiske fordelingseffekter*. Et av de første problemene ble tatt opp i forbindelse med forhandlingene om avtalene for 1976 og -77, og var knyttet til spørsmålet om *inntektsutjevning mellom fiskerne*. Diskusjonen førte til at et partssammensatt utvalg ble nedsatt. Gjennom beregninger viste de at statsstøtte på et høyt nivå - kanalisert i form av prisstøtte - ikke resulterte i utjevning av lønnsevnen. I stedet ble eksisterende forskjeller i inntekt større, og avstanden vokste med stigende støttebeløp⁴. Støtten virket etter *Matteus-effekten*: "Den som har mye, skal få mer". Spesielle tiltak med sikte på å sikre lavinntektsgrupper kunne til en viss grad kompensere for ulikheter, men effekten ble spist opp av den sterke vridningen som følge av pristilskuddenes dominans. Innstillingen slo dermed fast det Subsidieutvalget hadde advart mot, at pristilskudd ga fordelingsvirkninger som var uheldig sosialt sett.

⁴ Utvalget hadde fire medlemmer, to fra Norges Fiskarlag og to fra statsforvaltningen, og ble oppnevnt etter enighet mellom staten og fiskarlaget i støtteforhandlingene i november 1976. Et år tidligere hadde spørsmålet vært diskutert, noe som resulterte i at partene skulle utrede spørsmålet hver for seg. Norges Fiskarlags interne utvalg avgav en foreløpig innstilling i september 1976 som sammen med et notat fra Fiskeridepartementet var en del av grunnlagsmaterialet for den videre utredningen (Norges Fiskarlag, beretning for 1976-77). Mandatet for det partssammensatte utvalget var å "*legge fram forslag til hvordan støttemidlene bør nyttes for å få en jammere fordeling av støtten mellom fiskerne.*" Planen var at det skulle foreligge en innstilling til støtteforhandlingene som var beregnet å starte etter 1. mars 1977, men tidligere forhandlingsstart forsinket arbeidet slik at innstillingen ikke ble levert før i september (NOU 1977:51, s 5).

Det var åpenbart ikke enkelt for utvalget å komme med forslag til inntektsutjevning. *Kostnadssubsidiering* ville for eksempel virke i samme retning som pristilskudd. De store fartøyene som fisket mye, og dermed fikk en stor andel av pristilskuddene, var også de som hadde størst utgifter pr. årsverk og dermed ville ha fordeler av kostnadssubsidiering. Fangstuavhengig støtte for kostnadsnedskrivning og avtrappende tilskuddssatser i tråd med økende fangst var blant de andre alternativene som ble vurdert, uten at det ble avgitt noen entydig konklusjon om hva som var å foretrekke. For utvalget var det problematisk å finne tiltak som resulterte i inntektsutjevning, førte til en rettførdig fordeling, og også var relativt enkle å håndtere administrativt. Mulighetene for utjevning betinget også at det var vilje til stede for å få dette til. Økt støtte til noen krevde reduksjon i overføringene til andre grupper. Samtidig var ytterligere et problem at eventuelle støttetiltak skulle tilfredsstillende fiskernes krav om at støtte skulle *opptjenes gjennom arbeid*, og dette begrenset mulighetene for å finne fram til utjevningstiltak (NOU 1977:51, s 20f.).

Etter det jeg kjenner til er statsstøttens utjevningseffekt ikke undersøkt for andre perioder enn fire-årsperioden 1972-76. For å få inntrykk av utviklingen senere og vurdere inntektsforholdene i forhold til overføringene, er det tatt utgangspunkt i beregninger basert på data fra Budsjett-nemnda for fiskerinæringen⁵.

LØNNSEVNE OG ARBEIDSGODTGJØRELSE

"Utviklingen i lønnsevne pr. årsverk kan tjene som en illustrasjon på fiskeflåten sin inntjeningssevne. Dette er en driftsøkonomisk størrelse som viser hvor mye fartøyene kan utbetale mannskapet etter at alle beregnede kostnader ved driften er dekket. Lønns-evnen, som er en beregnet størrelse avhenger imidlertid av de prinsipper for kostnadsberegninger som legges til grunn. Særlig har valg av avskrivingsprinsipp stor betydning for nivået.

Fiskerlott og arbeidsgodtgjørelse pr. årsverk belyser fiskernes gjennomsnittsinntekter. Arbeidsgodtgjørelse omfatter i tillegg til mannskapsloten fast hyre, ekstralott og proviant betalt av rederiets andel av delingsfangst. På fartøyer der det nyttes utskiftingsmannskap eller avløsere, vil årsinntekt pr. fisker ligge noe lavere enn arbeidsgodtgjørelsen pr. årsverk. Garantilott er ikke inkludert i arbeidsgodtgjørelsen. Særlig innenfor småbåt-flåten utgjør garantilotten en betydelig del av inntekten."
(St. meld. nr 54 (1991-92))

⁵ I sin presentasjon legger Fiskeridepartementet vekt på at det er flere usikkerhetsmomenter knyttet til beregningene. Opplysningene fra fartøyene er usikre, og beregningsprinsippene, spesielt for avskrivning, som legges til grunn vil påvirke nivået på lønnsevnen. Dessuten er det, slik fiskarlaget legger stor vekt på, vanskelig å sammenligne mellom ulike grupper fordi det ligger ulik arbeidsinnsats

Disse omfatter tall for *lønnsevne, arbeidsgodtgjørelse og statsstøtte* pr. årsverk for ulike driftsformer og forskjellige fartøygrupper. For å kunne korrigere for variasjon i støtten er de årlige beløpene for hver gruppe prosentuert i forhold til gjennomsnittet for lønnsevne, arbeidsgodtgjørelse og statsstøtte (gjennomsnitt=100). På den måten framkommer gruppenes avvik fra det årlige gjennomsnittet. Tallene er presentert i tabell V7.1.

Hvilke konklusjoner er det mulig å dra på bakgrunn av tabellen? For det første er det mulig å plukke ut flåtegrupper hvor statsstøtten pr. årsverk har vært høy i forhold til gjennomsnittet. Ut fra dette framstår *ferskfisktrålerne, industritrålere, banklinefiske på Vestlandet* og delvis *ringnotsnurpere* som flåtegrupper hvor statsstøtten var langt høyere enn gjennomsnittet. Eksempelvis mottok ferskfisktrålerne mellom halvannen gang eller nesten dobbelt så mye statsstøtte pr. årsverk i seksårs-perioden 1982-86. De tre andre gruppene har ligget noe lavere. Disse fire gruppene peker seg spesielt ut i perioden fram til 1987, med en endring enten dette året (ferskfisk) eller for 1988. De to-tre siste årene har imidlertid ferskfisktrålerne og banklinefiske på Vestlandet igjen kommet ut med en utbetalt statsstøtte som relativt sett har ligget betydelig over gjennomsnittet. Samtidig med dette siste utviklingstrekket er det også grunn til å trekke fram at flåtegrupper som tidligere lå lavt har oppnådd en større andel i forhold til gjennomsnittet, slik tilfellet er for de to første, "nordnorske", gruppene i tabellen.

Hva med inntektsutjevningen? Dersom støtten var innrettet på å *utjevne forskjeller* i inntekt burde man finne høy støtte i flåtegrupper med lav arbeidsgodtgjørelse (lønn). Stor variasjon mellom flåtegrupper og mellom ulike år gjør det vanskelig å dra noen helt entydig konklusjon om fiskeristøttens betydning som inntektsutjevner. Tas det likevel utgangspunkt i de gruppene som var "støttevinnere" i første halvdel av 1980-tallet, finner vi at disse, i tillegg til havrekeflåten,

bak et årsverk. Når det anvendes utskiftingsmannskap vil derfor den reelle arbeidsgodtgjørelsen ligge lavere enn beregningene.

For å vurdere fordelingen av statsstøtten er det dessuten grunn til å legge vekt på at tallene som presenteres omfatter store fartøyer, over 13 meter, og gir slik sett ikke et totalbilde av situasjonen i den norske fiskeflåten, eller et grunnlag for å vurdere ulike størrelsesgrupper opp mot hverandre. Tabellene i vedlegget omfatter også bare enkelte fartøygrupper, og stortingsmeldingene om gjennomføringen av støttetiltakene inneholder langt mer detaljerte opplysninger enn det som er gjengitt her.

har hatt en arbeidsgodtgjørelse klart over gjennomsnittet. Dette er den motsatte effekten som skulle forventes dersom det skjedde en inntektsutjevning. Selv om både fiskarlaget og Fiskeridepartementet har påpekt at arbeidstiden har variert og at arbeidsinntekt ikke alltid er lik en persons inntekt fordi det har vært benyttet utskiftingsmannskap, er det likevel, så langt jeg kan bedømme, vanskelig å underbygge at fiskeristøtten bidro til å utjevne inntektsforskjeller.

På den andre siden kan det også argumenteres for at fiskeristøtten faktisk har bidratt til å utjevne og holde oppe inntektsnivået i fiskerinæringen gjennom å støtte de aktuelle fartøygruppene. Tas det utgangspunkt i tabellen er det enkelt å se at det er relativt stor forskjell mellom beregnet lønnsevne og arbeidsgodtgjørelse, eller med andre ord mellom det fartøyene har hatt økonomi til å utbetale og det de faktisk har betalt. Poenget er da at fiskeristøtten har vært et "mellomlegg" som har kompensert for ulike muligheter til å betale fiskerne, og som har bidratt til å vedlikeholde flåtestrukturen. Dette vil være relevant i forhold til grupper som ringnotbåtene, ferskfisk- og industritrålerne, og i noe mindre grad tilfelle for banklinefiske på Vestlandet. Men differansen mellom lønnsevne og arbeidsgodtgjørelse gjelder alle gruppene, eksempelvis for de to første gruppene i tabellen og enda klarere for de ulike fartøy-gruppene innenfor rekefiske som mottok lite støtte. Samlet sett er det vanskelig å underbygge at fiskeristøtten har fungert utjevne mellom flåtegruppene.

Resonnementet til "Inntektsutjavningsutvalget" gjør også at det ikke var grunn til å forvente utjevning. Fram til midten av 1980-tallet var fiskeristøttens minimum på høyde med, og enkelte år langt over, det høyeste nivået for perioden 1972-76. Prisstøttens andel var riktignok noe mindre fra 1982 og utover i 80-årene. Likevel er det først når *støtten reduseres klart* og pristilskuddet er markant kuttet, at det er mulig å finne en *klarere utjevningsprofil*. Da hadde imidlertid spørsmålet om inntektsfordeling vært gjenstand for diskusjon med en litt annen innfallsvinkel enn hos "Inntektsutjavningsutvalget".

Bosettingsargument uten innhold?

Det kritiske søkelyset på forhandlingsøkonomien fra slutten av 1970-årene omfattet også distriktpolitikken og statens regionale overføringer. Arbeidet til det såkalte *Bygdeutvalget*, presentert som offentlig utredning høsten 1984, ble et *tidsskille* i diskusjonen om statlige næringsoverføringer⁶. Flere forhold gjorde utredningen til et vendepunkt. For første gang ble det gjort en *samlet vurdering*, hvor flere næringssektorer ble analysert i en distriktpolitisk sammenheng, hvor man tok utgangspunkt i situasjonen over hele landet, og hvor overføringer og virkemidler ble vurdert i lys av de distriktpolitiske utfordringene man sto overfor. Den skarpe *kritikken* spesielt fra organisasjonene i primærnæringene som sto i kontrast til anbefalingene fra utvalgets flertall, illustrerte dessuten at det var uenighet om sammenhengen mellom *sektorpolitikk* og *distriktpolitikk*. Representanter fra primærnæringene hevdet at statlig innsats overfor deres næringer hadde gode distriktpolitiske effekter, og dermed at løsninger utformet i samarbeid mellom interesseorganisasjoner og staten var god distriktpolitikk. Andre medlemmer i Bygdeutvalget mente på sin side at dokumentasjon som var utarbeidet for utvalget gjorde det nødvendig å problematisere den påståtte sammenhengen. Flertallet ville i sterkere grad satse på næringsnøytrale virkemidler som skulle fordeles av regionale og lokale myndigheter⁷.

Flertallets poeng var at en stor del av statsstøtten ikke ble kanalisert til distrikter hvor sysselsettingsmulighetene var svake og hvor svikt i næringsgrunlaget kunne true bosettingen. For landbrukets vedkommende førte koblingen mellom produksjon og støtte til at sentrale områder på Østlandet og i Rogaland ble tilført en betydelig del av de offentlige midlene fordi det var her produksjonen var størst

⁶ Bygdeutvalget hadde i alt 20 medlemmer fra forvaltning, forskningsmiljøer, politiske partier samt organisasjoner i nærings- og arbeidsliv. Utvalget ble oppnevnt like før stortingvalget i 1981 av den daværende Arbeiderparti-regjeringen, og avga sin innstilling i august 1984 til den borgerlige tre-partiregjeringen.

⁷ Både i vurderingene og forslagene var Bygdeutvalget delt i ulike fraksjoner som hadde ulike oppfatninger om støttens virkninger, hvilke mål den skulle tjene og hvordan man skulle få dette til. Det framtrede mindretallet var medlemmene som hadde tilknytning til primærnæringene, spesielt landbruket, og som ikke kunne godta den omleggingen av støttesystemet som flertallet gikk inn for. Dette mindretallet kan også tolkes som et belegg for Maktutredningens segmenteringshypotese, fordi det omfattet representanter både for staten (Landbruksdepartementet) og organisasjoner med tilknytning til jordbruk og skogbruk.

(NOU 1984:21A, s 291). I *fiskerinæringen* hadde målet om bevaring av bosettingsmønsteret blitt sterkt understreket, men det hadde "*ikke i særlig grad påvirket utformingen av de enkelte støttetiltakene*" (NOU 1984:21A, s 300). Den regionale fordelingen av støtten samsvarte derfor ikke med det som kunne forventes ut fra bosettingsmålet. Utvalget mente støtten var innrettet på kompensasjon, og dette reflekterte seg i den geografiske fordelingen.

Støttetiltak hadde blitt satt inn mot bestemte fartøygrupper, og ulik flåtestruktur langs kysten gjorde at det oppsto skjevheter i den regionale fordelingen av fiskeristøtten. Et av utvalgets funn var at en stor del av de statlige overføringene gikk til kystfylker i Sør-Norge, mens Trøndelag og Nord-Norge mottok langt mindre. Flåtestrukturen gjorde derfor at statsstøtten til en fisker i Rogaland var langt høyere enn Finnmarks-fiskeren, og på samme måte at fiskere i Nordland og Trøndelag mottok mindre enn støtten pr. årsverk til fiskere i Troms og Finnmark (NOU 1984:21A, s 194ff.).⁸

Flertallet i utvalget mente det var ønskelig at "*den regionale dimensjonen i fiskeripolitikken blir styrket*" (NOU 1984:21A, s 400). En sterkere distriktsprofil krevde at Stortinget måtte legge vekt på dette i sine målformuleringer og i retningslinjene som ble trukket opp. I innstillingen ble det framhevet at en omlegging blant annet kunne skje gjennom prioritering av sysselsetting, og reduksjon av kapasiteten i den kapitalintensive delen av flåten. Utvalget mente også at en omlegging ikke ville ha store bosettingsmessige konsekvenser fordi det var gode alternative sysselsettingsmuligheter i de områdene hvor de foreslo redusert støtte. Hovedavtalen kunne videreføres, men det var nødvendig å klargjøre hvilke oppgaver den burde løse. Bygdeutvalget pekte på behov for en avklaring av hvordan det skulle prioriteres mellom kortsiktig inntektssikring, og hensynet til langsiktig utvikling og strukturtilpasning. Dessuten var det påkrevd å klargjøre hvilken vekt som skulle legges på hensynet til bosetting og sysselsetting i avtalen. Det var mulig å ivareta ulike hensyn gjennom den etablerte institusjonelle ordningen, men en annen

⁸ Utvalget pekte på at støtten gikk til Vestlandet på grunn av relativt flere fartøyer innen ringnotflåten og gruppen industritrålere. Mye støtte til ferskfisktrålere var en forklaring på tilskuddene til Troms og Finnmark, mens Nordland og Trøndelagsfylkene kom dårlig ut på grunn av en høy andel fartøyer i kystflåten (NOU 1984:21A, s 196). fordeling av støtte

modell kunne også vurderes. Utvalgets alternative modell innebar at forhandlingene om inntektsstøtte ble skilt ut, og at det skulle opprettes et strukturfond ledet av et offentlig oppnevnt styre (NOU 1984:21A, s 400).

Innstillingen fra Bygdeutvalget ble ikke fulgt opp i en enkelt melding, men utvalgets grunnlag og vurderinger er tatt opp i flere langtidsprogrammer. I Willoch-regjeringens langtidsprogram for perioden 1986-89, ble det lagt vekt på at det var nødvendig å effektivisere de distriktspolitiske virkemidlene, og et tiltak var å vri tiltakene slik at generell distriktsstøtte fikk større vekt enn overføringer til spesielle næringer. Selv om den regionale dimensjonen fikk oppmerksomhet, og man ville se på den distriktsmessige fordelingen, var regjeringens mål at en større andel av støtten skulle anvendes på tiltak som bidro til effektivisering og omstilling (St. meld. nr. 83 (1984-85), s 117ff.). Brundtland-regjeringen som overtok i 1987 fulgte opp i to omganger med å peke på behovet for kutt i overføringer og at bruken av virkemidler måtte effektiviseres. I den såkalte perspektivmeldingen var igjen Bygdeutvalget grunnlaget når det ble pekt på at bruken av næringsoverføringer måtte ses i en distriktspolitisk sammenheng (St. meld. nr. 4 (1987-88), s 65ff.). I langtidsprogrammet som denne regjeringen la fram i mars 1989 for perioden 1990-93, ble det lagt vekt på behov for bedre regional fordeling med avvikling av støtte som et mål på lengre sikt (St. meld. nr. 4 (1988-89), s 101).

Den økte oppmerksomheten om den regionale fordelingen illustreres også i informasjon som ble presentert i stortingsmeldingene om gjennomføringen av støttetiltakene. Tidligere stortingsmeldinger omfattet beregninger for lønnsevne og arbeidsgodtgjørelse for ulike fartøygrupper. Etter at Bygdeutvalgets arbeid ble lagt fram, ble tallmaterialet utvidet. For det første gjennom beregninger som viser hvordan støtten fordelte seg på utvalgte fartøygrupper og fordelingen på "fylker" (St. meld. nr. 86 (1983-84))⁹. Dessuten er disse støtteberegningene også blitt presentert sammen med utregninger av lønnsevne og arbeidsgodtgjørelse

⁹ Beregningene følger formelle fylkesgrenser med unntak av Trøndelag og Agder/Østlandet som er slått sammen.

spesifisert både i forhold fartøygruppene og til region (St. meld. nr. 43 (1985-86))¹⁰. I den forstand har det regionale aspektet fått økt oppmerksomhet.

Men er det mulig å påvise noen utjevning etter at Bygdeutvalgets innstilling ble lagt fram? Tabell V7.3 viser fordelingen av støtten til fartøyer over 13 meter, både absolutt og relativt, fordelt på "fylker" for perioden 1980-91¹¹. Tabellen viser, som i oversikten for flåtegruppene, *betydelige variasjoner* både mellom fylkene i enkeltår, og fra et år til et annet. Det er spesielt for fylker som Rogaland og Hordaland at vi finner sterke kortsiktige variasjoner. Innenfor disse variasjonene, er det imidlertid vanskelig å finne en entydig indikasjon på omfordeling av støtten til distrikter med få andre sysselsettingsmuligheter. En dreining blir først tydelig i 1989 og -90 når de fem nordligste fylkene ligger betydelig over landsgjennomsnittet i støtte pr. årsverk. Gjennom store deler av 80-tallet er derimot trenden at Rogaland er det fylket som har de høyeste årlige utbetalingene, og ligger betydelig over landsgjennomsnittet. Unntaket er 1981 samt perioden fra og med 1988 da Finnmark har mottatt mest støtte pr. årsverk. Men også i 1989 var støtten til Rogaland betydelig høyere enn landsgjennomsnittet. Sammen med Sogn og Fjordane har Hordaland ligger godt over landsgjennomsnittet, mens Møre og Romsdal har ligget litt i overkant av snittet.

Ulikheten i støtte pr. årsverk kan forklares med forskjellig flåtesammensetning mellom fylkene, men illustrerer et betydelig etterslep fra det påpekes at det er nødvendig med endringer til disse manifesterer seg. Et annet poeng i forhold til endringene i den regionale fordelingen, er at den finner sted når omfanget på overføringene bringes nedover.

¹⁰ Tidligere meldinger hadde inneholdt beregninger av lønnsevne og arbeidsgodtgjørelse for et stort antall fartøy-grupper. Anslagene for støttefordelingen førte i tillegg til presentasjon av lønnsevne og arbeidsgodtgjørelse for et *utvalg* fartøy-grupper.

¹¹ For å få et fullstendig bilde av fordelingen er det viktig å ta hensyn til forskjellene i støtte som ligger til grunn for de relative tallene. For eksempel var avviket i forhold til landsgjennomsnittet omtrent det samme for Finnmark i 1990 (174,1) som det Rogaland hadde i 1986 (174,7). Forskjellen i utbetalt støtte er imidlertid stor. Omregnet til faste 1991-priser var støtten pr. årsverk i Rogaland 189 000 kroner i 1986, støtten til 1990-årsverket i Finnmark var 104 000.

Internasjonal binding

Flere internasjonale avtaler har ført til debatt om hvilke konsekvenser de ville ha for fiskerinæringen. EØS- og EU-avtalene var mest omdiskuterte, og førte til størst motstand fra næringens aktører. Sett i relasjon til fiskeristøtten er likevel endringene som følge av EFTA-avtalen særlig interessant, fordi denne kom først og la viktige premisser for bruken av statlig støtte, spesielt inntektsstøtte.

Endringen av EFTA-avtalen i 1989 føres av norske myndigheter tilbake til Saltsjøbad-forhandlingene la grunnlaget for etableringen av EFTA i 1960. I denne første prosessen ønsket Norge å sikre frihandelsstatus for fisk og fiskeprodukter på lik linje med industrivarer, men størstedelen av denne gruppen ble sammen med landbruksprodukter unntatt fra frihandelsreglementet. Det ble gjort unntak for industrielt bearbejdede fiskevarer som kom inn under EFTA-avtalen, og planen var at andre produkter raskt skulle komme etter slik at det ble åpnet for full frihandel¹². I perioden mellom 1960 og 1989 har Norge definert seg, sammen med Island, som en pådriver for en endring av regelverket slik at det ble åpnet for full frihandel med fisk og fiskeprodukter i EFTA. Gjennomslaget for dette kom på et ministerrådsmøte i 1988, og det endelige vedtaket om full frihandel for disse produktene ble fattet på et møte i juni 1989.

Vedtaket i EFTA om liberalisering innebar for det første *fjerning av toll* og kvantitative importbegrensninger knyttet til handel med fisk og fiskevarer innen EFTA-området fra og med 1. juli 1990, men der det ble etablert noen overgangsordninger for Sverige og Finland. Norske myndigheter la, i tråd med bakgrunnen for arbeidet med å liberalisere frihandelen, vekt på at Norge som betydelig eksportnasjon spesielt ville nyte godt av at importrestriksjonene ble fjernet. For det andre innebar den nye avtalen at *landing av fisk fra fartøyer hjemmehørende i et EFTA-land* skulle behandles like gunstig som eget lands båter. I praksis innebar dette at utenlandske fartøyer ble underlagt norske reguleringer av første-

¹² At industrielt bearbejdede fiskeprodukter opprinnelig kom inn under ordningen med frihandel innebar at produkter som fryste fileter, fiskehermetikk, fiskemel og fryste pillede reker falt innenfor regelverket. Motsatt hadde ikke fersk, kjølt og fryst fisk samt skalldyr frihandelsstatus i henhold til det gamle regelverket (St. prp. nr. 77 (1989-90), s 1).

håndsomsetning, og at norske fiskefartøyer kunne levere i andre EFTA-land på samme vilkår som disse landenes fartøyer.

I denne sammenhengen er det imidlertid den tredje implikasjonen særlig interessant. Dette gjaldt begrensningene knyttet til bruk av *statlig støtte*. Den nye avtalen innebar at det ble fastsatt en overgangsperiode for omlegging, men nasjonale støtteordninger måtte være i overensstemmelse med Stockholm-konvensjonens artikkel 13 innen utgangen av 1993. Punktet innebar at det ble åpnet mulighet til å bruke statlig støtte for å hindre alvorlige markedsforstyrrelser, eksempelvis ved å etablere ordninger som motvirket sterke prisfall på fisk. Dessuten åpnet EFTA-regelverket for bruk av støtteordninger som reduserte kostnadsulempen i regioner hvor fiskerinæringens betydning var større enn gjennomsnittet, og hvor inntektsnivået var under det nasjonale gjennomsnittet.

Et hovedpoeng i artikkel 13 er at det *ikke* er anledning til å bruke støtte som omfatter hele fiskerisektoren. Generelle støttetiltak godkjennes dersom det dreier seg om midler til struktur-rasjonalisering for å bygge ned produksjon og sysselsetting ved problemer knyttet til overkapasitet. Kravet er at dette skal skje gjennom et tidsbegrenset program for tilpasning. For Norges vedkommende innebar dette at ordninger som tilskudd til nedbetaling av lån, rentestøtte til Sildefondet og agntilskudd kunne komme i konflikt med regelverket. Den mest sentrale implikasjonen av punktet i artikkel 13 om hvilke

EFTA-konvensjonen, utdrag av artikkel 13.

"Det vises til at formålet med bestemmelser om statsstøtte er å sikre at støttetiltak ikke forvirrer konkurransevilkårene. Det erkjennes at slike forvridninger av handel og konkurranse ellers kan føre til uønskede strukturendringer i sektoren.

(a) Følgende støttetiltak til fiske og til fiskeforedlingsindustrien anses generelt sett ikke å være i samsvar med Stockholm-konvensjonen:

- Generelle støttetiltak som gjelder hele sektoren, og som ikke fullt ut er rettet mot strukturtiltak i henhold til bestemmelsene i (d) (ii) i den omforente fortolkning.
- Andre skattelettelser enn slike som direkte oppveier kostnadsulempen som klart har sammenheng med de spesielle vilkårene i fiskerisektoren.
- Sosiale tiltak, hvis subsidieelementet i slike tiltak overstiger det som generelt gjelder i andre sektorer, idet det tas hensyn til de spesielle vilkårene i fiskerisektoren.

(b) Følgende støttetiltak skal normalt anses å være i samsvar med bestemmelsen i artikkel 13 i Konvensjonen:

- Støttetiltak i form av innenlandske minstepriser på førstehånd for fisk og kjøp av overskuddsfisk som anvendes for å motvirke alvorlige markedsforstyrrelser.
- Regionale støttetiltak i den grad de er nødvendige for å opprettholde fiske i regioner som i større grad enn gjennomsnittlig er avhengig av slik virksomhet og hvor inntekten fra fiske er klart under det nasjonale gjennomsnittet i fiskesektoren. Slike regionale tiltak skal kun oppveie kostnadsulempen i forhold til andre områder for fiske. Medlemsstater som innfører eller opprettholder slike tiltak, skal i samsvar med bestemmelsene i den omforente fortolkningen av artikkel 13 gi tilstrekkelig informasjon om den regionale situasjonen som fører til innføring eller opprettholdelse av slike tiltak."

(Kilde: St. prp. nr. 77 (1989-90), s 15)

typer støtte som måtte fjernes var utvilsomt at ordningen med *generelle pristilskudd*, ble oppfattet å være i strid med EFTAs regelverk (jf. punkt a i artikkel 13). Et generelt pristilskudd kunne ikke forsvares ut fra at den ivaretok regionale hensyn, eller at den virket stabiliserende på prisnivået. I motsetning til EFs/EUs ordninger som baseres på at fisk som ikke selges til minstepris skal trekkes fra markedet, var faren med det norske systemet at pristilskudd kunne forsterke prisfall (St. prp. nr. 77 (1989-90), s 4f.).

Prosessen var preget av relativt stor enighet om at Norge skulle slutte seg til endringene. Utenriksdepartementet hadde i samråd med Fiskeridepartementet ansvaret for forhandlingene, og konsulterte underveis organisasjoner i fiskerier næringen. Med unntak for en tidlig innsigelse fra Norges Råfisklag skal det ikke ha kommet grunnleggende innvendinger mot å utvide frihandelsordningen (Innst. S. nr. 211 (1989-90), s 3). Regjeringen ga sin tilslutning allerede i juni 1989, før EFTAs råd hadde fattet sitt vedtak. Da Stortinget ble bedt om å gi samtykke til at handelen med fisk skulle liberaliseres kom det ingen innvendinger, verken i form av fraksjonsmerknader eller ved behandlingen i plenum¹³. Det er interessant at det i regjeringens proposisjon ikke nevnes motforestillinger eller problematiseres at sentrale støtteformer må fjernes. Tatt i betraktning at det var et langsiktig mål å avvikle støtten er dette kanskje ikke overraskende, men det er grunn til å minne om at 1990 var et spesielt år. De statlige overføringene hadde steget markant som følge av den vanskelige ressursituasjonen i Barentshavet. Dessuten hadde overføringene vært i fokus gjennom et forhandlingsbrudd hvor uenigheten i desember 1989 ble utdypet ved at Norges Fiskarlag avviklet ekstraordinært landsmøte.

RESPONSEN

Et fokus på fiskarlagets legitimitetsproblemer i forhold til fiskeristøtten må i særlig grad ta for seg spørsmålet om hvordan de statlige overføringene kunne og burde bidra til å påvirke *fiskernes inntektsforhold*. I denne omgang forsøker jeg å gi svar

¹³ Innstillingen fra utenriks- og konstitusjonskomiteen var enstemmig, og ved plenumsbehandlingen var det bare handelsministeren som hadde ordet (Innst. S. nr. 211 (1989-90), St. tid. (1989-90), s 4075).

på følgende spørsmål: Hvilke reaksjoner førte kritikken til, og hvordan responderte fiskarlaget? Tre forhold tas opp ifølgende rekkefølge. Responsen på inntektsutjamningsutvalget gjennomgås kort, før mest plass vies den regionale fordelingen. Gjennomgangen avsluttes med å se på organisasjonens rolle i forhold til EFTA-prosessen.

Omfordeling av inntekt som problem

I likhet med Inntektsutjamningsutvalget mente fiskarlaget at det var vanskelig å finne fram til et generelt opplegg som kunne bidra til systematisk inntektsutjevning. Variasjon i fiske gjorde at inntektsforholdene endret seg mellom grupper og fra år til år. Det var ytterligere kompliserende at det ikke fantes noe fullgodt informasjonsgrunnlag om den aktuelle situasjonen. Det som hadde vist seg å fungere tidligere, var at tiltak for å avhjelpe situasjonen for spesielle grupper eller bestemte grupper av fiskere ble diskutert i forhandlingsmøtene mellom staten og fiskarlaget. I det fiskarlaget betegnet som en vedvarende prosess for å oppnå inntektsutjevning, burde vurdering av tiltak derfor fortsatt skje i disse forhandlingsmøtene.

I tillegg til å peke på de praktiske problemene for å oppnå inntektsutjevning, er det også interessant at fiskarlaget var relativt skeptisk og i realiteten argumenterte mot inngrep for å redusere inntektsforskjeller. Organisasjonen brukte to typer argumenter som var nært knyttet sammen. For det første var man kritisk til å foreta en omlegging som gjorde *kompensasjon* til et sentralt kriterium for å tildele midler. På samme måte som under utvalgets arbeid, presiserte fiskarlaget i høringsuttalelsen at bruken av støttemidler ikke måtte virke passiviserende. Behovet for rekruttering av nye fiskere gjorde det nødvendig at den enkelte hadde et potensiale for gode inntektsmuligheter. Inntektsforskjeller lot seg også forsvare "*dersom dette skyldes ulik arbeidsinnsats*". For det andre mente fiskarlaget at inntektene i fiske relativt sett ikke var høye i forhold til arbeidsinnsatsen. Derfor var det heller ikke forsvarlig å foreta noen ytterligere inntektsutjevning "*uten at inntektsforholdene bedres, eller at den statlige støtte økes i betydelig grad*" (Norges Fiskarlag, beretning 1978-1979, s 73).

