

# **Forhandlingsmakt eller argumentasjonsbyrde?**

**En analyse av Hovedavtalen for fiskerinæringen  
og avviklingen av fiskeristøtten**

Hans-Kristian Hernes

Avhandling for dr. polit-graden

Institutt for statsvitenskap  
Det samfunnsvitenskapelige fakultet  
Universitetet i Tromsø  
September 1999



*Til min mor  
og  
til minne om min far*





## Forord

Denne undersøkelsen ble startet etter tildeling av et tre-årig forskningsstipend fra det nåværende Norges forskningsråd (NFR). Ekstra midler gjorde det også mulig å gjennomføre et ti måneders opphold ved Department of Political Science, University of Oregon i 1983/84. At undersøkelsen foreligger som en avhandling fortjener Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Tromsø en stor takk for. De har først gjennom engasjementer og senere fast tilsetning gitt arbeidsvilkår som gjorde det mulig å fortsette arbeidet. Mange personer har gitt et bidrag for undersøkelsens empiriske grunnlag. Takk for intervjuene jeg fikk gjennomføre, og takk til dem som bidro med å skaffe fram skriftlig materiale.

Mange personer har på ulikt vis bidratt til å gi de gode faglige og sosiale rammebetingelser som er nødvendig for denne typen arbeid. Jeg burde derfor skrevet en lang liste, men velger å trekke fram fire personer. Førsteamanuensis Knut H. Mikalsen og professor Erik Oddvar Eriksen har vært veiledere for dette prosjektet. Til tross for at det nok til sine tider har vært en utakknemlig oppgave, har de fulgt opp fra den spede start, og gjennom råd og tips om språk, struktur og problemstilling vært uvurderlige støttespillere i den lange prosessen fram til et endelig punktum. Professor John S. Dryzek inviterte meg til University of Oregon. Det jeg lærte om statsvitenskapen der har vært uvurderlig for å utvikle det faglige blikket. I privatlivet har Anita Evensen sørget for at jeg tidvis har tenkt på andre ting enn fiskeristøtten. Det har vært en styrke for både framstilling og analyse. Takk til dere alle.

Jeg har vært så heldig å vokse opp i en familie hvor samfunnsdebatten var en del av hverdagen, og hvor det ikke manglet på oppfordringer om å tilegne seg kunnskap. Det kan jeg takke mine storesøsken for som tidlig involverte lillebroren i sine aktiviteter. Likevel er det mine foreldre som har betydd mest for at jeg aldri har sluttet å være nysgjerrig på samfunnslivet. En trafikkulykke med tragisk utgang i januar 2000 gjorde at min far aldri fikk oppleve noen disputas, og dermed ikke fikk være med på å sette sluttstrek for en prosess han fulgte med stor oppmerksomhet. For å hedre hans minne og takke min mor er denne avhandlingen tilegnet dem begge.

Tromsø, september 1999/mars 2000.

Hans-Kristian Hernes



# INNHold

## **Kapittel 1**

### **FISKERISTØTTEN - ET FORKLARINGSPROBLEM?**

Innledning	1
Hovedavtalen som forskningstema	10
Empirisk fokus og normativ debatt	17
Teoretisk rammeverk	22
Den empiriske utfordringen	30
Avslutning	39

## **Kapittel 2**

### **ARGUMENTER OG FORHANDLINGER**

Innledning	42
<b>FORHANDLINGER</b>	
Strategisk rasjonalitet	42
Forhandlinger	45
Forhandlinger som manipulering	49
Schellings forhandlingsprosess	51
Schelling og fiskeristøtten	60
<b>ARGUMENTER</b>	
Midgaard og kooperative forhandlinger	62
Kommunikativ rasjonalitet	64
Strategisk bruk av språket	70
Begrenset enighet	73
Habermas og fiskeristøtten	77
Oppsummering	80

## **Kapittel 3**

### **INSTITUSJONELL SYMBIOSE OG DELIBERATIV KORPORATIVISME**

Innledning	82
Mellom konkurranse og monopol	83
<b>INTERESSEORGANISASJONER OG LIBERALT DEMOKRATI</b>	
Nøytralitet og liberale rettigheter	88

Selvforsterkende symbiose	89
"Juridisk demokrati"	93
Institusjonell symbiose: Stortinget og fiskeristøtten	95

## INTERESSEORGANISASJONER OG DELIBERATIVT DEMOKRATI

Frihet i fellesskap	99
Isolert deliberasjon	101
Deliberativ korporativisme	103
Tre diskurser	108
Deliberativ korporativisme: Stortinget og fiskeristøtten	110
Oppsummering	112

## Kapittel 4

### HOVEDAVTALEN: FRA REGNESTYKKE TIL HESTEHADEL

Innledning	115
Den korporative arenaen og aktørene: Organisatorisk oppbygging	116
Fra agn og drivstoff til fiskerinæringens budsjett	122
Fra fiskerinæringens økonomi til Kongen i statsråd	126
Prosessene løper sammen: De tre fasene	129
"Den politiske sfæren"	133
Fasene og utviklingen i fiskeristøtten	137
Avslutning	140

## Kapittel 5

### HOVEDAVTALEN: BEHANDLINGEN AV PRINSIPPENE

Innledning	145
------------	-----

### BEHANDLINGEN AV DE PRINSIPIELLE SPØRSMÅLENE

Prinsipp-spørsmålene - en oversikt	146
Prinsippenes økonomiske betydning	148
Partssammensatt utredning	152
Budsjettmyndas kartlegging	154
På den politiske dagsorden	157
Fra forpliktelse til avvising	160
Regnestykke eller hestehandel?	163

### PRINSIPPBEHANDLINGEN SOM FORHANDLINGER OG ARGUMENTER

Arbeidstid som forhandlinger: "Timing" og "utsettelse"	165
--	-----

Arbeidstid: Et "Schelling-prinsipp"?	169
Arbeidstid som argumenter	173
Arbeidstid: Manglet en diskurs?	176

Avslutning	179
------------	-----

## **Kapittel 6**

### **HOVEDAVTALEN: BARE EN HESTEHADEL?**

Innledning	184
------------	-----

#### **PROSESS OG ORGANISERING**

"Hestehandelen"	185
Taktikkeriet - avstanden som ikke ble redusert	189
Forhandlingsmønster og skjæringspunkt	196
"Smertegrense og modning"	201
Oppsummering	206

#### **VAR DET EN HESTEHADEL?**

Grenser for forhandlinger?	207
Informasjon, bindinger og press	210
Skjæringspunktet som fokuspunkt	214
Likeverdighet og argumentasjon	217
Korporativ arena under hierarkisk kontroll?	221

Avslutning	226
------------	-----

## **Kapittel 7**

### **FISKERISTØTTEN SOM LEGITIMITETSPROBLEM**

Innledning	230
------------	-----

#### **PROBLEMENE OG BEHOVET FOR ENDRING**

Fiskeristøtten som møllestein	231
Forsøket på å slutte ringen	234
Problematisk inntektsfordeling	235
Bosettingsargument uten innhold?	239
Internasjonal binding	243

#### **RESPONSEN**

Omfordeling av inntekt som problem	246
------------------------------------	-----

Utfordring innenfra	248
Smidig tilpasning?	252

#### **FISKERISTØTTEN SOM LEGITIMERINGSSPØRSMÅL**

Hva førte til reduksjon?	255
Fiskarlaget: En handelspolitisk pådriver	258
Hovedavtalen: En forpliktelse?	262
Behov og fortjeneste	265
Ytelse i annen utforming	267
Fiskeristøtten - fiskarlagets problem?	271

Oppsummering	274
--------------	-----

### **Kapittel 8**

#### **STORTINGET OG HOVEDAVTALEN**

Innledning	282
------------	-----

#### **DELTAKELSE OG BEHANDLING: TRE MØNSTRE**

1981-89: Liten debatt, lavt konfliktnivå	285
1990-95: Ny representasjon, Europa-spørsmålet og fiskeripolitikk under debatt	286
Bruddene	287
Oppsummering	288

#### **STORTINGET OG FISKERISTØTTEN**

1981-86	290
1987-89	293
1990-95	294
Oppsummering	300

#### **STORTINGET OG HOVEDAVTALEN**

Voldgiftsdomstol og appellinstans	302
Forhandlinger som legitimitetsproblem?	306
Oppsummering	308

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

Kystalliansen	309
Overordnet styring - svak komite?	313
Fraværet av interessekamp	317
Overordnet styring = deliberasjon?	320

Stortinget og det doble legitimitetsproblemet	325
Stortinget og fiskeristøtten - en oppsummering	329

## **Kapittel 9 INTERESSEORGANISASJONENE OG STATEN**

Innledning	343
------------	-----

### **BESLUTNINGSPROSESSEN**

Avhengighet og argumentasjon	345
------------------------------	-----

Presset for et kompromiss	350
---------------------------	-----

### **UTFALL**

Effektivitet og rettferdighet	354
-------------------------------	-----

Interesseorganisasjoner som fordelingsarena	357
---	-----

### **STYRINGSFORMEN**

Korporativisme og demokrati	362
-----------------------------	-----

Statens skygge	365
----------------	-----

VEDLIKEHOLD OG AVVIKLING	367
--------------------------	-----

## **REFERANSER**

Litteratur	370
------------	-----

Offentlige dokumenter	385
-----------------------	-----

Offentlige utredninger	390
------------------------	-----

Beretninger, Norges Fiskarlag	392
-------------------------------	-----

Intervjuer	392
------------	-----

## ILLUSTRASJONER

### *Figurer*

- Figur 1.1 Utviklingen i de årlige rammene for fiskeristøtten slik de er fastsatt i forhandlingene mellom staten og Norges Fiskarlag. Beløp i millioner kroner, faste 1991-priser.
- Figur 1.2 Pristilskuddets andel av den utbetalte statsstøtten.
- Figur 1.3 Skjematisk framstilling av de sentrale sammenhengene det arbeides ut fra i avhandlingen.
- Figur 1.4 Oversikt over utbetalt støtte gjennom Hovedavtalen for fiskerinæringen, 1964-1994. Faste 1991-priser.
- Figur 1.5 Studier av korporative ordningers resultater uten at den korporative arenaen trekkes inn.
- Figur 3.1 Antakelser om kombinasjon av rasjonalitetsformer i forhandlingsøkonomi.
- Figur 3.2 Habermas' prosessmodell for fornuftig politisk viljesdannelse.
- Figur 4.1 Hovedavtalen for fiskerinæringen - formuleringene i avtalen som staten og Norges Fiskarlag forhandlet fram.
- Figur 4.2 Forhandlingsapparatet hos de to partene
- Figur 4.3 Forenklet framstilling av hva statstøtten skulle dekke i fiskarlagets regnestykke.
- Figur 4.4 Oversikt over skriftlige innspill/brev til Fiskeridepartementet i forbindelse med støtteavtalen for 1988.
- Figur 4.5 Skisse over viktige tidspunkt i forhandlingsprosessen.
- Figur 4.6 Tidsforløpet den siste uken i forhandlingene.
- Figur 4.7 Skisse av innholdet i de tre fasene.
- Figur V4.1 Skjematisk oversikt over beslutningsprosessen for fastsetting av fiskeristøtten.
- Figur 6.1 "Konstruert" forløp i en forhandlingsprosess for fastsetting av fiskeristøtten.
- Figur 6.2 Krav, tilbud og avtale-sum for avtale-årene 1981-1995. Alle



beløp i faste priser, 1991-kroner.