I høringsuttalelsen til *Bygdeutvalgets innstilling* var fiskarlaget positiv til å delta i en diskusjon om mer effektiv virkemiddelbruk, og man erkjente også fiskerieringens ansvar for utviklingen av kyst-Norge. Men organisasjonen var skeptisk både til den *diagnosen* utvalget presenterte, og markerte seg også *kritisk til omleggingen* som var foreslått. Landsstyret mente for eksempel at utvalgets påpeking av for stor fangstkapasitet var forbigående, og at den forventede veksten i ressursene ville føre til at situasjonen ble bedre. Det langsiktige problemet var ikke at fiskeflåten hadde for stor kapasitet i forhold til ressursgrunnlaget, men om industrien ville være i stand til "*å betale den pris for råstoffet som en effektiv og moderne fiskeflåte krever*" (Norges Fiskarlag, beretning 1984 og 1985, s 31) Fiskarlaget var også uenig i at støtten var for høy, og at bestemte flåtegrupper oppnådde for stor andel av overføringene. Som i andre sammenhenger ble det pekt på at dette måtte ses i relasjon til at arbeidstiden var spesielt lang i deler av flåten, og at det i den sammenheng var behov for å bruke mer spesifiserte regnestykker for å avklare støttebehovet.

Skepsisen til *omlegging* kommer til uttrykk ved at det i høringsuttalelsen legges vekt på at fiskeristøtten skulle ivareta mange ulike mål, og ved at fiskarlaget ikke ville la bosettingsmålet få forrang ved fordelingen av fiskeristøtten. Organisasjonen var enig i at det burde satses på distriktene, men mente dette ikke måtte skje på bekostning av fiskeristøttens innretning som ivaretok hensynet til effektivisering av næringen, lønnsomheten for fiskeflåten, en forsvarlig inntektsutvikling for fiskerne, og ressursforvaltning. Fiskarlaget kunne støtte generelle bevilgninger for å styrke tiltaksarbeidet i kystområder i Nord-Norge, men forutsetningen var at det skjedde gjennom andre støtteformer og at fiskeristøtten ikke ble splittet opp og fordelt etter geografiske kriterier.

"Landsstyret må understreke at fiskerieringen totalt sett er en distriktsnæring og at de aller fleste fiskeristrøk også i Sør-Norge har en svært ensidig næringsstruktur og er totalt avhengig av havets ressurser." (Norges Fiskarlag, beretning 1984 og 1985, s 31)

Fiskarlaget var altså prinsipielt åpen for å kanalisere midler til bestemte distrikter for å realisere den politiske målsettingen om å opprettholde bosettingsmønsteret.

Men organisasjonen var uenig med flertallet i Bygdeutvalget, og mente den regionale satsingen måtte skje gjennom tilføring av nye midler, ikke som en omfordeling innenfor de eksisterende rammene. Nye typer tiltak måtte finansieres gjennom å tilføre mer penger, og som i kommentaren til Inntektsutjamningsutvalget var man også prinsipielt sett negativ til omfordeling av inntektsstøtte blant fiskerne.

Utfordring innenfra

Fiskarlaget slet med en regional konfliktlinje forut for etableringen av Hovedavtalen for fiskerinæringen, og denne synes å ha blitt aktivisert både forut for og i etterkant av Bygdeutvalgets innstilling. Diskusjonen var knyttet til hvilke målsettinger som skulle ivaretas, og hvilke kriterier som skulle anvendes for å fordele støtte.

Dette illustreres gjennom innsigelser for avtaleårene 1982 og -84 om fordelingen av pristilskudd mellom salgslagene. Begge årene var Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslag særlig aktive, og understreket sammen med Sogn og Fjordane Fiskesalgslag at de ikke kunne

"...akseptere den urettferdige fordeling som er foretatt av Norges Fiskarlag. Lagene krever likestilling for fiskerne i våre distrikter med fiskerne i andre lags distrikter, når det gjelder fordeling av offentlige støttemidler." (Teleks 15. desember 1981, Arkiv Fiskeridepartementet 1982-avtalen).¹⁴

Myndighetene er den formelle adressaten for kritikken, men reelt rammes fiskarlaget. Når Forbruker- og administrasjonsdepartementet like før nyttår i 1981 svarer på kritikken fra salgslagene legges det vekt på at staten har et ansvar, og at myndighetene har ønsket å prioritere støtte til Norges Råfisklag for å opprettholde fryseindustriens konkurransevne. Et essensielt punkt i svaret er imidlertid fiskarlagets sentrale rolle ved disponeringen av midlene, fordi partene også dette året *"...fulgte.(...) forslaget fra Norges Fiskarlag til fordeling av midlene til*

¹⁴ I tilknytning til 1984-avtalen la Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslag fram tall som dokumentasjon på ulik behandling av fiskerne. Beregningene de la fram viste at tilskuddet pr. kilo torsk ville bli 1,16 kroner i råfisklagets område, 0,96 kroner i området til de fire sørligste salgslagene, og endelig bare 0,47 kroner pr. kilo innenfor området til Sunnmøre og Romsdal Fiskesalgslag.

pristilskott m.m. i torskesektoren på fiskesalgslag." (Brev 28. desember 1981, Arkiv Fiskeridepartementet 1982-avtalen). I protokollene til de årlige avtalene heter det også at spørsmål knyttet til konkurransevriding i grenseområder mellom salgslagene håndteres innenfor avsatte rammer, og *"...søkes løst i drøftinger mellom Norges Fiskarlag og berørte salgslag og med medvirkning av Fiskeridepartementet."* (Avtale av 16. desember 1981 mellom Norges Fiskarlag og FAD, punkt 2 i protokollen).

Nordland Fylkes Fiskarlag uttrykte en annen type misnøye, knyttet til inntektsutjevningen. Fylkesfiskarlaget mente tall i Bygdeutvalgets innstilling bekreftet deres oppfatning om at fiskerne i Nordland kom dårligere ut enn landsgjennomsnittet, både i forhold til beregnet lønnsevne og støtte pr. årsverk. I et årsmøtevedtak fra oktober 1985 kom det krav om at støttesystemet måtte endres.

"Beregninger utført av budsjettnemnda fastslår at gapet mellom storbåt og småbåt når det gjelder lønnsevne ser ut til bare å øke. Dette til tross for at man har en fiskeriavtale som nettopp skal virke inntektsutjevrende.

Årsmøtet vil nok en gang understreke at dette er klart i strid med intensjonene i fiskeriavtalen. Årsmøtet krever derfor at Norges Fiskarlag og Fiskeridepartementet nå sørger for at virkemiddelbruken i langt sterkere grad blir styrt mot den flåten og de distrikter som har størst støttebehov. Det må dessuten ikke komme på tale å yte støtte til fartøyer som i utgangspunktet kan vise til god lønnsevne." (Årsmøte i Nordland Fylkes Fiskarlag 6.-8. oktober 1985, brev datert 21. oktober, Arkivmappe 145.02 Fiskeriavtalen 1986, Fiskeridepartementet).

Felles for både dette vedtaket og utspillene de to påfølgende årene fra Nordlandsfiskerne er at fordelingen sto i fokus. Fylkesfiskarlaget ønsket et materiale som gjorde det mulig å fordele midlene på en bedre måte. Organisasjonen var kritisk til beregningsmodellen som var i bruk, fordi den ikke reflekterte store variasjoner i lønnsomhet innenfor fiskerinæringen. Modellen kunne vise overskudd for næringen som helhet, men dekket over at noen deler hadde underskudd. Bedre fordeling krevde mer differensierte fordelingskriterier som avspeilet mangfoldet med hensyn til arbeidsinnsats og økonomisk utvikling. Mer finslippte fordelingskriterier gjorde det mulig å oppnå målet om utjevning, og unngå Matteus-effekten. I den forstand var det en sammenheng mellom Nordlands-fiskerne og

arbeidet i Norges Fiskarlag sentralt for å skape forståelse for et regnestykke som grunnlag for overføringene.

Det mest iøynefallende trekket er likevel at fylkesfiskarlaget endrer standpunkt til bruken av støttemidlene, og dermed til hvordan fiskernes inntekter kunne sikres gjennom statlige støttemidler. Mens årsmøtet i 1985 mente at en vesentlig del av midlene burde avsettes til ordningen med pristilskudd, er innstillingen i fylkesorganisasjonen den motsatte de to påfølgende årene. I oktober 1986 er eksempelvis oppfatningen i arbeidsutvalget at en burde *"...søke å redusere omfanget av pristilskott"*. I et vedtak fra styret i september året etter uttrykkes det skepsis til både prisstøtte og subsidiering av kapital som ordninger innenfor Hovedavtalen¹⁵. Samtidig som det legges vekt på at fiskernes økonomiske sikkerhetsnett må ivaretas, kobles kritikken av ordningene innenfor Hovedavtalen til et argument om at overføringsbehovet til fiskerinæringen kan reduseres. I styrevedtaket i september 1987, som er et innspill i forbindelse med drøftingene om inntektsoverføringene, henvises det til ordlyden fra årsmøtevedtaket tidligere på året.

"Årsmøtet vil gjenta kravet fra fjorårets møte om at den økonomiske virkemiddelbruken må struktureres på en bedre måte slik at næringen reelt sett kan bli mindre støtteavhengig samtidig som fiskerne sikres en tilfredsstillende inntektsgaranti. (...) Årsmøtet vil nok en gang peke på at støtte til kapital i større utstrekning bør anvendes selektivt, med andre ord anvendes overfor de grupper som har spesifikt behov for å øke sin effektivitet/produktivitet." (Brev fra Nordland Fylkes Fiskarlag 21. september 1987, "Saksmappe 145.02 Fiskeriavtalen 1988. Forberedelsene til støtteforhandlingene")

Kritikken treffer sentrale sider ved det støttesystemet som Norges Fiskarlag på nasjonalt plan hadde vært med på å utforme. Denne interne utfordringen skiller seg imidlertid fra ankepunkter som staten har hatt. Til forskjell fra statens vektlegging av *struktureffektene*, var et sentralt utgangspunkt for fylkesfiskarlaget at *fordelingen* av midlene var uheldig. Fylkesorganisasjonen går ikke inn for en total avvikling av støtten, og understreker at det er nødvendig å gi fiskerne en

¹⁵ Brev datert 3. oktober 1986 til Norges Fiskarlag, "Saksmappe 145.02 Fiskeriavtalen 1984" (Egentlig 1987-avtalen). Brev 21. september 1987, "Saksmappe 145.02 Fiskeriavtalen 1988. Forberedelsene til støtteforhandlingene", Fiskeridepartementets arkiv.

inntektsgaranti. Mens staten avviste en felles beregningsmodell framhever organisasjonen at en tilfredsstillende fordeling av avtalerammen krever bestemte beregningskriterier (Brev 3. oktober 1986 til Norges Fiskarlag. Saksmappe 145.02 Fiskeriavtalen 1984, Fiskeridepartementet).

Hvilken betydning kan kritikken mot pristilskuddene tillegges? Et forhold som gjør den *viktig*, er at innvendingene kommer fra sentrale deler av fiskernes organisasjonsapparat, blant annet den *største fylkesorganisasjonen* i fiskarlaget. Kritikken er også av betydning ved at den demonstrerer intern uenighet om utformingen av støtten på det området som hadde stått sentralt i fiskarlagets argumentasjon for overføringene. At innvendingene får intern tyngde kan tilskrives at støttesystemet var under kritikk, slik vedtakene i Nordland Fylkes Fiskarlag illustrerer. Men det er også et poeng at det er den regionale dimensjonen som fører til intern kritikk, og gjør at inntektsfordelingen skaper vansker med å holde organisasjonen samlet.

Når det er grunn til å merke seg kritikken, skyldes det også at den ikke bare var rettet mot den interne debatten i fiskernes fagorganisasjon, men har vært *utadrettet*. Slik det framgår av referansene ovenfor er brevene med vedtakene funnet i Fiskeridepartementets arkiv, og gjennom hele perioden fra 1981 til 1995 er det relativt få spor i dette arkivet av innspill fra fylkes- eller fagorganisasjonene i fiskarlaget. Nordland er et unntak.¹⁶ Ut fra påtegnelsene som er gjort er det helt klart at vedtakene ble sirkulert blant ansatte i Fiskeridepartementet som arbeidet med Hovedavtalen og de økonomiske overføringene. Vedtaket fra årsmøtet i 1985 ble også oversendt statens forhandlingsutvalg (brev 4. november 1985 fra Fiskeridepartementet, "Arkivmappe 145.02 Fiskeriavtalen 1986"). Hvilken betydning vedtakene i Nordland har hatt på statlig side er det vanskelig å ha noen klar formening om, men synspunktene ble notert. For eksempel er formuleringen fra fylkesfiskarlaget foran 1987-forhandlingene "*Etter arbeidsutvalgets oppfatning*

¹⁶ I den grad det finnes innspill fra ulike delorganisasjoner i departementets arkiv kommer de i tilfeller hvor forhandlingene mellom staten og Norges Fiskarlag endte med brudd. Da har både fylkes- og lokallagene reagert med kritikk mot staten (jf. "Saksmappe 145.02 Fiskeriavtalen 1984" (egentlig 1987-avtalen).

bør en søke å redusere omfanget av pristilskott.", understreket i den kopien som finnes i Fiskeridepartementets arkiv.

Smidig tilpasning?

Endringene i EFTA-avtalen som førte til innlemming av fisk og fiskeprodukter er en prosess som fram til behandlingen i Stortinget, i juni 1990, løper parallelt med og uavhengig av de årlige avtaleforhandlingene. Ved stortingsbehandlingen ble det lagt vekt på nødvendigheten av en tilpasning av det norske støttesystemet for å tilfredsstillende EFTAs krav. Utenrikskomiteen ønsket at tilpasningen skulle skje i et samarbeid Norges Fiskarlag og andre organisasjoner i fiskerinæringen. Dette var i tråd med signalene fra Handelsministeren i et brev til Stortinget hvor det ble vektlagt at det var naturlig at den videre behandlingen *"skjer i forbindelse med de årlige forhandlinger med Norges Fiskarlag"* (Innst. S. nr. 211 (1989-90), s 3).

I forbindelse med stortingsbehandlingen understreket fiskarlaget at de politiske hovedmålene for fiskerinæringen lå fast, og at det også var fastslått at Hovedavtalen skulle være en lønnsomhets- og effektiviseringsavtale. Organisasjonen gjorde det også klart at man var villig til å delta i prosessen som var nødvendig for å tilpasse virkemidlene til rammebetingelsene som ble fastsatt i EFTA-avtalen.

"Norges Fiskarlag viser til at avtalen om frihandel for fisk og fiskeprodukter vil ha konsekvenser for bl. a. støttetiltakene innenfor Hovedavtalen. Fiskarlaget viser til at støttetiltakene er gjenstand for drøftelser i de årlige fiskeriavtaleforhandlinger.

Norges Fiskarlag vil holde fast ved at de tiltak en setter iverk overfor fiskerinæringen må ha sitt utgangspunkt i de målsettinger en har med næringen og den situasjonen en til enhver tid har i næringen.

Norges Fiskarlag vil på denne bakgrunn bidra konstruktivt til at næringen får rammebetingelser som er forenlig med frihandel for fisk og fiskevarer innenfor EFTA." (Beretning 1990 og 1991, s 43)

1991-avtalen var den første partene skulle fastsette etter at Stortinget hadde gitt samtykke til vedtaket i EFTAs råd, og ved behandlingen av denne avtalen ble staten og fiskarlaget enige om å ha drøftinger om fortolkningen av artikkel 13 i løpet av 1991. Partene var enige om at den internasjonale avtalen krevde en

omlegging av støtten, og målet med diskusjonen var at støttetiltakene for 1992 "*i rimelig grad reflekterer de forpliktelser Norge har i henhold til EFTA-avtalen*" (1991-avtalen, protokoll punkt 5).

Drøftingene resulterte i at det ble nedsatt en gruppe som skulle gjennomgå konsekvensene for ulike støttetiltak. Gjennom gruppens konklusjoner som ble avgitt i oktober 1991, framgår det at staten og Norges Fiskarlag var relativt samstemte i sine vurderinger (jf. tabell V7.4). Uenigheten var knyttet til om det kunne gis statlig støtte til garantilott, gjeldssanering, føringstilskudd og lineegnesentraler. For øvrig fulgte innstillingen i stor grad fortolkningen av ulike støtteordninger som regjeringen hadde presentert i sin proposisjon om endringene i EFTA-avtalen. I tillegg til det som framkommer i tabellen mente gruppa at det var nødvendig å foreta en omlegging av spesielle pristilskudd slik at de kunne defineres som regionale støttetiltak¹⁷.

Brukes utvalgets vurderinger i forhold til de påfølgende fiskeriattalene (jf. tab V7.4), er det grunn til å merke seg flere forhold. Et hovedpunkt er selvsagt at støtten viser en markant og vedvarende nedgang i løpet av perioden 1991-95. Mønsteret i hvilke tiltak som er opprettholdt er imidlertid mer sammensatt. Følges vurderingene i utvalget er det både tiltak som var i strid med regelverket og de som var i tråd med avtalen som har forsvunnet ut. De generelle pristilskuddene er et eksempel på det første, og som etter en to-årig nedtrapping forsvinner helt. Støtte til ferieordning og assuranserefusjon faller også i kategorien av tiltak som ble definert å være i strid med artikkel 13. Samtidig har støtten til strukturformål, effektivisering og kompetansetiltak, som skulle være i overensstemmelse med EFTAs regelverk, også blitt redusert for så å forsvinne helt ut. Av de tillatte tiltakene, som er opprettholdt, er det mest iøynefallende pristilskuddene til spesifikke fiskeslag. Disse har imidlertid utgjort små beløp. Et ytterligere poeng er at tiltak hvor partene var uenige, ikke bare har blitt opprettholdt, men har fått en mer dominerende posisjon innenfor støttesystemet. Det som står igjen i

¹⁷ Årsaken til skillet mellom generelle og spesielle pristilskudd, og at de siste kunne falle innenfor avtalen, gikk nettopp på at enkelte av de spesielle pristilskuddene kunne rubriseres som regionale støttetiltak. Poenget var at slike tiltak måtte gjøres mer distriktsrettede, og at de skulle bidra til å motvirke kostnadsulemper i fiskeriahengige områder.

Hovedavtalen er tilskuddene til *lineegnesentraler* som varierer noe for de fem avtalene, men likevel er høyere for den siste avtalen enn i 1991. Selv om *garantilotten* er halvert er den likevel på et høyt nivå, ikke minst tatt i betraktning av at støtten er redusert langt sterkere. Endelig er det grunn til å trekke fram *førings-tilskuddene* som har holdt seg på samme nominelle, relativt høye, nivå, og dermed forholdsmessig sett har blitt et tyngre element i de statlige overføringene¹⁸.

Tilpasningen til EFTA-regelverket la klare og viktige premisser i forhold til hvordan den framtidige fiskeristøtten kunne utformes. I forhold til denne prosessen har jeg ikke indikasjoner på at frihandel for fisk og fiskeprodukter møtte sterk motstand fra fiskarlagets side. Man var villig til å tilpasse seg den nye situasjonen, som innebar begrensninger, men som også ga fiskerinæringen nye markedsmuligheter (Norges Fiskarlag, beretning 1990 og 1991, s 43). Det som kan leses ut av tabellen, er også at organisasjonen var relativt samstemt med staten om hvordan de mest omfattende tiltakene skulle håndteres.

Selv om det er mulig å påvise ulike nyanser i oppfatningene hos staten og fiskarlaget, er det grunn til å framheve to ting. Det ene er at fiskarlaget var medaktør i en prosess som løper tett forut for at store deler av fiskeristøtten ble avvirket. Det andre er at det sentrale premisset for prosessen var at det tiltaket fiskarlaget hadde lagt stor vekt på, inntektsstøtten, måtte avvirkles. Dette bringer meg til utgangspunktet for denne delen av undersøkelsen.

¹⁸ Summene for det enkelte år, og også utviklingen som framgår av den, må tolkes med noe varsomhet. Dette dreier seg om beløp partene har blitt enige om i forkant av avtaleåret, men regnskapstallene viser ofte andre beløp. I denne sammenhengen er det for eksempel grunn til å merke seg at det ble utbetalt nær 20,5 millioner kroner i generelle pristilskudd i 1993 selv om det opprinnelig ikke var avsatt midler til dette. Det er derfor ikke grunnlag for en konklusjon om at ordningen med pristilskudd ble avvirket et år tidligere enn det EFTA-avtalen krevde. For posten strukturtiltak er det også mulig å påvise at utbetalingen både i 1993 og -94 var høyere enn avsatt beløp.

En årsak til slike forskjeller er at beløp overføres fra et år til et annet, og at utbetalinger skjer senere enn det året bevilgningen har skjedd. Generelt for denne perioden er det slik utbetalt beløp for kategorien generelle pristilskudd har ligget over avsatt beløp, noe som er mest markant for 1991 hvor utbetalingen var på nær 200 millioner kroner mens det var avsatt 120 millioner kroner. (St. meld. nr. 11 (1993-94), s 2f., St. meld. nr. 39 (1994-95), s 2).

FISKERISTØTTEN SOM LEGITIMERINGSSPØRSMÅL

Formålet med kapitlet er å søke forklaringer på at Norges Fiskarlag sluttet seg til reduksjonen i fiskeristøtten. Hvilke grunner hadde fiskarlaget til å akseptere en avvikling av fiskeristøtten? I forhold til utviklingen i overføringene, og den forståelsen organisasjonen hadde av Hovedavtalen som en inntektsavtale vil jeg mer presist formulere følgende spørsmål: *Hvorfor kunne Norges Fiskarlag gi slipp på inntektsstøtte?* For å drøfte dette starter jeg med å vurdere hvordan den kritikken som er presentert sammenfaller tidsmessig med reduksjonen i overføringene og utviklingen på den korporative arenaen. På bakgrunn av dette drøftes akseptasjonen av EFTA-avtalen, og fiskarlagets problemer med å vedlikeholde argumentasjonen for inntektsoverføringer.

Hva førte til reduksjon?

EFTA-avtalen er den av de tre elementene som kan plasseres mest presist, både tidsmessig og i forhold til hvilke premisser den la. Med basis i tabell V7.4 er det allerede påvist at føringene i artikkel 13 hadde konsekvenser både for støtte-rammen og for bruken av midlene. Utviklingen kan leses ut av tabell V7.5. I hele perioden etter at EFTA-avtalen ble inngått har overføringene gått markant ned. Dette kommer spesielt til uttrykk gjennom den stegvise reduksjonen fra 1163 millioner til 186,3 millioner kroner som skjedde i perioden fra 1990 til 1993. Slik sett er det ikke vanskelig å se at innlemmingen av fisk og fiskeprodukter i frihandelsområdet står sentralt for å forklare nedtrappingen av fiskeristøtten. Avtakende støtteramme er ikke det eneste tegnet på dette, også tradisjonelle støtteordninger blir nesten helt borte. Klarest uttrykkes dette ved at prisstøtten trappes klart ned etter at Norge hadde sluttet seg til avtalen. For å analysere reduksjonen i fiskeristøtten er det derfor nødvendig å foreta en nærmere vurdering av fiskarlagets plass i forhold til den prosessen som kulminerte med at fisk og fiskeprodukter ble en del av EFTA sitt regelverk.

En tolkning av denne avtalen er at den ga myndighetene en ekstern binding, som kunne utnyttes til å gjennomføre endringen av støttesystemet som de hadde ønsket å foreta i lang tid. På motsatt side svekket den fiskarlagets posisjon (Holm og Johnsen 1990:87). En implikasjon av dette, er at fisk som en del av frihandels-

avtalen fungerte som brekkstangen i forhold til overføringene. Dersom inngåelsen av denne avtalen var selve årsaken til reduserte overføringer, er det som trenger forklaring hvorfor fiskarlaget ikke avviste denne avtalen og var villig til å delta i omleggingen av støttesystemet. Men kan "EFTA-sporet" stå alene som forklaring, eller var dette kulminasjonen på en utvikling som allerede var på gang? En viktig observasjon gjør at det er nødvendig å vurdere også andre forhold. For sammenlignes støttenivået ved utgangen av 80-årene med situasjonen ved innledningen av ti-året hadde det skjedd en klar reduksjon i støtterammen. Utviklingen i denne perioden må derfor også drøftes for å klarlegge mulige forklaringer. Det er av den grunn nødvendig å foreta en tidsmessig plassering av kritikken i forhold til støtterammene og situasjonen på den korporative arenaen.

To tidsperioder peker seg ut som særlig interessante. Tiltredelsen til den første Willoch-regjeringen høsten 1981 og framleggelsen av denne regjeringens fiskeripolitiske melding i mai 1983 innebærer at innvendingene knyttet til struktur-effektene kommer på den politiske dagsorden tidlig i 80-årene. Forut for dette hadde også spørsmålet om inntektsfordeling vært problematisert. Den andre perioden kan tidfestes til andre halvdel av 80-årene. Vurderingene til Bygdeutvalget er trukket fram i dette kapitlet, men det kom også kom andre innspill i diskusjonen om effektiv bruk av offentlige virkemidler (jf. NOU 1984:22 (Skattekommisjonen); NOU 1988:21 (Steigum-utvalget)). Behandlingen av jordbruksavtalene viser dessuten at den andre og tredje regjeringen ledet av Gro Harlem Brundtland strammet betydelig til i overføringene i de første avtalene disse regjeringene hadde ansvar for (Gjerdåker 1995:329/452).

De to forhandlingsbruddene for 1983 og -84 som førte til et anstrengt forhold mellom partene, indikerer at myndighetene handlet raskt og ville iverksette omstillingen allerede tidlig på 1980-tallet. At støtten holder seg på omtrent samme nivå fra 1982 til 1986 er imidlertid et signal om at det ikke skjedde noen drastisk omlegging. Går man nærmere inn i fordelingen av midler på ulike tiltak, viser den at andelen pristilskudd, altså inntektsstøtte, var relativt stabil. I gjennomgangen av "hestehandelen" ble det også vist at fiskarlaget "kom tilbake" for 1985 og -86, og oppnådde resultater som var gode i forhold til årene før. Ut fra de ulike tallene

er det derfor grunnlag for å trekke en konklusjon om at omstillingen som ble bebudet ikke var spesielt omfattende.

Brukes utviklingen i støtterammen som målestokk, er det fra og med 1987 at det er mulig å påvise klare indikasjoner på at staten vil oppnå reduksjon. Sammenlignet med året før kuttet rammen med vel en milliard 1991-kroner, eller en reduksjon på vel 60 prosent¹⁹. For 1987 nektet fiskarlaget å være med på denne linjen, men året etter aksepterte organisasjonen en avtalesum som innebar en ytterligere reduksjon. Når 1987 må karakteriseres som signal om en omlegging skyldes det også de kvantitative indikatorene fra "hestehandelen". Selv om bruddåret holdes utenfor, er det generelle inntrykket at staten holdt en mer restriktiv linje med lave tilbud i forhold til fiskarlagets krav (jf. "forhandlingsindikatorene" i tabell V7.5). Fire-punktsavtalen var som kjent en ettervirkning av at 1987-forhandlingene ikke førte fram, og var en innfrielse av fiskarlagets krav. Det er imidlertid vanskelig å se at dette har konsekvenser for de kommende avtaleårene. Til forskjell fra situasjonen for 1985 og -86 ga avtalen eksempelvis ikke utslag i mer "generøse" tilbud, eller utfall som lå svært nær "skjæringspunktet". De økte rammene for 1989 og -90 framkommer heller ikke etter at staten ga seg mer i forhold til fiskarlaget enn det som var tilfelle i årene før og etter.

Dette understreker at det knytter seg flere forklaringsproblemer til de reduserte overføringene. EFTA-avtalen må tillegges stor betydning, men denne kommer også i etterkant av betydelige kutt i støtten med tilslutning fra fiskernes faglag. For å utdype utviklingen er det derfor nødvendig å drøfte hvorfor fiskarlaget hadde problemer med å forsvare inntektsstøtten og overføringene i andre halvdel av 80-årene. Spesielt i relasjon til framstillingen av prinsippsspørsmål framstår denne utviklingen som et paradoks. Signalene fra organisasjonen var at de ønsket å beholde fiskeristøtten, og at det var et mål å innføre ordninger som var klart forpliktende for staten. Man var lite villig til å gi seg overfor myndighetene, og det ble lagt stor vekt på å redegjøre for hvordan partene hadde behandlet

¹⁹ Reelt sett var det et større beløp til disposisjon fordi det fra tidligere gjensto 120 millioner kroner (løpende priser) som kunne overføres til 1987.

arbeidstidsspørsmålet (Beretning 1986-87, s 32f; 1988-89, s 46f.; 1990-91, s 39). Tendensen skulle altså vært den motsatte av den faktiske utviklingen. Jeg kommer tilbake til dette, men starter med EFTA-avtalen. Mitt argument er at Norges Fiskarlag hadde inntatt et standpunkt og gjennom dette lagt premisser som gjorde at de vanskelig kunne si nei til denne avtalen.

Fiskarlaget: En handelspolitisk pådriver

EFTA-saken var i seg selv en lang prosess. Den må også ses på som del av et mer omfattende spørsmål om norsk fiskerinærings forhold til utviklingen i Europa, det europeiske markedet for fiskeprodukter, og adgangen til å høste marine ressurser. På 80- og 90-tallet var de mest framtreddene debattene i "Europa-spørsmålet" først knyttet til EØS-avtalen, deretter til medlemskapsforhandlingene med EU. Begge disse etterfulgte EFTA-prosessen, og et vesentlig element i diskusjonen om betydningen for fiskerinæringen var knyttet til forholdet mellom *markedsadgang*, dvs. vilkårene for norsk eksport til andre land, og *fiskerettigheter* i norsk sone. For fiskarlaget var poenget, slik det ble satt på spissen i EØS-/EU-sammenheng, at handelspolitiske spørsmål skulle løses innenfor handelspolitiske rammer. Det var uaktuelt at bedre handelsbetingelser for norsk fisk og fiskeprodukter skulle oppnås ved at fiskere fra andre land fikk "norske" kvoter. Fiskarlagets sentrale krav var at fiskeriressursene i norsk økonomisk sone skulle forbeholdes norske fiskere. Dette ble blant annet slått fast da landsstyret behandlet EØS-avtalen.

"En internasjonal utvikling i retning av at betingelsene for handel med fisk og fiskeprodukter gjøres avhengige av vår avståelse av fiskeressurser, er farlig og helt uakseptabelt. Norges Fiskarlag vil på det skarpeste advare mot at en deltar i internasjonalt samarbeid på et slikt grunnlag." (Norges Fiskarlag, beretning for 1992 og 1993, s 46)

Byttet mellom markedsadgang og rettigheter til fiske gjorde at fiskarlaget snudde i forhold til EØS-avtalen, og helt fra starten var mot at det skulle forhandles om medlemskap til EU (Norges Fiskarlag, beretning 1992 og 1993, s 45ff.). Det er imidlertid nødvendig å supplere dette bildet av den skepsisen mot internasjonale forpliktelser for fiskerinæringen som ga seg klare utslag i disse to sakene, og som jo burde innebære at EFTA-avtalen ble avvist. Fiskernes organisasjon kan nemlig

ikke sies å ha vært ensidig skeptisk i handelspolitisk sammenheng. Med utgangspunkt i de initiativ som tas i løpet av 80-årene framstår fiskarlaget i stedet som en *pådriver* for å bedre eksportbetingelsene for fisk. Jeg skal kort presentere denne siden ved fiskarlagets arbeid.

I juni 1981 vedtok landsstyret at *"Norges Fiskarlag vil framheve på det sterkeste at det haster med å få istand bedre vilkår for norsk fiske-eksport."* I vedtaket ble det spesielt lagt vekt på bedring av eksportbetingelsene til EF, fordi Island og Færøyene hadde færre begrensninger som ga dem et konkurransefortrinn i forhold til norsk fiskerinæring (Norges Fiskarlag, beretning 1980 og 1981, s 80). I andre halvdel av 1980-årene ble spørsmålet tatt opp i flere sammenhenger. En landsstyresak i 1986 hadde eksempelvis tittelen *"Markedet - norsk fiskerinærings største utfordring"*, hvor det ble pekt på at myndighetene måtte arbeide for bedre markedsadgang til det største markedet for norsk fiskerinæring, EF.

På bakgrunn av St. meld. nr. 61 (1986-87) om Norges forhold til EF og det europeiske fellesskap som ble lagt fram i 1987 mente fiskarlaget at det ikke var nødvendig å ta opp ressursproblemer i en diskusjon med det europeiske fellesskapet. Til tross for enkelte problemer var oppfatningen til fiskarlaget at den felles fiskeriforvaltningen fungerte tilfredsstillende. For å konkretisere signalene fra stortingsmeldingen, som organisasjonen mente var uten klare konklusjoner om veien videre, burde oppfølgingen i forhold til fiskerinæringen konsentreres om handelspolitiske forhold. Det var på dette området fiskarlaget mente problemene var størst. Det konkrete kravet fra Norges Fiskarlag var en liberalisering av handelen gjennom en reforhandling av det såkalte "Fiskebrevet" som var knyttet til handelsavtalen fra 1973. Bakgrunnen for oppmerksomheten om handelspolitikk var at andre fiskerinasjoner, slik det ble vist til i 1981, hadde oppnådd tilsvarende eller bedre eksportbetingelser enn det Norge hadde. Tilgangen til EF-markedet for norske produkter var dessuten blitt betydelig vanskeligere etter at flere tollsuspensjoner var trukket tilbake. I sin framstilling mente Norges Fiskarlag at en liberalisering av handelen ikke kun var fordelaktig for egen nasjon, men at Norge og det europeiske fellesskapet hadde sammenfallende interesser på dette området. Poenget var å øke forståelsen i EF for at Norge kunne levere den fisk og

de fiskeprodukter som EF hadde behov for (Norges Fiskarlag, beretning 1988 og 1989, s 50).