- Figur 6.3 Statens første tilbud og avtale-beløpet beregnet i prosent av det første kravet Norges Fiskarlag har lagt fram i forhandlingene.
- Figur 6.4 Illustrasjon på tilnærming mellom fiskarlagets krav og statens tilbud. "Skjæringspunktet" er illustrert langs de skråstilte linjene.
- Figur 8.1 Oversikt over antall komitemerknader samt antall deltakere og innlegg i debattene om støttetiltak for fiskerinæringen.

### Tabeller

- Tabell 1.1 Oversikt over rasjonalitetstyper og tilhørende modeller for de respektive arenaene.
- Tabell 4.1 Datoer for framleggelse av krav og tilbud samt enighet om avtale ved forhandlingene om statsstøtte.
- Tabell V4.1 Oppsummering av sentrale spørsmål i de tre fasene. *Kilde:* Stortingsproposisjonene.
- Tabell 5.1 Norges Fiskarlags vurdering av kostnadene knyttet til store prinsipp-spørsmål. Millioner kroner, løpende priser.
- Tabell 5.2 Registrering av arbeidstid i fiske. Resultater fra "Arbeidstidsutvalget" sin kartlegging i 1978 og undersøkelsen gjennomført av Budsjettnemnda med data for 1986 (unntatt gruppe 004 som baseres på beregninger for 1987).
- Tabell 6.1 Tabellen viser bevegelsene i forhandlingene gjennom henholdsvis forskjellen mellom krav og tilbud (differanse I), mellom krav og avtale-sum (differanse II), og mellom statens tilbud og det endelige avtale-beløpet. Alle tall i faste priser (1991-kroner).
- Tabell 6.2 Beregninger av første skjæringspunkt, eventuelt ut fra justerte beløp. Tall i millioner kroner, løpende priser.
- Tabell V6.1 Beregning av statens første tilbud og avtale-beløpet som relativ størrelse til fiskarlagets krav i forhandlingene.
- Tabell V7.1 Beregninger av lønnsevne, arbeidsgodtgjørelse og statsstøtte relativt til det årlige gjennomsnittet for utvalgte flåtegrupper, fartøyer over 13 meter.
- Tabell V7.2 Beregninger av lønnsevne, arbeidsgodtgjørelse og statsstøtte

	for utvalgte flåtegrupper, fartøyer over 13 meter. Beløp i 1000 kroner, 1991-kroner.
Tabell V7.3	Støtte pr. årsverk for helårsdrevne fartøyer over 13 meter etter fylke. Tall i faste priser, 1991-kroner.
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.
Tabell V7.5	Oversikt over sentrale elementer knyttet til den årlige beslutningsprosessen.
Tabell 8.1	Bakgrunnsopplysninger for medlemmene i Stortingets sjøfarts- og fiskerikomite, og fra høsten 1993 næringskomiteen.
Tabell 8.2	Regjeringens signaler foran fordelingsforhandlingene slik de formuleres i proposisjonene, og fordelingen av midlene slik det framkommer i avtalene mellom staten og Norges Fiskarlag.
Tabell V8.1	Oversikt over behandlingen av stortingsproposisjonene om statsstøtten til fiskerinæringen.
Tabell V8.2	Oversikt over behandlingen av stortingsmeldingene om gjennomføringen av støttetiltak for fiskerinæringen.
Tabell V8.3	Datoer for politisk behandling av statsstøtten til fiskerinæringen. For 1987 ble fordelingen av rammen foretatt gjennom forskrift fastsatt av Fiskeridepartementet.
Tabell V8.4	Oversikt over antall innlegg og fordeling av deltakere i debattene om fiskeristøtten.

# Kapittel 1

## Fiskeristøtten - et forklaringsproblem?

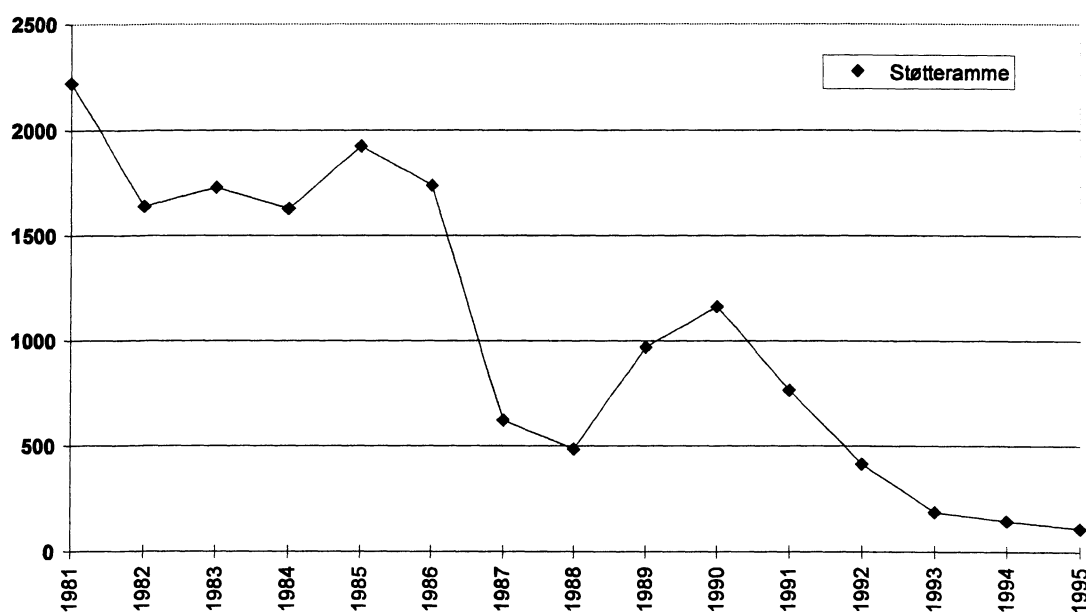
### Innledning

Temaet for denne avhandlingen er forholdet mellom interesseorganisasjoner og statlige myndigheter, og den plass organiserte grupper har ved utforming av offentlige tiltak. En dominerende oppfatning, både i samfunnsvitenskapelig forskning og politiske debatter, er at organiserte interesser ensidig presser på for at medlemmene skal oppnå *særfordeler*. En konsekvens av dette er at det vokser fram relasjoner av symbiotisk karakter, slik at offentlig politikk utformes gjennom den tette og nære kontakten interesseorganisasjoner har til et fåtall politikere og administrativt tilsatte innenfor en bestemt sektor. Påstanden er at dette utnyttes til å utforme et stadig mer finmasket nett av selektive tiltak, og at kostnadene må bæres av det uorganiserte flertallet. Satt på spissen: Der det finnes koblinger mellom interesseorganisasjoner og staten betyr det *dominans* av de få i en uavvendelig utvikling mot *særrettigheter*, og at langsiktige *fellesinteresser taper* i en stadig mer *fragmentert stat*. Innenfor dagens samfunnsforskning er det ulike representanter for *public choice*-retningen som tydeligst har formulert en slik oppfatning (Buchanan og Tullock 1965, Mitchell og Munger 1991, Olson 1971). Påstanden om tette relasjoner og fragmentert politikkutforming ble også artikulert innenfor den første norske Maktutredningen (Egeberg et al 1978).

I denne avhandlingen skal jeg undersøke forholdet mellom interesseorganisasjoner og myndigheter med utgangspunkt i et case som intuitivt er vanskelig å forstå i lys av denne oppfatningen. I motsetning til det som skulle forventes, har *statsstøtten til fiskerinæringen* blitt redusert. Dette var et tiltak som gjennom inngåelsen av Hovedavtalen for fiskerinæringen var innrettet mot en bestemt gruppe, fiskerne, og som ble finansiert over statsbudsjettet. Tidligere ble det tildelt relativt store årlige støttebeløp, og reduksjonen i støttenivået har vært betydelig. Nedgangen startet i andre halvdel av 1980-tallet, og er blitt særlig synlig i løpet av 90-årene med en vedvarende nedskjæring. To ytterpunkter kan illustrere reduksjonen. I 1981 var støtten på omlag 2,5 milliarder kroner, mens den i midten av 90-tallet var kommet ned i omlag 100 millioner, som utgjør bare fire prosent av

toppnivået (jf. figur 1.1.). Når reduksjonen er i samsvar med både generelle politiske målsettinger om å redusere næringsoverføringene og spesifikke mål knyttet til fiskerinæringen, slik dette ble formulert tidlig på 80-tallet, kan utviklingen i norsk fiskerinæring brukes i "politiske skrytealbum", som et eksempel på vellykket omstilling i offentlig næringspolitikk.<sup>1</sup>

*"Fiskerinæringen har således på få år utviklet seg til å bli en av landets fremste vekstnæringer, og framstår igjen som en solid bærebjelke for mange kyst-*



**Figur 1.1** Utviklingen i de årlige rammene for fiskeristøtten slik de er fastsatt i forhandlingene mellom staten og Norges Fiskarlag. Beløp i millioner kroner, faste 1991-priser.

*Kilde:* Stortingsproposisjoner om støttetiltak for fiskerinæringen.

*samfunn.*" (St. meld. nr. 4 (1992-93), s 162)

Også i en sammenlignende undersøkelse av subsidier til fiskerinæringen i flere land framstår Norge som et interessant eksempel på en nasjon hvor det har lyktes å få til en klar nedskjæring i overføringene (Milazzo 1998:23). Det spesielle med utviklingen i fiskeristøtten, slik det illustreres i figur 1.1, er ikke bare at myndighetene har fått til noe som var en politisk målsetting og som gjør Norge spesiell i

<sup>1</sup> Denne utviklingen avspeiler seg i Fiskeridepartementets budsjett som hadde en nominell nedgang på 22 prosent eller 500 millioner kroner, i perioden 1991-95. Et annet trekk er at overføringene i 1995 utgjorde 25 prosent av totalbudsjettet, mens andelen i 1995 var på 55 prosent (Blymke 1996:1).

internasjonal sammenheng. Det viktige i denne sammenheng er at reduksjonen har skjedd på en arena hvor en interesseorganisasjon har deltatt og hatt en fram-tredende plass med gode muligheter til å hevde interessene til sine medlemmer. Inngåelsen av Hovedavtalen for fiskerinæringen i 1964 innebar at fiskernes fag-organisasjon, Norges Fiskarlag, ble eneforhandler på vegne av aktørene i fiskeri-næringen, og at fiskeristøtten skulle være et resultat av årlige forhandlinger mellom organisasjonen og myndighetene (§ 1). Dette gjør at Hovedavtalen kan defineres som en korporativ ordning.<sup>2</sup> Det var som et resultat av aktiviteten innenfor denne ordningen at overføringene økte klart fra midten av 1970-tallet, og at det kom kritikk om at norsk fiskerinæring var i ferd med å utvikle seg til et subsidiesluk (Brochmann 1981). Fiskarlaget ble regnet som en aktiv partner som la viktige premisser for utviklingen av fiskeristøtten.

Poenget her er at organisasjonen ikke trakk seg fra samarbeidet under Hoved-avtalen i den perioden hvor støtten ble redusert. Den både aksepterte og med-virket til kuttene. Prosessen blir enda mer markant når det også tas hensyn til at fiskarlaget deltok i en prosess som førte til at bruken av midlene ble endret. Kritikken mot støttesystemet tidlig på 1980-tallet rettet seg særlig mot at en stor del av midlene ble utbetalt i form av pristilskudd, som var ren inntektsstøtte beregnet ut fra levert fangst, og dermed overføringer hvor fiskerne ble direkte tilgodesett. En slik ordning skulle derfor være både viktig og mulig å forsvare for en interesseorganisasjon som ble etablert med medlemmenes økonomiske situasjon som primær målsetting. Slik det framgår av figur 1.2 ble denne ordningen trappet ned, og etter hvert avviklet. Det er vanskelig å se at det kan være en inte-resseorganisasjons mål å redusere den typen økonomiske overføringer som direkte tilgodeser medlemmene.

Utviklingen gir ikke minst grunn til problematisering fordi Norges Fiskarlag gjennom aksept av støttekutt godtok at selve grunnsteinen i det fiskeripolitiske byggverket

---

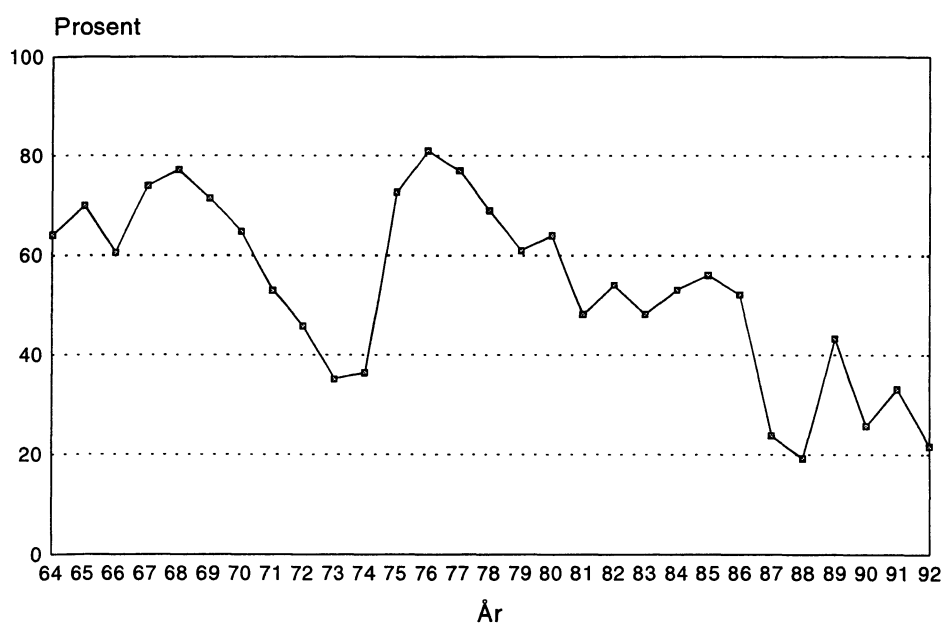
<sup>2</sup> Korporative ordninger innebærer en type funksjonell representasjon hvor et fåtall interesseorganisasjoner står i et tett og stabilt utvekslingsforhold med statlige myndigheter. Organisasjonene deltar gjennom slike ordninger i utformingen av offentlige tiltak, og som motytelse må ledelsen godta krav fra staten og sikre oppslutning fra sine medlemmer (Cawson 1991:105, Schmitter 1979).

ble eliminert. Organisasjonen har hatt og har en framtreddende plass på mange beslutningsarenaer, men det var i første rekke Hovedavtalen som institusjonaliserte fagorganisasjonens medvirkning og ga den monopol på deltakelse i offentlige beslutningsprosesser (Apostle et al 1998, Holm 1996). Inngåelsen av avtalen innebar dessuten et betydelig statlig ansvar for utviklingen i fiskerinæringen, og et så omfattende ansvar har det aldri vært i tilknytning til andre arenaer. I forhold til oppfatningen av interesseorganisasjoner som er skissert foran er det derfor ingen overdrivelse å si at Hovedavtalen og utviklingen i fiskeristøtten utgjør et *forklaringsproblem*.

---

### Andel pristilskudd av utbetalt støttebeløp

---



Kilde: Arvesen (1989) og St. meld.

**Figur 1.2** Pristilskuddets andel av den utbetalte statsstøtten.

---

Etter min oppfatning er det vanskelig å peke på ytre faktorer som alene kan forklare hvorfor støtten har gått betydelig ned. Det er for eksempel vanskelig å hevde at dette skyldes en vedvarende og vesentlig bedring i markedet for fiskeprodukter, eller at det fant sted en kontinuerlig positiv endring i ressursituasjonen. Dette kan ha hatt betydning, men la meg likevel peke på noen forhold som gjør at det er vanskelig å kun bruke dette som forklaring. Fiskeflåtens fangstkapasitet regnes

fortsatt som større enn ressursgrunnet, og dermed er ikke Hovedavtalens målsetting om strukturtilpasning oppnådd (jf. St. meld. nr. 58 (1991-92)). Det skulle tilsi fortsatt behov for strukturtilpasning. I overgangen mellom 80- og 90-årene var ressursituasjonen svært vanskelig, og selv om støtten steg nådde den aldri et nivå på linje med det som var situasjonen tidlig på 80-tallet.

Forpliktelser gjennom inngåelse av internasjonale avtaler er forhold som det er lettest å plukke ut som premisser for fiskeristøtten fordi de innebar at bestemte støtteordninger måtte avvikles, men disse avtalene (EFTA, OECD, EØS) kom på 90-tallet og kan derfor ikke anvendes som forklaring på at det skjedde en reduksjon allerede i 80-årene. Det er i denne forbindelse vanskelig å forstå hvorfor fiskerlaget aksepterte innlemmelse av fisk og fiskeprodukter i EFTA-avtalen når konsekvensen var at ordningen med generelle pristilskudd måtte avvikles helt. Også der er det nødvendig å søke etter alternative forklaringer. Det kan muligens pekes på at fiskerlagets posisjon ble svekket, både i forhold til staten og andre grupperinger i fiskerinæringen, som et resultat av endringer i fiskerinæringens institusjonelle ordninger.<sup>3</sup> Selv om en styrket posisjon for staten er en mulig forklaring på utviklingen i overføringene, er svakheten ved en slik forklaring at det ikke kom klarere motreaksjoner fra fiskerne og fiskerlaget mot en endring av støttesystemet. Det burde være grunn til å forvente protester i en næring hvor myndighetenes engasjement har vært betydelig, hvor interesseorganisasjoner (i særdeleshet Norges Fiskerlag) har deltatt i politikktutformingen, og hvor næringen er regnet som en sektor med stor politisk betydning, slik det blant annet kom til uttrykk ved folkeavstemningene om norsk medlemskap i EF/EU (Holm og Mazany 1995).

Jeg skal derfor ta utgangspunkt i en hypotese om at reduksjonen kan tilbakeføres til en politisk prosess, knyttet til Hovedavtalen for fiskerinæringen. Antakelsen er

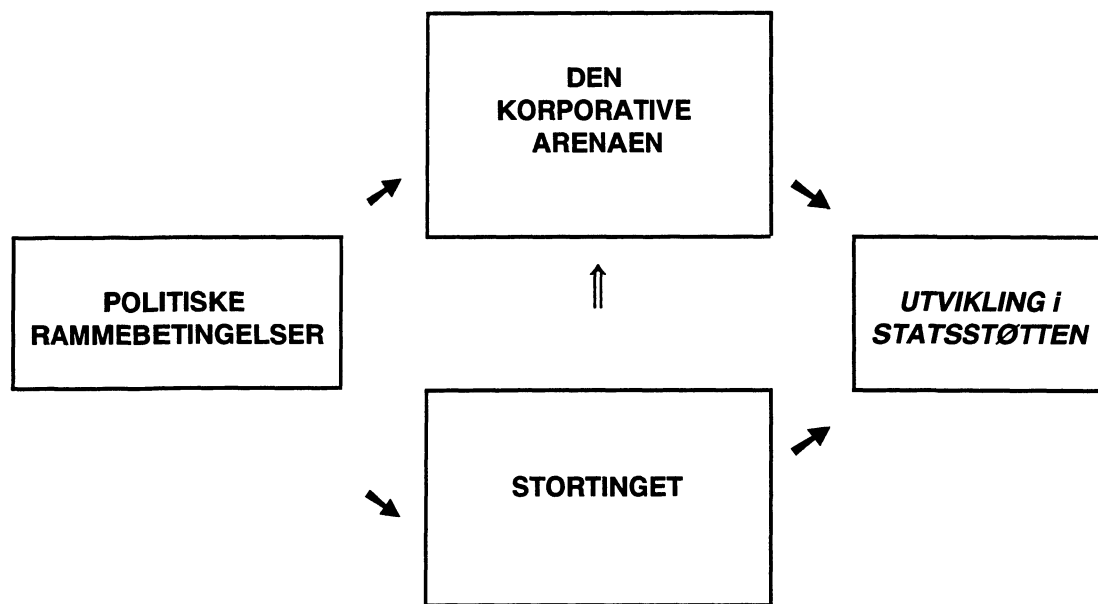
---

<sup>3</sup> Den nye *fiskeeksportloven* innebar langt færre restriksjoner for hvem som kunne etablere seg som eksportør, endringen i *fiskerigrenseloven* ga større mulighet til kjøp av råstoff fra utlandet, og forandringer i *råfiskloven* førte til at salgslagene ikke lenger skulle godkjenne og kontrollere fiskekjøpere. I tillegg er *tilvirkerloven* opphevet. Disse endringene har særlig påvirket situasjonen for tilvirker- og eksportleddet og organisasjonsmønsteret i denne deler av næringen, men de har også hatt konsekvenser for forholdet mellom industri- og flåte-interesser (Holm 1996:133ff.). Blant interesseorganisasjonene er et viktig trekk at Norges Fiskerlag har fått en felles motpart for landsida gjennom etableringen av Fiskeindustriens Landsforening (FNL) i 1991.

altså at staten og fiskarlaget har gjort bestemte valg, og at dette har hatt viktige konsekvenser for overføringene til fiskerinæringen. Hovedspørsmålet i tilknytning til utviklingen i fiskeristøtten kan formuleres på følgende måte: *Hvordan kan den betydelige reduksjonen i overføringene til fiskerinæringen forklares, og hvorfor avvikles denne korporative ordningen?* Dette er en generell problemformulering. Caset er særlig interessant fordi det utfordrer konvensjonelle antakelser om interesseorganisasjoners rolle og makt i utforming av offentlig politikk som betoner interesseorganisasjoners sterke interessehevding, og som også gjør staten til en svak aktør. Dette caset gir dermed grunnlag for å problematisere hvordan slike ordninger fungerer. Derfor er det grunn til spørre: *Hva gjorde at staten fikk tilslutning fra Norges Fiskarlag til slike omfattende kutt i støtten?*