I forhold til debatten senere om EU-fiskeres tilgang til fiskeriressurser i norsk sone, kan det oppfattes som naivt å plassere Norge som "hoffleverandør" av fisk til EU-landene. Poenget i denne sammenheng er at det synes å være en linje i fiskarlagets argumentasjon. Markedsforholdene burde bedres, og det krevde at fiskerinæringen, hvor eksportandelen var stor, fikk bedre betingelser for eksport til de landene som utgjorde et stort nærmarked. Vedtaket i EFTA om å innlemme fisk og fiskeprodukter i avtalen kom bare et år etter at fiskarlagets landsstyre hadde avgitt uttalelsen til stortingsmeldingen om forholdet til EF, og imøtekom de kravene organisasjonen hadde tatt opp i løpet av 80-årene. Jeg skal trekke fram to forhold for å underbygge at Norges Fiskarlag var forpliktet til å godta EFTA-avtalen, selv om det også innebar kutt i inntektsstøtten.

For det første ble organisasjonens krav om bedre markedsadgang innfridd innenfor en handelspolitisk ramme, slik organisasjonen hadde stilt som betingelse. EFTA-avtalen innebar ingen kobling mellom marked og ressursadgang. At bedre eksportbetingelser ble løst innenfor en handelspolitisk ramme, uten koblingen til ressursene, gjorde at EFTA-avtalen var mer akseptabel for fiskarlaget enn resultatene som ble framlagt gjennom EØS- og EU-avtalene få år senere. Også i forhold til andre forslag for bedre eksportbetingelser sto EFTA-avtalen seg godt. Utenfor fiskarlaget ble det lansert et "bytte" for å få gjennomslag overfor EF. Forslaget innebar at lavere tollsatser på fiskeeksporten skulle kompenseres med en oppmyking av importskjermingen for jordbruksvarer. Dette var en kobling som hadde oppslutning fra flere medlemmer i Bygdeutvalget, og en gruppering blant disse mente konkret at skjermingen av tomatproduksjonen i Rogaland var et hinder for foredling av fiskeråstoffer, spesielt i Nord-Norge (NOU 1984:21A, s 403)²⁰. Fordelen med EFTA-avtalen var at den ikke innebar noen intern konfrontasjon mellom primærnæringene i Norge. Et ytterligere pluss var at den

²⁰ Et av medlemmene i Bygdeutvalget som sluttet seg til denne merkningen var oppnevnt av Norges Fiskarlag. Jeg har imidlertid ikke funnet eksempler på at fiskarlaget lanserte tilsvarende forslag.

gjennom å omfatte land utenfor EF, som Sverige, var mer omfattende og åpnet for et større marked enn det fiskarlaget hadde tatt opp i sitt krav.

Det andre poenget er at hensynet til andre grupper i fiskerinæringen gjorde det vanskelig å gå mot avtalen. Motsetningen mellom EFTA-avtalen og Hovedavtalen var en konflikt som i første rekke angikk fiskerne. Industrien og eksportørene ville ikke få et tilsvarende direkte økonomisk tap gjennom bortfall av statlig støtte, og kunne forvente en klar nettofortjeneste ved at eksportmulighetene ble forbedret. Fiskarlaget kunne selvsagt valgt å henvise til hva som tjente egne medlemmer, og på den bakgrunn foretrukket inntektsstøtten framfor lettelser i vilkårene for eksport til europeiske land. I tillegg til at organisasjonen hadde vært pådriver for bedre eksportbetingelser, var en slik strategi vanskelig ut fra Hovedavtalen. Norges Fiskarlag hadde sluttet seg til premisset om fiskeristøtten som et midlertidig tiltak, og det argumentet ville ikke være troverdig dersom inntektsstøtten ble satt først. Dessuten skulle fiskarlaget framstå som representant for hele næringen. Et nei til EFTA-avtalen ville skapt reaksjoner, og ført til ytterligere kritikk av organisasjonens enerepresentasjon overfor staten.

Poenget er altså at Norges Fiskarlag hadde brakt seg i en situasjon hvor en avvisning av EFTA-avtalen i realitetet var umulig. Det kan være at denne situasjonen var en sum av flere "uheldige omstendigheter", og at det tidligere hadde vært umulig å forutse disse konsekvensene. Det er også mulig at den argumentasjon som var brukt ikke var reell, og at de som strategiske symbolmarkeringer ikke skulle ha konsekvenser for organisasjonen. Implikasjonen var likevel at "bordet fanget". Dersom fiskernes faglag sa nei til bedring i eksportbetingelsene, gikk vekk fra at fiskeristøtten var et midlertidig tiltak, og opptrådte ensidig ut fra hva som tjente fiskerne framsto man ikke som en seriøs aktør verken overfor myndighetene eller andre grupper i næringen. Det er lett å se at det var viktig å framstå som en troverdig aktør. Manglende troverdighet gjorde at det i andre sammenhenger, hvor fiskernes ønsket å bli tatt på alvor, kunne reises tvil om organisasjonen var til å stole på, om man faktisk sto inne for de argumentene som ble brukt. Ble lovnader brutt, førte det til sviktende tillit. Språkhendingene hadde konsekvenser.

Dette gir grunner til at EFTA-avtalen ble akseptert av fiskarlaget, og at laget deltok i den prosessen som hadde klare implikasjoner for overføringene. Dette forklarer langt på vei hvorfor store deler av støttesystemet nær har blitt avvirket. Likevel kan det bare fungere som en delforklaring i forhold til det problemkomplekset som er skissert tidligere. Reduksjonen i fiskeristøtten var betydelig på 80-tallet, og i tillegg aksepterte fiskarlaget å delta selv om staten la fram dårlige tilbud i forhold til organisasjonens krav. Spørsmålet jeg skal arbeide med i første omgang er om Hovedavtalen forpliktet fiskernes organisasjon på samme måte, slik at en troverdig aktør var forpliktet av avtaleformuleringer som tilsa støttekutt. Spørsmålet er altså: Fungerte formuleringer i Hovedavtalen som en *forpliktelse*, og er dette en årsak til at Norges Fiskarlag aksepterte reduserte overføringer?

Hovedavtalen: En forpliktelse?

To formuleringer i avtalen gjør det spesielt relevant å reise dette spørsmålet. For det første hadde fiskarlaget gjennom inngåelsen av Hovedavtalen sluttet seg til formuleringen om å legge vekt på *"tiltak som kan effektivisere fisket"*, og *"fremme en rasjonell utvikling i næringen som helhet"* (§ 7a). For det andre innebar altså med Hovedavtalen for fiskerinæringen at fiskarlaget ble valgt som motpart til staten fordi det var den eneste organisasjonen som hadde mulighet til å være *"representativ for en vesentlig del av norske fiskerier"* (Hallenstvedt og Dynna 1976:377). Det burde tilsi forpliktelser om å ta andre hensyn enn det som utelukkende tilgodeså fiskerne.

Brukes de offisielle dokumentene fra den korporative arenaen for å undersøke forpliktelsen i avtalen, gir de magert belegg for at fiskarlaget offentlig har sluttet seg til at effektiviseringshensyn som det mest sentrale premisset for bruken av fiskeristøtten. Det enkelte års avtaler inneholder ikke slike signaler, og heller ikke i protokollene til avtalene, som innbefatter mer policy-pregete formuleringer, er det momenter som viser i den retning. Unntaket er en enkelt setning i stortingsproposisjonene om støttetiltak for fiskerinæringen, hvor det understrekes at begge parter har som mål å avvikle alle støtteordninger.

"Ved inngåelsen av Hovedavtalen tok partene sikte på at lønnsomheten i fisket i løpet av en rimelig overgangstid skulle bringes opp på et nivå som gjorde det

mulig å unngå alle støtteordninger. Dette har ikke lyktes. Men begge parter mener at dette fortsatt må være målet." (St. prp. nr. 1. Tillegg nr. 8 (1990-91), s 5; jf. St. prp. nr. 1. Tillegg nr. 12 (1991-92), s 4).

Dette kan tolkes som at fiskarlaget klart sluttet seg til Hovedavtalen som et midlertidig tiltak og at det skulle arbeides for avvikling av støtten. Jeg vil imidlertid være varsom med å trekke formuleringen spesielt langt. Den forekommer kun i to stortingsproposisjoner, og kan derfor vanskelig tolkes som en generell oppfatning. Året etter er det for eksempel bare regjeringen som vektlegger at næringen må tilpasse seg en situasjon uten særskilt støtte (jf. St. prp. nr. 1. Tillegg nr 10 (1992-93), s 4). Tidspunktet er også spesielt ved at disse to proposisjonene er de to første etter at EFTA-avtalen var behandlet i Stortinget. Poenget om at generell inntektsstøtte må avvikles er på det tidspunktet et gitt premiss, som også Norges Fiskarlag hadde sluttet seg til. Slik sett er det et noe spinkelt grunnlag for å konkludere med at partene var blitt enige om å avvikle fiskeristøtten.

Interne fiskarlagsdokumenter gir et mer sammensatt bilde av organisasjonens holdning til struktur- og inntektsstøtte, og til reduksjon i overføringene. Etter bruddet for 1987-avtalen ble det nedsatt en intern arbeidsgruppe som skulle vurdere fiskarlagets strategi i forhold til fiskeristøtten. I dokumentet som ble lagt fram for landsstyret framgår det at partene drøftet tidlig i 80-årene om Hovedavtalen var en inntekts- eller effektiviseringsavtale, og at de *"kom til enighet om at den har elementer i seg av begge"* (Norges Fiskarlag, landsstyresak 2. mai 1987, s 25). Når framtiden til forhandlingssystemet drøftes skrives det også eksplisitt at *"Det må fortsatt være et mål å arbeide for at overføringene til næringen reduseres dersom det er grunnlag for det"* (s 4). De siste vedtakene fra fylkeslaget i Nordland viser også at det var krefter i organisasjonen som, ut fra misnøye med fordelingen mellom fiskerne, gikk inn for å avvikle fiskeristøtten.

Selv om det finnes formuleringer som viser villighet til å legge om støttesystemet, er det igjen nødvendig å nyansere bildet. Både for 1987 og 1990 var det brudd, og i saksframlegget om den framtidige strategien, er det sentrale poenget at støtte er nødvendig, og at det må utarbeides modeller, dvs. regnestykker, som kan reflektere dette og sikre fiskernes inntekter. For fiskarlaget dreide spørsmålet seg

først og fremst om fiskernes inntektsforhold, mindre om behovet for strukturmidler og mulighetene for avvikling av støtten. I vurderingen av framtiden til Hovedavtalen legges det vekt på at det var et problem at fiskarlaget og staten var uenige om hvordan avtalen skulle forstås, og i fiskarlaget ble det vurdert å be om en avklaring gjennom reforhandling av avtalen. Formålet var å avgjøre hvilke mål som skulle oppfylles, og få til en diskusjon om hva som var adekvate virkemidler. Strategien ble vurdert som lite realistisk, fordi myndighetene neppe ville forplikte seg ytterligere gjennom en ny avtaletekst. Det ble sett på som lettere og mer realistisk å få til endringer innenfor det eksisterende systemet (Norges Fiskarlag, landsstyresak 2. mai 1987, s 22f.; landsmøtesak 8, oktober 1988, s 24).

Uenigheten mellom partene, og muligheten fiskarlaget hadde til å innta en dualistisk holdning, illustrerer en viktig side ved Hovedavtalen. Den betydelige *tøyeligheten i avtaleteksten*, og ikke minst måten avtalen ble håndtert på, gjør det vanskelig å peke på forhold som medførte at staten eller fiskarlaget hadde pådratt seg en entydig forpliktelse som ble gjort gjeldende. Målsettingene var motstridende, og for upresise til at de utgjorde klare målestokker partene var forpliktet i forhold til. Innenfor de generelle rammene som var gitt gjennom overordnede målsettinger, forpliktet partene seg først og fremst gjennom det årlige kompromisset om støtterammen og fordelingen på ulike tiltak. En gjennomgang av hvordan midlene ble brukt, både for enkeltår og over lengre perioder, viser at Norges Fiskarlag aksepterte at det skulle tas hensyn til strukturaspektet, og tilsvarende gikk staten inn i vurderinger av og aksepterte et visst ansvar for fiskernes inntektsforhold. Hovedavtalens karakter av å være et spørsmål om både inntekt og struktur, gjorde at det var et relativt bredt spekter av tiltak som ble finansiert gjennom disse overføringene.

På det generelle plan må det likevel kunne hevdes at Norges Fiskarlag, så vel som staten, hadde påtatt seg betydelige forpliktelser. Først gjennom inngåelsen av Hovedavtalen for fiskerinæringen, men også gjennom å medvirke i arbeidet som førte fram til inngåelsen av de årlige avtalene om rammer og bruk av den statlige støtten. Dette ga ikke bare organisasjonen og dens medlemmer fordeler, men avtalene var rammer som i neste omgang kunne forplikte. Når spørsmålet om

avvikling ble trukket langt nok, når konflikten mellom pristilskuddene og andre målsettinger ble mer synlig, og når det ble dokumentert beregningsmessig overskudd var det problemstillinger fagorganisasjonen vanskelig kunne unngå å diskutere og ta stilling til.

Dette gir imidlertid ikke direkte svar på hvorfor fiskarlaget deltok i prosessen som førte fram til reduksjonen, og offisielt ga heller ikke fiskarlaget slipp på inntektsstøtten. Slik sett gjenstår det fortsatt et problem med å forklare hvorfor organisasjonen aksepterte reduksjonen. Når fiskarlaget tok initiativ til en intern utredning om fiskeristøtten, er imidlertid det en illustrasjon på at organisasjonen hadde hatt og forutså problemer med å få opprettholdt overføringene. Problemet var knyttet til at organisasjonen ikke nådde gjennom med sin argumentasjon, og hadde behov for å etablere en ny plattform. Hovedsaken var altså å finne et fundament som gjorde at det var mulig å få gjennomslag i forhold til de politiske rammebetingelsene som staten mente at støtten skulle avspeile. Innenfor de politiske rammene sto selvsagt struktureffektene sentralt i vurderingen. Det var dette staten etter hvert la stor vekt på.

For fiskarlaget var imidlertid poenget, og det tilhørende problemet, å få fram argumenter som kunne forsvare fiskeristøtten i forhold til det som var organisasjonens formål, statlig støtte for å påvirke *fiskernes inntektssituasjon*. For det som også bidro til fiskeristøttens sviktende legitimitet, og som ga fiskernes fagorganisasjon et argumentasjonsproblem, var kritikken mot fordelingen av støtten mellom fiskerne. Hvem burde tilgodeses med støtte, og hvem skulle holdes utenfor? Hvilke kriterier skulle anvendes for å få til en legitim fordeling? Spørsmålet om overføringenes framtid var ikke bare knyttet til virkemidlenes effektivitet, men til *hvilke fordelingsordninger som var rettfærdige*. Når denne kritikken ble reist var den i særlig grad fiskarlagets problem, og mitt poeng er at håndteringen av innvendingene førte til problemer med å få gjennomslag.

Behov og fortjeneste

Utgangspunktet er at fiskarlagets begrunnelse for fiskeristøtten knyttet seg til en oppfatning om at overføringer av midler til fiskerne var en *rettfærdig ordning*, at den

lot seg forsvare internt blant fiskerne og overfor offentligheten. For å klargjøre hvorfor fiskerlaget ikke fikk gjennomslag, er det derfor nødvendig å foreta en annen type analyse enn foran, og vurdere diskusjonen om disse overføringene i sammenheng med hva som ble oppfattet som en rettferdig fordeling. Skillet hos Michael Walzer mellom *behov* og *fortjeneste* som to sentrale prinsipper for rettferdig fordeling, kan finnes igjen i diskusjonen om inntektsstøtten (Walzer 1983:23ff.). Jeg skal bruke disse fordelingsprinsippene for å analysere sider ved diskusjonen om inntektsstøtten, og hvorfor forsøk på omlegginger var vanskelig å håndtere for Norges Fiskerlag som interesseorganisasjon.

For å legitimere den statlige støtten, og at en vesentlig del burde gå til fiskerne, hadde Norges Fiskerlag forsøkt å forene både effektivitets- og rettferdighets-hensyn i et to-leddet resonnement. For det første ved å dokumentere at fiskerne var en "støtteverdig gruppe" i en samfunnsmessig kontekst. Statlige overføringer var rettferdig og lot seg forsvare fordi støtte til fiskerne, i tillegg til å heve deres inntekter, bidro til å holde minsteprisene på et nivå som var økonomisk forsvarlig for fiskekjøperne, sørget for en god struktur i fiskeindustrien, og ga et bidrag til å bevare bosettingsmønsteret. For det andre var det nødvendig med tilhørende fordelingsordninger som fiskerne kunne slutte seg til. Poenget var at begrunnelsene hang sammen, slik at de to nivåene henviste til hverandre: Fordelingen fiskerne oppfattet som rettferdig ga gunstige resultater på samfunnsnivå.

Som representant for mottakerne ville fiskerlaget basere seg på et *fortjenesteprinsipp* for å kanalisere støtten til bestemte mottakere. En dyktig fisker la ned stor arbeidsinnsats, og dokumenterte sine ferdigheter ved å bringe til land store mengder fisk. Understrekingen av at de dyktige skulle premieres innebar at disse burde motta statlig støtte som belønning i tillegg til inntekten fra fiske. *Prisstøtte* er det klareste, og i økonomisk sammenheng mest dominerende, eksempelet på et fortjenesteprinsipp satt i funksjon under Hovedavtalen. Ordningen innebar at en del av støtten ble overført til de forskjellige salgslagene. Disse kanaliserte pengene til fiskerne gjennom å gi et kronetillegg som påplussing til den minsteprisen salgslagene fastsatte i forhandlinger med kjøpernes organisasjoner,

eventuelt alene ved forhandlingsbrudd. For fiskerne var konsekvensen at landing av mye fisk ga mye støtte. Denne premieringen gjorde det mulig å sikre rekrutteringen, og beholde de dyktige fiskerne som brakte i land store ressurser. Gjennom bidraget til godt drevne enheter var det mulig å både videreutvikle næringen, og å sikre bosettingsmønsteret. Dette gjorde at overføringene støttet seg til et tilleggsargument om at det ga positiv avkastning i framtida, og var en løsning som gagnet samfunnet i økonomisk forstand (jf. Lane 1986:388, Lorentzen 1996:41f.).

Kritikken jeg har presentert rettet seg både mot fordelingen mellom fiskerne og samfunnseffekten. Nordland Fylkes Fiskarlag må kunne tolkes som at laget mente det var nødvendig å kompensere ulikheter og løfte utøvere med et dårlig utgangspunkt. Fylkesfiskarlaget gikk dermed sterkere i retning av å legge vekt på *behov*, og kanalisere støtte til fiskere som mellomlegg for å oppnå et *rimelig inntektsnivå*. Bygdeutvalget kan også oppfattes som at det var ønskelig med større utjevning, men en viktig forskjell er at innstillingen kutter forbindelsen mellom de to elementene. For utvalget er ikke det sentrale en rettferdig fordeling mellom fiskerne, men at overføringene utnyttes best mulig i samfunnsøkonomisk forstand, og kanaliseres til områder med få alternative sysselsettingsmuligheter. Behovsoppfatningen relaterer seg ikke til den enkelte fisker, men kompensasjonen er tiltak som settes inn for å realisere samfunns mål. I den grad rettferdighetsbetraktninger er til stede knyttes de til at støtten ikke førte til noen utjevning, men forsterket forskjeller.

Ytelse i annen utforming

Regnestykket med arbeidstid må oppfattes som det sentrale forsøket fra fiskarlagets side på å etablere en alternativ *fordelingsordning*, og dette bør derfor vurderes nærmere. En begrunnelse for å basere seg på finmaskete regnestykker, var at beregninger med positivt nettoresultat for fiskeflåten kunne dekke over underskudd i deler av flåten. Gjennom spesifiserte beregninger var det mulig å kanalisere den til de delene med påvist underskudd. I den forstand kan *kompensasjon* for å redusere forskjeller ses på som en begrunnelse fra fiskarlaget for å beholde fiskeristøtten.

Det er imidlertid grunn til å stille spørsmål ved om ikke *fortjenesteprinsippet* likevel var det sentrale. Organisasjonen tilla kravet til ytelse vekt, og mente at eventuelle overføringer måtte følge av innsatsen som ble lagt ned. Kompensasjonen ble ikke regnet ut fra levert fangst, men overføringene skulle være en refleks av den arbeidstiden som ble klarlagt gjennom undersøkelsene til budsjettnemnda. Igjen var det altså fortidig innsats som ga andel i overføringene, og gjennom mye arbeid, dvs. lang arbeidstid, var det mulig å oppnå økonomisk støtte som steg i takt med egen innsats. Koblingen mellom innsats og utbetalingene, var imidlertid ikke like entydig som ved prisstøtten fordi kartleggingen av arbeidstid omfattet *fartøygrupper* og ikke innsatsen til *den enkelte* fisker eller et enkelt fartøy som ble målt gjennom levert fangst. Som respons til innvendingene som var reist, er det mulig å peke på flere problematiske trekk ved fiskarlagets alternativ.

Det er imidlertid *tvilsomt* om kartlegging og denne formen for beregninger ville gi noen *utjevningseffekt*. Opplegget innebar at det var forskjeller i arbeidstid som skulle dokumenteres, ikke hvordan inntektene varierte samlet, eller i forhold til arbeidsinnsatsen. Dokumentasjonen fortalte for eksempel ikke at de som arbeidet på fartøyer med lang arbeidstid kom dårligere ut lønnsmessig i forhold til fiskere innenfor andre fartøygrupper, enten sammenligningen omfattet samlet lønn eller timelønn. Dermed var det heller ikke åpenbart at kompensasjon for arbeidstid ville bidra til å sikre verken timelønn på linje med gjennomsnittet i industrien, eller at resultatet ble utjevning av timelønnen blant fiskerne. Poenget med arbeidstid, og prisstøtte, var utbetalinger som steg i takt med økningen i den innsatsfaktoren som kvalifiserte for støtte. De som la ned mye arbeid, fikk store fangster, og høstet inntekt fra dette, ville også med denne modellen få inntekten påplussert gjennom statlig støtte.

Fiskarlagets forslag avvek dermed ikke bare fra den finansielle linjen staten la opp til. Den var heller ikke forenlig med den inntektspolitiske begrunnelsen som myndighetene hadde brukt tidligere. Støtte til fiskerinæringen i mellomkrigstiden skjedde ut fra at dette ble ansett som rettferdig. Det dreide seg om "*inntektsoverføringer til en lavtlønnsgruppe på sosial basis*". Dette endret karakter da Hovedavtalen ble inngått ved at sammenligningsgrunnlaget ikke ble hva som

var akseptabel levestandard, men inntektsnivået i andre yrker. Poenget med støtten den gangen var at fiskerinæringen måtte ha mulighet til å konkurrere med andre næringer om arbeidskraft og kapital (Gerhardsen 1971:143). Selv om resonnementet fikk noe støtte i Stortinget ved inngåelsen av Hovedavtalen, kan det vanskelig tolkes som at myndighetenes målsetting har vært å bruke offentlige virkemidler for å øke forskjeller.

I den perioden på 70-tallet hvor staten la vekt på å være inntektspolitisk regulator og å sikre bestemte gruppers inntekter, var formålet å *jevne ut inntektsforskjeller* gjennom å heve nivået til gruppene med lavest inntekt. Det var også den inntektsutjevneende profilen ved Hovedavtalen som ble foreslått styrket når inntektsspørsmålet ble fokusert i slutten av 70-årene, ikke den typen ordninger fiskarlaget ønsket (jf. Langtidsplan for fiskerinæringen, arbeidsnotat, Fiskeridepartementet 28. mars 1977, s 230ff.). Å få inntektsspørsmålet på dagsordenen ble ikke enklere ved at utredningen av arbeidstid omfattet flåtegrupper som hadde mottatt mye støtte. Den interne kritikken fra Nordland Fylkes Fiskarlag illustrerte at inntektene for disse gruppene ikke ble oppfattet som spesielt lave i forhold til andre deler av fiskerinæringen.

I en rettferdighetssammenheng viste stadig flere typer dokumentasjon at problemet med den tilnærmingen fiskarlaget brukte var at offentlige virkemidler bidro til å *øke forskjeller*. Jeg skal anskueliggjøre hvorfor dette kan betraktes som et problem. Funksjonsmåten til markedet gjør at det vil oppstå forskjeller, og at i alle fall noen ulikheter må aksepteres fordi de er et resultat av aktørers egen handlinger, deres vilje til risiko, og den flaks de har hatt i økonomiske transaksjoner (jf. Lane 1986, Miller 1992:569). Det er også slik at myndigheter benytter *fortjeneste* som kriterium for å avgjøre hvem som skal få tilgang til knappe goder. Dette gjelder for eksempel når studieplasser tildeles på basis av karakterer som er oppnådd gjennom tidligere utdanning. Men det blir problematisk når kriteriet brukes på en måte som fører at inntektsforskjeller forsterkes gjennom offentlige vedtak og bruk av statlige midler. Inngrep i markedsrelasjoner for å påvirke inntektsforhold vil i stedet være legitime når de begrunnes ut fra et behov for kompensasjon, altså for å redusere forskjeller. Ut fra dette var en svakhet ved

inntektsstøtten slik fiskarlaget ville utforme den, at de statlige overføringene bidro til å *reprodusere ulikheter*. Svakheten var dessuten at fiskeristøtten i sterk grad førte til at *ulikheter ble forsterket*. Problemet var at innsats ikke bare ble premiert ved at den støtteverdige ble tildelt et enkeltgode, som studieplass eller en fiskekvote kan være eksempel på. Men fiskarlagets opplegg, som de lenge hadde myndighetenes tilslutning til, innebar at tildelt mengde økte proporsjonalt med mottakernes innsats, og at det var mulig å motta en ubegrenset mengde av godet (pengestøtte).

Hvorfor hadde Norges Fiskarlag problemer med å bruke en fordelingsordning som andre fant mer akseptabel? En forklaring er at det var sterke gruppeorganisasjoner i fiskarlaget som la grunnlaget, slik de gjorde ved å gi pristilskuddene en dominerende plass, og på den måten la egne medlemmer, som eiere av store fartøyer på Vestlandet, høste fordelene (Jentoft og Mikalsen 1987). Det kan imidlertid også argumenteres for at den fordelingen fiskarlaget gikk inn for var den som kunne forsvares som rettferdig for fiskerne *som medlemmer* i Norges Fiskarlag. Jeg skal begrunne dette med å ta utgangspunkt i pristilskuddene, som hadde flere fordelaktige sider for interesseorganisasjonen Norges Fiskarlag.

Det dreide seg om en standardisert ytelse basert på klare, *objektive kriterier* hvor kravet var at man leverte fisk som salgslagene inntektsførte. Som *incentivordning* med premiering av innsats ble det lagt til rette for bedring av produktiviteten gjennom investering i nytt utstyr. Selv om de som fisket mye fikk mest støtte, hadde alle den samme formelle muligheten til å oppnå støtte og legge til rette for produktivetsvekst. Dessuten var det *åpenhet* omkring ordningen. Fiskerne kjente kriteriene, og visste hva en selv og andre kunne motta. Kontrollen over salgslagene ga dessuten innsyn og mulighet til å drøfte hvordan tiltakene ble håndert og fungerte. Dersom staten hadde imøtekommet kravet, ville en ordning for arbeidstidskompensasjon hatt lignende trekk. Ytelsen ville vært standardisert og premiere innsats, basert på situasjonen som framkom gjennom budsjett-nemndas undersøkelser. I begge tilfeller dreide det seg om "*automatiske*" *fordelingsordninger*, hvor støtte ble generert på grunnlag av gitte fakta, som fangstmengde eller kartlagt arbeidstid. For fiskarlaget var en konsekvens, at

organisasjonen ikke ble utfordret gjennom tilbakevendende diskusjoner knyttet til "hvem som skulle ha hva".²¹ Eventuelle interne konflikter var dermed mulig å holde tilbake på en måte som gjorde at organisasjonen fikk arbeidsro og kunne opptre samlet utad.

Fortrinnene blir enda klarere ved å kontrastere dem med en ordning hvor siktemålet var å kompensere for ulikheter og utjevne forskjeller. Utjevning krevde at en fisker, for å være tilskuddsberettiget, måtte *dokumentere behov*, og hvor det var nødvendig med *individuell behandling* for å avklare hvem som falt inn under kriteriene. For en interesseorganisasjon innenfor et korporativt arrangement vil det være vanskelig å delta i en slik beslutningsprosess. Støtte utløses ikke automatisk, men gjøres til gjenstand for administrativ saksbehandling. Det gir administrativt personell en mer sentral plass, men der tillitsvalgte i organisasjonen kanskje likevel må forsvare hvorfor noen er støtteberettiget mens andre faller utenfor. Når Norges Fiskarlag la vekt på at utbetaling av støtte betinget innsats og at det var viktig å premiere innsatsvilje og prestasjoner (NOU 1977:51, s 22f.; Norges Fiskarlag, landsstyresak 2, mai 1987, s 35), var kravene annerledes enn ordninger hvor behov og utjevning ble tillagt vekt. Dokumentasjon av behov impliserer at det er nødvendig å framstille seg som *trengende* for å få tilgang til ytelsen. Ved å vektlegge innsats derimot, kunne fiskerne unngå å framstå som "*klienter*", og i stedet være en *produktiv gruppe* hvor man gjennom arbeidsinnsats dokumenterte vilje til å utvikle fiskerinæringen.

Fiskeristøtten - fiskarlagets problem?

Fiskarlagets poeng har vært at innsats burde premieres, og at i en slik sammenheng var overføringene nødvendig for å gi fiskerne vilkår på linje med andre yrkesgrupper (industriarbeiderne) i samfunnet. Kritikken fra Bjørn Brochmann, og andre, kan imidlertid oppfattes som at fiskerne likevel hadde utviklet seg til en gruppe stønadsmottakere. Dette ble hevdet å gi fiskerinæringen dårlig anseelse (Brochmann 1980:767). Satt på spissen var man kommet i en situasjon hvor det

²¹ Også ved fordelingen av fiskekvoter har fiskarlaget forsøkt å løse konflikter gjennom ordninger for automatisk fordeling. Den såkalte "trålstigen", som fordelte ressurser mellom kyst- og havflåten ut fra en nøkkel knyttet til nivået på totalkvoten, er et eksempel på dette.

ikke bare var den arbeidsmessige innsatsen som ble premiert, men at en aktør ble belønnet ved å velge en økonomisk tilpasning som førte til at det var mulig å øke inntektene fra de statlige overføringene. I en viss forstand hadde Brochmann dokumentasjon for dette. Moderniseringen hadde ført til økt fangstkapasitet som på begynnelsen av 80-tallet spiste en stor og økende del av støttemidlene.

Utenom innvendingene fra Nordland Fylkes Fiskarlag, som i første rekke var rettet mot fordelingen av midlene, har jeg ikke funnet direkte indikasjoner i dokumenter på at fiskarlaget ønsket omlegging fordi overføringene hadde gitt fiskerne et negativt rykte, et klientstempel. Det er imidlertid grunn til å tolke organisasjonens forsøk på å etablere det nye fundamentet gjennom "regnestykket" som et forsøk på å komme unna et bilde av fiskerne som stønadsmottakere. Nøyaktige beregninger av høy arbeidstid ville dokumentere at støtte var et berettiget tiltak, og at det noen oppfattet som "klienter" i realiteten var yrkesutøvere preget av stor innsats og høy arbeidsmoral.