Omleggingen i fiskeristøtten kan ses på som uttrykk for at statlig styringskapasitet ble aktivisert, og at den vellykkete omleggingen i offentlig politikk resulterte i at medlemmene i en interesseorganisasjon mistet økonomiske privilegier. Selv om dette kan gi grunnlag for å konkludere med at folkestyret ble styrket fordi særinteressene ble svekket, er det grunn til å gjennomføre en mer grundig vurdering av om nedskjæringsprosessen kan karakteriseres som legitim ut fra en *demokratisk synsvinkel*. Korporative relasjoner er tradisjonelt oppfattet som koblinger mellom forvaltning og interesseorganisasjoner. Avviklingen av støtten gir grunnlag for å drøfte hvordan parlamentet fungerte som demokratisk beslutningsarena. *Ble Stortinget revitalisert på en måte som gjør det mulig å konkludere med en styrking av folkestyret? Hva var politikernes rolle i avviklingen av fiskeristøtten? Hvordan handlet de - og hadde de innflytelse?* I en demokratisk sammenheng er det dessuten grunn til å problematisere interesseorganisasjonens rolle. Korporative ordninger gir organiserte interesser en privilegert posisjon til å påvirke offentlig politikk, men i vurderinger av slike tette relasjoner er det advart mot at staten kan bli for sterk, og at det kan ramme organisasjoners selvstendighet. Dermed forsvinner deres evne til å være kritiske aktører i det sivile samfunn og til å ivareta sine medlemmers interesser (Dryzek 1996, Nordby 1996). *Ble Norges Fiskarlag satt under press, og hvilke konsekvenser hadde det for organisasjonen?*





**Figur 1.3** Skjematisk framstilling av de sentrale sammenhengene det arbeides ut fra i avhandlingen.

I figur 1.3 er det gitt en forenklet framstilling av de sammenhengene som skal undersøkes, og i forsøket på å forklare reduksjonen i fiskeristøtten skal jeg følge *to hovedspor*. Det ene er knyttet til det jeg karakteriserer som den korporative arenaen, det andre til behandlingen i Stortinget. *Den korporative arenaen* har vært møtestedet mellom statens og fiskarlagets forhandlingsutvalg som ble oppnevnt for å forestå forhandlingene om fiskeristøtten. Det var her partene formelt møttes, og det var her de skulle komme fram til et anbefalt forslag om overføringene. Rollen som denne arenaen tillegges i Hovedavtalens regelverk gjør at den framstår som kjernen i den årlige beslutningsprosessen. For å søke forklaringer på hvordan reduksjonen kom i stand og hvorfor det etter hvert ble mulig å gjennomføre nedskjæringer er det derfor grunn til å analysere forholdet mellom partene på denne arenaen.

*Stortingets rolle* er viktig i forhold til en diskusjon av demokratiske elementer ved prosessen, men kan også begrunnes ut fra to andre forhold; plasseringen av den aktuelle ordningen og parlamentets betydning i fiskeripolitiske spørsmål. For det

første: Samtidig som den korporative arenaen ble gitt en framtrødende plass, er det et viktig forhold at Hovedavtalen har krevd godkjenning i parlamentet før det ble utbetalt statlig støtte (Hovedavtalens §14). Dette har gjort at resultatene fra den korporative arenaen med nødvendighet har passert Stortinget, og formelt har gjort parlamentet til en viktig instans med mulighet til å vurdere og legge premisser for utformingen av fiskeristøtten. Det er derfor grunn til å forvente at endringene forutsatte medvirkning fra politikerne i Stortinget.

Antakelsen jeg arbeider ut fra er at dette kan ha skjedd direkte gjennom at politikerne endret resultatene fra den korporative arenaen, men også indirekte gjennom formulering av merknader som senere hadde konsekvenser for staten og fiskarlaget. Det andre forholdet knytter seg til at norske fiskere tradisjonelt har hatt nære koblinger til aktørene i den parlamentariske kanal. I forhold til andre næringer har ikke fiskerinæringen hatt tradisjon for å forholde seg til en næringsprofesjon, og for å få politisk innflytelse har det vært viktig å påvirke representantene i parlamentet (Sagdahl 1982). Dermed er det nærliggende å vurdere hvordan politikerne har forholdt seg til kritikken som har vært reist mot en politisk etablert ordning for økonomisk støtte, og å undersøke hvilken rolle de folkevalgte har hatt ved reduksjonen i overføringene.

Denne avgrensingen skal ikke forstås som at endringer i overføringene utelukkende har framkommet som et resultat av intern aktivitet på disse to arenaene. Premisser kan ha kommet utenfra, og endret betingelsene for aktiviteten på den korporative arenaen og i Stortinget. Jeg er derfor også opptatt av hvordan eksterne forhold ble forstått og fortolket. I figur 1.3 er slike premisser utenfra betegnet som *politiske rammebetingelser*, og dreier seg om omstendigheter som har påvirket legitimiteten til den typen overføringsordning som har vært utformet i medhold av Hovedavtalen for fiskerinæringen. Med politiske rammebetingelser vektlegger jeg særlig to ting. Det ene er *internasjonale forhold*, hvor jeg forsøker å drøfte betydningen av de forpliktelser Norge har påtatt seg gjennom inngåelse av avtaler (jf. Holm og Johnsen 1990). Her vil jeg særlig opptatt av ordninger på det næringspolitiske området som hadde betydning for hvilke virkemidler som kunne anvendes. EFTA-avtalen var det første tiltaket som hadde særlig betydning

for fiskeristøtten, og når det i tillegg er vanskelig å forstå hvorfor fiskarlaget ga aksept er det naturlig å legge vekt på prosessen rundt denne avtalen.

Det andre forholdet som trekkes inn er den generelle holdningen til *næringsoverføringer*, og hvilke spesifikke vurderinger som har vært gjort i forhold til fiskeristøtten. Dette er viktig fordi det fra tidlig i 80-årene ble rettet kritikk mot offentlig støtte til bestemte næringer, og det er grunn til å vurdere i hvilken grad og hvordan denne diskusjonen har utgjort premisser for Hovedavtalen og overføringene til fiskerinæringen. Derfor vil jeg være særlig opptatt av innstillingen fra det såkalte Bygdeutvalget (NOU 1984:21A) og offentlige utredninger som innebar et mer spesifikt fokus på fiskerinæringen. Tilnærmingen som er valgt innebærer imidlertid at rammebetingelsene ikke kun er interessante i seg selv, men at det er viktig å koble dem til behandlingen på de to arenaene for å vurdere implikasjonene i forhold til fiskeristøtten.

Det er også grunn til å presisere at en undersøkelse ikke kun kan avgrenses til hva som har skjedd på disse to beslutningsarenaene. Delvis henger dette sammen med at det rent empirisk er vanskelig å avdekke hva som har skjedd i et lukket forum som den korporative arenaen. Derfor er det nødvendig å bygge opp resonnementer gjennom å trekke inn forhold utenfor arenaene. Dessuten er det grunn til å peke på at dette ikke er isolerte arenaer. Forhandlingsutvalgene har stått i sentrum, men deres status har gjort at de handlet på vegne av andre. En fullstendig analyse må derfor også inkludere oppdragsgiverne, og kontakt som har gått utenom formelle kanaler. Forklaringsproblemet er knyttet til å forstå hvorfor Norges Fiskarlag har akseptert avviklingen av fiskeristøtten. Derfor er det naturlig at å legge vekt på hvordan fiskernes faglag handlet i spørsmål som hadde betydning for overføringene over Hovedavtalen.

I den øvrige delen av kapitlet skal jeg ytterligere begrunne og utdype den skisserte problemstillingen. Først ved å redegjøre for annen forskning om Hovedavtalen og fiskeristøtten, deretter ved å risse et teoretisk rammeverk som vil bli utdypet i kapittel to og tre. Den teoretiske delen avsluttes med å formulere fire påstander, to til hver arena, som representerer alternative forklaringer på reduksjonen i

fiskeristøtten. Kapitlets siste del er en gjennomgang av metodisk tilnærming og vurderinger av det empiriske materialet.

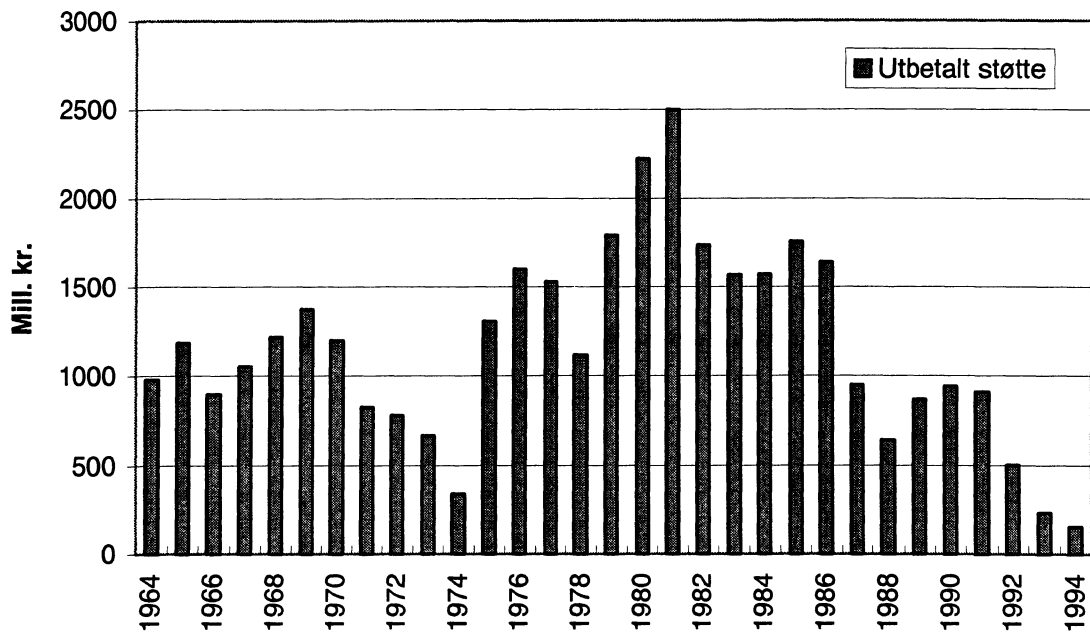
## **Hovedavtalen som forskningstema**

### *Diagnosene*

Da staten og Norges Fiskarlag inngikk Hovedavtalen for fiskerinæringen i 1964<sup>4</sup> var en vesentlig del av støttesystemet, pristilskuddene, ment å være et midlertidig tiltak som skulle avvikles i løpet av fem år. Målsettingen, formulert av Subsidieutvalget som utredet grunnlaget for avtalen, var å *omstrukturere fiskerinæringen* med sikte på en langsiktig lønnsomhet og rimelige inntektsforhold for fiskerne. God lønnsomhet like etter krigen hadde gjort det mulig å avsette midler i fond. Vedvarende underskudd førte imidlertid til at disse reservene gikk tomme, og i andre halvdel av 50-årene måtte staten gå inn med tilskudd for å sikre økonomien til aktørene. Premisset Subsidieutvalget arbeidet ut fra var at målrettet bruk av statlige midler skulle gjøre støtte overflødig. Strukturrasjonaliseringen skulle finne sted både på landsiden og i fiskeflåten, og det ville også bidra til å gi fiskere og ansatte i fiskeindustrien bedre lønninger. Etter hvert framsto imidlertid den temporære ordningen som et permanent tiltak. Støtten ble opprettholdt, og en stor del av overføringene ble avsatt til *inntektsstøtte* for fiskerne, stikk i strid med den anbefalingen som ble gitt ved utredningen av hovedavtalen (Subsidieutvalget, St. meld. nr. 7 (1964-65)).

---

<sup>4</sup> Staten og Norges Fiskarlag ble enige om Hovedavtalen i 1964 etter at det partssammensatte Subsidieutvalget hadde utredet grunnlaget og kommet med forslag til avtaleteksten. Stortinget ga sin tilslutning til avtalen tidlig i 1965. Et viktig trekk ved Hovedavtalen var at fiskarlaget ble enerepresentant for fiskerinæringen. Forhandlingene om overføringer som hadde vært ført siden slutten av 50-tallet foregikk mellom staten og de ulike fiskesalgslagene.



**Figur 1.4** Oversikt over utbetalt støtte gjennom Hovedavtalen for fiskerinæringen, 1964-1994. Faste 1991-priser.

Den politiske og forskningsmessige interessen rettet mot Hovedavtalen for fiskerinæringen har i stor grad vært en refleks av utviklingen i støttenivået. Som illustrert i figur 1.4 lå overføringene på et noenlunde jevnt nivå fram til midten av 1970-tallet, for så å synke noe. Det er når støttens nivå stiger igjen, tildels svært merkbart fra midten av 70-årene, at overføringene for alvor kommer på den offentlige dagsorden og utsettes for et kritisk søkelys (Flåten 1976, St. meld. nr. 93 (1982-83)). Spesielt i 1980-årene endres også de politiske konjunkturerne i forhold til statlige overføringer, slik blant annet Bygdeutvalgets arbeid gjenspeiler (NOU 1984:21A). Dette ansporer også den faglige interessen for støtteordningene som var utviklet på grunnlag av Hovedavtalen for fiskerinæringen. Dette gjør at ikke bare den politiske interessen er stor, men at størstedelen av de faglige bidragene kommer i første delen av den perioden som studeres i denne undersøkelsen (Brochmann 1980, 1981, Hannesson 1985, Jentoft og Mikalsen 1987). Den faglige interessen er imidlertid fortsatt til stede, og spørsmålet om næringsstøtten, og fiskeristøtten spesielt, følges opp i flere utredninger og politiske dokumenter (Hannesson 1991, Holm 1991, NOU 1988:21, NOU 1991:28, NOU 1993:11, St. meld. nr. 4 (1992-93), s 158, St. meld. nr. 4 (1996-97), s 62).

Et felles trekk ved de faglige bidragene er at de retter seg mot begge hovedmålsettingene som ble lagt i bunnen av Hovedavtalen for fiskerinæringen, nemlig på den ene siden effektivitet og på den andre siden rettferdighetsproblematikk forbundet med fiskernes inntektsforhold. *Effektivitetsaspektet* var knyttet til at midlene skulle settes inn for å oppnå omstilling slik at lønnsomheten økte. *Rettferdighetsproblematikken* var i utgangspunktet knyttet til at fiskerne skulle oppnå inntekt på linje med andre yrkesgrupper. Senere ble det også lagt vekt på at fiskeristøtten skulle bidra til opprettholdelse av bosettingsmønsteret, og dermed kom også den geografiske fordelingen i fokus. I løpet av 80-årene ble kritikken særlig konsentrert om spørsmålene *fangstkapasitet/struktur og geografisk fordelingsmønster*.

Det er særlig økonomer som har grepet fatt i noen av advarslene fra Subsidieutvalget om *strukturvirkningene* av statlige overføringer. Deres innvendinger, som i noe ulik variant er klarest formulert av Bjørn Brochmann og Rögnvaldur Hannesson, er at kanalisering av støtte som en påplussing av fiskernes inntekter ga motsatt struktureffekt av den målsettingen som skulle realiseres.<sup>5</sup> Støtten medvirket ikke til å redusere antall aktører og flåtens fangstkapasitet, men motsatt til å vedlikeholde og utvide kapasitet. En teknisk mer avansert flåte med større effektivitet ga som resultat at bestander ble overfisket slik at de ikke maktet å reproducere seg selv. Et vedvarende høyt fiskepress ville derfor før eller senere utrydde bestandene som grunnlag for profesjonelt fiske. Den langsiktige effekten av statlig støtte var derfor ikke økt, men svekket lønnsomhet i flåteleddet og dermed i fiskerinæringen som helhet (Brochmann 1980, 1981; Flåten 1976). Eksistensen av den typen overføringsordning som utviklet seg i ti-årsperioden fra midten av 70-tallet førte på den måten til utvidelse av statens ansvar for den økonomiske situasjonen i norsk fiskerinæring. Situasjonen var *paradoksal*. På den ene siden ble det forsøkt å holde tilbake fangstkapasitet gjennom reguleringer

---

<sup>5</sup> Det kan stilles spørsmål ved å innlemme Bjørn Brochmann i en vurdering av relevant litteratur fra forskningsmiljøer. Brochmann var ansatt i Fiskeridepartementet, og vurderte fiskeristøtten både som deltaker i offentlige utvalg og som utredningsleder i departementet. Han må derfor kunne oppfattes som en viktig premissleverandør internt i forvaltningen, og var også en framtrødende i debatten om overføringene tidlig på 1980-tallet (Brochmann 1980). Samtidig har han som gjesteforsker ved Universitetet i Tromsø også vurdert Hovedavtalen ut fra faglige, sosialøkonomiske modellresonnementer (Brochmann 1981).

av hensyn til ressursgrunnlaget og fordelingen mellom aktører. Økonomisk støtte ga den motsatte effekten, utvidet fangstkapasitet, økt press på ressursene og større fordelingsproblemer mellom fiskerne. Ut fra økonomiske kriterier framsto norske fiskerier som en næring med ineffektiv tilpasning (Hannesson 1985, 1991).

Utgangspunktet for Svein Jentoft og Knut H. Mikalsen, som vektla det regionale aspektet, var at begrunnelsen for overføringene etter hvert hadde skiftet karakter i forhold til målene som ble formulert midt på 60-tallet. Målet var ikke kun lønnsomhet, men at fiskeristøtten også skulle bidra til å realisere målsettingen om opprettholdelse av et *spredt bosettingsmønster*. Basert på beregninger gjort av Fiskeridepartementet var deres innvending, i likhet med konklusjonen fra det regjeringsoppnevnte Bygdeutvalget i 1984, at støtten ikke ble fordelt i samsvar med et slikt regionalpolitisk mål. Tallmaterialet som var mulig å framskaffe viste derimot at overføringene gikk til næringssterke regioner hvor sysselsettingsmulighetene i andre næringer var gode (Jentoft og Mikalsen 1987).

Petter Holm mente i en drøfting av forholdet mellom særinteresser og allmenninteresser at det er grunn til å nyansere bildet, og at de regionalpolitiske konsekvensene var viktige og at distriktshensyn ble ivaretatt gjennom støtten. Selv om virkemiddelbruken ikke var optimal i forhold til det viktige bosettingsmålet, mente han at støtten *"likevel hadde hatt stor betydning for bosettingen i distriktene"* (Holm 1991:115). Hans poeng var at fiskeristøtten som ordning også var fordelaktig for andre enn det som i snever forstand tjente fiskarlagets medlemmer. Inntektsstøtte hadde en buffereffekt som gjorde at svingninger i inntektene fra fiske ikke slo dramatisk ut, men førte til stabilitet og forutsigbarhet i fiskerinæringen. Det bidro til å styrke livsbetingelsene langs kysten.

Struktur- og regionaspektet føres sammen i Ottar Brox sin analyse. Et poeng hos Brox har i ulike sammenhenger vært at statsstøtten og skatteordninger har subsidiert kapitalinnsats, og derfor favorisert et kapitalintensivt fiske. Sammen med statlige reguleringsordninger, som ble konsekvensen av denne politikken, har dette tatt bort Nord-Norges komparative fortrinn med nærhet til ressursene, og

fjernet grunnlaget for et arbeidsintensivt og ressursvennlig småskalafiske (Brox 1984).

### *Forklaringene*

I studiene av fiskeristøtten er det vanskelig å finne at det har blitt lagt til grunn et rent public choice-perspektiv. Med sine klare råd om redusert offentlig ansvar og det klare forsvaret for markedsløsninger er det Hannesons's mikroøkonomiske tilnærming som går klarest i retning av public choice som ytterpunkt. Likevel er et fellestrekk ved kritikken at den er basert på oppfatningen av interesseorganisasjoner som finnes innenfor en økonomisk demokratiforståelse. For å trekke fram forklaringer på utviklingstrekk ved fiskeristøtten er det derfor grunn til å ta utgangspunkt i to elementer ved denne forståelsen; først spørsmålet om interesseorganisasjonens dominerende rolle, og deretter om forholdet mellom myndigheter og interesseorganisasjonen kan oppfattes som en symbiose.

En klar vektlegging av fiskarlagets sentrale plass finnes hos Jentoft og Mikalsen når de forklarer den regionale fordelingen. At fiskere i fylker som Rogaland og Hordaland ble tildelt mye støtte skyldtes, etter deres oppfatning, fiskarlagets organisering som ga funksjonelle gruppeinteresser gjennomslag på bekostning av fylkesorganisasjonene. Medlemmene til Fiskebåtredernes Forbund, Sør-Norges Notfiskarlag og Norske Trålerederiers Forening var de som mottok mest støtte, og disse organisasjonene hadde særlig stor innflytelse internt i fiskernes organisasjon (Jentoft og Mikalsen 1987:226f.).

For Bjørn Brochmann var problemet at interesseorganisasjonens mulighet til å fremme sine interesser skjedde innenfor en ordning hvor det ikke eksisterte "mothaker" i forhold til effekten av statlige overføringer. Var de økonomiske utsiktene dårlige gikk staten inn med kompensasjon og opprettholdt en kapasitet som var bygd opp i tider med gode ressurser og høye priser. Staten kunne ikke trekke inn støtte dersom de økonomiske resultatene ble bedre enn forutsatt, mens fiskarlaget kunne kreve ekstrabevilgning ved sviktende inntekter (Brochmann 1981:28f.). Da ville støtten uunngåelig presses oppover.



I motsetning til dette, har Abraham Hallenstvedt pekt på at det ikke ble ført nye forhandlinger i situasjoner hvor den økonomiske utviklingen ble langt mer negativ enn det som var forutsatt ved inngåelse av en avtale. Dersom det var behov for økte overføringer måtte de komme gjennom bevilgninger i Stortinget uten at staten og fiskarlaget hadde gjennomført formelle drøftinger. Myndighetenes avvisning av nye forhandlingsmuligheter var etter hans oppfatning konfliktskapende i krisesituasjoner, og uten at det kom løsninger kunne resultatet bli konfrontasjoner mellom fiskerne og myndighetene. Dette var et særlig problem i en næring og i situasjoner hvor tillit var nødvendig, og det var behov for samarbeid. Implisitt i denne vurderingen lå det et råd fra Hallenstvedt som gikk på tvers av Brochmanns anbefaling; myndighetene måtte ta større ansvar for fiskernes inntektsnivå og etablere institusjonelle mekanismer som gjorde at målet om inntekt på linje med andre yrkesgrupper ble realisert (Hallenstvedt 1982:280ff.).