Svekket legitimitet kan være en årsak til at fiskarlaget aksepterte avtaler som var dårligere enn tidligere, og det kan være en forklaring på at reduksjonen skjedde med medvirkning fra organisasjonens side. Jeg vil også argumentere for at en konsekvens av kritikken, og forslagene om endring, ga Norges Fiskarlag - som interesseorganisasjon - mindre å kjempe for i forhold til fiskeristøtten. Poenget er at endringen av støtten gjorde at dette ikke ble et tiltak som var felles for medlemmene, som samlet dem, og var et felles mål organisasjonen ville arbeide i forhold til. Endringen av fordelingskriteriene var ikke problematisk kun fordi det ikke ble lagt opp til premiering av innsats, men fordi de førte til en *forskjellsbehandling av medlemmene*. Interesseorganisasjonen ble stilt overfor et krav om å delta i en prosess som ikke samlet alle medlemmer, men hvor det skulle defineres hvem som skulle ekskluderes fra godet. Ekskludering av medlemmer fra knappe goder er noe interesseorganisasjoner sjelden vil delta i (jf. Elster 1992c:153). Framfor å fungere samlende, var fiskeristøtten i ferd med å utvikle seg til et tiltak som kunne splitte medlemmene i fiskarlaget. En side ved dette er når det legges opp til at de mest trengende skal få, faller andre utenfor. En slik forskjellsbehandling er nødvendigvis ikke den som er vanskeligst å håndtere, når

den, som minstelottordningen, omfatter relativt få som i økonomisk sammenheng står svakt.

Motstanden mot ulik fordeling har særlig vært knyttet til å la fordelingen følge *geografiske skillelinjer*, og spesielt tilgodese noen fiskere framfor andre fordi de var bosatt i bestemte områder. I begrenset grad, som gjennom en viss differensiering i satsen på pristilskuddene, ble det åpnet for ulik behandling av regioner. Kritikken fra salgslagene på Vestlandet illustrerer at forskjellsbehandling skapte interne problemer. Når organisasjonen vektla fiskerne som en enhetlig gruppe med felles interesser på landsplan, må det ses i relasjon til bakgrunnen for etableringen av Hovedavtalen tidlig på 60-tallet. Da "Prisreguleringsfondet for fisk" var tømt, og det var nødvendig med støtte til fiskerinæringen, førte staten separate forhandlinger med hvert av salgslagene. Når salgslagene oppnådde forskjellige resultater for sine respektive områder førte det til ulike økonomiske betingelser for fiskerne, og konkurranse mellom salgslagene som ga konflikt mellom fiskerne. For Norges Fiskarlag ble det et problem å håndtere striden, og Hovedavtalen med fiskarlaget som eneforhandler var et tiltak som skulle bidra til å redusere den geografiske splittelsen (Hallenstvedt og Dynna 1976:356ff.).

Fiskarlaget lyktes godt med å forene fiskerne på tvers av geografiske skillelinjer, og hvor det i stedet ble trukket funksjonelle grenser og skilt mellom ulike type fiskerier, for eksempel reke- og torskefiske. Men den type kritikk Nordland Fylkes Fiskarlag formulerte, illustrerte at fiskernes geografisk tilhørighet også var viktig, og at også den aktiviserte krav til rettferdig fordeling av støttemidlene. Konflikten mellom *funksjonell og geografisk tilhørighet* har trolig vært latent gjennom Hovedavtalens historie, men ble av ulike grunner aktualisert i løpet av 80-tallet. En årsak er at det store omfanget på støtten førte til at de absolutte forskjellene, målt i kroner, ble spesielt store. Et sentralt poeng er også at Bygdeutvalgets arbeid dannet grunnlag for utarbeidelse av en type *informasjon* som synliggjorde at det var fordelingsmessige forskjeller mellom fylkene. I tillegg til at det ble mulig å stille spørsmål ved fiskeristøtten og bosettingsmålet, ga det Nordlandsfiskerne grunnlag for å problematisere om de fylkesvise forskjellene var et godt resultat for fiskerne. I den forstand gjorde den nye informasjonen det vanskeligere for fiskarlaget å

fungere som en samlende organisasjon i forhold til fiskeristøtten. Problemet var dobbelt i den forstand, at fiskarlaget måtte begrunne bruken av midlene eksternt overfor politikerne, i tillegg til at det var en intern diskusjon om fordelingsordningene som hadde vært i funksjon.

Bygdeutvalgets innstilling åpnet for en debatt med økt vekt på geografisk differensiering for en mer effektiv bruk av offentlige virkemidler. Men innstillingen fra Bygdeutvalget reflekterte også en generell endring i næringspolitikken, hvor det er lagt vekt på å utvikle sektorvise tilskuddsordninger til fordel for næringsnøytrale virkemidler (jf. Nordvik 1997). Dette innebærer at midler skal kanaliseres til spesielle områder, en region, et fylke eller en landsdel, og at næringsaktivitet støttes ut fra geografisk lokalisering, uavhengig av sektormessig tilknytning. Konkret innebærer dette at en person eller en virksomhet ikke tildeles støtte fordi vedkommende utøver et bestemt yrke eller er innenfor en bestemt bransje, men fordi næringsaktiviteten utøves i Nordland, og enda mer konkret i kommunene Vestvågøy eller Vågan. Konsekvensen er at organisasjonsmedlemsskapet ikke nødvendigvis er mest relevant å aktivisere, og at det blir viktigere å kanalisere sine interesser gjennom myndighetene på kommune- eller fylkesnivå. I den grad interesseorganisasjoner gjøres relevant i slike sammenhenger blir det som en serviceorganisasjon for det enkelt medlem, ikke som en enhet for å ivareta bredere medlemsinteresser.

Oppsummering

Gjennom føringene som ble lagt på den nasjonale politikken, hadde EFTA-avtalen som konsekvens at det ble satt bom for bruk av generell inntektsstøtte. Pristilskuddene, som hadde vært en av de mest dominerende ordningene innenfor Hovedavtalen, måtte derfor avvikles helt. I tillegg ble også flere andre støtteordninger lagt ned. I etterkant av og som en tilpasning til EFTA-avtalen skjedde det derfor en markant reduksjon i overføringene til fiskerinæringen. Inngåelsen av denne avtalen er dermed en meget viktig årsak til at store deler av overføringene under Hovedavtalen for fiskerinæringen ble avviklet.

I dette kapitlet er det argumentert for at Norges Fiskarlag måtte akseptere at fiskerinæringen ble en del av EFTA sitt regelverk, til tross for implikasjonene dette hadde for bruk av statlig støtte. Organisasjonen hadde flere ganger tatt opp spørsmålet om markedsforholdene, og krevde at myndighetene tok initiativ for å oppnå bedre markedsadgangen til andre land, spesielt til landene i EF. Avtalen innebar at kravet ble innfridd, og at det ble gitt lempninger for eksport til europeiske land som ikke var medlemmer av EF. Jeg har argumentert for at det er vanskelig å se hvordan fiskarlaget kunne gå mot eksportmulighetene som åpnet seg gjennom EFTA-avtalen, fordi det ville gi grunnlag for å stille spørsmål ved om fiskarlaget var en troverdig aktør.

Samtidig som de internasjonale forpliktelsene er en faktor som må tillegges betydelig vekt for å forklare reduksjonen i fiskeristøtten, er det pekt på at også andre forhold må trekkes inn for å gi en tilfredsstillende forklaring. Overføringene ble redusert også i løpet av 80-tallet, en utvikling som ikke kan tilbakeføres til at EFTA eller andre internasjonale forhold. Reduksjonen var internt drevet, den var knyttet til nasjonale politiske forhold, og hadde skjedd gjennom en beslutningsprosess hvor Norges Fiskarlag hadde medvirket. Foran inngåelsen av EFTA-avtalen var det således en utvikling på gang og lagt et grunnlag for mindre overføringer til norsk fiskerinæring. Dette må ses i sammenheng med de innvendingene som i løpet av 80-årene var reist fra ulikt hold og rettet seg mot forskjellige sider ved fiskeristøtten.

Kritikken som ble formulert fra sosialøkonomer, i dette kapitlet representert ved Bjørn Brochmann, innebar at det ble stilt spørsmål ved om fiskeristøtten var et *effektivt virkemiddel*. Påstanden som fikk politisk gjennomslag hos ulike regjeringer, var at utformingen av virkemidlene førte til ytterligere lønnsomhetsproblemer. Behovet for støtte ville derfor stadig øke. Problemet for Norges Fiskarlag var at fiskeristøtten heller ikke tilfredstilte krav til en *rettferdig fordeling*. Måten støtten var utformet på gjorde at statlige overføringer bidro til å øke forskjeller som allerede var etablert gjennom fiske. Fiskeristøtten var ulikhetens reproduksjon satt i system. Dette ble fiskarlagets problem, fordi man ikke lyktes i å få etablert alternative fordelingsordninger som tilfredstilte krav til rettferdig fordeling, og som

utad kunne gi organisasjonen argumentasjon for å vedlikeholde statlig støtte. I tillegg har jeg pekt på at nye krav til fordeling ville føre til at fiskarlaget måtte delta i ulikebehandling av sine medlemmer. Konsekvensen var mulighet for intern splittelse, og når Hovedavtalen for fiskerinæringen ikke virket som et samlende tiltak blant egne medlemmer ga det interesseorganisasjonen Norges Fiskarlag mindre å kjempe for.

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Garn, jukse og snurre- vad på kysten av Nord-Norge	100 77 54	83 68 66	91 71 74	85 65 68	49 55 58	60 60 74	46 51 128	120 68 103	76 58 83	61 55 82
Kystlinéfisket i Nord-Norge	107 85 68	80 65 82	59 56 68	104 71 78	78 73 80	79 82 89	91 81 141	75 58 120	104 60 67	107 80 104
Banklinéfiske på Vestlandet	182 145 121	107 43 134	139 122 153	176 132 144	173 149 125	104 112 104	130 117 50	146 117 147	237 143 223	201 151 194
Selnotfiske, hele landet	100 68 81	73 59 97	51 48 92	56 53 94	17 44 92	85 68 93	75 66 197	85 58 98	86 68 130	101 84 90
Rekefiske under 50 BRT i Trøndelag og Nord-Norge	83 80 65	117 96 82	105 90 51	78 81 42	34 58 51	66 69 70	29 56 44	60 70 89	39 67 70	35 53 112
Rekefiske under 50 BRT i Sør-Norge	75 80 72	58 70 73	56 71 53	77 77 57	60 67 59	70 76 67	49 65 80	75 74 60	60 67 62	45 63 76
Havreke- og reke-frysetrålere, hele landet	167 145 103	162 157 103	156 152 71	181 150 61	167 156 65	82 121 137	175 101 *	110 140 70	132 135 57	112 128 86
Industritrålere	134 131 269	80 113 189	55 111 129	37 98 172	83 114 183	114 121 223	57 123 59	213 140 61	-1 92 43	122 118 51
Ringnotsnurpere	50 111 150	107 131 129	95 126 90	34 114 104	35 99 140	23 100 226	124 147 59	170 153 63	92 134 73	108 121 51
Ferskfisktrålere	67 124 199	84 120 192	104 130 159	126 128 175	218 144 153	243 162 85	115 134 26	62 112 35	166 136 185	133 125 145
Gjennomsnitt, fartøyer over 13 meter**	165,3 225,0 115,9	171,3 235,8 110,0	149,4 226,3 112,4	145,6 233,8 119,0	237,7 279,5 108,4	239,0 281,0 32,4	143,0 235,3 38,2	127,0 235,8 61,4	113,8 234,8 62,1	196 280 49,0

Tabell V7.1 Beregninger av lønnsevne, arbeidsgodtgjørelse og statsstøtte relativt til det årlige gjennomsnittet for utvalgte flåtegrupper, fartøyer over 13 meter.

I hver celle er tallene ordnet slik at lønnsevne står på øverste linje, arbeidsgodtgjørelse i midten, og statsstøtte nederst.

* Det oppgitte beløpet er svært lavt, og det er derfor ikke gjort beregninger for denne posten.

** Beløp i 1000 kroner, faste 1991-priser.

Kilde: St. meld. nr. 86 (1983-84), St. meld. nr. 43 ((1985-86), St. meld. nr. 53 (1987-88), St. meld. nr 35 (1989-90), St. meld. nr. 54 (1991-92), St. meld. nr. 11 (1993-94).

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Garn, jukse og snurre- vad på kysten av Nord-Norge	165,3 172,1 63,1	141,5 160,3 72,3	136,1 161,3 82,9	123,2 151,2 81,2	116,2 152,8 62,7	142,9 168,1 24,0	66,4 120,5 48,4	151,8 159,3 63,5	86,9 135,5 51,7	120 154,0 40,0
Kystlinefiske i Nord- Norge	177,2 190,9 78,3	136,8 154,1 89,6	88,8 125,8 76,9	151,2 165,2 92,4	184,1 205,0 86,2	189,7 230,6 28,8	129,5 191,4 54,0	95,8 137,8 73,4	117,9 141,7 41,4	210 223,0 51,0
Banklinefiske på Vestlandet	300,0 325,5 139,7	182,4 100,6 147,8	207,1 275,2 171,6	256,2 309,4 170,8	411,3 415,3 135,8	248,6 313,4 33,6	185,7 274,7 19,1	185,2 276,7 90,4	270 335,1 138,6	394 424,0 95,0
Seinotfiske, hele landet	165,3 153,4 93,7	125,8 140,0 106,9	75,51 108,0 103,6	81,2 123,2 112,0	40,5 124,1 99,2	204,2 190,9 30,0	106,9 155,3 75,4	107,7 137,8 60,3	98,2 160,3 80,7	198 234,0 44,0
Reketråling under 50 BRT i Trøndelag og Nord-Norge	136,3 179,0 75,0	199,6 226,4 89,6	156,8 204,2 57,7	113,4 190,4 50,3	81,0 163,2 54,8	158,5 193,3 22,8	41,7 131,7 16,9	76,4 164,7 54,9	44,5 158,2 43,4	68 149,0 55,0
Reketråling under 50 BRT i Sør-Norge	124,4 179,0 83,5	99,0 165,1 80,2	84,3 159,8 59,2	112,0 179,2 67,2	142,3 188,0 64,0	168,1 213,8 21,6	69,8 153,1 30,4	95,8 175,5 36,6	68,3 157,2 38,3	89 177,0 37,0
Havreke- og reke-frysetrålere, hele landet	276,1 327,2 119,3	276,7 371,0 113,2	232,3 344,7 79,9	263,2 351,4 72,8	395,7 436,2 70,5	196,9 341,1 44,4	250 236,4 *	140,0 330,5 43,1	150,0 316,5 35,2	219 359,0 42,0
Industritrålere	221,5 294,8 311,9	136,8 265,7 207,5	81,4 250,0 145,0	53,2 230,0 204,4	197,2 318,6 198,5	272,6 341,1 72,1	81,1 289,3 22,5	270,2 329,9 37,7	-1,0 216,1 26,9	239 330,0 25,0
Ringnotsnurpere	81,8 248,8 173,8	183,9 308,1 141,5	142,0 284,1 100,6	49,0 266,0 123,2	83,6 276,8 151,5	55,2 282,2 73,3	177,9 346,7 22,5	216,4 361,7 38,7	104,5 315,4 45,5	212 338,0 25,0
Ferskfisktrålere	110,8 279,5 230,1	144,6 283,0 210,6	155,4 293,0 179,0	183,4 298,2 208,6	517,1 402,2 165,8	581,2 453,9 27,6	164,4 314,1 10,1	78,6 264,8 21,5	189,3 318,5 114,8	260 349,0 71,0
Gjennomsnitt, fartøyer over 13 meter	165,3 225,0 115,9	171,3 235,8 110,0	149,4 226,3 112,4	145,6 233,8 119,0	237,7 279,5 108,4	239,0 281,0 32,4	143,0 235,3 38,2	127,0 235,8 61,4	113,8 234,8 62,1	196 280,0 49,0

Tabell V7.2 Beregninger av lønnsevne, arbeidsgodtgjørelse og statsstøtte for utvalgte flåtegrupper, fartøyer over 13 meter. Beløp i 1000 kroner, 1991-kroner.

I hver celle er beløpene ordnet slik at lønnsevne står på øverste linje, arbeidsgodtgjørelse i midten, og statsstøtte nederst.

* Det oppgitte beløpet er svært lavt, og det er derfor ikke tatt med i denne tabellen.

Kilde: St. meld. nr. 86 (1983-84), St. meld. nr. 43 ((1985-86), St. meld. nr. 53 (1987-88), St. meld. nr 35 (1989-90), St. meld. nr. 54 (1991-92), St. meld. nr. 11 (1993-94).

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Finmark	166 (96,3)	190 (129,9)	135 (116,2)	123 (111,4)	115 (102,6)	118 (98,8)	110 (101,2)	36 (111,1)	65 (170,6)	86 (140,4)	104 (174,1)	79 (188,1)
Troms	170 (98,8)	163 (111,7)	123 (105,9)	113 (102,9)	121 (107,6)	112 (94,1)	93 (85,5)	30 (92,5)	35 (91,2)	72 (117,5)	73 (122,4)	63 (134)
Nordland	112 (65)	82 (55,8)	82 (70,6)	96 (87,1)	105 (93,4)	101 (84,7)	95 (88)	26 (81,5)	34 (88,2)	66 (107)	67 (112,1)	49 (104,3)
Trøndelag	112 (65)	89 (61,0)	94 (80,9)	96 (87,1)	101 (89,5)	109 (91,8)	107 (98,8)	42 (129,6)	60 (155,9)	78 (126,5)	93 (155,1)	99 (210,6)
Møre og Romsdal	188 (108,8)	152 (103,9)	106 (91,2)	115 (104,3)	117 (103,9)	125 (104,7)	110 (101,2)	34 (103,7)	39 (102,9)	46 (75,4)	43 (72,4)	29 (61,7)
Sogn og Fjordane	192 (111,3)	165 (113)	114 (98,5)	116 (105,7)	117 (103,9)	147 (123,5)	127 (116,9)	34 (103,7)	36 (94,1)	54 (87,7)	64 (106,9)	49 (104,3)
Hordaland	172 (100)	188 (128,6)	157 (135,3)	119 (108,6)	111 (98,7)	126 (105,9)	153 (141)	44 (137)	29 (76,5)	56 (91,2)	33 (65,1)	30 (63,8)
Rogaland	239 (138,8)	175 (119,5)	177 (152,9)	141 (128,6)	121 (107,9)	158 (132,9)	189 (174,7)	44 (137)	28 (73,5)	84 (136,8)	43 (72,4)	28 (59,6)
Sørlandet og Østlandet	188 (108,8)	104 (71,4)	106 (91,2)	105 (95,7)	80 (71,1)	83 (69,4)	102 (94)	25 (77,8)	27 (70,6)	36 (57,9)	38 (63,8)	28 (59,6)
Hele landet, store båter	172	146	116	110	112	119	108	32	38	61	60	47

Tabell V7.3 Støtte pr. årsverk for helårsdrevne fartøyer over 13 meter etter fylke. Tall i faste priser, 1991-kroner.

Kilde: St. meld. nr. 86 (1983-84), St. meld. nr. 43 ((1985-86), St. meld. nr. 53 (1987-88), St. meld. nr. 35 (1989-90), St. meld. nr. 54 (1991-92), St. meld. nr. 11 (1993-94).

Tiltak	I tråd	I strid	Uenighet	1991	1992	1993	1994	1995
Strukturtiltak	x			90	20	2,0	2	
Effektiviseringstiltak	x			45	27,5	14		
Kompetansetiltak	x			10	6	4		
Kystutvikling	x			5				
Markedstiltak	x			20	8	6	2	
Gjeldssanering				50				
Føringstilskudd			x	37	30	29	38	33
Generelle pristilskudd		x		120	35			
Prisstøtte, krabbe	x			6	5	2	1,5	1
- kystreker	x			6	5	2	2,5	2,5
- kystmakrell	x			10	4	2	2	1,5
- kystbrisling	x			9	6	3	2	2
- fjordsild	x			1	1	1	1	1
Nedbetaling lån, Prisreg for sild				15				
Rentestøtte, prisregfond for sild		x		4,9	5	7,8		
Garantilott			x	107	85	70	63	50
A-trygd	x			5	110			
Ferieordningen		x		50	19	16		
Rentestøtte Lk-lån		x		3				
Lineegnesentraler			x	2	11	4	8	8
Agntilskudd ¹	x	x		9	7,5	2		
Assuranserefusjon		x		30	20	9		
Trygghetstiltak for fiskere							6	
Reservebeløp					20	21,2	27	21
Sum				715	425	195	155	120

Tabell V7.4 Oversikt over vurderingen av tiltak i forhold til EFTA-avtalen gjort av et partssammensatt utvalg, og fordelingen på ulike støttetiltak i perioden 1991-95. Beløp i løpende kroner.

Kilde: Norges Fiskerlag, Beretning for 1990 og 1991, s 43 og støtteavtalene for de enkelte år.

Avtaleår	Støtte- ramme ²²	Andel pris- støtte ²³	"Forhandlings- indikatorer"			Prinsipper
			Tilbud/ krav	Avtale/ krav	Ramme/ skjpkt	
1981	2220	48	50,5	76,2	101,3	
1982	1640	54	27,9	67,0	103,5	
1983	1729	48	33,2	(52,1)	(75,4)	
1984	1628	53	29,5	(54,1)	(83,5)	
1985	1925	56	41,0	70,5	99,9	
1986	1737	52	35,4	67,1	99,3	Styrking av budsjett- nemnda for kartlegging av arbeidstid.
1987	624	24	24,3	(42,1)	(67,9)	Fire-punktsavtalen.
1988	487	19	24,8	53,6	85,9	
1989	969	43	19,4	53,8	90,1	
1990	1163	26	20,3	(45,6)	(75,8)	
1991	765	33	19,3	42,2	66,1	
1992	415,3	22	23,4	45,1	73,1	
1993	186,3	-	13,7	29,4	47,0	
1994	146	-	12,6	26,1	46,3	
1995	110,4	-	24,0	48,0	77,4	

Tabell V7.5 Oversikt over sentrale elementer knyttet til den årlige beslutningsprosessen.

²² Faste priser, 1991-kroner.

²³ Fra og med 1992 er det ikke utbetalt generell prisstøtte. Kilde: Arvesen (1989) til og med 1986. For senere år er andelen beregnet med basis i St. meld. nr. 35 (1989-90), s 2; St. meld. nr. 54 (1991-92), 4; St. meld. nr. 11 (1993-94), s 2.

Kapittel 8

Stortinget og Hovedavtalen

Innledning

I innledningskapitlet er det argumentert for at en undersøkelse av reduksjonen i overføringer også må omfatte Stortingets rolle vis à vis den korporative arenaen. Antakelsen var at politikerne gjennom sin formelle godkjenning av partenes anbefalte forslag reelt sett la premisser som førte til kuttene i fiskeristøtten. Ut fra de teoretiske perspektivene antok jeg at premissene var et resultat av at politikere engasjerte seg i en interessekamp hvor fiskerialliansen tapte og overføringene ble skåret ned (symbioseperspektivet). Alternativet er at politikerne deltok i en offentlig diskusjon, og ut fra en innholdsmessig vurdering besluttet at overføringsordningen ikke kunne forsvares og derfor måtte avvikles (deliberativ korporativisme).

Gjennomgangen i de foregående kapitlene, spesielt behandlingen av legitimitetsproblemene ved fiskeristøtten og spørsmålet om plasseringen av korporative arenaer i et hierarki hvor premisser legges gjennom statlig politikk, har understreket nødvendigheten av å undersøke parlamentets stilling i forhold til en korporativ ordning. Fokuset på avstanden mellom krav og tilbud, samt kartlegging av arbeidstid viser også at politikerne engasjerte seg. Formålet med dette kapitlet er å studere hvordan politikerne som deltok ved behandlingen av Hovedavtalen forsto sin rolle i forhold til den korporative arenaen, og hvordan de la premisser som påvirket utviklingen i fiskeristøtten. Spørsmålene er dermed: *Hvordan ble fiskeristøtten behandlet i Stortinget, og hvilke forklaringer gir dette på reduksjonen i overføringene? Hvilke konklusjoner er det mulig å trekke om Stortingets rolle i forhold til en korporativ ordning på bakgrunn av hvordan fiskeristøtten ble håndtert?*

For å drøfte hvordan Stortinget la premisser i forhold til fiskeristøtten, er det nødvendig med materiale som belyser to sider ved behandlingen. For det første informasjon som reflekterer *politikernes holdninger* og hvordan fiskeristøtten ble vurdert. Ikke minst blir det viktig å avklare hvilke endringer, i eksempelvis

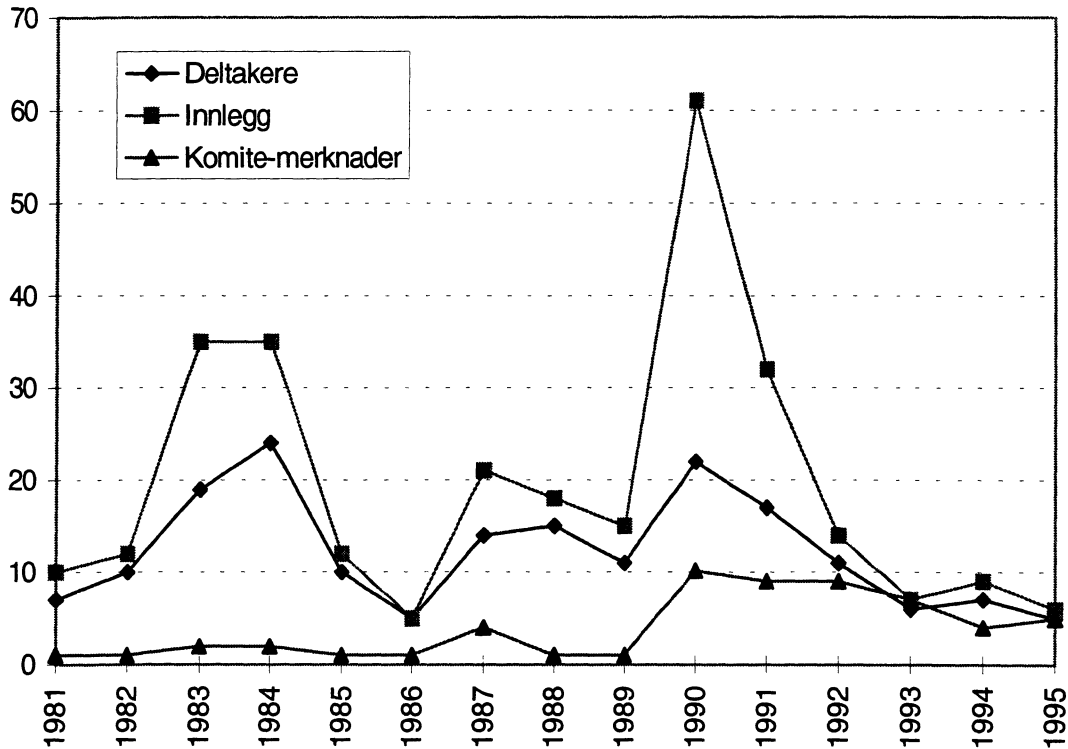
målsettinger, som kan etterspores i perioden 1981-95. Dette dreier seg om fiskeristøttens *innholdsmessige sider*. Dessuten må det trekkes inn materiale om hvordan stortingspolitikerne vurderte parlamentets funksjon i forhold til avtaleverket og beslutningsprosessen om fiskeristøtten, og hvilken rolle Stortinget på bakgrunn av dette har inntatt i forhold til aktiviteten og resultatene på den korporative arenaen. Disse vurderingene knytter seg til Hovedavtalen for fiskerier næringen som *institusjonell ordning*. Begge disse sidene kan knyttes til hvordan behandlingen i Stortinget påvirket utviklingen i fiskeristøtten.

Kapitlet består av fire deler. Første del er en gjennomgang av variasjonen i aktivitetsmønsteret, dvs. hvem som var deltakere og hvilke spørsmål som førte til engasjement. I andre del presenteres de innholdsmessige kommentarene i forhold til fiskeristøtten, og hvor det legges særlig vekt på merknadene fra fagkomiteen. Tredje del er basert på synspunktene hvor politikere formulerte sitt syn på forholdet mellom Stortinget og den korporative arenaen, dvs. hvordan man oppfattet politikernes rolle i forhold til en korporativ ordning som Hovedavtalen. Disse synspunktene sto sentralt i diskusjonen, og er sammen med oppfatningene om fiskeristøtten grunnlaget for å vurdere hvordan behandlingen i Stortinget påvirket utviklingen i overføringene. Vurderingen gjøres i kapitlets fjerde del når det empiriske materialet drøftes med utgangspunkt i de teoretiske posisjonene som ble presentert i kapittel tre.

DELTAKELSE OG BEHANDLING: TRE MØNSTRE

Grunnlaget for Stortingets behandling av fiskeristøtten har vært regjeringens "støtteproposisjon" som ble fremmet på bakgrunn av forhandlingsresultatet fra den korporative arenaen. Ved at dette dokumentet har vært en del av statsbudsjettet, fremmet samtidig med salderingsproposisjonen, har fiskeristøtten inngått på en omfattende dagsorden med korte tidsfrister.¹ Støtteproposisjonene inneholdt en kort framstilling av fiskerier næringens utvikling de foregående årene med spesiell vekt på inneværende års situasjon. Med basis i tall fra budsjettnemnda har det

¹ En oversikt over datoene for den politiske behandlingen er gitt i vedleggstabell V8.3.



Figur 8.1 Oversikt over antall komitemerknader samt antall deltakere og innlegg i debattene om støttetiltak for fiskerinæringen (St. prp. nr. 1).

Kilde: Komite-innstillinger og St. tid. for behandlingen av det enkelte avtaleår.

vært redegjort for den økonomiske situasjonen,² og som en del av bakgrunns materialet inngikk en oversikt over rammen og fordelingen på tiltak i den eksisterende avtalen. Som grunnlag for bevilgningsforslaget har regjeringen gitt en kort beskrivelse av forhandlingsprosessen, skissert spørsmål partene drøftet, hva man var uenige om, krav og tilbud innledningsvis, når forhandlingene ble avsluttet, og om fordelingen har vært diskutert. Som oppsummering har regjeringen vurdert forslag til støttebeløp, blant annet ved å peke på prinsipper som burde ivaretas, og ved å gi signaler om prioritering av ulike tiltak.

² I den perioden som undersøkes her, er presentasjonen av tallmateriale utvidet. En oversikt over arbeidsgodtgjørelsen kom med fra og med 1986-proposisjonen (St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 14 (1985-86)), og to år senere inngår også en oversikt over lønnsevnen i fiskeflåten (St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 14 (1987-88)). I sammenligningen inngår også tall for utviklingen i industriarbeiderlønn. I proposisjonene er beregningene for arbeidsgodtgjørelse og lønnsevne presentert i grove kategorier (båttørrelse og silde/torskesektor). Beregninger for flere, mer finslipte kategorier er gjengitt i stortingsmeldingene om bruken av støttemidlene.

Stortingets behandling av fiskeriavtalen kan *tidsmessig deles i to faser*. Den første av disse går fra 1981 til og med 1989-avtalen. I "normaldelen" av denne fasen var aktiviteten ikke særlig omfattende. Få deltok i debattene, og det var liten uenighet i fagkomiteen. Resultatet av Stortingsvalget i 1989 førte til bredere komiteerepresentasjon, og dette er en av grunnene til en betydelig økning i antall merknader. Dette er den andre fasen. Som avvik fra denne faseinndelingen må det skilles ut en *tredje del*, knyttet til Stortingsbehandlingen ved forhandlingsbrudd.³ Jeg skal kort redegjøre for disse tre sidene.

1981-89: Lite debatt, lavt konfliktnivå

Denne siden ved Stortingets behandling omfatter behandlingen for avtaleårene 1981 til og med 1989, med unntak for "bruddårene" -83, -84 og -87. Sjøfarts- og fiskerikomiteen besto i denne perioden av representanter fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti.

Komiteens merknader. Enstemmige innstillinger fra komiteen. Det gis tilslutning til regjeringens forslag for støtterammen, som var i samsvar med partenes anbefalte løsninger.

Plenumsbehandlingen: Utenom medlemmene i sjøfarts- og fiskerikomiteen er det få representanter som engasjerer seg ved plenumsbehandlingen. Unntaket er innleggene fra Hanna Kvanmo (SV) og en representant fra Frp. I debattene ble det holdt cirka 10 innlegg. Antall deltakere og innlegg er lavest for 1986-avtalen, og høyest for de to siste avtalene på 80-tallet. Fremskrittspartiet var "avvikeren" gjennom forslag som innebar at støtterammen skulle settes lik statens første tilbud overfor fiskarlaget. Ved votering fikk forslaget kun oppslutning fra Frps egne representanter.

³ Utviklingen ved Stortingets behandling er framstilt i figur 8.1. Ytterligere informasjon finnes i vedleggstabellene, spesielt V8.1.