Rögnavalður Hannesson deler ikke bare oppfatningen om at innsatsen til ulike grupper i fiskarlaget forklarer støttesystemets eksistens og virkemåte. Hans kritikk retter seg, også på generelt grunnlag, mot det han mener er et for omfattende fiskeribyråkrati i Norge, og at fiskeriforvaltningen hadde interesse i å vedlikeholde en sterk offentlig innsats overfor fiskerinæringen (Hannesson 1991:13, 59ff.). Det samme gjaldt politikerne (Hannesson 1985:116). De sammenfallende interessene gjorde at interesseorganisasjonen, forvaltningen og politikerne kunne forene krefter. En konsekvens var opprettholdelse av støtte og utvikling av en stadig mer ulønnsom fiskerinæring. Dette gjaldt riktignok innenfor viktige økonomiske grenser. Statens vilje til subsidiering har Hannesson knyttet til situasjonen i norsk økonomi, og mer spesifikt til utviklingen i oljeprisene (Hannesson 1996:21ff.).<sup>6</sup>

Selv om Hannesson går til en ytterlighet i forståelsen av forholdet mellom staten og fiskarlaget, er det bildet som gis, i alle fall indirekte, preget av at fiskeristøtten framkom gjennom et tett samspill mellom de to partene. Sett isolert fører derfor Hovedavtalen for fiskerinæringen i retning av segmentperspektivet som ble

---

<sup>6</sup> Når viljen til å gi støtte kobles så direkte til den økonomiske evnen manifestert gjennom oljeprisen støter imidlertid Hannesson på et problem. For det er i første rekke fiskeristøtten som er redusert. Det samme gjelder ikke andre overføringsordninger, som økonomisk sett er langt mer omfattende og derfor burde gi større uttelling dersom det skulle spares penger på statsbudsjettet.

anvendt i den første norske Maktutredningen. Her ble næringen brukt som eksempel på en sektor preget av segmentering, altså hvor politikktutformingene skjedde med utgangspunkt i kontakten mellom representanter for forvaltning, politikk og interesseorganisasjoner på tvers av institusjonsgrensene og hvor disse deltakerne delte noen grunnleggende verdi- og situasjonsoppfatninger (Egeberg et. al 1978:122ff.). Dette er imidlertid en omstridt oppfatning. Kritikken fra Abraham Hallenstvedt er basert på at fiskerinæringen ikke kan oppfattes som noen homogen næring hvor aktørene preges av en felles oppfatning av hvilke problemer man står overfor og hvilke løsninger som er adekvate (Hallenstvedt 1982:292).

Analyser gjort på basis av materiale som ble samlet inn i forbindelse med Maktutredningen viser imidlertid at medlemmene av Sjøfarts- og fiskerikomiteen hadde et sektororientert kontaktmønster. De forholdt seg til næringsorganisasjoner i sin sektor, og sammenlignet med andre representanter hadde de liten kontakt utenfor sitt politiske ansvarsområde. Organisasjonene i fiskerinæringen hadde dessuten liten kontakt med representanter utenfor komiteen (Nergaard 1988). I den forstand var det trekk som pekte i retning av den segmentering som var antydnet. I denne omgang er det ikke nødvendig å problematisere dette ytterligere, og det rokker for såvidt heller ikke ved oppfatningen om at Norges Fiskarlag har hatt en framtrædende plass i beslutningsprosessene og at organisasjonen har hatt nære koblinger til politikerne. Det har særlig blitt pekt på koblingen mellom fiskernes fagorganisasjon og Arbeiderpartiet (jf. Sagdahl 1982).

Et siste poeng som bør trekkes fram er forklaringer hvor årsaken til utformingene av støttesystemet ikke uten videre var knyttet til forholdet mellom staten og fiskarlaget, men til at det var inntektsforholdene som var satt i fokus. Vurdert i et lengre tidsperspektiv mente Gerhard Meidell Gerhardsen at forståelsen av fiskerinæringens problemer var endret. I mellomkrigstida var statlig støtte begrunnet ut sosiale hensyn med inntektsoverføringer til en lavtlønnsgruppe. I etterkrigstida ble konkurransen om produksjonsfaktorer fra andre næringer definert som et problem, og sammenligningen med inntektsforholdene i andre næringer hadde konsekvenser for utformingene av den statlige støtten (Gerhardsen 1971).

Petter Holm er imidlertid den som tydeligst vektlegger konsekvensene av inntektsfokuset i Hovedavtalen, og som også klart argumenterer mot at utviklingen i overføringene kan forklares med at fiskarlaget hadde en dominerende rolle. Hans poeng er at det som tilsynelatende ser ut til å være særinteressers dominans over allmenninteresser, må forklares med forhandlingsordningens organisering. De organisatoriske strukturene gjorde at det var inntektsforholdene som kom i fokus, og at målet om strukturtilpasning ble nedprioritert. Flere forhold gjorde at Hovedavtalen for fiskerinæringen etter hans oppfatning var en forhandlingsmekanisme for lønnsforhandlinger. Et slikt forhold var at det var påvisningen av svekket lønnsevne (inntekt) som gjorde at Norges Fiskarlag kunne kreve forhandlinger med staten. Kartleggingen som ble gjort for partene, blant annet gjennom arbeidet til Budsjettnemnda for fiskerinæringen, var også knyttet til inntektsforholdene, ikke til strukturforhold. Dessuten ble Hovedavtalen som ordning sammenlignet med lønnsforhandlinger for andre grupper. Dette var forhold som samlet sett førte til at strukturforhold ikke ble trukket inn i særlig stor grad, men utad ga det formelle målet inntrykk av dette som *"en adekvat organisasjon for effektivisering og strukturendring"* (Holm 1991:114). Slik jeg har trukket fram tidligere var poenget til Petter Holm at ikke bare fiskerne ble tilgodesett av inntektsstøtte, men at overføringene også tilfredstilte allmenninteresser.

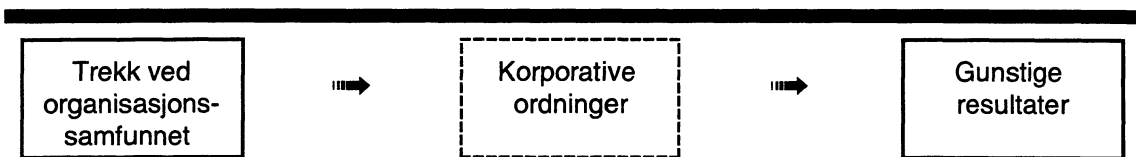
### **Empirisk fokus og normativ debatt**

For å forklare utviklingen i fiskeristøtten og medvirkningen fra Norges Fiskarlag trenges det andre tilnærminger enn de som har vært vanlige i studiet av denne typen ordninger. Denne avhandlingen skiller seg fra de tidligere studiene av Hovedavtalen for fiskerinæringen, og også fra det som har vært tilfelle i studier av korporative ordninger generelt, ved at jeg retter oppmerksomheten mot tre forhold som i liten grad er sett i sammenheng tidligere. (a) Undersøkelsen av den korporative arenaen for å få kunnskap om partenes samhandling og beslutningsprosessen; (b) Hvilken rollen Stortinget kan og bør ha vis à vis en korporativ arena; (c) Den prinsipielle, normative, diskusjonen om interesseorganisasjoner og relasjonene til myndighetene. Jeg skal kort utdype disse momentene og koble dem til Hovedavtalen. Den nykorporative tradisjonen er en alternativ retning for å studere fiskeristøtten. Jeg skal derfor også relatere momentene til

denne retningen, og senere også peke på forhold som gjør at det er valgt en annen teoretisk innfallsvinkel.<sup>7</sup>

*a) Nærstudie av den korporative arenaen*

Argumentet fra representanter innenfor nykorporativismen har vært at korporative ordninger førte til resultater som var gunstige i et samfunnsperspektiv, for eksempel i form av kontrollert pris- og lønnsvekst som i sin tur ga lav arbeidsløshet og mulighet til å etablere andre velferdsstatlige goder. Den gunstige utviklingen ble forklart gjennom strukturelle trekk ved organisasjonene og deres relasjoner til myndighetene. De store organisasjonene var i stand til å forene ulike standpunkt internt, og det press de utøvde overfor myndighetene var et uttrykk for brede samfunnsinteresser. Samtidig hadde ledelsen kontroll over medlemmene, og når staten fikk aksept for motkrav som man visste ble etterlevd økte det myndighetenes styringsmuligheter. Min innvending er imidlertid at konklusjonene ikke ble trukket på bakgrunn av studier av de politiske prosessene som utspant seg innenfor disse ordningene, men ut fra antakelser om hvordan de fungerte. Dette er illustrert i figur 1.5.



**Figur 1.5** Studier av korporative ordningers resultater uten at den korporative arenaen trekkes inn.

Korporative ordninger kan ha hatt gunstige effekter, men min innvending er at dette ikke har vært godt dokumentert. I komparative studier har det for eksempel kommet fram at det ikke er noen entydig sammenheng mellom strukturer og beslutningsutfall. Å inkorporere interesseorganisasjoner kan gi ulike effekter, og for å forklare resultater er det nødvendig å klarlegge hva som skjer innenfor de ordningene der organiserte interesser deltar (Immergut 1993). Dette understøttes også av at konklusjonene trolig har vært basert på feilaktige premisser. I ettertid

---

<sup>7</sup> Den nykorporative tradisjonen er en retning hvor arbeidene til Philippe C. Schmitter og Gerhard Lehbruch la viktige premisser. En oversikt over sentrale sider og debatten er gitt av Peter J. Williamson (1989). Retningen behandles noe mer utførlig i kapittel tre.

er det for eksempel pekt på at rollen til arbeidstakernes organisasjoner ble tillagt for stor vekt, mens forskerne undervurderte arbeidsgivernes betydning for resultatene (Thelen 1994:111ff.). Den norske debatten, for eksempel i lys av segmentbegrepet i den forrige Maktutredningen, gir næring til oppfatningen om at interesseorganisasjonenes interessehevding har fått dominere på en måte som har svekket statens styringskapasitet. Morten Egebergs studie av kontakten mellom sentralforvaltningen og interesseorganisasjonene nyanserer dette, blant annet ved å peke på at forvaltningen legger sentrale premisser som organisasjonene må tilpasse seg (Egeberg 1981:143ff.). Det er også reist tvil om det er slike korporative arrangement som har gitt de gunstige effektene. Mens gunstige resultater framheves i internasjonal litteratur, har norsk debatt også vært preget av kritikk mot de samme ordningene. Dette understreker behovet for nærmere undersøkelser av samhandlingen mellom deltakerne, og hvordan ordningene fungerer (Sørensen 1992:188f.). En nærgående analyse av samhandlingen mellom myndigheter og organisasjoner gir dessuten mulighet til å drøfte interesseorganisasjonenes rolle og hvilken virkninger ordningen har for dem (Öberg 1994:33ff.).

Behovet for å åpne den "svarte boksen" blir særlig viktig i forhold til reduksjonen i fiskeristøtten hvor tidligere forklaringer har vært knyttet til den motsatte situasjonen, å belyse hvorfor overføringene vokste. Oppfatningen som kan leses ut av litteraturen om korporative ordninger er at interesseorganisasjoner som inngikk i et tett samarbeid med staten måtte bære noen byrder, men at byttehandelen kostet mindre enn fordelene som organisasjonene og medlemmene oppnådde. Forklaringsproblemet ved avviklingen fiskeristøtten innebærer at det er vanskelig å se den positive summen som gjorde resultatet akseptabelt for interesseorganisasjonen. Derfor trenges det en undersøkelse for å klarlegge i hvilken grad avviklingen er et resultat av politiske beslutninger på den korporative arenaen; hvordan staten og fiskarlaget gikk fram, hva som forklarer utfallene, og hvordan resultatene har blitt begrunnet og vurdert. En slik vinkling kan bidra til en bedre forståelse av hvorfor korporative ordninger gir bestemte resultater, og hvorfor interesseorganisasjoner velger å gi etter.