1990-95: Ny representasjon, Europa-spørsmålet og fiskeripolitikk under debatt

Partisammensetningen i Stortinget etter valget i september 1989 førte til at SV og Frp fikk inn en representant hver i sjøfarts- og fiskerikomiteen. Frp's representant ble valgt til leder. Fra høsten 1993 ble fiskerisakene overført til den nye næringskomiteen, hvor alle partier på Stortinget, bortsett fra Rød Valgallianse, hadde medlemmer.

Komiteens merknader. I forhold til perioden foran, og også sammenlignet med bruddavtalene på 80-tallet, er antallet fraksjonsmerknader relativt høyt. Ser man bort fra bruddet for 1990-avtalen hvor det var en topp, var det spesielt de påfølgende to-tre årene at det var mange merknader. Mens det i 80-årene var en eller to merknader i komiteen, er det ni i 1991 og -92 før antallet faller til fire og fem for avtaleårene 1994 og -95.

Flere forhold ligger under økningen i antallet fraksjonsmerknader. Komiteen samlet seg ikke lenger om en felles merknad, det har i stedet vært flere ulike flertallsmerknader. Ved siden av et flertall mot Frp, er et trekk fra denne perioden at Ap, H, KrF og delvis Sp opptre sammen, og et tredje flertall bestående av Arbeiderpartiet og Høyre. I noen spørsmål er det mulig å påvise konstellasjoner hvor SV og Sp, og delvis KrF, går sammen. I tillegg til at Fremskrittspartiets forslag om reduserte overføringer, som tidligere ble fremmet i plenum, ble merknad gjennom partiets komiterepresentasjon, framhevet også de andre partiene seg med egne merknader. For 1991-avtalen fremmet Frp separat forslag i komiteen, men det var i første rekke SV som markerte seg med forslag ved behandlingen av avtalene for 1991, -92, og -94. Det er dessuten viktig å trekke fram at merknadene i denne perioden ikke bare var knyttet til Hovedavtalen, men skyldtes at fiskeristøtten var en arena hvor andre aktuelle fiskeripolitiske spørsmål ble tatt opp.

Plenumsbehandlingen: Omfanget på debattene følger til en viss grad samme utvikling som den økte aktiviteten i komiteen med flere innlegg og økning i antall deltakere. Fra og med 1993-avtalen skjedde det imidlertid en merkbar reduksjon,

slik at deltakelsesnivået lå betydelig under det som var tilfelle både i begynnelsen og slutten av 1980-årene. Slik sett er oppmerksomheten i plenum mer forbigående enn det som kan avleses gjennom komiteens behandling. Et særtrekk ved debattene for avtaleårene 1991 og -92, er at den relativt høye aktiviteten henger sammen med at mange av komiteens medlemmer tok ordet.

Den økte aktiviteten som finnes ved plenumsbehandlingen reflekterer de forholdene som sto sentralt i komiteens innstilling. Debattene dreide seg delvis om det aktuelle forslaget for fiskeristøtten, men også om forvaltningen av fiskeriresursene og fordelingen av dem, spesielt mellom ulike områder av landet. Dette var en type diskusjon som førte til engasjement blant representanter utenfor komiteen.

Bruddene

Årene med forhandlingsbrudd, 1983, -84, -87 og -90, skiller seg ut som "topper" i forhold til avtaleårene nærmest i tid. Det økte engasjementet kommer til uttrykk både gjennom flere komitemerknader, og ved økt aktivitet under plenumsbehandlingen. Blant "bruddårene" skiller 1987 og -90 seg ut som ytterpunkter, med henholdsvis lavest og høyest aktivitet i plenum. Ved de to første bruddene var utslaget mest markant for plenumsbehandlingen, men antallet merknader i komiteen ble altså fordoblet, fra en til to.

Komiteens merknader. For 1983 og -84 fører bruddene til en to-delning i komiteen, der Arbeiderpartiet utgjør opposisjonen og de tre borgerlige partiene (H/KrF/Sp) støtter regjeringen. Arbeiderpartiets prinsipielle standpunkt var å sende proposisjonen tilbake til regjeringen, og at partene fortsetter forhandlingene samtidig som den eksisterende avtalen ble midlertidig forlenget. For 1984 ble det subsidiært foreslått å øke støtterammen med 200 millioner kroner i forhold til proposisjonen. Ved bruddet for 1987-avtalen er det ingen tilsvarende deling i komiteen, og det ble heller ikke foreslått endringer i forhold til proposisjonen. I to separate merknader (Sp og Ap/H/KrF) henstilles det til regjeringen om å gjenoppta diskusjonen med Norges Fiskarlag dersom de økonomiske forutsetningene ble endret i løpet av året.

Behandlingen av 1990-avtalen førte til betydelig aktivitet med 11 merknader og framsettelse av åtte forslag, og hvor det bak merknadene sto ulike partikonstellasjoner bak merknadene. Flere av merknadene, og forslagene, er i likhet med andre avtaler på 90-tallet knyttet til forhold som falt på siden av Hovedavtalen. I forhold til regjeringens forslag om den økonomiske rammen er det bare SV og Frp som, i hver sin retning, går inn for å endre på støttebeløpets størrelse. Arbeiderpartiet og de tre regjeringspartiene, H, KrF og Sp, ga flertall for forslaget i proposisjonen.⁴

Plenumsbehandlingen: Behandlingen av brudd skiller seg ut ved større aktivitet i stortingssalen målt gjennom antall deltakere og ved flere innlegg. Til forskjell fra behandlingen av anbefalte avtaleforslag, var det innslag av replikkrunder etter bruddene. Deltakelsen var også bredere. Omlag halvparten, for 1984-avtalen et flertall, av representantene som engasjerte seg var ikke medlemmer av fagkomiteen (jf. vedleggstabell V8.4). Den økte deltakelsen skyldes i første rekke engasjementet til representanter fra kystfylkene, spesielt fra Nord-Norge. I tillegg til komitémedlemmene og kystrepresentantene, er det et eksempel på at diskusjonen om fiskeristøtten førte til at politikere med sentrale verv i Stortinget deltok.⁵

Oppsummering

Stortinget har vist et varierende engasjement i forhold til fiskeristøtten. Ses det bort fra årene med forhandlingsbrudd, var aktiviteten størst i perioden 1988-92. Denne økningen i antallet merknader gjør at behandlingen av denne saken faller inn i det generelle utviklingstrekket med en klar økning i antallet fraksjonsmerknader etter stortingsvalget i 1989 (Rommetvedt 1995a:262ff.). For fiskeristøttens vedkommende sammenfaller den økte aktiviteten med at flere partier ble representert i sjøfarts- og fiskerikomiteen etter det siste valget i 80-årene. I tillegg har jeg pekt på at behandlingen av overføringene også ble brukt som arena for å

⁴ Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr.1. (1989-90), s 2ff.

⁵ Jf. debatten om 1983-avtalen der både Kjell Magne Bondevik (KrF) og Johan J. Jakobsen (Sp) forsvarte forslaget fra Høyre-regjeringen (St. tid (1982-83) s 2027, 2030, 2035f.). De to var da parlamentariske ledere i sine respektive partigrupper.

sette fokus på spørsmål som ikke var direkte knyttet til overføringene. Dette er et poeng jeg skal komme tilbake til.

Deltakelsen ved behandlingen kan ikke karakteriseres som omfattende. Som oftest var det medlemmene av komiteen som deltok, også ved plenumsbehandlingen. Antall innlegg er også lite i forhold til det som framkommer gjennom en kartlegging av den tilsvarende prosessen i forhold til landbruksstøtten i perioden 1945-85. Ved behandlingen av overføringene til landbruket var ikke omfanget på deltakelsen uttrykk for politisk strid. Alle ordinære jordbruksavtaler ble enstemmig vedtatt i Stortinget (Steen 1988:163ff.). Behandlingen av fiskeristøtten førte heller ikke til særlig omfattende politisk strid. De to første bruddene er det klareste unntaket fra en trend der komiteen var relativt samstemmig om hovedlinjene ved disse overføringene.

Gjennomgangen av deltakelsesmønsteret gir begrenset informasjon om hvordan Stortinget forholdt seg til de *innholdsmessige sidene* ved fiskeristøtten. Det er likevel trekk som peker i retning av endrede holdninger, og av at Stortinget har sluttet opp om reduksjonen i støtten. For det første var det bare for 1983 og -84 at det kom forslag om å gi Norges Fiskarlag mulighet til en ekstrarunde. Forslag om påplussinger fikk etter hvert mindre oppslutning blant politikerne. For det andre er det grunn til å trekke fram at det minkende støttenivået ikke har blitt møtt med direkte motstand i parlamentet, for eksempel i form av motforslag. At komiteen var samstemt indikerer at reduksjonen hadde oppslutning blant de folkevalgte.

De innholdsmessige sidene skal klarlegges nærmere når det i neste del settes fokus på holdningene i Stortinget til fiskeristøtten, og hvilke mål som burde realiseres gjennom Hovedavtalen for fiskerinæringen. Dette gjøres med utgangspunkt i merknadene som fagkomiteen har gitt ved behandlingen av det enkelte års bevilgningsforslag.

STORTINGETS BEHANDLING AV FISKERISTØTTEN

Selv om komitemerknadene ikke har vært spesielt omfattende favnet de flere ulike momenter. Det er derfor vanskelig å redegjøre for alle detaljer ved innholdet.

Gjennomgangen her reflekterer at det ved lesingen har vært lagt vekt på å fange opp forhold som illustrerer hvordan parlamentet forholdt seg til hovedskillet mellom *inntekts- og strukturspørsmål*.

Aktiviteten på den korporative arenaen og diskusjon om fiskeristøtten gjør det hensiktsmessig å følge en noe annen inndeling i presentasjonen av kommentarene som kom gjennom behandlingen i Stortinget. Jeg deler derfor denne gjennomgangen i tre faser; 1981-86, 1987-89 og 1990-95. Den første fasen omfatter perioden til og med 1986-avtalen, og fanger opp behandlingen av stortingsmeldingen om norsk fiskeripolitikk, de første bruddene, og innføringen av ordningen med forhandlinger i tre faser. "Forhandlingsindikatorerne" har synliggjort at fiskarlaget var på glid mot slutten av 80-årene, og når ikke bruddet for 1987-avtalen fikk større oppmerksomhet er det en indikasjon på at det hadde skjedd en endring også i Stortinget. Det gjøres et nytt skille for 1990-avtalen, fordi EFTA-avtalen behandles våren 1990 og forholdet til Europa var sentralt i det politiske ordskiftet.

1981-86

Tre forhold sto sentralt i denne perioden. Stortingets rolle ved brudd var et av forholdene som fikk særlig oppmerksomhet. Dette spørsmålet tas opp senere i kapitlet. Ved behandlingen av de to første avtalene ble det satt fokus på effektene av *strukturtiltak*. Komiteen mente ved behandlingen av 1982-avtalen at satsingen på strukturmidler de siste årene hadde båret frukter, og at det var en årsak til at det hadde vært mulig å redusere støtterammen to år på rad.⁶ Politikernes fokus var særlig rettet mot hvordan kondemneringsordninger fungerte, blant annet gjennom presiseringer om at det var eldre og uhensiktsmessige fartøyer som måtte tas ut av fisket, og at det måtte unngås at nye, moderne fartøy ble solgt til utlandet.⁷

⁶ Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 2 (1981-82), s 2.

⁷ Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 2 (1980-81), s 2.

Selv om komiteen tidlig i perioden markerte en positiv holdning til nedgangen i støttenivået, kan det vanskelig tolkes som at representantene så for seg starten på en vedvarende reduksjon. Fra komiteens side ble det ikke avgitt formuleringer om at avvikling av fiskeristøtten var et langsiktig mål. At støtterammen økes gjennom 1985-avtalen kommenteres for eksempel ikke, og verken for denne eller den påfølgende avtalen har kommentarer om struktur og effektivitet stor plass. Holdningen i Stortinget var ikke preget av et ønske om noen merkbar omlegging av støttesystemet, slik regjeringen drøftet i stortingsmeldingen "Om retningslinjer for fiskeripolitikken" (St. meld. nr. 93 (1982-83)).

Ved behandlingen av meldingen var spesielt komiteflertallet, fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, opptatt av å *balansere* inntekts- og strukturstøtte. De var enig i at statsstøtten skulle bidra til å effektivisere næringen, men understreket at det ikke nødvendigvis var noen motsetning mellom dette målet og at midler "*nyttes til å styrke inntektsgrunnlaget i næringen*".⁸ Flertallet strakk seg lengst i retning av regjeringens Brochmann-inspirerte advarsler mot inntektsstøttens konsekvenser da det ble pekt på at det framover ville være økt behov for midler til strukturtiltak.⁹ Mindretallet, Arbeiderpartiets medlemmer, gikk i sin merknad relativt klart mot en omlegging hvor inntektsstøtten skulle tones ned, til fordel for økt satsing på strukturtiltak for å effektivisere fiskerinæringen.

"Etter Regjeringens mening må Hovedavtalens ordlyd og intensjoner igjen tillegges vekt. Inntektsstøtten skal i prinsippet først og fremst ytes i perioder med særlige vansker, f.eks. på markedssiden eller ved kvantumssvikt. Disse medlemmer deler ikke Regjeringens fortolkning av Hovedavtalens ordlyd på dette området." (Innst. S. nr. 165 (1983-84), s 26)

Inntektsspørsmålet vektlegges på to ulike måter. Det ene er *inntektsnivået generelt*, når komiteen sluttet seg til støtterammen under forutsetning av at den var tilstrekkelig til å sikre fiskerne rimelig inntekt i forhold til andre grupper. Ved behandlingen av bruddavtalene var det riktignok bare flertallet som fant regjeringens forslag til støtteramme tilstrekkelig, mens Arbeiderpartiet mente den

⁸ Innst. S. nr. 165 (1983-84), s 17.

⁹ Innst. S. nr. 165 (1983-84), s 18.

ikke sikret fiskernes inntektsutvikling.¹⁰ Sjøfarts- og fiskerikomiteens merknader innebærer en understreking av at fiskeristøtten skulle bidra til bosetting og sysselsetting i fiskeridistriktene. Ved behandlingen av avtalene for 1985 og -86 kobles dette til inntektsfordelingen blant fiskerne og bruken av statsstøtten. Bakgrunnen var opplysningene Fiskeridepartementet hadde lagt fram i stortingsmeldingen om gjennomføringen av støttetiltak for 1980-82. En enstemmig komite mente fiskernes arbeidsinntekter hadde vært på et tilfredsstillende nivå. I meldingen ble det imidlertid presentert beregninger som viste *"forskjeller i arbeidsgodtgjørelse pr. årsverk fra kr. 48.100 til kr. 269.400"*, og variasjon i støtte pr. årsverk til de enkelte fylker. Denne forskjellen ble oppfattet som problematisk.

"Komiteen vil be om at dette forhold blir tillagt vekt i de framtidige fordelingsforhandlinger. Det må etter komiteens mening være et klart siktemål så langt som mulig å sørge for at alle typer av fiskerier skal ha slik lønnsevne, at den enkelte yrkesutøver kan oppnå en rimelig årsfortjeneste." (Innst. S. nr. 23 (1984-85), s 2).

Kommentaren ble fulgt opp gjennom å understreke *"nødvendigheten av at støttemidlene blir disponert slik at de kan medvirke til en rimelig inntektsfordeling innad i fiskeriene"*. Ved behandlingen av avtalen ytterligere et år senere ble det påpekt at det hadde vært variasjon i støtte pr. årsverk for ulike fylker.¹¹

Stortingets oppmerksomhet om de interne inntektsforholdene kan tolkes som en reaksjon på at det, sammenlignet med den forrige stortingsmeldingen, ble dokumentert spesielt stor forskjell i arbeidsgodtgjørelse i perioden 1980-82. De to fartøygruppene var klare ytterpunkter som skilte seg fra situasjonen i andre grupper, slik at denne inntektsvariasjonen neppe var eneste årsak til at spørsmålet ble tatt opp. Koblingen til den fylkesvise fordelingen gir grunn til å tro at Bygdeutvalgets fokus på bruk av statlige støttemidler hadde en viss etterklang i Stortinget. Effekten av BU-innstillingen var imidlertid begrenset i den forstand at

¹⁰Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 2 (1980-81), s 2; Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 2 (1982-83), s 2f.; Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 1 (1983-84), s 2ff.

¹¹ Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 2 (1984-85), s 2; Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 1 (1985-86), s 2.

komiteen ikke kom med radikale forslag til omlegging av fiskeristøtten. Fordelingsmønsteret skulle forbedres innenfor den eksisterende ordningen.

1987-89

Sammenlignet med den foregående perioden, er et interessant skille fra og med 1987-avtalen at *inntektsspørsmålet* var mindre eksplisitt i komiteens merknader. Kommentarene knytter seg ikke direkte til at det er viktig å verken sikre fiskernes inntektsutvikling i forhold til andre samfunnsgrupper, eller at det er et mål å utligne inntektsvariasjonene (arbeidsgodtgjørelsen) blant fiskerne. Inntektsspørsmålet kommer imidlertid indirekte til uttrykk gjennom kommentarene på to områder. Det ene er *kartleggingen av arbeidstid*, hvor Stortinget var pådriver og positiv til en styrking av budsjettnemnda. For fiskarlaget var arbeidstid nært knyttet til inntektsforhold og en begrunnelse for fordelingen av støtten. Komiteen delte ikke denne begrunnelsen. I komitemerknadene er ikke arbeidstidsutredning et spørsmål om hvem som burde tilgodeses med støtte. Kartlegging brukes heller ikke som begrunnelse for å opprettholde et bestemt støttenivå. Utredning ble i første rekke definert som et tiltak for å oppnå større enighet mellom partene, og løse det komitémedlemmene oppfattet som hovedproblemet, den store forskjellen mellom krav og tilbud.¹²

Spørsmålet om inntekt kan også sies å være et implisitt innhold i kommentarene om at det ved fordeling av støtten måtte legges vekt på *bosetting og sysselsetting*. I seg selv er dette ikke noe nytt. Det var tilfelle også i den forrige fasen, men i tråd med Bygdeutvalgets fokus og diskusjonen om effektiv virkemiddelbruk, poengteres det "*at støtten gis på de områder hvor behovene er størst*". Ved behandlingen av 1988-avtalen pekes det "*på behovet for større samordning av fiskeripolitiske og distriktspolitiske virkemidler*".¹³ Det geografiske aspektet sto igjen sentralt.

¹² Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 1 (1986-87), s 2; Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 1 (1987-88), s 1.

¹³ Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 1 (1986-87), s 2; Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 1 (1987-88), s 2.

Det er vanskelig å dra noen konklusjon om at hensynet til *struktureffektene* hadde en framtrødende plass i merknadene. Likevel er det grunn til å anta at de ble tillagt vekt. I tillegg til at inntektsspørsmålet fikk mindre plass er det også direkte kommentarer som viser dette. Sammenlignet med situasjonen med brudd få år tidligere, fikk fiskerlaget liten støtte ved behandlingen av 1987-avtalen. Det forelå ingen forslag om økt ramme, og heller ikke i merknadene var det momenter som viste at organisasjonen hadde en stor del av Stortinget på sin side, slik situasjonen hadde vært tidligere. Den økonomiske tilstanden tilsa en stram økonomisk politikk, og dette måtte få konsekvenser for overføringene til en næring hvor utsiktene var relativt gode. I struktursammenheng viste komiteen til nødvendigheten av å få redusert overkapasitet i flåten og i industrien, "og må derfor be om at det blir avsatt midler til strukturtiltak, da dette vil bidra til å bedre den totale lønnsomheten i næringen".¹⁴ To år senere, da totalrammen igjen hadde økt, illustrerer formuleringene at avveiningen kanskje vipper i retning av at strukturtiltak settes foran distriktshensyn.¹⁵

*"Komiteen er enig i at det må legges stor vekt på de distriktsmessige hensyn i de kommende fordelingsforhandlinger. Samtidig vil komiteen understreke betydningen av at det gjennomføres strukturtiltak med sikte på å skape en flåte og en industri som er lønnsom og som er bedre tilpasset ressursituasjonen."*¹⁶

1990-95

Det er tidligere trukket fram at denne perioden var preget av stor aktivitet og en økning i antall komitemerknader. Spørsmål som ikke direkte berørte fiskeristøtten ble en del av dagsordenen. I alle fall indirekte har disse forholdene hatt betydning for holdningen til fiskeristøtten. Det er derfor nødvendig å redegjøre også for dem. Det sentrale, underliggende målet som kommer fram gjennom merknadene er at politikerne mente det burde legges til rette for en *selvbærende næring*. Det dreide seg om et mål med mangfoldig innhold, og hvor det også var uenighet mellom

¹⁴ Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 1 (1986-87), s 2.

¹⁵ Det er noe bemerkelsesverdig at strukturspørsmål ikke ble kommentert i merknadene for 1988-avtalen. En forklaring kan være at den ordinære saksordføreren var erstattet av vedkommendes vararepresentant, men det innebærer selvsagt at heller ikke de andre partiene var spesielt opptatt av å ta opp spørsmålet.

¹⁶ Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 1 (1988-89), s 2.

partiene. For å fange opp ulike forhold, spesielt de som har relevans i forhold til fiskeristøtten, vil jeg legge vekt på to aspekter, ressurs- og styringsaspektet, som dimensjoner ved målsettingen om selvberende næring.

Ressursaspektet

To forhold knyttet til ressursene vektlegges i merknadene. En første og sentral del er komiteens understrekinger av at strukturen i fiskerinæringen, både flåten og på land, måtte tilpasses ressursgrunnlaget. Kapasiteten måtte derfor reduseres, men det var nødvendig med *langsiktige bestandsvurderinger* som ga næringens aktører og myndighetene mulighet til tilpasning uten at det oppsto kortsiktige svingninger i ressursuttaket.¹⁷

Kommentarene kom på bakgrunn av den krisen som oppsto etter at havforskerne høsten 1989 la fram svært pessimistiske prognoser for torskebestanden i Barentshavet. Disse vurderingene førte til at ressursuttaket måtte reduseres drastisk i løpet av kort tid. Dette skjedde i en periode hvor det var forventninger, basert på tidligere langsiktige prognoser fra de samme forskerne, om bestandsvekst og økte kvoter. Til tross for kapasitetsreduksjonen som var gjennomført, mente medlemmene i sjøfarts- og fiskerikomiteen at situasjonen ved inngangen til 1990-årene aktualiserte et ytterligere behov for å bruke midler til tilpasning av flåte og industri. I denne og senere merknader ble det vektlagt at strukturendringer måtte skje ut fra distriktpolitiske hensyn. Den konkrete situasjonen krevde derfor en kanalisering av midler til områder som var særlig berørt av kvotereduksjonen.¹⁸ Understrekingen av behovet for kapasitetsreduksjon er funnet i merknader til og med behandlingen av fiskeristøtten for 1992. Senere legges det vekt på at ressursituasjonen igjen var gunstig, og dette er en mulig forklaring på at kapasitet og struktur ikke er tema senere. Fra og med 1993 er støtten sunket til et nivå som gjorde at det var mindre rom for strukturtiltak. Uansett innebærer dette, i forlengelsen av forrige periode, et relativt langvarig fokus på bruk av fiskeristøtten i struktursammenheng.

¹⁷ Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 1 (1990-91), s 2.

¹⁸ Jf. Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 1 (1989-90), s 2.

Det andre forholdet ved ressursaspektet som bør trekkes fram, knytter seg til at fordelingen av fiskeriressursene innenfor fiskeflåten, *kvotespørsmål*, ble gjort til tema ved behandlingen av fiskeristøtten. Dette markerte et avvik fra prosedyren for kvotefordeling hvor Fiskeridepartementet fastsatte reglene etter råd fra det partssammensatte "Reguleringsrådet" og fra Fiskeridirektøren. I denne beslutningsprosessen hadde ikke parlamentet noen plass.¹⁹ Lengst i retning av å bryte den etablerte ordningen gikk Sosialistisk Venstreparti som fremmet forslag hvor Stortinget påla regjeringen å fastsette en bestemt ressursfordeling, enten dette gjaldt for torskekvoten, loddefisket (1991-avtalen), eller kysttorsk (1994-avtalen).²⁰ Men det er mulig å finne eksempel på at andre partier deltok i en merknad hvor det ble lagt vekt på ordninger som sikret rettferdig fordeling av knappe ressurser. I dette tilfellet var utgangspunktet at Nord-Norge hadde hatt reduksjon i flåten som kunne delta i loddefisket.²¹ Også ved plenumsbehandlingen av 1991-avtalen var diskusjonen om fordelingen av fiskeriressursene et tema som ble berørt, og hvor også representanter for ulike partier utenfor fagkomiteen engasjerte seg på forskjellig side.²²

Styringsaspektet

Når det gjelder styringsspørsmålet kan tre forhold trekkes fram som sentrale i komiteens merknader. Disse kan direkte eller indirekte ses i relasjon til utviklingen

¹⁹ Organiseringen av ressursforvaltningen og fordelingen av kvoter er beskrevet i St. meld. nr. 58 (1991-92), s 71ff.

²⁰ Konkret foreslo partiet en fordeling av torskekvoten mellom kyst- og trålerflåten på 90 og 10 prosent (Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 1 (1989-90) og Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 1 (1990-91). Partiets representant foreslo ved behandlingen av 1991-avtalen at Trøndelag og Nord-Norge skulle få minst halvdel av det anbefalte kvantum lodde som skulle fanges i 1991. I tilknytning til 1992 ønsket man at regjeringen skulle legge fram beregninger "som viser virkningar på sysselsettinga av ulike fordelingsmodellar for ressursuttak og tilskottsmidlar". (Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 1 (1991-92), s 5). Ved behandlingen av 1994-avtalen ønsket SV at Stortinget skulle be regjeringen om å forbeholde 40 000 tonn kysttorsk til kystflåten. (Budsjett-innst. S. Nr. 10. Tillegg nr. 1 (1993-94) s 2f.).

²¹ Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 1 (1990-91), s 3.

²² Jf. Nils O. Golten, H (St. tid. (1990-91) s 1872); Reidar Johansen, SV (s 1875); Peter Angelsen, Sp (1878); Svein Ludvigsen, H (s 1891) (komitemedlemmer); Anders Aune, FFF (s 1880); Lisbeth Holand, SV (s 1890); Magnus Stangeland Sp (s 1890) (ikke medlemmer av komiteen).

i fiskeristøtten.²³ For det første kan det konstateres at den reduserte oppmerksomheten om *inntektsforhold* er enda tydeligere i denne perioden, både før og etter EFTA-avtalen hadde virkning fra 1993. Poenget skal utdypes spesielt med utgangspunkt i behandlingen av 1990-avtalen, hvor ressurskrisen medførte at inntektsforholdene måtte være et viktig spørsmål. Når ressurskrisens effekter kommenteres og utslagene skal dempes, kom imidlertid *samfunnskrisen* i fokus.²⁴ Underforstått var det aktørene i fiskerinæringen, blant dem selvsagt fiskerne, som hadde det vanskeligst. I den forstand var dette en situasjon som hadde konsekvenser for fiskernes inntekter. Hovedpoenget var likevel at krisen ikke rammet bare noen yrkesgrupper, men at det ble skapt økonomiske og sosiale problemer for hele lokalsamfunn. Når de distriktpolitiske sidene sto i fokus måtte tiltak derfor omfatte flere enn bare fiskerne.²⁵

Det kan selvsagt hevdes at fiskernes inntekt var lite relevant i en særegen situasjon som krevde løsning av mer akutte problemer. Når det er grunnlag for en konklusjon om at betydning av inntektsspørsmål ble tonet ned, skyldes det at trenden fra slutten av 80-årene blir tydeligere på 90-tallet. I kommentarer til lønnsomheten, og dermed inntektsforholdene, konstateres det at lønnsevnen har økt (93-avtalen), og at man er oppmerksom på "*at lønsemdundersøkingar dei seinare åra syner store variasjonar i arbeidsgodtgjersle for ulike fiskeri- og fartøystorleikar*" (94-avtalen).²⁶ Lønnsutbetalingene var slik sett forhold som fortsatt fikk noe oppmerksomhet, men det fører ikke til krav om at det må settes inn offentlige virkemidler for utjevning blant fiskerne. Bortsett fra SVs forslag om å tilgodese kystflåten med 40 000 tonn kysttorsk ble det ikke fremmet merknader om fordeling av kvoter til bestemte fartøygrupper som tiltak for å påvirke inntektsforhold.

²³ "Europa-spørsmålet" er et ytterligere spørsmål som ble reist i form av merknader. SV og Sp mente EØS-avtalen innebar en urimelig kobling mellom adgang til ressurser og marked, mens Ap og H var positive til avtalen og mente den åpnet for nye markedsmuligheter (Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 1 (1991-92), s 3; Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 1 (1992-93), s 2f.).

²⁴ "Kystkrisen" som en samfunnskrisen behandles av Svein Jentoft (1994).

²⁵ Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 1 (1989-90), s 2.

²⁶ Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 1 (1993-94), s 2.

Når det er mulig å hevde at fiskernes inntektsforhold opphører som politisk ansvar og statlig ansvar, er det også fordi det i målet om en selv bærende næring lå et premiss om avvikling av fiskeristøtten. Komiteen gir sin enstemmige tilslutning til at det er et mål å avskaffe overføringene under Hovedavtalen for fiskerinæringen, riktignok med en viss tilbakeholdenhet. Den litt forbeholdne holdningen kommer fram i kommentarene til "Strukturmeldingen" (St. meld. nr. 58 (1991-92)), hvor det understrekes at omleggingen til næringsnøytale virkemidler bør skje varsomt. Komiteen slutter seg til synspunktet om at støtten tidligere ble brukt på måter som førte til overkapasitet, men påpeker også at prisstøtte var nødvendig for at blant annet filetindustrien skulle ha mulighet til å kjøpe råstoff. Brukt på den måten førte pristilskudd til høy sysselsetting. Det trekkes også fram at internasjonale avtaler medførte begrensninger på bruk av konkurransevridende støtte, men flertallet mente dette ikke innebar et generelt forbud mot statlig støtte til fiskerinæringen.²⁷

Også omtalen av de årlige avtalene synliggjør tilbakeholdenhet. I kommentaren til 1991-avtalen trekkes det fram at regjeringen har påpekt at intensjonen var å overflødiggjøre støtte, og på den bakgrunn kommenteres det at *"Komiteen har merka seg at begge partar framleis meiner at dette må vere målet"*.²⁸ Ved behandlingen av de to påfølgende avtalene, er det et mer direkte politisk initiativ gjennom formuleringer som at det *"har vore brei politisk semje om å redusere støttenivået, og at 1992-avtalen soleis viser at det er politisk vilje til å nå dette målet"*.²⁹ Komiteen kan tolkes som noe motvillig til å avvikle fiskeristøtten, men samtidig var det bred enighet om at begrepet "selv bærende næring" også impliserte et mål om en *subsidiefri næring*. Senterpartiet og SV uttrykte størst skepsis ved å gjenta kommentaren fra Innst. S. nr. 50 (1992-93) om at statlig støtte fortsatt var mulig innenfor de internasjonale avtalene Norge hadde sluttet seg til.³⁰ Den kritiske holdningen til fiskeristøtten hos Fremskrittspartiet og Høyre er imidlertid mer

²⁷ Innst. S. nr. 50 (1992-93), s 20.

²⁸ Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 1 (1990-91), s 2.

²⁹ Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 1 (1991-92), s 2, jf. Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 1. (1992-93), s 3.

³⁰ Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 1 (1992-93), s 3.

markant, og hvor også Høyre mente det var rom for større kutt i forhold til det Norges Fiskarlag og staten hadde blitt enige om for 1993.³¹

En *tredje* side ved komitemerknadene er at aktualiseringen av målet om avvikling av fiskeristøtten skjer parallelt med en diskusjon om å endre statlig styring av norsk fiskerinæring. Diskusjonen kom opp på bakgrunn av blant annet innstillingen fra "Moxnes-utvalget" (NOU 1990:24) om endringer i sentrale lover som hadde konsekvenser for forholdet mellom flåte og industri, "Kjønnøy-utvalgets"³² forslag om omsettelige kvoter i fiskeflåten, og Fiskeridepartementets høringsnotat om struktur- og reguleringspolitikk i fiskeflåten³³ som var forløperen til "strukturmeldingen" (St. meld. nr. 58 (1991-92)). Innslaget av markedsprinsipper for å styre norsk fiskerinæring var et sentralt spørsmål på denne utvidete dagsordenen hos komiteen. SV og Sp tok klare avstand fra en endring, mens H og Frp, i ulik grad, markerte seg sterkest for å redusere den offentlige styringen. Partiene forsøkte å legge premisser i forhold til regjeringens arbeid ved at representantene tok selvstendige initiativ (Dokument 8-forslag).³⁴ I tillegg ble altså behandlingen av fiskeristøtten brukt som en årlig "temperaturmåler", og dette bidro til å øke antallet

³¹ Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 1 (1992-93), s 3. Høyre la ikke fram alternativt forslag til støttebeløp fordi staten og fiskarlaget hadde blitt enige om et anbefalt forslag.

³² "Innstilling fra kontaktutvalg for strukturspørsmål i fiskeflåten" ble avgitt til Fiskeridepartementet i april 1989. Kjønnøy-utvalget var oppnevnt i medhold av Hovedavtalen og var sammensatt av representanter fra Norges Fiskarlag, Fiskeridirektoratet og Fiskeridepartementet.

³³ "Høringsnotat om struktur- og reguleringspolitikk i fiskeflåten". Fiskeridepartementet 17. juni 1991.

³⁴ Tre Høyre-representanter foreslo blant annet endringer i Tilvirker-, Råfisk- og Fiskerigransseloven, innføring av omsettelige kvoter og avvikling av statsstøtten over Hovedavtalen (Dokument nr. 8:30 (1990-91)). Endringsforslaget fikk ikke flertall ved behandlingen i Stortinget, etter at flertallet i sjøfarts- og fiskerikomiteen, bestående av Ap, SV, Sp og KrF, hadde gått inn for at forslaget skulle oversendes regjeringen.

Forslaget fra Fremskrittspartiet var det mest omfattende og konkrete, både med hensyn til bakgrunnsmateriale og forslag til vedtak. Partiet hadde 17 punkter, eller tiltak, som de mente måtte gjennomføres for å gjøre fiskerinæringen effektiv og lønnsom. Også Frp ville ha omsettelige kvoter, og ønsket endringer i regelverket, men der Høyre foreslo endringer ville de ha opphevet flere lover (Råfisk-, Tilvirker- og Fiskeeksportloven) og revisjon av flere andre. I tillegg ønsket Frp å endre den forvaltningsmessige strukturen rundt fiskerinæringen gjennom å legge ned Fiskeridepartementet, Fiskeridirektoratet og Statens Fiskarbank, flytte nødvendige oppgaver inn under Næringsdepartementet, og opprette et beregningsutvalg som skulle forvalte formuen i fiskeriressursene (Dokument nr. 8:55 (1990-91)). Forslaget fra Frp ble behandlet sammen med strukturmeldinga i Stortinget, og ble avvist av flertallet.

kommentarer.³⁵ Bruken av denne arenaen var tidsbegrenset. Det var færre merknader og ble i mindre grad uttrykt politisk uenighet i innstillingene til de to avtalene som ble lagt fram etter at Stortinget hadde avsluttet behandlingen av "strukturemeldingen".³⁶

Oppsummering

Jeg skal summere opp Stortingets signaler ved å legge vekt på tre forhold. For det første understreker gjennomgangen av merknadene inntrykket av at det skjedde en *endring i politikernes holdning* til fiskeristøtten. Dette kommer fram ved å kontrastere behandlingen av de to stortingsmeldingene om fiskeripolitikken som ble lagt fram i fra 1981 til 1995. I første halvdel av 80-årene var det betydelig skepsis i fagkomiteen til en grunnleggende omlegging i bruken av støttebidragene. Situasjonen gjorde at overføringene, med et betydelig innslag av inntektsstøtte, var nødvendig. På 90-tallet revitaliserer og vektlegger politikerne målsettingen om Hovedavtalen som et midlertidig tiltak, og understreker at fiskeristøtten bør avvikles. Selv om det i første rekke var i 90-årene at denne siden ble gjort eksplisitt, dreide det seg om en gradvis endring fra andre halvdel av 80-tallet. Skepsisen som ble uttrykt ved behandlingen av Willoch-regjeringens stortingsmelding våren 1984,³⁷ avløses av kommentarer hvor offentlige tiltak for å påvirke fiskernes inntektsforhold gradvis fikk mindre oppmerksomhet, for å bli et fraværende tema på 90-tallet. Komitemedlemmene fra Arbeiderpartiet var de som klarest tok avstand fra å endre fiskeristøtten, og var mest kritisk ved de første bruddene. Allerede da overføringene for 1987 passerte Stortinget aksepterte Ap-representantene omleggingen noe som gjør at Arbeiderpartiet har foretatt den klareste holdningsendringen til fiskeristøtten.

For det andre etterlater komitemerknadene et inntrykk av at politikerne hadde en *reaktiv rolle*. Målet om å avvikle støtten ble revitalisert utenfor parlamentet.

³⁵ Jf. eksempelvis merknadene fra Høyre og SV ved behandlingen av 1992-avtalen (Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 1 (1991-92) s 2f., 4).

³⁶ Innst. S. nr. 50 (1992-93) som både omfatter stortingsmeldingen og Dokument 8-forslaget fra Fremskrittspartiet (Dokument nr. 8:55 (1990-91)) ble lagt fram 2. desember 1992, og debattert i plenum fem dager senere.

³⁷ St. meld. nr. 93 (1982-83); Innst. S. nr. 165 (1983-84).

Komiteens tilslutning skjedde på bakgrunn av at partene hadde sagt seg enig i at dette var en målsetting. Det var etter dette, og inngåelsen av EFTA-avtalen, at flere partier enn Frp tar initiativ til ytterligere kutt i fiskeristøtten og økt styring gjennom markedsprinsipper. Det var heller ikke slik at reduksjonen i inntektsstøtten og økt bruk av midler til strukturiltak skjedde etter initiativ fra et flertall i Stortinget. Det er større grunn til å oppfatte det som at parlamentet responderte på igangsatte initiativ, eller at et formål ikke vektlegges når omtalen blir mindre og til slutt opphører. I forhold til fiskeristøttens innhold har Stortingets rolle først og fremst vært å stadfeste resultatene man ble forelagt.

I den sammenheng er et tredje poeng at Stortinget i *liten grad ga klare signaler* om støttens nivå eller hva som skulle prioriteres ved fordeling av den årlige rammen. Et unntak var tilbakeholdenheten og advarslene da Willoch-regjeringen foreslo omleggingen med mindre avsetning til inntektsstøtte, men også da var poenget at både inntekts- og strukturstøtte måtte prioriteres. Understrekingen av at den regionale fordelingen måtte tillegges vekt og endres er et annet mulig unntak. Men selv om poenget ble gjentatt og var viktig i komiteens kommentarer, inngikk merknadene i en sammenheng hvor andre formål, eksempelvis strukturiltak, sosiale tiltak og pristilskudd, også ble nevnt. Det gjennomgående trekket er at komiteen trakk fram flere områder som kunne og burde støttes, men uten at det ble gjort noen klar avveining mellom dem. Kryssende målsettinger, som forholdet mellom inntekts- og strukturstøtte er et godt eksempel på, ble ikke eksplisitt avklart i forhold til hverandre. Når det er mulig å se en viss endring i oppfatningene av ulike tiltak, skyldes det at holdningene kan avleses indirekte. Mindre oppslutning om et tiltak avtegner seg i form av at omtalen tones ned eller forsvinner ut av merknadene.

En måte å forstå dette på, er at behandlingen av fiskeristøtten har likheter med et svært vanlig funn fra studier av folkevalgte organer. Idealet om at politikerne skal levere presise målsettinger som inngår i et veldefinert målhierarki og virker styrende på aktivitet, realiseres sjelden. I stedet fører avveiningene til vage og motstridende mål, og hvor det anvendes "elastiske ord" som rommer betydelig tvetydighet. Dette åpner for betydelig skjønn, i dette tilfellet for Hovedavtalens

parter (jf. Olsen 1989:61). At Stortinget ikke kom med klare signaler kan selvsagt skyldes vansker med å komme til enighet om klare målsettinger. Fraværet av prioriteringer og entydige målsettinger kan imidlertid også knyttes til forholdet mellom *parlament* og den *korporative arenaen*, og hvordan Stortinget forsto sin rolle vis à vis Hovedavtalen. En ikke uvesentlig del av merknadene var nettopp knyttet til hvilken rolle de folkevalgte kunne og burde ha i forhold til beslutningsprosessen på den korporative arenaen. Det er nødvendig å presentere dette før jeg drøfter Stortingets rolle og betydning i forhold til utviklingen i fiskeristøtten.

STORTINGETS FORHOLD TIL HOVEDAVTALEN

Gjennomgangen av merknadene har gitt en pekepinn om at Stortinget hadde en tilbaketrukket rolle vis à vis den korporative arenaen og at politikerne ikke direkte påvirket fiskeristøtten. For å utdype hvordan Stortinget oppfattet sin rolle vil jeg presentere to forhold. For det første setter jeg fokus på behandlingen av støtte-rammen ved brudd, hvor fraværet av anbefalte forslag førte til en debatt om Stortingets rolle. Det andre poenget har grunnlag i at Stortinget flere ganger tok opp avstanden mellom staten og fiskarlaget med ønske om tilnærming, og gjennom dette problematiserte forhandlingsprosessen på den korporative arenaen.

Voldgiftsdomstol og appellinstans

Da staten og Norges Fiskarlag natt til 2. desember 1982 konstaterte at det ikke var mulig å bli enige oppsto en ny situasjon. Avtalesystemet hadde tidligere knaket i sammenføyingene, og for 1978-avtalen hadde det vært nødvendig å forlenge eksisterende ordninger og forhandle på nyåret. Likevel hadde situasjonen aldri vært så tilspisset. Bruddet ga seg utslag ved Stortingets behandling hvor et sentralt tema var parlamentets rolle når det ikke ble enighet på en korporativ arena. Stortinget delte seg i to fraksjoner.

Mindretallet i sjøfarts- og fiskerikomiteen, Arbeiderpartiet, mente saken primært burde sendes tilbake til regjeringen med sikte på nye forhandlinger med fiskarlaget. Ordningen fem år tidligere med utvidet forhandlingsfrist burde forsøkes

også denne gangen, og skulle nye forhandlinger ikke føre fram burde saken løses alternativt gjennom frivillig voldgift. Mindretallet mente at Stortinget:

"...ikke har det nødvendige underlagsmateriell og derfor heller ikke de nødvendige forutsetninger for å ta stilling til hva som bør være den endelige ramme for støtteavtalen for fiskeriene for 1983." (Budsjett-innst. S. nr. 10 . Tillegg nr. 2 (1982-83), s 3).

Komiteens flertall, Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, ga ingen tilsvarende prinsipiell vurdering i innstillingen for hvorfor Stortinget burde foreta avgjørelsen. Deres kommentar knyttet seg til de økonomiske sidene, og en begrunnelse for en mindre påplussing til regjeringens forslag.³⁸ Begge fraksjoner mente fordelingen burde overlates til staten og fiskarlaget.

Uenigheten mellom partiene i posisjon og opposisjon var en rød tråd i plenumsdebatten. Mindretallet avviste at forslaget om tilbakesendelse innebar mistillit til regjeringen, men sto fast ved at de folkevalgte manglet grunnlag for å vurdere støttebehovet.

"For første gang er Stortinget av Regjeringen blitt oppnevnt som voldgiftsnemnd for fiskerivtalen. Det er en rolle som kler Stortinget dårlig. Alle må vel innse at fiskerikomiteen ikke kan gå inn i enkelthetene på en tilfredsstillende måte. Det kan bare gjøres gjennom forhandlinger mellom Fiskarlaget og Fiskeridepartementet der forholdene kan klarlegges gjennom dialog." (Hanna Kvanmo (SV), St. tid. (1982-83), s 2019).

Representanter for flertallet argumenterte for at Stortinget allerede hadde tatt på seg voldgiftsrollen gjennom behandling av jordbruksavtalen etter tilsvarende brudd. Da hadde Arbeiderpartiet ikke bare deltatt i stortingsbehandlingen, det var regjeringer fra partiet som hadde foreslått at støtten skulle fastsettes i Stortinget. De tre borgerlige samarbeidspartiene ga delvis støtte til argumentene om at saken var vanskelig på grunn av den store avstanden mellom partenes krav og tilbud, den store kompleksiteten i saken, og fordi politikerne hadde relativt lite kunnskap

³⁸ Selve påplussingen var på 40 millioner kroner. Det ble i tillegg foreslått andre bevilgninger som samlet skulle gi en total økning på omlag 100 millioner. Som subsidiært forslag til tilbakesendelse foreslo Arbeiderpartiet å øke avtalerammen med 200 millioner kroner.

om avtalen og dens detaljer. Fra flertallets side ble det imidlertid trukket fram at det uansett ikke var mulig å fastslå hvor stor støtten burde være.

"Etter at komiteen tok til med behandlingen av proposisjonen, har Norges Fiskarlag og de berørte departementer redegjort for sitt syn på behovet for støtte til næringen i 1983. Det som synes klart etter disse høringene, er at det ikke lar seg gjøre å beregne seg fram til et eksakt beløp for behovet for støtte til næringen. Den noe generelle formulering av hovedavtalen på dette punkt og de usikkerheter som knytter seg til prognosene for inntekter og kostnader, gjør at det må bli et vesentlig element av skjønnsmessig vurdering i det resultat en kommer fram til." (Peter Angelsen (Sp), St. tid (1982-83), s 2017).

Posisjonene var de samme ved bruddet året etter. Ap og SV ønsket primært nye forhandlinger, fordi regjeringen ikke hadde gjort sitt beste for å få til et forhandlingsresultat. De borgerlige partiene tok utgangspunkt i at Stortinget var forpliktet til å fastsette støtterammen. Et pålegg om gjenopptakelse *"ville ha vært en beskjed til Regjeringen om å komme til enighet uansett forhandlingsresultat, og vil forståelig nok være et umulig utgangspunkt for frie forhandlinger."* (Steinar Eriksen (H), St. tid. (1983-84), s 2165). Flertallet mente således at det var viktig å markere at appeller til Stortinget ikke ga resultater.

"Forslaget om støtte for 1984 er et klart signal om at Regjeringen mener alvor med sitt krav om moderasjon fra alle. Signalet forsterkes nå gjennom stortingsbehandlingen, hvor det for første gang på meget lenge viser seg at det ikke var økonomisk lønnsomt å ta et brudd og sende saken til Stortinget. Stortinget kommer etter alt å dømme ikke til å øke rammen denne gangen, det er nytt. Det viser at det heller ikke for andre grupper som skal forhandle med staten, vil være noe å oppnå i Stortinget ved et brudd." (Petter Thomassen (H), St. tid. (1983-84), s 2177).

Selv om komiteen delte seg ved behandlingen, var både flertall og mindretall samstemte i at fordelingen burde foretas av partene på den korporative arenaen. For avtaleårene 1983 og -84 la regjeringen fram synspunkter om hvilke tiltak som burde prioriteres, men komiteen avslo å gå inn i skissen til fordeling. Dette begrunnet medlemmene fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet med at det burde *"skapes grunnlag for reelle fordelingsforhandlinger mellom staten og Norges*

Fiskarlag".³⁹ Året etter understreket flertallet at partene skulle foreta fordelingen på "et fritt grunnlag".⁴⁰ Poenget var åpenbart å invitere fiskarlaget til deltakelse selv om Hovedavtalen formelt var ute av funksjon, men også i andre, ordinære, år ble prioriteringen av områder betraktet som partenes ansvar. I merknadene brukte eksempelvis komiteen en formulering med presisering om at det tas "til etterretning at det skal forhandles videre om fordelingen av støtten".⁴¹

Argumentasjonen mot Stortinget som voldgiftsdomstol har blitt betydelig svakere etter de to første bruddene. Arbeiderpartiets representanter gikk ikke inn for tilbakesending da Ap-regjeringen tok brudd med fiskarlaget om 1987-avtalen, det gjorde heller ikke noe av de andre partiene. I en fellesmerknad ba imidlertid komiteen om at staten og Norges Fiskarlag vurderte opprettelse av en frivillig voldgiftsordning for å unngå at det kan presenteres "et resultat for Stortinget som ikke kan tolkes som diktat fra statens side".⁴² Det ble oppfattet som et problem at de folkevalgte bare kunne støtte seg til opplysninger fra den ene parten, staten (Rolf Nilssen, St. tid. (1986-87), s 1732, Hans Svendsgård, samme sted, s 1734). Forbruker- og administrasjonsministeren var skeptisk til anmodningen, og mente at regjeringens og Stortingets endelige ansvar for nærings- og finanspolitikken gjorde en voldgiftsordning prinsipielt betenkelig (Anne-Lise Bakken, St. tid. (1986-87), s 1740).

Ytterligere tre år senere, med brudd under en ny borgerlig regjering, er det kun SVs representanter i Stortinget som går inn for tilbakesending med sikte på en ny runde mellom staten og fiskarlaget. Sjøfarts- og fiskerikomiteen tok til "etterretning at partene ikke maktet å forhandle seg fram til en avtale".⁴³

³⁹ Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 2 (1982-83), s 2. Mindretallet foreslo å sende hele avtalen tilbake til regjeringen.

⁴⁰ Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 1 (1983-84), s 3.

⁴¹ Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 1 (1985-86), s 2.

⁴² Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 1 (1986-87), s 2.

⁴³ Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 1 (1989-90), s 2.

Forhandlinger som legitimitetsproblem?

Behandlingen av bruddene var vanskelig av i alle fall to grunner. Det ene var at Stortinget fant det problematisk å ta standpunkt, fordi det, i alle fall indirekte, innebar at man passerte en vanskelig balansegang og tok parti for staten som part på den korporative arenaen. Holdningen var at staten og fiskarlaget skulle stå fritt og være likeverdige innenfor den beslutningsordningen som var etablert gjennom Hovedavtalen. Det er ingenting i dokumentene som tyder på at forslag om voldgiftsordninger har vært utredet. Problemet ble i realiteten løst ved at Stortinget behandlet fiskeristøtten, også når partene ikke kom til enighet, mens bruken av midlene ble fastsatt enten av partene eller gjennom forskrift.⁴⁴

For det andre ble det problematisert om Stortinget hadde *informasjon* som gjorde det mulig å vurdere hva støttebeløpet burde være. I den grad et tema gikk igjen, og det ble stilt krav til partene, var det avstanden mellom fiskarlagtets krav og statens tilbud som ble påtalt i merknadene. Problemet var å forstå at støttebehovet ble vurdert så ulikt. Det foregikk alltid forutgående drøftinger mellom partene, og med gjentatte årlige forhandlinger burde det være mulig å få dannet en felles forståelse av problemene. Spriket mellom posisjonene gjorde det ikke lett å forstå at det overhodet var mulig å komme til enighet. Prosessen ga ikke inntrykk av reelle forhandlinger, men av *hestehandel*, mente en representant som i flere år var saksordfører for Hovedavtalen.

"Når man på forhånd er enig om det aller meste både fangst, kvanta, priser, kostnadsutvikling og beregningsprinsipper, synes jeg ærlig talt at det er forbausende at vi skal oppleve en slik enorm sprik mellom krav og tilbud, slik tilfellet var i år, og forsåvidt også har vært tidligere.

(...)

Det er jo nesten utrolig at det er mulig å komme fram til enighet om en ramme når utgangspunktet differerer med nærmere 1350 mill. kr. Jeg vil presisere at denne smule kritikk er rettet mot begge parter, og jeg håper at det man ved neste års forhandlinger kanskje er i stand til å gjøre noe med dette." (Rolf Nilssen (Ap), St. tid. (1988-89), s 2061).

At forhandlingene var preget av skjønn som gjorde det vanskelig å fastsette et objektivt støttebeløp ble påpekt (jf. Angelsen foran). I Stortinget var likevel den

⁴⁴ Forskrift er kun benyttet for 1987, fastsatt av Fiskeridepartementet 29. januar 1987.

framtreddende oppfatningen at avstanden kunne reduseres gjennom *organisatoriske tiltak*. Innføringen av ordningen med tre faser var en type tiltak. Et annet var å styrke Budsjettnemnda for å bedre partenes felles beslutningsunderlag slik at det ble etablert større enighet om et nødvendig støttebeløp. Redusert avstand mellom krav og tilbud ville gitt en bedre sammenheng mellom utredninger og utfall, og det kunne gitt Stortinget mulighet til å gjennomføre en selvstendig vurdering og eventuelt gripe inn.

Dette var likevel ikke eneste grunn til at differansen mellom partene ble tatt opp. Avstanden ga seg også utslag i at støtteordningene ble *sårbare* for kritikk, og at det ble opplevd som vanskelig å legitimere overføringene til fiskerinæringen. Forhandlingsresultatene og bruken av offentlige midler til å støtte fiskerinæringen sto på dagsordenen i en periode hvor overføringsordninger og interesseorganisasjoners rolle ble utsatt for kritikk. I en slik sammenheng var det problematisk at man fikk et slikt inntrykk av beslutningsprosessen.

"Slik det nå er, må menigmann tro at det er et hav av uenighet mellom partene og mye urent farvann som må krysses for å få en avtale i havn. Jeg tror ikke at dette er et riktig bilde. Jeg tror det er meget uheldig rent psykologisk og kan gi uheldige utslag i andre sammenhenger dersom bildet skulle feste seg." (Rolf Nilssen (Ap), St. tid. (1985-86), s 1639).

Problemet var at når staten strakk seg langt ut over sitt første tilbud i fiskeriforhandlingene, framsto Norges Fiskarlag som den sterke parten. Staten ble presset på en måte som førte til at det faktisk var organiserte særinteresser som hadde styringen over feltet, og gjennom den etablere forhandlingsordningen hadde mulighet til å framskaffe medlemsfordeler. Kostnadene ble sendt over til skattebetalerne. Debattene i Stortinget illustrerte at poenget var anvendelig.

"Vi har sett at Regjeringen selv har gått ut med et forslag overfor Fiskarlaget på 800 millioner kr. Vi går ut fra at det ligger en ansvarlig vurdering av støttebehovet bak dette forslaget på 800 mill. kr - ellers ville vel ikke Regjeringen ha fremmet et slikt forslag - og at de ytterligere 575 mill. kr som man har kommet med i forslaget til Stortinget, er et resultat - kan man si - av en sterk organisert pressgruppes press på Regjeringen i et valgår. Vi har i vårt forslag holdt oss til det realistiske utgangspunktet som departementet her hadde for støtten, før den ble presset opp under forhandlingene." (Fridtjof Frank Gundersen (FrP), St. tid. (1984-85), s 2186f.)

Oppsummering

En slutning som kan trekkes både av denne gjennomgangen og presentasjonen av merknadene, er vektleggingen i Stortinget av den *korporative arenaens selvstendighet*. Den generelle holdningen var at Stortinget gjennom vedtak og kommentarer skulle være tilbakeholden, og unngå å gripe for sterkt inn i forhold til partene og støtteordningen. Det var riktignok visse rammebetingelser som ble fastsatt av politikerne, men rammen på overføringene og fordelingen var i overveiende grad partenes ansvar.

Bruddene demonstrerte Stortingets dilemma i forhold til beslutningsprosessen på den korporative arenaen. Det var vanskelig å dra noen selvstendig konklusjon om støttenivået, men på den andre siden ville en anmodning om nye forhandlinger være det samme som å åpne for at støtterammen skulle økes. I den forstand var korporative ordninger en beslutningsmekanisme som kunne fungere i "normalsituasjoner", forstått som at partene var relativt enige om situasjonen og på basis av dette greide å komme fram til anbefalte løsninger. Det var i disse tilfellene at politikerne særlig kunne legge vekt på den korporative arenaens selvstendighet og definere avstand til staten og fiskarlaget.

Et sentralt underliggende problem, som bruddene bidro til å illustrere, var at den parlamentariske og den korporative arena ble oppfattet å fungere på ulik måte. Beslutningene var tuftet på prosesser som hadde sine forskjellige logikker, hvor aktiviteten på den korporative arenaen ble oppfattet å være annerledes enn beslutningsmåten i Stortinget. Dette skapte problemer ved bruddene, fordi "forhandlingslogikken", med stor avstand mellom krav og tilbud, ble oppfattet å være til hinder for at politikerne skulle ha mulighet til å vurdere og ta stilling til uenigheten. Merknadene for andre år illustrerer imidlertid at problemet var av generell karakter. Sett fra Stortinget var det et grunnleggende problem å klargjøre sammenhengen mellom premisser, i form av beregninger, beslutningsprosessen forløp, og utfallet av partenes aktivitet. Beslutningsmåten på den korporative arenaen, med tautrekking om den årlige rammen, gjorde at fiskeristøtten kunne oppfattes som et "ufornuftig" tiltak. Definerte stortingspolitikere det som sin oppgave å *legitimere overføringene*, var det vanskelig for dem å peke på hvilke

begrunnede overveininger som lå bak. Dermed kunne det stilles spørsmål ved om dette var et målrettet offentlig virkemiddel. Jeg skal komme tilbake til Stortingets legitimeringsfunksjon.

HOVEDAVTALEN OG FISKERISTØTTEN: HVA BETYDDE STORTINGS-BEHANDLINGEN FOR REDUSERTE OVERFØRINGER?

Både de innholdsmessig sidene ved fiskeristøtten og kommentarene til situasjonen på den korporative arenaen skal brukes som grunnlag for å drøfte parlamentets rolle i forhold til reduksjonen i fiskeristøtten. De to perspektivene som ble framstilt i kapittel tre ga to ulike forklaringer på hvorfor politikerne hadde vært aktive og påvirket utviklingen i overføringene. Som en innledning på drøftingen vil jeg kort repetere innholdet i disse perspektivene. Ut fra oppfatningen om politikerne som *strategiske aktører* forstås beslutningsprosesser som en kamp hvor ulike allianser forsøker å oppnå flest mulig ressurser til egen sektor. Min antakelse var at reduserte overføringer skyldtes at den fiskeripolitiske alliansen "tapte" overfor andre grupperinger i Stortinget. På grunnlag av den *kommunikative rasjonalitetsformen* er det formulert en antakelse om at politikerne er deltakere i offentlige diskusjoner hvor argumenter prøves mot hverandre i et forsøk på å avklare hvilke standpunkt som kan forsvares. Antakelsen er dermed at reduserte overføringer er resultatet av en kvalitativ vurdering i Stortinget hvor politikerne fant at støtten ikke kunne begrunnes tilfredsstillende og derfor måtte avvikles. Spørsmålet blir dermed: *Kan reduksjonen forstås som et resultat av at fagkomiteen tapte innflytelse, eller som konsekvens av en kritisk vurdering fra politikernes side?* Drøftingen starter med symbioseperspektivet, deretter det deliberative perspektivet, og avslutter med en oppsummerende vurdering av hvilken betydning Stortingets behandling hadde for fiskeristøtten.

Kystalliansen

Gjennomgangen har vist at det i overveiende grad var fagkomiteens medlemmer som engasjerte seg, og også at de var samstemte i vurderingene. Innebærer dette at fiskeristøtten ble behandlet innenfor et segment hvor deltakerne var støttespillere for Norges Fiskarlag? For å klargjøre dette, er det nødvendig å se nærmere på bakgrunnen til medlemmene i fagkomiteen.

Fram til valget i 1989 hadde komiteen et *klart innslag av fiskeripolitisk kompetanse* (jf. tabell 8.1). Flere medlemmer hadde yrkesbakgrunn fra fiskerinæringen, og de med tillitsverv hadde vært aktive i Norges Fiskarlag. Blant ikke-fiskerne er det eksempler på *annen primærnæringsbakgrunn*, i form av yrke i landbruket og politisk-organisatorisk erfaring. Enkelte representanter hadde også vært medlem i landbrukskomiteen før de ble valgt inn i sjøfarts- og fiskerikomiteen. Endelig er det grunn til å trekke fram at nesten alle medlemmene representerte *kystfylkene*

Periode	Antall komite-medlemmer	Tidligere medlem av Stortinget	Annen komite-bakgr.	Tidligere medlem fiskerikom.	Valgt fra "fiskerifylke"	Bakgr. fra fiskerinæringa	Tillitsverv i fiskeriorg.
1977-1981	14 (12)	8	4	7	12	4	2
1981-1985	12 (11)	7	6	5	11	7	4
1985-1989	11 (10)	7	3	5	10	5	5
1989-1993	12 (10)	8	5	3	11	3	3
1993-1997	16	11	4	3	8	1	1

Kommentar til kolonnene i tabellen:

Antall komite-medlemmer: Totalt antall personer som har vært medlem av komiteen i løpet av perioden. Antall komite-medlemmer i parentes. Tall i de andre kolonnene baserer seg på det totale antall personer som har vært medlem av komiteen.

Tidligere medlem av Stortinget/annen komite/fiskerikomiteen: Kolonnene omfatter representanter som tidligere har vært medlem av Stortinget. I tallene inngår faste representanter og vararepresentanter som har fungert over lengre tid, for eksempel ved dødsfall eller opprykk fordi den faste representanten er statsråd/statssekretær. De som kun har møtt sporadisk i egenskap av vararepresentant er ikke tatt med. Annen komitebakgrunn Næringskomiteen omfatter medlemmer som ikke har vært medlem av Landbruks-, Sjøfarts- og fiskeri- samt Energi- og industrikomiteen.

Valgt fra "fiskerifylke": Omfatter representanter som er valgt fra kystfylkene fra Finnmark i nord og Rogaland i sør. Med unntak for et av medlemmene i Næringskomiteen fra Rogaland dreier det seg om medlemmer fra Hordaland og nordover.

Bakgrunn fra fiskerinæringa: Yrkesmessig bakgrunn eller styreverv i bedrifter.

Medlemsskap i fiskeriorganisasjoner: Gjelder representanter som har vært medlem i en eller flere organisasjoner i fiskerinæringa.

Tabell 8.1 Bakgrunnsopplysninger for medlemmene i Stortingets sjøfarts- og fiskerikomite, og fra høsten 1993 næringskomiteen.

Kilde: Nordby (red) 1985, Torp (1990, 1994).

fra Hordaland og nordover. Det var spesielt mange representanter fra *Nord-Norge*

som var medlemmer i denne komiteen.⁴⁵ Overlappet i representasjonen mellom stortingsperiodene var relativt stort, også sammenlignet med andre komiteer (Rommetvedt 1997a:111f.). Dette ga stabil deltakelse ved behandlingen av avtalene fram til 1990-tallet. Også den siste perioden hvor sjøfarts- og fiskerikomiteen eksisterte, var det et klart innslag av fiskeribakgrunn og medlemmer fra kystfylker. Avviket fra den klare fiskeriprofilen kommer etter etableringen av den nye næringskomiteen. Sammensetningen gjør at sjøfarts- og fiskerikomiteen kan karakteriseres som en *kystallianse med et klart fiskeripolitisk innslag*. I dette ligger det et relativt klart signal om at det var potensielle koblingspunkter mellom Norges Fiskarlag og de folkevalgte representantene som hadde et særlig ansvar for utviklingen i fiskerinæringen.

Bakgrunnen til representantene er imidlertid ikke alene et tilstrekkelig grunnlag til å plassere fagkomiteen som partner og klar støttespiller for Norges Fiskarlag. I tillegg til de biografiske indikasjonene er det viktig å trekke fram at man innenfor et slikt perspektiv forventer at sammenvevingene mellom interesseorganisasjoner og myndigheter gir seg utslag i konkrete beslutninger. Utøvelsen av politikk på det aktuelle feltet må kjennetegnes av at de involverte deler noen felles oppfatninger, og at de skiller seg fra oppfatninger innenfor segmenter på andre samfunnsområder om hva som er relevante problemer og løsninger (jf. Hernes 1983:290f.).

"Det enkelte segment vil ikke nødvendigvis være preget av total enighet, men deltakerne vil dele enkelte grunnleggende verdier og situasjonsoppfatninger som gjør at deres modell av verden faller mer samme med andre deltakere enn med representanter for andre segment, eller dem som ikke hører til i noe segment." (Egeberg et. al. 1978: 122f.)

⁴⁵ Fram til etableringen av Næringskomiteen høsten 1993 var det minst en representant for hvert av de tre fylkene i komiteen. Bare i en av periodene (1985-89) var det innvalgt en representant fra Finnmark, ellers har halvparten av fylkets fire representanter vært medlem av komiteen. På samme måte var det bare i perioden 1981-85 at Nordland hadde to representanter, ellers hadde tre av fylkets 12 representanter plass i Sjøfarts- og fiskerikomiteen. I den nye Næringskomiteen ble fire representanter valgt fra Nord-Norge høsten 1993. En av disse hadde bakgrunn fra fiskerinæringen.

For å vurdere om det var koblinger mellom fiskernes faglag og fagkomiteen, er det derfor nødvendig å drøfte samsvaret i oppfatninger og hvordan dette kan sies å ha hatt betydning for utviklingen i fiskeristøtten. Spørsmålene jeg forsøker å få svar på er: Fungerte komiteen som partner for Norges Fiskarlag, og markerte seg mot reduserte overføringer? Kan reduksjonen i fiskeristøtten tilbakeføres til at fagkomiteen mistet dominansen over fagfeltet?