Det er også gjennom en nærstudie at det er mulig å avklare hvordan partene håndterte forhold i omgivelsene. Når det argumenteres for at korporative ordninger har gitt gunstige resultater i en samfunnsmessig sammenheng, er det nødvendig å klare opp i hvordan dette har skjedd, og hvordan man la opp til at ordningen skulle få aksept hos andre enn partene. Dette er viktig i forhold til fiskeristøtten som skulle være et virkemiddel i forhold til flere målsettinger, og hvor prosessen og utfallene skulle bidra til å realisere disse målene.

#### *b) Stortingets rolle*

Framveksten av korporative ordninger i etterkrigstida har vært lansert som en viktig forklaring på mindre betydning for parlamentene (jf. Olsen 1983). Stein Rokkans analyse av norsk politikk konkluderte med at den korporative kanal hadde vokst fram som et alternativ til og fungerte uavhengig av den numeriske kanal (Rokkan 1987). Innenfor den internasjonale litteraturen om korporative ordninger har, slik jeg skal argumentere for i kapittel tre, folkevalgte institusjoner blitt tillagt liten vekt. I den forstand har representanter for nykorporativismen ikke oppfattet folkevalgte institusjoner som viktige arenaer for utforming av offentlig politikk, og heller ikke tatt opp deres rolle i forhold til beslutningsprosesser som springer ut av de tette relasjonene mellom myndigheter og interesseorganisasjoner. At dette kan utelates er underlig, fordi denne typen relasjoner, i alle fall i Skandinavia, for alvor ble etablert etter at bestemte grupper oppnådde suksess i valgkanalen. Korporative ordninger har vært sosialdemokratiets styringsform, og det var når de sosialdemokratiske partiene fikk regjeringsmakt at interesseorganisasjoner for alvor ble trukket inn. Derfor er det vanskelig å se bort fra koblingen til det numeriske system.

Andre perspektiver, som segmentbegrepet hos Egeberg et al. (1978), innebærer imidlertid at det er naturlig å se korporative ordninger og folkevalgte institusjoner i sammenheng. Med utgangspunkt i segmentering og konfliktlinjer på tvers av institusjonsgrenser, er det også formulert en påstand om at Stortinget er svekket, men at dette først og fremst gjelder rollen som samordner. Oppflisingen av saksfelt og avgrenset deltakelse fører til at det ikke utformes og føres noen overordnet

politikk (jf. NOU 1982:3, s 95, Rommetvedt 1995a). En del observasjoner taler altså for at fiskerinæringen passer inn i en slik oppfatning.

I forhold til dette gir Stortingets behandling av fiskeristøtten en mulighet til å etterprøve graden av uavhengighet mellom de to arenaene, og i hvilken grad folkevalgte representanter kan påvirke en korporativ ordning. Kuttene i overføringene til fiskerinæringen innebar at en politisk målsetting ble realisert, og undersøkelsen gir mulighet til å vurdere om Stortinget har fungert som en arena for samordning når en interesseorganisasjon var så sterkt involvert. I andre undersøkelser er det lagt vekt på forbindelsene mellom fiskarlaget og politiske partier, spesielt Arbeiderpartiet. Kuttene i fiskeristøtten er interessant fordi denne utviklingen gir en spesiell mulighet til å undersøke Stortingets betydning i fiskeripolitikken, og til å vurdere hva koblinger til partier betyr i en situasjon hvor interesseorganisasjonen, og den korporative ordningen, ble utsatt for betydelig press.

### *c) Den normative dimensjonen*

Når folkevalgte institusjoner holdes utenfor analysen overses det at tette koblinger mellom et fåtall interesseorganisasjoner og statlige myndigheter kan ha problematiske sider. I den internasjonale fagdebatten, hvor deltakerne gjerne har tatt utgangspunkt i demokratimodeller og trukket normative implikasjoner, har imidlertid problemene fått en helt framtrødende plass (jf. Offe 1995:119). Jeg har allerede pekt på at det er viktig å forholde seg til denne debatten, fordi utviklingen i fiskeristøtten antyder at det er en advarer mot i debatten, interesseorganisasjoners økende dominans, er brutt. Samtidig har jeg pekt på at det er grunn til å problematisere organiserte gruppers posisjon.

Selv den korte gjennomgangen av hovedavtalen som forskningstema, illustrerer at det i forhold til utviklingen av fiskeristøtten er nødvendig å løfte fram et annet normativt element. En type kritikk som ble reist mot fiskeristøtten dreide seg om overføringene var formålstjenlige, en dimensjon som ikke er uventet når det i den nykorporative retningen har vært lagt vekt på at korporativisme representerer en hensiktsmessig styringsform, den framstår som *effektiv*. Men innvendingene hadde også som utgangspunkt at fiskeristøtten var problematisk fordi den ikke

tilfredsstille krav til en *rettferdig fordeling*, enten den ble vurdert ut fra geografi eller inntekt. De rene effektivitetsmessige hensynene er derfor ikke tilstrekkelig til å fange opp viktige sider ved disse overføringene.

I forhold til argumentasjonen for korporative ordninger er dette kanskje noe overraskende, men ikke nødvendigvis dersom det tas hensyn til grunnlaget for fiskeristøtten. I avtalen fra 1964 var det bygd inn en spenning mellom effektivisering for økt lønnsomhet og målet om at fiskerne skulle oppnå akseptable inntektsvilkår. Argumenter knyttet til både effektivitet og rettferdighet må derfor vurderes i prosessen som førte til kutt i overføringene. Dette må dermed være vesentlige poeng når debatten om fiskeristøtten skal drøftes, og selvsagt også et element som det er nødvendig å trekke inn i relasjon til behandlingen i Stortinget.

### **Teoretisk rammeverk**

De teoretiske perspektivene må tilfredsstille flere krav. De må selvsagt være relevante for å kunne forklare reduksjonen i overføringene, og at Norges Fiskarlag medvirket til dette. Jeg har argumentert for at dette krever en analyse av hvordan aktørene har handlet, og hva som kjennetegner prosessene hvor staten og fiskarlaget kom fram til at overføringen måtte avvikles. Dessuten må de to arenaene ses i sammenheng, og jeg har også pekt på behovet for å kunne drøfte prinsipielle spørsmål. Fiskeristøtten framstår som et spesielt case, og for å se reduksjonen i en generell sammenheng er det nødvendig å anvende teorier og begreper som kobler momentene ovenfor til debatten om interesseorganisasjoners rolle i politikkkutforming.

Byggesteinene i de analytiske perspektivene er *to rasjonalitetsformer*, henholdsvis strategisk og kommunikativ rasjonalitet. Den første av disse er utgangspunktet for den type oppfatninger av interesseorganisasjoner som er trukket fram innledningsvis, og som baserer seg på at aktører handler for å oppnå mest mulig egen nytte. Formulert som en motsats til dette, innebærer kommunikativ rasjonalitet at aktører forsøker å komme til enighet gjennom prøving av argumenter. Disse rasjonalitetsoppfatningene ligger i bunnen når det til hver arena presenteres to



perspektiver hvor reduksjonen i fiskeristøtten blir forklart gjennom prosesser hvor aktørene har handlet forskjellig.

For å gi et inntak til det teoretiske rammeverket skal jeg i dette kapitlet kort skissere skillet mellom "argumenter" og "forhandlinger" som tilhører den korporative arenaen, og "deliberativ korporativisme" og "institusjonell symbiose" som er knyttet til behandlingen i Stortinget. Perspektivene er plassert i forhold til hverandre i tabell 1.1. For hvert perspektiv er det formulert en påstand som er direkte koblet til reduksjonen i støtten, og som senere i avhandlingen undersøkes og drøftes med basis i det empiriske materialet.<sup>8</sup>

#### *Den korporative arenaen*

Det er Jon Elster (1992a, 1992b) som har formulert skillet mellom "argumenter" og "forhandlinger" ut fra den forståelsen av språkhandlinger som han mener ligger hos henholdsvis Jürgen Habermas

og Thomas Schelling. Sistnevnte baserer seg på den *strategiske rasjonalitetsformen*, hvor utgangspunktet er egoistiske aktører som maksimerer egennytte, hvor aktørenes målsettinger er i konflikt, og hvor resultatet avhenger av de valg andre gjør. På bakgrunn av sine preferanser og tilgjengelig kunnskap velger således en rasjonell aktør den strategien som, gitt rammebetingelsene, fører til mest mulig effektiv målrealisering. Poenget med strategisk rasjonalitet, til forskjell fra andre former for instrumentell rasjonalitet, er at det særlig legges vekt på å kalkulere inn hvordan andres handlinger kan påvirke egne muligheter til å realisere målsettingene. Dette gjør at andre aktører oppfattes som et middel i forhold til maksimeringen av egne mål. Når andre oppfattes som motstandere og det er konflikt om valg av løsninger vil eksempelvis informasjon bare i begrenset grad bli delt med andre, og satt inn i det strategiske spillet hvor poenget for hver

Rasjonalitetsform	Korporative arenaen	Stortinget
<i>Strategisk</i>	Forhandlinger	Institusjonell symbiose
<i>Kommunikativ</i>	Argumenter	Deliberativ korporativisme

**Tabell 1.1** Oversikt over rasjonalitetstyper og tilhørende modeller for de respektive arenaene.

<sup>8</sup> Oversikten her er svært kortfattet. De teoretiske perspektivene utdypes og drøftes nærmere i de to neste kapitlene.

enkelt aktør er å oppnå et utfall som er mest mulig fordelaktig for en selv. Hva andre oppnår er derfor underordnet.

På en korporativ arena innebærer en idealisert oppfatning av *forhandlinger* at rasjonelle aktører, som altså er avhengig av andres medvirkning, vil forsøke å presse dem i forhold til standpunkter som disse andre oppfatter som ideelle og på sin side søker å ivareta. I forhandlingssammenheng er målet dermed å oppnå innrømmelser fra andre, og å måtte oppgi minst mulig selv, slik som når arbeidstakerorganisasjoner vil presse arbeidsgiverne til et størst mulig lønnstillegg uten at det fører til at andre arbeidsvilkår blir dårligere. Et sentralt element hos Schelling er at aktører bruker språket som virkemiddel i forhandlingssammenhenger gjennom å framsette troverdige trusler og advarsler for å oppnå innrømmelser (Elster 1992a:115). Poenget er å kommunisere til motparten at man ikke kan innta et annet standpunkt uten at det medfører store kostnader, og at det derfor er andre som må komme med innrømmelser.