Norges Fiskarlag viste i noen sammenhenger til at merknadene innebar støtte til organisasjonen, og det finnes også eksempler på at fagkomiteen *kunne* oppfattes som en alliansepartner for fiskerne. Inntektsspørsmålet ble holdt fram og understreket av komiteen ved behandlingen av Willoch-regjeringens stortingsmelding. Fra komiteens side ble det også gitt støtte til fiskarlagets initiativ for faseinndelingen av forhandlingene, og for at arbeidstid skulle kartlegges. Arbeidstidsspørsmålet førte aldri fram, men det er mulig å påvise at holdningen i de to andre spørsmålene hadde betydning for utviklingen i fiskeristøtten. Et eksempel på dette er disponeringen av midler for 1983 og -84, som skjedde etter at Stortinget hadde avvist regjeringens invitasjon til å diskutere prioritering av tiltak.⁴⁶ Fiskarlaget oppfattet komiteens oppfatning som en lempning i forhold til regjeringens forslag, og sa ja til å delta.⁴⁷

Av tabell 8.2 framgår det at avsetningen til struktur-, effektiviserings- og omstillingsmidler ble betydelig lavere enn det regjeringen hadde gitt signaler om i proposisjonen. Selv om staten uansett hadde måttet gi seg noe i en forhandlings-situasjon lå sluttresultatene under halvparten av det regjeringen foreslo. Norges Fiskarlag kunne derfor framstå som en "vinner" etter stortingsbehandlingen. *Faseinndelingen* og den tilhørende understrekingen av at brudd burde unngås, kan også sies å ha gitt en god posisjon for fiskarlaget. "Forhandlingsindikatorene", som tidligere er trukket fram, synliggjorde at staten ga større innrømmelser overfor fiskarlaget, og at fiskeristøtten havnet på et relativt høyt nivå til tross for at regjeringens målsetting var å redusere overføringene.

⁴⁶ Jf. Budsjett-innst. S. nr. 10. Tillegg nr. 2 (1982-83).

⁴⁷ Jf. Landsstyresak 1, oktober 83, "Forhandlinger om fiskeriatvtale for 1984, forhandlingsopplegg", s 9.

	Regjeringens signal	Avtale
1983-avtalen	100-200 mill Strukturtiltak for fiskeflåten og fiskeindustrien. 75-125 mill. Annen omstilling og effektivisering.	55 mill. Strukturtiltak. 60 mill. Effektiviseringstiltak
1984-avtalen	200 mill. Struktur-, effektiviserings- og omstillingstiltak. I tillegg gjenstår 85 mill. kroner fra tidligere år.	64,6 mill. Effektivisering 20,0 mill. Omstilling

Tabell 8.2 Regjeringens signaler foran fordelingsforhandlingene slik de formuleres i proposisjonen, og fordelingen av midlene slik det framkommer i avtalene mellom staten og Norges Fiskarlag.

Kilde: St. prp. nr. 1. Tillegg nr. 16 (1982-83), St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 12 (1983-84). Avtalene for de to årene, jf. St. meld. nr. 43 (1985-86).

Sjøfarts- og fiskerikomiteens opptreden var dermed fordelaktig for Norges Fiskarlag. Organisasjonen fikk en gunstig posisjon ved fordeling av midler fordi det som skulle bedre samarbeidsklimaet gjorde at staten måtte være imøtekommende. Spissformulert fungerte komiteen som en bremse, og dette kan være en forklaring på hvorfor det ikke skjedde noen reduksjon i overføringene i første halvdel av 80-årene. Men hvordan skal da reduksjonen i overføringene, og ikke minst komiteens rolle forklares? En mulighet er at sjøfarts- og fiskerikomiteens betydning overvurderes, en annen er at den faktisk ikke fungerte som en klar støttespiller for fiskarlaget. Jeg skal se på disse poengene.

Overordnet styring - svak komite?

Flere faktorer synliggjør at det var innslag av *overordnet styring*, dvs. at forhold utenfor komiteen utgjorde premisser for fiskeristøtten. Dersom sjøfarts- og fiskerikomiteen var alliansepartner for fiskarlaget, var det grunn til å forvente at den var samlet i vanskelige beslutningssituasjoner. Ved behandlingen av støtterammen for 1983 og -84 skjedde det imidlertid en splittelse langs partigrensene, og representanter utenfor komiteen engasjerte seg langs partilinjene. For disse to årene dreide det seg om "*kritiske beslutninger*" hvor man sto overfor et dilemma.

Skulle Stortinget følge regjeringens forslag, slik man hadde gjort tidligere, eller skulle bruddet føre til en anmodning om ytterligere forhandlinger? Flertallets valg av det første alternativet medførte at de holdt fast ved avstanden til den korporative arenaen, og ville unngå parlamentet som direkte appellinstans ved forhandlingsbrudd. Partienes standpunkter og forholdet til regjeringen ble gitt større vekt enn at fiskarlaget skulle få mulighet til en ekstrarunde om totalbeløpet. Også ved de to senere bruddene opptrådte komiteen på en måte som gjør det vanskelig å se den som en enhetlig og klar støttespiller for fiskarlaget.

I tillegg er det grunn til å trekke fram at viktige rammebetingelser for fiskeristøtten ble fastsatt indirekte gjennom den generelle diskusjonen om distriktpolitiske virkemidler og næringsoverføringer. Disse vurderingene ble presentert i ulike regjeringers stortingsmeldinger om den økonomiske politikken, og ble behandlet av finanskomiteen. Oppmerksomheten var, ut fra det økonomiske omfanget, særlig konsentrert om overføringene til jordbruket og til industrien. Men i forhold til målsettinger om at det var nødvendig å redusere nivået på ulike overføringsordninger, og næringsstøtte måtte bli mer effektive distriktpolitiske virkemidler, ble også fiskeristøtten trukket inn. Behandlingen av Brundtland-regjeringens perspektivmelding om den økonomiske politikken er en illustrasjon på at slike målsettinger hadde oppslutning fra ulike partier (jf. St. meld. nr. 4 (1987-88), s 65ff.; Innst. S. nr. 14 (1988-89)).⁴⁸ De politiske signalene som var kommet tidligere, og ble understreket både i perspektivmeldingen og senere, må kunne oppfattes som rammebetingelser også beslutninger om fiskeristøtten måtte ses i relasjon til (jf. St. meld. nr. 83 (1984-85), s 114ff.; St. meld. nr. 4 (1988-89), s 101).

Andre eksempler bidrar til å illustrere at premisser ble lagt utenfor sjøfarts- og fiskerikomiteen, og at dette var en arena som hadde noe begrenset - også fiskeripolitisk - betydning. EFTA-avtalen falt utenfor fiskerikomiteens domene, og som en tilslutning til en internasjonal avtale ble den behandlet av utenriks- og konstitu-

⁴⁸ St. meld. nr. 4 (1987-88) ble lagt fram 25. september 1987, men ikke behandlet i Stortinget før vel et år senere. Innst. nr. 14 (1988-89) kom 21. oktober 1988, og debatten i plenum foregikk 2. desember.

sjonskomiteen.⁴⁹ Gjennom intervju med personer som har representert Norges Fiskarlag har det også kommet fram at det i andre saker var nødvendig å gå utenom fagkomiteen. I beslutninger som angikk andre økonomiske spørsmål enn Hovedavtalen var det særlig relevant å rette oppmerksomheten mot *finanskomiteen*. Også dette kan ses som en konsekvens av at den formelle behandlingsmåten plasserte denne komiteen i sentrum for beslutningene. I intervjuene ble det imidlertid også lagt vekt på at det var nødvendig å skaffe seg alternative kontaktpunkter fordi man i fiskarlaget oppfattet sjøfarts- og fiskerikomiteen som en *svak komite* i Stortinget (*intervju* 007, 028/fiskarlaget).

Dette kan ha vært tilfelle også ved behandlingen av fiskeristøtten, fordi det ble forsøkt med kontaktpunkter utenfor fagkomiteen for å bedre den politisk aksepten for disse overføringene. Forberedelsene til forhandlingene om 1988-avtalen inkluderte at fiskarlaget sendte brev til de parlamentariske lederne for å ta opp spørsmålet om fiskerinæringens rammebetingelser. Forberedelsene inkluderte dessuten møter med samtlige stortingsgrupper.⁵⁰ Dette er interessant fordi det viser et annet kontaktmønster enn det bildet som er gitt gjennom tidligere undersøkelser av segmentering i Stortinget. Disse viser at fiskerinæringens interesseorganisasjoner i liten grad kontaktet representanter utenfor komiteen, og at fagkomiteens medlemmer, i større grad enn andre representanter, var opptatt av å forsvare næringens interesser (Hernes 1983, Nergaard 1988). Inntrykket fra behandlingen av fiskeristøtten er imidlertid i samsvar med nyere vurderinger om at innslaget av segmentering i Stortinget har avtatt (Rommetvedt 1997a, 1997b).

Inntrykket av at sjøfarts- og fiskerikomiteen hadde en svak posisjon, og at premissene for fiskeristøtten reelt sett ble lagt utenfor komiteen, kan være riktig. I denne sammenheng er det vanskelig å tilbakevise en slik oppfatning. Men med basis i komiteens egne merknader bør det også problematiseres om fagpolitikernes egne oppfatninger gjorde dem til fiskarlagets støttespiller. På sentrale

⁴⁹ Innst. S. nr. 211 (1989-90).

⁵⁰ Jf. Landsstyresak, 81/87A, 20.-22. oktober 1987. Brevet ble sendt en uke etter landsstyrets møte, 27. oktober. Opplysningen om møtene med stortingsgruppene finnes i fiskarlagets beretning for 1986 og 1987, s 32.

områder er det nemlig mulig å påvise at komiteens standpunkt avvek i forhold til de oppfatningene fiskarlaget hadde.

Den *geografiske fordelingen* var et slikt område hvor medlemmene av komiteen gjennom effektivisering av virkemiddelbruken og differensiering mellom fiskeridistrikter skilte seg fra fiskarlagets krav om likebehandling. Ulikheten i oppfatningene er ikke overraskende. Fiskarlaget var representant for nasjonale, funksjonelle interesser, mens Stortinget hadde sin basis i politikkenes territoriale dimensjon. At det oppstår forskjell i oppfatning på de to arenaene kan tilbakeføres til ny informasjon i proposisjoner og meldinger som framlegges fra midten av 80-årene. Bruken av midlene var ikke helt i overensstemmelse med fiskeristøttens distriktspolitiske begrunnelse. Den nye kunnskapen kunne vanskelig overses og unngå anmerkning når de nordnorske fylkene, med flere representanter i komiteen, kom dårlig ut fordelingsmessig. Når komiteen etter hvert understreket behovet for at det burde settes inn næringsnøytrale virkemidler synliggjør det at tiltroen til sektorvirkemidler som regionalpolitisk tiltak var svekket.

Hvordan kan merknadene plasseres i forhold til inntekts- og strukturdebatten? Tidlig i 1980-årene synes det som om fiskarlaget hadde støtte for inntektsstøttens betydning. Bjørn Brochmann's retoriske språkbruk om svakhetene ved virkemiddelbruken møtte motstand i Stortinget, og det var begrenset støtte for omleggingen Willoch-regjeringen ønsket å gjennomføre.⁵¹ At utformingen av støtten hadde uheldige strukturvirkninger, er en type forhold som trekkes fram og tillegges betydning spesielt på 90-tallet. Bildet bør imidlertid nyanseres noe. Strukturendringene tidlig på 80-tallet ble vurdert som et vellykket, og tillegg var det heller ikke slik at det ble sett helt bort fra at det var behov for ytterligere strukturtilpassing.

⁵¹ Ved behandlingen av 1981-avtalen ble fiskeriminister Eivind Bolle avkrevd en forklaring på om den daværende byråsjefen i Fiskeridepartementet, Bjørn Brochmann, hadde støtte for sitt syn hos den politiske ledelsen. I Stortinget ble det reagert på at Brochmann skulle ha uttalt at det økonomisk sett var bedre å la folk sole seg på trappa enn å være sysselsatt i en næring med stor overkapasitet. Eivind Bolle ville ikke kommentere hva byråsjefen hadde uttalt på grunnlag av presseoppslag, men avsluttet debatten med å presisere at departementets politiske ledelse tok avstand fra den typen utsagn (Kåre Rønning, St. tid. (1980-81), s 2007; Hanna Kvanmo, s 2007, 2008; Eivind Bolle, s 2008).

Ut fra gjennomgangen av merknadene må konklusjonen være at *skepsisen til inntektsstøtten* var klarest til stede i andre halvdel av 80-årene. I forhold til tidligere fikk inntektsmålet mindre, men også annen, oppmerksomhet. Det er mulig å tenke seg at en årsak til mindre vektlegging av inntektsstøtte, var knyttet til de regionale fordelingseffektene. Selv om dette ikke kan utelukkes, ble det ikke brukt som argumentasjon i merknadene. Det som ga grunnlag for skepsisen, var opplysningene om at *inntektsfordelingen* var preget av tildels betydelige variasjoner i inntekt blant fiskere innenfor ulike fartøygrupper. Det underliggende forholdet som illustreres, er at fagkomiteen hadde en annen oppfatning av målsettingen med fiskeristøtten enn fiskernes organisasjon. Inntektsmålet i Stortinget var knyttet til at de offentlige virkemidlene skulle brukes til inntektsutjevning, og heve inntektene til de som tjente minst. I den forstand var det et behovsargument som lå til grunn. Fiskarlagets poeng var at forskjellig arbeidsinnsats gjorde de reelle ulikhetene mindre. Men samtidig har det kommet fram at organisasjonens utgangspunkt knyttet seg til at innsats måtte lønne seg. Ut fra merknadene er det vanskelig å dra en konklusjon om at politikerne støttet denne oppfatningen, i alle fall dersom den skulle gjennomføres med offentlige virkemidler, og ikke minst dersom det førte til markante inntektsforskjeller.

Fraværet av interessekamp

Hvilke implikasjoner hadde dette for utviklingen i fiskeristøtten? Jeg skal gripe fatt i to forhold. Et poeng er at det er vanskelig å oppfatte komiteen som en ensidig alliansepartner for fiskernes fagorganisasjon. Støtte for dette synet finnes gjennom merknadene i første halvdel av 80-årene, men de standpunktene komiteen inntok senere innebar at politikernes synspunkter avvek fra fiskarlagets oppfatninger. Det er imidlertid grunn til å presisere at ulike oppfatninger ikke kom til uttrykk ved at politikerne markerte direkte uenighet med fiskarlaget, og at den heller ikke manifesteres gjennom at politikerne hadde utvetydige standpunkter i forhold til fiskeristøtten. De folkevalgtes avstand til den korporative arenaen og oppfatningen om at fiskeristøtten var partenes ansvar gjør at signalene ikke var markante, men "diffuse". Forskjeller i standpunkter framkommer indirekte, og i sammenhenger hvor det gis flere ulike signaler uten at det nødvendigvis var klart hvordan forskjellige tiltak skulle prioriteres i forhold til hverandre.

Sett i forhold til tesen om allianser mellom komite og interesseorganisasjon, er det likevel et poeng at fiskarlaget etter hvert som det ble lagt fram dokumentasjon ikke fant støtte i komiteen på områder som var sentrale for organisasjonen. I forhold til bruken av midlene, hadde politikerne og fiskarlaget oppfatninger som gjorde at de ville kommet på kollisjonskurs dersom motsetningene hadde blitt aksentuert. I denne sammenheng er det et hovedpoeng at det var vanskelig for fiskarlaget å etablere en allianse som gjorde det mulig å unngå en reduksjon i overføringene. Det hører kun til unntakene at komiteen mente det var behov for ytterligere støtte. Ved bruddene, som kritiske beslutninger, var det ikke mulig å hente ut ytterligere støtte i Stortinget. Dersom det også er riktig at fagkomiteen hadde en svak posisjon, bidrar det også til å understreke at fiskarlaget hadde begrensede muligheter til å skaffe seg alliansepartnere med politisk tyngde.

Mitt andre poeng knytter seg til hypotesen om at fiskerikomiteen mistet kontroll over saksfeltet. Jeg er skeptisk til å dra en konklusjon om dette, i alle fall forstått som at andre strategiske allianser kom til å dominere i spørsmålet om fiskeristøtten. Kjernepunktet ovenfor var at det var fagpolitikere som ga uttrykk for avvikende standpunkt vis à vis fiskernes organisasjon, ikke politikere som inngikk i andre allianser. Med noen få unntak, var Hovedavtalen for fiskerinæringen og fiskeristøtten spørsmål som ble behandlet av "fagpolitikere". Andre representanter gjorde seg relativt sjelden gjeldende i forhold til disse overføringene, og i den grad det kan spores politiske konflikter følger de partipolitiske skillelinjer, ikke sektorgrenser. Dersom andre allianser tok over, og presset gjennom en reduksjon, ligger det i tilfelle mer skjulte maktstrukturer bak enn det som framkommer gjennom å studere hvordan Stortinget behandlet støtten. Dersom slike maktstrukturer var i funksjon skulle det innebære at fagkomiteen var "satt under administrasjon", og at medlemmene ikke sto inne for kommentarene. Dersom det var klare konflikter mellom medlemmene i fiskerikomiteen og andre representanter burde det ha kommet klarere til uttrykk. Det hadde også vært grunn til å forvente at komitesammensetningen ble endret, slik at andre overtok ansvaret for fiskeristøtten. Situasjonen var den motsatte. Sjøfarts- og fiskerikomiteen skiller seg ut med stor stabilitet. Dette gjør at de som formulerte de kritiske kommentarene var

politikere med lang erfaring på feltet, og som hadde omfattende politisk ansiennitet.

Det behandlingen likevel gir en pekepinn om, er at *partienes holdninger*, i den økonomiske politikken, til næringsoverføringer generelt og fiskeristøtten spesielt, var viktig for de standpunktene som ble inntatt ved behandlingen i fagkomiteen. Representantene for de borgerlige partiene var lojale mot og hadde sine respektive partigrupper i ryggen da de behandlet støtten for 1983 og -84. Mens Arbeiderpartiet sto på motsatt side ved disse behandlingene, fulgte partiets representanter i komiteen like lojalt sin regjerings forslag ved 1987-bruddet som reflekterte partiets mer restriktive linje til næringsstøtte. Behandlingen av 1990-tallets avtaler er en generell illustrasjon på hvordan partilinjene aktiviseres, og at representantene følger opp sine partiers standpunkt til utviklingen i fiskerinæringen og generelt i økonomiske spørsmål.

Det framgår også av stortingsbehandlingen at det innslaget av *strategiske markeringer* som kan påvises var av partipolitisk art. Arbeiderpartiet markerte seg spesielt i forhold til fiskeristøtten ved de to første bruddene, men også senere da Syse-regjeringen ble kritisert for svake og sene initiativ for å lindre effektene av kystkrisen i 1989/90. Andre partier markerte seg på 90-tallet med innspill som skulle være bindende ved fordeling av kvoter, og legge premisser for stortingsmeldingen om struktur- og reguleringsspørsmål, som Arbeiderpartiet skulle legge fram.

Med unntak av brytningene ved bruddene for 1983 og -84, har de strategiske markeringene hatt begrenset betydning for utviklingen i fiskeristøtten. Når partiene markerte seg i andre saker, illustrerer det at variasjoner i fiskeristøtten, og særlig reduksjonen, vanskelig kan tolkes som utslag av et politisk spill. Et markert, muligens bemerkelsesverdig, trekk ved Stortingets behandling av fiskeristøtten, er en samlet opptreden fra politikere og fra partier, og hvor det var få, nesten ingen, motforestillinger til at overføringene ble redusert. Behandlingen av fiskeristøtten innebærer at når Stortinget skal plasseres som alliansepartner, er det mer naturlig å peke på regjeringene enn Norges Fiskarlag, og at parlamentets

betydning har vært knyttet til oppslutningen om skiftende regjeringers politikk. Det norske parlamentet hadde betydning i forhold til fiskeristøtten som en *aksepterende institusjon*, som sluttet seg til målsettingene regjeringene hadde om reduksjon i overføringene.

Partienes rolle og en samlet opptreden fra politikernes side illustrerer at Stortinget fungerte som en institusjon hvor overordnede målsettinger utgjorde premisser for fiskeristøtten. I lys av et deliberativt perspektiv blir det dermed relevant å problematisere om Stortinget fungerte som en kritisk arena, og gjennomførte en kritisk vurdering av fiskeristøttens legitimitet.

Overordnet styring = deliberasjon?

Et krav som må stilles til en deliberativ beslutningsprosess med deltakelse fra interesseorganisasjoner, er at Stortinget har en *uavhengig stilling* og ikke er bundet av korporative organer. Som overordnet organ må parlamentet ifølge denne teoritradisjonen ha mulighet til å foreta en *kritisk vurdering* av tiltak fra partene på korporative arenaer. Avgrensingen innebærer at folkevalgte representanter har mulighet til å vurdere om resultater lar seg forsvare. Det blir derfor viktig å undersøke om det norske parlamentet fungerte som en arena for kritisk vurdering.

Komiteens enstemmige innstillinger kan gi inntrykk av at politikerne var samstemte på 80-tallet, men at enigheten brytes ved behandlingen av avtalene for 90-årene. Det blir imidlertid for enkelt å konkludere med at Stortinget gikk fra deliberasjon til konflikt. En ting er at enstemmighet kan være uttrykk for langsiktig byttehandel i komiteen (Rommetvedt 1997a:93). Konklusjonen er også utilfredsstillende fordi den kritiske prøvingen av standpunkter settes i bakgrunnen. Når det uttrykkes større uenighet, kan jo det tolkes som et utslag av et økt kritisk fokus, hvor uenighet tematiseres, men at denne problematiseringen ikke fører til tilnærming mellom aktørene. Uansett er det grunn til å trenge dypere inn i behandlingen av fiskeristøtten. Dette gjøres ved at det først settes fokus på innslaget av kritisk evaluering, før jeg tar opp spørsmålet om parlamentets rolle i forhold til den korporative arenaen.

Gjennom drøftingen av fagkomiteen som fiskarlagets alliansepartner, er det trukket fram momenter som kan tolkes som at politikerne foretok selvstendige vurderinger. De brukte framlagt informasjon til å gi - riktignok avgrensede - signaler om innretningen på videre bruk av midlene. I tillegg kan det trekkes fram at Stortinget sluttet seg til støtterammen ved brudd ut fra et premiss om at dette var nødvendig ut fra samfunnsøkonomiske hensyn. Slik sett kan det nok hevdes at det ble presentert argumenter som innebar et kritisk lys på fiskeristøtten, og hvor samfunnsmessige konsekvenser ble tillagt vekt. Det er likevel vanskelig å framheve innslag av deliberasjon når politikerne mente at kunnskapsgrunnlaget var for dårlig til at det var mulig å foreta en selvstendig vurdering. Når informasjonen var mangelfull ble det vanskelig å trekke fram relevante forhold, og å prøve ulike argumenter mot hverandre.

Men fiskeristøtten dreide seg ikke bare om kompliserte tekniske detaljer, slik partenes utredninger og beregninger ga inntrykk av. Gjennomgangen i forrige kapittel synliggjorde at overføringene også hadde en *prinsipiell side*, og det er større grunn til å forvente at politikerne hadde en rolle i forhold til slike overordnede spørsmål. Spørsmålene som ble reist i den prinsipielle diskusjonen forutsatte ikke den type detaljkunnskap som er en forutsetning for deltakelse på den korporative arenaen. Representanter for deliberative demokratimodeller framhever dessuten at folkevalgte arenaer har en særlig oppgave i forhold til overordnede spørsmål. Men tas det utgangspunkt i prinsipielle spørsmålene ved fiskeristøtten er det vanskelig å se at Stortinget fungerte som kritisk evaluator. To forhold underbygger dette.

I ulike sammenhenger har jeg pekt på at Stortinget var tilbakeholden med å gi konkrete signaler, og at politikerne trakk fram et relativt bredt spekter av områder som kunne tilgodeses. Konsekvensen var at det ikke ble avklart om noen tiltak burde settes foran andre, og at det heller ikke ble gjennomført noen prinsipiell grenseoppgang mellom hovedområder. Behandlingen av Willoch-regjeringens stortingsmelding er riktignok trukket fram som en illustrasjon på det motsatte (St. meld. nr. 93 (1982-83)), ved at innsigelsene ga regjeringen en viss kurskorleksjon. I forhold til denne korleksjonen er det likevel et poeng at kursen faktisk svingte i

den retningen Willoch-regjeringen hadde ønsket, og at inntektsstøtten ble trappet ned på slutten av 80-tallet. Det er vanskelig å finne belegg for at endringen i komiteens merknader skjedde på grunnlag av en ny prinsipiell vurdering som munnet ut i at inntektsstøtten måtte kuttes og det totale nivået reduseres. Endringen skjedde heller ikke ved behandlingen av en større sak. Da EFTA-avtalen kom opp og den neste fiskeripolitiske meldingen (St. meld. nr. 58 (1991-92)) ble behandlet, hadde Stortinget i realiteten sluttet seg til reduksjonen.

For det andre er det vanskelig å se at kritikken, som ble presentert i forrige kapittel, og som i grunnleggende forstand rettet seg mot støttens legitimitet, førte til en debatt i Stortinget om fundamentale sider ved fiskeristøtten. Opplysninger om inntektsfordeling og Bygdeutvalgets innstilling kan sies å ha hatt betydning for vurderinger av behovet for kursjusteringer, men de ga ikke støtet til noen prinsippdebatt om fiskeristøttens rolle. Bygdeutvalgets forslag om alternativ organisering for å skille inntektsforhandlingene fra en ordning med et strukturfond, og problematisering av hvilke mål som kunne realiseres gjennom Hovedavtalen for fiskerinæringen, er momenter som ikke finnes igjen i komiteens innstillinger. Anmodningen fra utvalget om å styrke fiskeristøttens distriktspolitiske profil, skjer gjennom signaler, men det er vanskelig å finne vurderinger om at dette skulle "*nedfelles i Stortingets målformuleringer og retningslinjer*" (jf. NOU 1984A:21A, s 400).

Sett i lys av dette blir det relevant å reise spørsmål som: Hvordan kan det forklares at parlamentet ikke inntok en mer aktiv, kritisk rolle? Hvorfor la ikke Stortinget større vekt på diskusjon og vurdering, når partene ble kritisert for et klart forhandlingsinnslag?

En grunn kan være at behandlingsmåten ikke ga mulighet til problematisering. De årlige proposisjonene var knyttet til kommende års bevilgning, og var ikke uten videre en hensiktsmessig anledning til å ta opp lange linjer. Stortingsmeldingene om overordnede mål i fiskeripolitikken kom også sjelden. Stortinget hadde likevel en mulighet gjennom behandlingen av stortingsmeldingene om bruken av fiskeristøtten som regjeringen la fram hvert andre år. Disse anledningene ble i begrenset

grad brukt, og politikernes oppmerksomhet om disse meldingene avtok. At denne muligheten ble lite brukt kan henge sammen med at komiteemedlemmene selv måtte ta initiativ, fordi regjeringene ikke inviterte direkte til en prinsipiell diskusjon i meldingene, som var en gjennomgang av hvordan støtten hadde vært benyttet. Men i merknadene kommer det også fram at slike invitasjoner i proposisjonene ble avslått, og hadde Stortinget ønsket å gjennomføre en prinsipiell diskusjon er det vanskelig å se at den framlagte dokumentasjonen var noen hindring.

Årsaken til at den eksterne kritikken ikke førte til debatt i Stortinget kan også være at det politiske grunnlaget ikke var til stede. Manglet det rett og slett et grunnlag for å være uenige, en uenighet som ga mulighet til å drøfte grunnleggende sider ved fiskeristøtten? Et framtrødende trekk var samstemmighet mellom politikerne, de støttet resultatene fra den korporative arenaen, og ga i siste instans støtte til regjeringen, slik det framkom ved brudd. Endret sammensetning fra høsten 1989 førte flere partier inn i fagkomiteen, og kombinert med aktivisering av sentrale politiske skillelinjer ble frontene skjerpet på en måte som gjorde at det ble reist prinsipielle spørsmål knyttet til styringen av norsk fiskerinæring. I forhold til situasjonen i 80-årene opptrådte medlemmene i komiteen langt mer offensivt, hvor de gjennom sine initiativ forsøkte å legge premisser overfor regjeringen. Både situasjonene etter bruddene og flere partier i komiteen førte til brudd med den rutinemessige behandlingen som hadde preget politikernes håndtering, og ga i den forstand grobunn for den kritiske etterprøving som ligger i et deliberativt perspektiv. I motsetning til den rutinemessige behandlingen som hadde preget håndteringen av fiskeristøtten, er dette en generell illustrasjon på at diskusjon og kritisk vurdering fordrer uenighet mellom beslutningstakerne.

Men heller ikke innslaget av politisk konflikt kan sies å være noen uttømmende forklaring. Diskusjonen som ble initiert, var ikke direkte koblet til fiskeristøtten, men gjaldt i overveiende grad *andre* fiskeripolitiske spørsmål. Derfor må fraværet av inngrep overfor partene, og politikernes enighet om fiskeristøtten, knyttes til oppfatningen av relasjonen mellom Stortinget og den korporative arenaen. Dette bringer meg over til det andre forholdet ved en deliberativ beslutningsprosess,

parlamentets stilling, men der de norske politikerne la vekt på uavhengighet i en annen forstand enn den jeg har vektlagt.

Det som kan trekkes ut av behandlingen i Stortinget, er nemlig en klar vektlegging av *selvstendigheten til den korporative arenaen*, og en tilhørende presisering av at resultatene ikke skulle overprøves av de folkevalgte. Oppgavene knyttet til fiskeristøtten måtte løses av staten og fiskarlaget som *parter*, og dersom Stortinget grep inn ville parlamentet framstå som en appellinstans. Det ville gi partene et incitament for å prøve hva som kunne oppnås utenfor den korporative arenaen, og oppheve presset de hadde for å komme fram til anbefalte løsninger. Korporative ordninger innebærer derfor at de folkevalgte har begrenset mulighet til å korrigere kursen. Dette skyldes ikke at de er under press fra bestemte parter, men fordi inngrep ødelegger fundamentet for den partssammensatte ordningen (Immergut 1992). Skal det være interessant å delta i korporative ordninger, og skal slike arenaer fungere, krever det at de har betydning og at de involverte partene selv tar avgjørelsene. Tas den endelige beslutningen andre steder, i form av et veto mot forhandlingsresultatet, er konsekvensen at oppmerksomheten flyttes til arenaen med slike vetomuligheter. Ifølge Ellen Immergut er det derfor to forhold som politikerne må avklare. I tillegg til å avvise muligheter for å endre resultatet, er det nødvendig å sette tidsrammer slik at det foreligger en frist for når det må foreligge et resultat (Immergut 1992:482f.).

Stortinget måtte derfor være særlig tilbakeholden i forhold til fiskeristøtten, fordi behandlingen potensielt sett innebar en kobling av to roller, staten som overordnet styringsinstans og staten som sideordnet part (jf. Sørensen og Underdal 1992). Bruddene understreket at denne koblingen var mulig, og synliggjorde problemene knyttet til sammenhengen mellom rollene. Den tilbaketrukne rollen som illustreres gjennom merknadene for andre år er en indikasjon på at Stortinget påla seg begrensninger. Disse begrensningene gjorde at det ikke var forenlig å fungere som en kritisk etterprøver i forhold til forhandlingsresultatene. Sammenlignet med andre fiskeripolitiske spørsmål, som etter hvert kom opp ved behandlingen, er det derfor mulig å betrakte overføringsordningen som et spesielt tilfelle, hvor det forelå få muligheter til aktiv intervensjon. Den stilte særlige krav til balansekunst fra

politikernes side. Spesielt de som var medlemmer av fagkomiteen måtte balansere mellom partene, og dette innebar at de mer enn å være aktiv og pågående måtte innta en reaktiv rolle i forhold til innholdsmessige sider ved fiskeristøtten. Behandlingen viste at spesielt Frp fremmet avvikende forslag, slik at kritikk var mulig. Problemet ville oppstått dersom et flertall av politikerne "gikk for langt", dvs. tok stilling til fordel for den ene parten.

Dette har implikasjoner i forhold til utviklingen i fiskeristøtten. Følges resonnementet innebærer det at funksjonen til politiske institusjoner må være avgrenset, og at oppgaven i første rekke er å definere det ytre rammeverket for korporative ordninger. I dette tilfellet dreide det seg eksempelvis om å fastsette Hovedavtalens formelle innhold, og å ta stilling i diskusjonen om fiskarlaget skulle være enerepresentant på vegne av fiskerinæringen. Denne tolkningen har tre viktige implikasjoner i forhold til hvordan politikerne kunne påvirke utviklingen i overføringene. Den ene er at det gis få åpninger for deliberasjon, forstått som prøving av argumenter og kritisk vurdering av fiskeristøtten. Av dette følger et annet poeng, nemlig at de folkevalgte i liten grad involverte seg i forhold til fiskeristøtten. Dermed kan det, som et tredje poeng, trekkes en slutning om at Stortingets medlemmer ikke var direkte premissleverandør i forhold til reduksjonen i støtten.

Stortinget og det doble legitimitetsproblemet

Selv om dette har noe for seg, er det likevel grunn til å problematisere denne konklusjonen. Det kan innvendes at jeg undervurderer, og ser bort fra en sentral del ved komitemerknadene som gjorde at Stortinget likevel hadde en viss kritisk funksjon i forhold til den korporative arenaen. Jeg vil imidlertid peke på forhold som gjorde at denne behandlingsmåten var problematisk, og også hevde at parlamentet ikke nødvendigvis måtte ha en så tilbaketrukket posisjon som den jeg har presentert foran. Dette knytter tilbake til diskusjonen i forrige kapittel, men først en kort repetisjon om politikernes kritikk

Et argument for at politikerne kunne hatt en mer framtrødende plass er problemene knyttet til beslutningsprosessen på den korporative arenaen, hvor

politikerne forsøkte å finne løsninger som svarte på kritikken som ble reist. Det formulerte problemet knyttet seg til at beslutningsprosessens ulike deler etterlot et inntrykk av *tilfeldige resultater*. Når det var så liten sammenheng mellom beregningene, krav og tilbud, og sluttresultatet, var det vanskelig å oppfatte utfallene som et tilfredsstillende svar på problemer innenfor fiskerinæringen. Framgangsmåten etterlot også inntrykk av at det var grobunn for en oppfatning om at deltakerne var i en posisjon som kunne utnyttes til *egen fordel*, eller i det minste ikke tok hensyn til motparten.

For politikerne var dette et legitimeringsproblem, fordi de var ansvarlige for hvordan de offentlige midlene over Hovedavtalen ble brukt. Sett fra deres ståsted var det viktig at både støtterammen og fordelingen på ulike tiltak hadde en begrunnelse, og at det kunne vises til at bestemte målsettinger ble ivarettatt gjennom overføringene. Når politikerne ikke kunne gripe direkte inn var alternativet å sikre at prosessen ga inntrykk av at fiskeristøtten ble fastsatt på en forsvarlig måte. Ordningen måtte gis *legitimitet indirekte*, og da var det nødvendig å sikre at beslutningsprosessen hadde kvaliteter som gjorde at den kunne oppfattes som fornuftig.

Med utgangspunkt i dette ga Stortinget seg selv en funksjon ved å legge vekt på justering av de *organisatoriske rammene* rundt den tautrekkingen som foregikk på den korporative arenaen. Faseinndelingen som politikerne ga støtte til, og som skulle rydde opp i partenes "kronglete" beslutningsprosess, førte ikke fram. Et kompromiss mellom staten og Norges Fiskarlag var i seg selv en indikasjon på at det var mulig å forsvare fiskeristøtten, men i tillegg synliggjorde fasene at det ble arbeidet seriøst med grunnlaget for overføringene. Politikernes påtrykk for utredning av arbeidstid kan tolkes i samme retning som et forsøk på å bringe partenes utgangsposisjoner nærmere, og på den måten gi beslutningsprosessen større troverdighet. Også behandlingen av dette spørsmålet illustrerer at det er mulig å si at Stortinget til en viss grad hadde en aktiv rolle. Fra politikernes ståsted kan dette ha vært en effektiv håndtering. Men tiltakene ga ikke de forventede resultater. Relativt sett ble ikke avstanden mellom krav og tilbud

reduisert. Også ut fra andre forhold er det grunn til å stille spørsmål ved om tilnærmingen politikerne valgte ga løsning på problemet.

Innenfor den ideelle politiske prosess-modellen legger Jürgen Habermas vekt på at forhandlingsordninger henter sin legitimitet indirekte gjennom de proseyrene som er fastlagt. Han forutsetter at det foregår en deliberativ prosess hvor det fastsettes prosedyrer som sikrer deltakerne mulighet til å oppnå rimelige resultater. Han framhever spesielt at forhandlingene må ha en karakter som gjør at resultatene framkommer gjennom en balansert tautrekking mellom likeverdige parter. Legitime kompromisser er ikke løsninger som gir ensidige fordeler eller ulemper for en part (Habermas 1996:166f.). Det var dette som ble forsøkt ivaretatt i forhold til beslutningsprosessen når politikerne innsats rettet seg mot rammebetingelsene. Håndteringen av fiskeristøtten synliggjør at det ikke er tilstrekkelig å konsentrere seg om rammene.

Arbeidstidsspørsmålet var en første indikasjon på at problemet ved fiskeristøtten var noe mer enn et spørsmål om balansert tautrekking. Det eksisterte underliggende konflikter hvor staten og fiskarlaget var grunnleggende uenige om viktige sider ved fiskeristøtten. Forholdet mellom inntektsstøtte og strukturmidler hadde for eksempel koblinger til en grunnleggende diskusjon om statens rolle i styringen av norsk fiskerinæring. Utenfor Stortinget ble fiskeristøtten diskutert på en måte som gjorde at det ikke bare var nødvendig å revurdere fordelingen på ulike tiltak, men også mellom grupper av mottakere. I denne debatten var det ikke først og fremst avstanden som ble definert som problemet, men at støtten hadde et bestemt nivå og bruken av midlene på forskjellige formål. Fiskeristøtten hadde *et annet legitimitetsproblem* enn det som stortingspolitikere fokuserte på. Det er denne typen spørsmål jeg har pekt på at Stortinget ikke tok opp, noe som ville vært naturlig dersom politikerne hadde foretatt en kritisk evaluering av fiskeristøtten.

I lys av dette andre problemet er det vanskelig å se hvordan det var mulig å reetablere et balansert forhold mellom staten og fiskarlaget, og å bringe partene nærmere hverandre gjennom de tiltakene Stortinget tok opp. I stedet for å

redusere avstanden, for så å ta de vanskelige spørsmålene, burde stegene kommet i motsatt rekkefølge. Det var de problematiske spørsmålene som førte til avstand, og ga problemer med å oppnå anbefalte løsninger. Med utgangspunkt i behandlingen av Hovedavtalen er det i tillegg grunn til å trekke fram at det ikke var tilstrekkelig å ha som utgangspunkt at ordningen fungerte tilfredsstillende og at resultatene var akseptable når partene oppnådde enighet. Mye av kritikken rettet seg nettopp mot de resultatene som partene hadde oppnådd gjennom beslutningsprosesser som hadde endt med anbefalte løsninger. Legitimitetsproblemene stakk derfor dypere, og skulle man fått en avklaring i forhold til hadde det vært nødvendig å gå inn i innholdsmessige sider for å vurdere disse utfallene. Avklaring på disse områdene hadde krevd at Stortinget hadde involvert seg sterkere og tok klarere stilling til de normative spørsmålene som ble reist i tilknytning til fiskeristøtten. Når det ikke skjedde, kan politikerne vanskelig oppfattes som pådrivere for å bringe klarhet i fiskeristøttens legitimitetsproblemer.

Det fantes altså grenser for hvor langt Stortinget kunne gå overfor den korporative arenaen. Når det først var etablert en slik arena, og man forventet at staten og fiskarlaget skulle løse bestemt oppgaver, måtte politikerne være forsiktig med å foreta sterke inngrep i fiskeristøtten. Men politikernes tilbakeholdenhet var, i alle fall til en viss grad, en selvvalgt strategi. *Stortingsmeldingene* om gjennomføringene av støttetiltak, som ikke fikk noen framtreddende plass i Stortingets behandling av fiskeristøtten, *kunne* vært brukt som en anledning til å drøfte og legge premisser i forhold til overføringene. To grunner gjør at inngrepet i forhold til partene ville vært begrenset. Det ene er at meldingene, med noen unntak, ble framlagt og behandlet på andre tider av året enn de enkelte års avtaler.⁵² Dersom det var ønskelig kunne diskusjonen dermed vært styrt utenom de områdene hvor det var størst uenighet, og hvor Stortinget kunne skape større problemer mellom partene. Dessuten inneholdt meldingene flere typer informasjon knyttet til en lengre tidsperiode enn det som var tilfelle i proposisjonene. Det ga politikerne mulighet til å vurdere og ta opp støtten i et lengre tidsperspektiv.

⁵² Unntaket er St. meld. nr. 11 (1993-94), men delvis også behandlingen av St. meld. nr. 86 (1983-84), jf. vedlegg.

Den forsiktige linjen vises også i forhold til det som var politikernes område, *rammebetingelsene* som skulle føre til mindre avstand mellom partene. Ved behandlingen var det et begrenset knippe med forslag om rammene som ble vurdert. Både faseinndelingen og utredning av arbeidstid var i hovedsak fiskarlagets forslag. Til forskjell fra dette, er det tidligere trukket fram at innspill fra Bygdeutvalget ikke ble vurdert i kommentarene, og heller ikke ble sendt videre til partene for behandling. Forslaget om målsettinger som vektla regionale hensyn var problematisk for Norges Fiskarlag, og en manifestering av dette ville vært å gå lengre enn det politikerne hadde vært villige til. Men utvalget antydte også muligheten for en regorganisering hvor inntektsspørsmålene ble opprettholdt som forhandlingstema, og at et offentlig oppnevnt styre hadde ansvaret for et eget strukturfond (NOU 1984:21A, s 400). En slik endring ville krevd revisjon av Hovedavtalen og gjort det nødvendig å legge nye rammer rundt samarbeidet med fiskarlaget. Men samtidig som det kunne bidratt til å kanalisere midlene annerledes ville det forenklet dagsordenen ved å adskille to forhold, likhet og effektivitet, spørsmål som det hadde vist seg vanskelig å avveie. Dermed kunne politikerne vurdert fiskernes inntekter og gitt uttrykk for sine oppfatninger om inntektsfordelingen, samtidig som det var mulig å gi separate - og kanskje klarere - signaler om hvordan man ønsket å gjennomføre strukturtilpasning.

Oppsummering: Stortinget og fiskeristøtten

Etablering av et korporativt arrangement, som Hovedavtalen for fiskerinæringen, innebærer langt på vei en form for *parlamentarisk abdisering*. Konsekvensen av at en interesseorganisasjon gjøres delaktig i utformingen av offentlig politikk, er at de folkevalgte har begrensede muligheter til å styre overføringene. Ved behandlingen av fiskeristøtten var denne arbeidsdelingen mellom parlament og korporativ arena ønsket. Politikerne i fagkomiteen ga for eksempel uttrykk for tilfredshet når partene hadde oppnådd enighet om rammen, og de la også vekt på at det i hovedsak var staten og fiskarlaget som skulle stå for fordelingen. Dette innebar at de folkevalgte i liten grad uttrykte uenighet om det fastsatte nivået, og at merknadene heller ikke innebar klare føringer i forhold til hvordan rammen skulle fordeles.

I drøftingen av dette har jeg pekt på at politikernes avstand delvis var en konsekvens av at inngrep fra deres side kunne oppfattes som at beslutningene ble flyttet vekk fra den korporative arenaen. Men denne abdiseringen må også oppfattes som en *aktiv handling*. Manglende inngrep var en valgt strategi. Det fantes muligheter til å utøve større aktivitet i forhold til støtten, men politikerne valgte å være reaktive og å slutte seg til anbefalingene som partene kom med. Valget må kunne tolkes som tilfredshet med ordningen, og at politikerne ønsket en tilbaketrukket rolle ved fastsettingen av fiskeristøtten. Brudd viste at det var uvilje mot å behandle overføringene uten at det forelå et konkret forslag som det var mulig å slutte seg til.

Bildet som framkommer gjennom drøftingen innebærer, spissformulert, at behandlingen i Stortinget ikke hadde direkte betydning for utviklingen i fiskeristøtten. Det er i alle fall vanskelig å underbygge en påstand om at det var de folkevalgte i fagkomiteen som styrte utviklingen slik at overføringene ble sterkt redusert. Til det var kommentarene for spredte og vage, og for mye gjort til et ansvar og en oppgave for partene på den korporative arenaen. Samtidig kan det være grunn til å være forsiktig med en bastant konklusjon om at Stortinget var uten, eller hadde marginal, betydning for fiskeristøtten. Det er mulig å spore en mer indirekte enn direkte påvirkning fra de folkevalgte. Selv om partene tok mange av beslutningene, er det spesielt i delen om allianser pekt på at politikernes standpunkt avvek fra de målsettingene som Norges Fiskarlag hadde. Dette ga politiske signaler om hva det var politisk vilje til å gjennomføre, og utgjorde en viktig rammebetingelse for de to partene. I forhold til reduksjonen av overføringene, er det igjen grunn til å peke på at dette målet ikke møtte sterk motstand hos politikerne i andre halvdel av 80-årene. Tvert om må dette oppfattes som en ønsket utvikling, også fra "fagpolitikernes" side.

I tillegg er det mulig at den analytiske tilnærmingen som er valgt innebærer at parlamentets betydning har blitt oversett. Begge de teoretiske perspektivene som var utgangspunktet for drøftingen tar utgangspunkt i *aktive* politikere, enten de handler strategisk for å oppnå mest mulig midler til et bestemt område, eller deltar i en offentlig debatt for å vurdere berettigelsen til overføringene. Stortinget skulle

involvere seg på en måte som gjorde parlamentet til en aktiv premissleverandør. I forhold til dette, er *fraværet av involvering* konstatert som et viktig kjennetegn ved behandlingen av fiskeristøtten. Det som dermed ikke fanges opp, er hvordan politikere i parlamentet kan ha lagt premisser uten å involvere seg direkte i den konkrete behandlingen av støtten. Jeg skal trekke fram to momenter.

Konsekvensen av å legge vekt på organiseringen av aktiviteten, framheve partenes ansvar for det substansielle innholdet, og å unngå Stortinget som appellinstans, er at *presset* ble satt på staten og fiskarlaget. At politikerne oppfattet enighet mellom partene som en egenverdi bidro ikke til å redusere trykket mot beslutningsprosessen. Når det var lite å hente i parlamentet, måtte spørsmålene finne sin løsning på den korporative arenaen, og relasjonen mellom partene ble derfor helt sentral for utfallet. Dette hadde klare konsekvenser for Norges Fiskarlag. Organisasjonen måtte enten velge å delta, som innebar kompromisser med staten, eller trekke seg ut og risikere å miste den innflytelse man hadde. Mulighetene for appell viste seg å være små. I lys av dette måtte for eksempel gjennomslag for arbeidstidskompensasjon komme gjennom regjeringen. Stortinget ønsket og la til rette for utredning, men i komitemerknadene gikk ikke fagpolitikere inn i de innholdsmessige sidene. Samtidig er det grunn til å peke på at presset også var rettet mot staten. Et anbefalt forslag fra regjeringen var avhengig av at forhandlingsutvalget, og statsrådene, kom overens med fiskarlaget.

Dette presset oppsto og var en reell rammebetingelse for den korporative arenaen, fordi det hadde utgangspunkt i *overordnede politiske rammer*. Jeg har pekt på at fagkomiteens holdning til fiskeristøtten endret seg, illustrert gjennom en linje som går fra vektleggingen av fiskernes inntektsforhold til understrekingen av målsettingen om en selvberende næring. De overordnede rammene understrekes gjennom framleggelsen av langtidsprogrammene og andre meldinger om den økonomiske politikken, og hvor Stortinget sluttet seg til å redusere overføringene og gjøre næringsstøtten mer distriktpolitisk effektiv. Konsekvensen var at fiskeristøtten ble sett i forhold til overordnede samfunns mål, noe som isolert sett kan oppfattes som positivt, i alle fall sammenlignet med tesen om at offentlig politikk utformes i et symbiotisk samspill mellom interesseorganisasjoner og offentlige

sektorrepresentanter. I forhold til dette, er det imidlertid et poeng, slik det har framkommet i dette kapitlet, at fagkomiteen var en premissleverandør som i begrenset grad grep fatt i det jeg oppfatter som de prinsipielle aspektene ved fiskeristøtten. Viktige sider ved denne støtteordningen, som falt utenfor i forhold til den overordnede diskusjonen om støtteordninger og distriktspolitiske virkemidler, ble derfor i begrenset grad debattert. Fiskeristøtten var et tema som forsvant i den overordnede diskusjonen om makroøkonomiske utviklingstrekk, og hvor det var lite rom for å ta fatt i spesifikke problemområder. De spørsmålene som spesielt angikk fiskerinæringen og næringens aktører ble ikke grundig vurdert av "fagpolitikerne" i Stortinget. Det ble dermed ingen omfattende debatt om hva som var en rettferdig inntektsfordeling, og om slike ulikheter var noe staten hadde ansvar for å rette opp. Politikerne vurderte heller ikke å presisere målsettingene ved fiskeristøtten slik det kom oppfordringer om. Når de folkevalgte ønsket å unngå konflikter ble det rutinebehandling av disse overføringene. Implikasjonen var at sjøfarts- og fiskerikomiteen i den forstand kom til å utgjøre, slik representanter for fiskarlaget har pekt på i intervju, et "*svakt ledd*" ved håndteringen av Hovedavtalen som en korporativ ordning.

Den manglende oppmerksomheten omkring fiskerinæringens spesifikke interesser kan gi næring til oppfatningen om denne sektoren som en slagmark for interessekampen innen og mellom andre næringer (jf. Hallenstvedt 1982: 292). Jeg vil imidlertid være forsiktig med å ta behandlingen av Hovedavtalen til inntekt for en slik oppfatning. Ut fra reaksjonene i fagkomiteen er det vanskelig å se at utviklingen ble oppfattet som en "overkjøring" av dem selv eller fiskerinæringen. Jeg har heller ikke indikasjoner på at eksempelvis Norges Fiskarlag oppfattet utviklingen som at næringen var blitt en "slagmark". Dersom dette hadde vært tilfelle, burde det vært flere innsigelser og klarere konfliktlinjer. Inntrykket av komiteen som et svakt ledd kan også skyldes at det ikke var politisk nødvendig for fagpolitikerne å involvere seg tungt i de prinsipielle spørsmålene jeg har trukket fram. Legitimitetsproblemene ble løst ved at problemet fordampet fra den politiske dagsorden. Store deler av fiskeristøtten ble avvirket uten sterk motstand fra næringen, og uten den politiske turbulensen som har preget diskusjonen om overføringene til jordbruket. Hadde motstanden vært mer markant og innslaget

av konflikt internt i fiskerinæringen vært større, er det grunn til å forvente at politikerne måtte involvere seg sterkere ved reduksjonen i disse overføringene.

Stortingets behandling av fiskeristøtten illustrerer at korporative ordninger er kjennetegnet av lukkethet, og at et svært begrenset sett med deltakere får anledning til å gjøre seg gjeldende i beslutningene. Stortingets tilnærming gjorde i tillegg at overføringene i svært begrenset grad ble del av en offentlig debatt. Behandlingen av fiskeristøtten på 90-tallet viser at avviklingen av overføringsordningene kan ha positive ringvirkninger for den fiskeripolitiske debatten. Sammenlignet med fiskeristøtten var engasjementet større i forhold til andre fiskeripolitiske spørsmål. Sett på den bakgrunn kan en konsekvens, av at det korporative innslaget blir mindre og at staten bruker andre virkemidler enn overføringer, være større åpenhet, og at det igjen gir økt mulighet for debatt om fiskerinæringens utvikling og valg av virkemidler. Dermed kan de folkevalgte få muligheter til å påvirke sentrale premisser i fiskerinæringen på en annen, og langt mer omfattende, måte enn det som var tilfelle når de abdiserte i forhold til Hovedavtalen for fiskerinæringen. Det betinger imidlertid at politikerne har vilje til å utnytte mulighetene til å ta opp vanskelige spørsmål, og er villig til å foreta de vanskelige avveiningene som kreves.

Tabell V8.1 Oversikt over behandlingen av stortingsproposisjonene om statsstøtten til fiskerinæringen

Avtaleår	Avtale, mill. kroner		Regjeringsparti	Partsrelasjon	Komite		Stortingsplenum			Merknad
	Løpende priser	Faste priser, 1991			Fagkom.	Fraksjonsmerknader	Antall delt. i debatten	Antall innlegg	Votering	
1981	1170	2220	Ap	Avtale	Fisk med forsterk.	Enst. Ant. merkn.: 1	7	10	Enst.	Komite-innstilling enstemmig bifalt.
1982	962,5	1640	H	Avtale	Fisk	Enst. Ant. merkn.: 1	10	12	Alt. fra Frp	Komite-innstilling bifalt mot to stemmer for Frps forslag om ramme 150 millioner kroner lavere enn komiteen.
1983	1100	1729	H	Brudd	Fisk	H/KrF/Sp vs Ap Ant. merkn.: 2	20	35	Flertall/ mindretall/ Frp	Flertall: Regjering (1060) plus 40 mill., totalt 1100. Andre forslag som gir totalt tillegg på ca 100 mill kr. M.tall: Primært tilbakesending, subsidiært 200 mill. i tillegg til 1060 mill. Frp: 965 mill. I tillegg forslag om at 40% av rammen avsettes til strukturtiltak, omstilling og effektivisering. Resten fordeles i forhandl. med Norges Fiskerilag.
1984	1100	1628	H/KrF/Sp	Brudd	Fisk	H/KrF/Sp vs Ap Ant. merkn.: 2	24	35	Flertall/ mindretall/ Frp	Flertall: 1100 mill. (regj). M.tall: Tilbakesending, ikke alternativt beløp. Frp: 600 mill.

1985	1375	1925	H/KrF/Sp	Avtale	Fisk	Enst. Ant. merkn.: 1	10	12	Komite vs Frp	Fler tall: 1375 mill. (regl). Frp: 800 mill.
1986	1330	1737	H/KrF/Sp	Avtale	Fisk	Enst. Ant. merkn.: 1	5	5	Komite vs Frp	Fler tall: 1330 mill. (regl). Frp: 700 mill.
1987	520	624	Ap	Brudd	Fisk	Ap/H/KrF vs Sp (ikke avvikende forslag). Ant. merkn.: 4	13	21	Komite mot 1 stemme (Frp). Forslag fra Sp: Ikke realitetsvot.	Fler tall: 520 mill (regl). Frp: Ikke alternativt forslag. Sp: Forslag om at regj. må følge situasjonen i samarbeid med NF, og evt. komme med nye forslag i revidert nasjonalbudsjett.
1988	433	487	Ap	Avtale	Fisk	Enst. Ant. merkn.: 1	15	18	Komite vs Frp (1 st.)	Fler tall: 433 mill. (Regj.) Frp: 200 mill. Strid om fangsforbud mot hval
1989	900	969	Ap	Avtale	Fisk	Enst. Ant. merkn.: 1	11	15	Komite vs Frp (2 st)	Fler tall: 900 mill. (Regj.) Frp: 325 mill.

1990	1125	1163	H/ KrF/ Sp	Brudd	Fisk	Ulike fraksjoner Ap/H/Frp/- KrF/Sp, SV, Ap/H/Sp/KrF for prop. H/Frp/- KrF/Sp, Ap/SV, Ap, Frp, SV. Ant. merkn.: 11 Egne forslag fra Ap/SV, SV og Frp. I alt åtte forslag.	22	61	Forslag om endret ramme fra SV (+) og Frp (-). AP/SV forslag om bev. til kystutv. fond. ikke vedtatt. Komite-innst. deretter enst. vedtatt Ikke flertall for noen andre tilleggs- forslag.	Fiertall: 1125 mill. kroner (Regj.) Frp: 500 mill. kroner SV: Nye forhand., subsidiært støtte på 1425 mill. kroner. Andre tilleggsforslag: Ap/SV: Bev. til kystutv.fond. Forslag for Statens Fiskarbank om økning og omdisponering. Ap: Forslag om endring i delt.krit. i torskefisket for å ivareta hensynet til kystflåten. SV: Kvotefordeling torskefiskerierne mellom kyst- og trålerflåten på henholdsvis 90 og 10 prosent.
1991	765	765	Ap	Avtale	Fisk	Ulike fraksjoner Flertall vs Frp. AP/SV/KrF/Sp (annet flertall), SV, H. Særuttalelse fra både SV og Frp. Egne forslag fra Frp og SV. Ant. merkn.: 9	17	32	Flertall vs Frp. SVs forslag om kvotefor- deling mot partiets stemmer.	Fiertall: 715 mill. (Regj). Frp: 300 mill. SV: Forslag om andel av lodde- kvote på 50% til Nord-Norge og Trøndelag. Fordeling av torskekvote mellom kyst- (90%) og havflåten (10%).

1992	425	-	Ap	Avtale	Fisk	<p>Ulrike fraksjoner Flertall vs Frp. Ap/H/KrF/Sp (annet flertall), Ap/H (tredje flertall), SV/KrF/Sp, H, Frp, SV.</p> <p>Eget forslag fra SV. Frp vil ikke bifalle bevilgningsforslaget..</p> <p>Ant. merkn.: 9</p>	11	14	<p>Flertall vs Frp. SV-forslag om utredning av sysselsetting mot partiets stemmer.</p>	<p>Flertall: 425 mill. (Regj.) Frp: Mot bevilgning. SV: Forslag i tilknytning til Strukturmeldinga om virkninger på sysselsetting av modeller for fordeling.</p>
1993	195	-	Ap	Avtale	Fisk	<p>Ulrike fraksjoner Flertall vs Frp. Merknader fra Ap/H/KrF (annet flertall), Høyre, SV/Sp, Frp og SV.</p> <p>Ant. merkn.: 7</p>	6	7	<p>Flertall vs Frp</p>	<p>Flertall: 225 mill (195 mill. på selve avtalen) (Regj.). Frp: Avvisning av avtalen med Norges Fiskarlag.</p>
1994	155		Ap	Avtale	Næring	<p>Flertall minus Frp. Merknader fra SV/ Sp, SV og Frp. Eget forslag fra SV.</p> <p>Ant. merkn.: 4</p>	7	9	<p>Komite-innst. bifalt med 110 mot 4 st. (Frp). SV-forslag oversendt regj.</p>	<p>Flertall: 155 mill. SV: Ber regj. forbeholde kystflåten de 40 000 tonn kysttorsk. Øvrige del av norsk-arktisk torsk-kvote fordeles etter mønster for innværende år.</p>

1995	120		Ap	Avtale	Næring	Flertall Flertall minus Frp. Egne merknader fra Høyre, SV og Frp. Ant. merkn.: 5	5	6	Komite-innst bifalt mot 4 st. (Frp). Anne bev. (ymse fiskeri- formål) bifalt med 79 mot 18 st. (H og Frp).	Flertall: 120 mill. pluss økning på 3 mill. til ksp 1050 Ymse fiskeriføremål, post 73. Kvinneretta og kompetansehevande tiltak (total bevilgning på 20 mill).
------	-----	--	----	--------	--------	--	---	---	--	--

Tabell V8.2 Oversikt over behandlingen av stortingsmeldingene om gjennomføringen av støttetiltak for fiskerinæringen.

Melding	Innstilling	Behandling		Komite-merknader	Plenum
		Framlagt	Komite		
St. meld. nr. 86 (1983-84) 1980, 1981 og 1982	Innst. S. nr. 23 (1984-85)	4. 5. 1984	31. 10. 1984	13. 11. 1984	8 deltakere 11 innlegg Utenom Gundersen(Frp), kun deltakelse fra komiteen.
St. meld. nr. 43 (1985-86) 1983 og 1984	Innst. S. nr. 195 (1985-86)	2. 5. 1986	2. 6. 1986	10. 6. 1986	Ingen plenumsdebatt.
St. meld. nr. 53 (1987-88) 1985 og 1986	Innst. S. nr. 315 (1987-88)	20. 5. 1988	7. 6. 1988	10. 10. 1988	14 deltakere 22 innlegg Behandlet sammen med St. prp. nr. 4 om ekstraordinære tiltak for fiskerinæringen i 1988.

St. meld. nr. 35 (1989-90) 1987 og 1988	Innst. S. nr. 187 (1989-90)	6.4.1990	22.5.1990	11.6.1990	<p>Komiteen har merket seg at støtten er redusert, men at det har vært nødvendig med tilleggsbevilgning begge årene. (Flertall, minus Frp)</p> <p>Uttrykker tilfredshet med at det har skjedd en endring hvor prisstøtten er redusert. Dette er viktig for å vri støtten mot distrikter som er mest fiskeriavhengige. (Flertall minus Frp)</p> <p>Viser til at andelsen til strukturtiltak har økt kraftig, og sier seg enig i denne dreiningen. Understreker at bruken av midlene må skje planmessig (Flertall minus Frp og SV).</p> <p>Særmerknader fra SV og Frp.</p> <p>Antall merknader: 6</p>	Kun innlegg fra saksordføreren.
St. meld. nr. 54 (1991-92) 1989 og 1990	Innst. S. nr. 228 (1991-92)	29.5.1992	12.6.1992	17.6.1992	<p>Komiteen viser til målsettinga om å gjøre fiskerier næringen selvberende og uavhengig av økonomisk støtte. Påpeker dessuten at Norge har forpliktet seg i EFTA til å avvike konkurransevridende statsstøtte.</p> <p>Mener det må satses på strukturtiltak, markedsrettede tiltak og tiltak for å øke kunnskapsnivået i næringen.</p> <p>Særmerknad fra Frp hvor det henvises til Dokument nr. 8:55 (1990-91) som er til behandling i komiteen.</p> <p>Antall merknader: 2</p>	Innlegg fra saksordføreren samt lederen for Sjøfarts- og fiskerikomiteen.

St. meld. nr. 11 (1993-94) 1991 og 1992	Innst. S. nr. 53 (1993-94)	4.11.1993	9.12.1993	14.12.1993	<p>Behandling i næringskomiteen.</p> <p>Peker på at omleggingen til en subsidiefri næring fortsetter, og mener det må satses på markedsrettede tiltak og bedring av kunnskapsnivået i næringen. Komiteen peker på faktorer som forklarer at det har vært mulig med en rask reduksjon i statsstøtten, og peker på at dette har vært mulig uten reduksjon i den gjennomsnittlige lønnsnivåen pr. årsverk.</p> <p>Enstemmig komite-innstilling.</p> <p>Antall merknader: 1</p>	Ingen debatt.
St. meld. nr. 39 (1994-95) 1993 og 1994	Innst. S. nr. 202 (1994-95)	26.5.1995	8.6.1995	15.6.1995	<p>Behandling i næringskomiteen.</p> <p>Enstemmig komite-innstilling hvor det vises til sterk nedgang i overføringene, og at ordinære pristilskudd er utviklet innenfor fiskeriavtalen. Registrerer at støtteordningene er tilpasset EFTA- og EØS-avtalen. Påpeker at gjennomsnittlig lønnsnivå pr. årsverk har økt for alle fartøygrupper.</p> <p>Komiteen uttrykker tilfredshet med den positive inntekts- og kostnadsutviklingen i næringen. Tilfredsstillende at måsetingen om selvstendig næring uavhengig av statsstøtte er i ferd med å realiseres.</p> <p>Antall merknader: 1</p>	Kun innlegg fra saksordføreren.

Avtaleår	Prop.	Innstill.	Plenum	Avtale inngått
1981	5.12	10.12	15.12	11.12
1982	4.12	10.12	17.12	16.12
1983	3.12	10.12	14.12	21.12
1984	2.12	13.12	16.12	24.1
1985	7.12	13.12	17.12	3.1
1986	6.12	10.12	16.12	20.12
1987	5.12	10.12	12.12	29.1
1988	4.12	10.12	14.12	13.1
1989	9.12	14.12	16.12	17.1
1990	8.12	15.12	18.12	8.1
1991	10.12	14.12	18.12	19.12
1992	6.12	12.12	17.12	17.12
1993	4.12	11.12	16.12	15.1
1994	3.12	13.12	16.12	16.12
1995	9.12	16.12	20.12	8.12

Tabell V8.3 Datoer for politisk behandling av statsstøtten til fiskerinæringen. For 1987 ble fordelingen av rammen foretatt gjennom forskrift fastsatt av Fiskeridepartementet.

Kilde: Proposisjon, innstilling, stortingsdende samt avtalene inngått mellom staten og fiskarlaget.

Avtale- år	Antall innlegg	Del- takere			Stats- råder
		Totalt	Komite- repr.	Andre repr.	
1981	10	7	5	1	1
1982	12	10	6	2	2
1983	35	20	9	9	2
1984	35	24	10	12	2
1985	12	10	6	2	2
1986	5	5	3	1	1
1987	21	13	6	5	2
1988	18	15	7	6	2
1989	15	11	5	4	2
1990	61	22	10	10	2
1991	32	17	10	5	2
1992	14	11	8	1	2
1993	7	6	6	0	0
1994	9	7	5	1	1
1995	6	5	4	0	1

Tabell V8.4 Oversikt over antall innlegg og fordeling av deltakere i debattene om fiskeristøtten.

Kilde: Stortingsforhandlinger.