Når et hovedpoeng med beslutningsprosessen er et spørsmål om å "vinne", dvs. oppnå et best mulig resultat på bekostning av andre, framstår fiskarlaget som en tapende part i forhold til staten. Kuttene i fiskeristøtten må derfor forklares med utgangspunkt i at myndighetene over tid fikk et overtak som gjorde det mulig å få gjennomslag for målet om å redusere overføringene. Dette skjedde i konflikt med fiskarlagets målsettinger, og til tross for at organisasjonen forsøkte å manøvrere seg i retning av gunstigere resultater for organisasjonens medlemmer. Det er derfor grunn til å forvente at beslutningsprosessen var preget av stor uenighet, og at løsninger ble motstrøbende gjennomført. Dette gir grunnlag for å formulere følgende påstand:

(K1) *"Aktiviteten på den korporative arenaen har hatt karakter av forhandlinger, hvor staten presset Norges Fiskarlag til å godta reduksjoner i fiskeristøtten til tross for at dette var i strid med organisasjonens målsetting."*

Selv om dette bildet av forhandlinger kan oppfattes som idealisert, er det grunn til å anta at det er i tråd med konvensjonelle oppfatninger om slik aktivitet, og som det er grunn til å anvende for å analysere samhandlingen mellom staten og

fiskarlaget. Hovedavtalen for fiskerinæringen spesifiserer for eksempel at det skal føres forhandlinger for å fastsette fiskeristøtten, og premisset i tidligere forskning er altså at det foregikk tautrekking, men at Norges Fiskarlag framsto som vinner. Det er derfor grunn til å bruke påstanden ovenfor som utgangspunkt når det skal søkes forklaringer på reduserte overføringer. Men forklaringsproblemet som jeg påpekte foran, knyttet til fiskarlagets akseptasjon, gjør at det også er nødvendig å forstå beslutningsprosessen med et annet utgangspunkt som utfordrer oppfatningen om konflikt og bruk av språkhandlinger i strategisk øyemed.

*Kommunikativ rasjonalitet* innebærer, til forskjell fra rasjonalitetsoppfatningen ovenfor, at aktører inngår i en gjensidig argumentasjonsprosess hvor de gjennom diskusjon søker å komme fram til *enighet* med andre. Dette kan utdypes på følgende måte: I en diskusjon hvor det i utgangspunktet er uenighet om hvilke valg som skal gjøres vil aktørene være *avsender* gjennom å formulere argumenter for sitt syn og hvor hensikten er å overbevise andre. Samtidig er aktøren en *lytter* i forhold til argumentene som andre legger fram for å underbygge sine standpunkt. Diskusjonen krever dessuten at aktørene er *respondenter* som gir tilbakemelding på basis av de vurderingene som vedkommende gjør av andres argumenter. Dette siste aspektet innebærer et krav om at en aktør er *kritiker i dobbel forstand*; eksternt mot argumentene andre kommer med, og internt ved at egne standpunkter revurderes i lys av de av kommentarene som gis.

For at rasjonell diskusjon skal være mulig krever det at aktørene må legge fram og underbygge sine argumenter slik at de kan prøves i forhold til spørsmål og motargumenter. Standpunkt må derfor ha en allmenn karakter i den forstand at de må begrunnes på en måte som gjør at tilhørere kan vurdere om synspunktene er uttrykk for en felles interesse som de kan slutte seg til, eller at de vil avvise dem. Dersom argumenter skal ha noen overbevisende kraft forutsetter det også at aktørene er jevnbyrdige, og at ingen kan gjøre krav på at egne standpunkt skal tillegges større vekt på grunn av sin posisjon eller stilling. Poenget er således en prosess preget av *gjensidig argumentasjonsutveksling* hvor aktørene lar seg overbevise og endrer standpunkt som følge av argumentene som legges fram. En slik prosess vil ideelt sett pågå helt til det er oppnådd enighet, med andre ord at

alle involverte gir tilslutning ut fra samme begrunnelse (Eriksen og Weigård 1992). I den konkrete samhandlingssituasjon kan imidlertid ikke konsensus oppfattes som en absolutt betingelse. Utveksling av argumenter kan føre til at aktørene kan avklare at det ikke er mulig å komme til enighet (jf. Eriksen 1993b:42ff.). De hadde uansett gått gjennom en læringsprosess (Eriksen og Weigård 1999:295).

I lys av en slik oppfatning må en korporativ arena fungere som en argumentasjonsarena hvor de involverte er opptatt av å framskaffe kunnskap som kan brukes i en beslutningsprosess hvor argumentenes kraft er avgjørende. For den enkelte deltaker er ikke formålet å framstå som vinner med et sluttresultat nærmest mulig eget utgangspunkt, men å drøfte seg fram til enighet med andre slik at det oppnås en felles forståelse av en foreliggende handlingssituasjon. Poenget er dermed å argumentere på en måte som kan overbevise andre. Med dette utgangspunktet kan derfor ikke utviklingen i fiskeristøtten forklares med statlig press, men den må forstås i lys av at det har foregått en diskusjon mellom de to partene som har ført til enighet om at det var riktig å redusere overføringene. Gitt at målet om reduksjon i første rekke kom fra staten, er det særlig fiskarlaget som har måttet akseptere endringen. Dermed blir det særlig viktig å undersøke denne organisasjonens argumentasjon i forhold til innvendingene mot overføringene. På grunnlag av et perspektiv hvor beslutningene har karakter av en genuin kommunikasjonsprosess formuleres følgende påstand:

(K2) *"Samhandlingen på den korporative arenaen har vært preget av dialog hvor partene utvekslet argumenter, og gjennom drøftingene har staten og Norges Fiskarlag kommet til enighet om at det var riktig å redusere fiskeristøtten."*

### *Stortinget*

Utgangspunktet for å studere Stortinget er at politikerne faktisk la premisser, og at behandlingen førte til reduksjon i overføringene. Innenfor den moderne demokratiteoretiske tradisjonen kan det skilles mellom to hovedretninger; den liberale hvor det legges vekt på politikk som aggregering av preferanser, og den deliberative som baserer seg på prøving av innholdet i standpunkt (Weigård og Eriksen 1998). Disse kan knyttes til de to rasjonalitetsformene som er skissert

foran, og gjennom ulike demokratioppfatninger kan det formuleres to forskjellige oppfatninger av interesseorganisasjonenes rolle i politiske beslutninger. Jeg skal kort skissere disse posisjonene, og ut fra antakelser om behandlingen i Stortinget skal jeg på samme måte som ovenfor formulere påstander om utviklingen i fiskeristøtten.

Innenfor en *liberal posisjon* forutsettes det at aktører forsøker å maksimere egeninteresser, og at politikk dreier seg om en kamp mellom ulike interesser i samfunnet. Individene må derfor sikres individuelle rettigheter for å verne om den enkeltes frihet, og for at den enkelte skal ha mulighet til å ivareta sine interesser overfor andre og ikke minst i forhold til myndighetene. En liberal stat har derfor klare grenser for hva myndighetene kan foreta seg overfor den enkelte, og den skal ha et begrenset aktivitetsområde. Politikk forstås som en kamp mellom ulike interesser, og politiske institusjoner må sikre at det er et best mulig samsvar mellom individuelle preferanser og kollektive beslutninger.

En innvending mot interesseorganisasjoner er at aktiviteten deres kan føre til at statens aktivitetsområde utvides. Hovedproblemet er at dette kan skje ved at de organiserte gruppene, som gjerne utgjør et mindretall, tilkjemper seg særrettigheter og kostnadene ved dette er det flertallet som må dekke (Sørensen 1990:3ff.). Støtte for dette får interesseorganisasjonene fra aktører på innsiden av statsapparatet, dvs. fra både politikere og administrativt tilsatte på bestemte samfunnsområder, som blir alliansepartnere. Når det oppstår stadig flere allianser innebærer det en politisk teigdeling hvor ingen tar det overordnede samfunnsansvaret, og at beslutninger styres i retninger som gjør at statens ansvarsområde utvides til stadig flere samfunnsområder (Self 1993:29ff.). Denne typen forståelse finnes innenfor public choice, i Maktutredningens segmenthypotese og i teorier om jerntriangler som er anvendt i studier av norsk politikk (Egeberg et al, 1978, Hernes 1983).

Jeg skal bruke denne oppfatningen som et utgangspunkt for å analysere behandlingen av fiskeristøtten på den parlamentariske arena. Min antakelse er at disse kritikerne har "rett" og at offentlige beslutninger er et resultat av at noen

interesseorganisasjoner og myndighetsrepresentanter vinner fram i kamp med andre allianser. Dette har vært tilfelle også ved behandlingen av fiskeristøtten. Dermed forstår jeg Stortinget som en arena for interessekamp mellom ulike grupperinger av politikere, og som har alliansepartnere utenfor parlamentet. De involverte politikerne er opptatt av å ivareta hensynet til "sitt" segment på bekostning av allianser innenfor andre sektorer. Når beslutninger forstås som en refleks av hvilke allianser som går seirende ut av interessekamper, er implikasjonen i dette tilfellet at det var fiskerisegmentet som var den en tapende parten. Konsekvensen var at man ble tvunget til å redusere fiskeristøtten. I løpet av perioden 1981-95 må det derfor ha skjedd endringer ved behandlingen i Stortinget, slik at andre allianser overtok som premissleverandør for fiskeristøtten. Påstanden knyttet til en slik *institusjonell symbiose* er formulert på følgende måte:

(S1) *"Stortinget har vært preget av strid om overføringene til fiskerinæringen. Reduksjonen i fiskeristøtten er et resultat av en interessekamp hvor andre sektorallianser i Stortinget har vunnet over et fiskeripolitisk segment."*

Svakheten ved en slik politikoppfatning er at poenget om at korporative ordninger sikrer ivaretagelse av brede samfunnsinteresser forsvinner i bakgrunnen. Argumentet, blant annet innenfor nykorporativismen, er at interesseorganisasjoner som deltakere i beslutningsprosesser fører til bedre styring av samfunnet, og at samfunnets fellesinteresser sikres. Nykorporativismen gir imidlertid ikke selv noe inntak til å forstå hva som menes med fellesinteresser, og hvordan disse blir sikret. For å fange opp dette skal jeg legge til grunn et deliberativt perspektiv.

En *deliberativ demokratioppfatning* baserer seg på at det er mulig å komme til enighet mellom ulike interesser i samfunnet. Politikk dreier seg ikke om å sikre partikulære særinteresser, men om å avklare hva som er fellesinteresser i samfunnet og hva som er rettferdig å gjøre. Derfor må oppmerksomheten vris fra aggregering av gitte preferanser til en forståelse hvor beslutninger innebærer en prøving av argumenter. De involverte må derfor legge fram påstander på en måte som gjør at de kan relateres til generelle prinsipper, eller at de på annen måte har en karakter som gjør at andre kan akseptere dem (Miller 1993:75). Prøvingen

innebærer også at det bringes inn en klar normativ komponent i politikken. Beslutninger må tilfredsstille krav til hva som er riktig og galt, rimelig og rettferdig, og kan ikke kun fattes ut fra rene effektivitetshensyn eller med utgangspunkt i hva en majoritet finner tjenlig (Sejersted 1984:147).

Idealet ut fra en tradisjonell republikansk demokratioppfatning er bred folkelig deltakelse på ulike nivåer. Men i tillegg til deltakerdemokratiske ordninger krever moderne samfunn at det eksisterer politiske institusjoner basert på indirekte representasjon (Sunstein 1988). Poenget er at politikerne som medlemmer av folkevalgte institusjoner må foreta en kvalitativ, innholdsmessig, vurdering av argumenter. Dette betinger at representantene ikke er bundet av bestemte interesser, men at de opptre uavhengig og gjennom diskusjonen er opptatt av å ivareta fellesinteressene. Kravet om at folkevalgte forsamlinger skal opptre uavhengig gjør at engasjementet til interesseorganisasjoner, som er opptatt av spesifikke medlemsinteresser, blir oppfattet som et forstyrrende element i beslutningsprosesser.

Jeg tar imidlertid utgangspunkt i en annen oppfatning av deliberativt demokrati hvor det legges vekt på at interesseorganisasjoner ikke kan stenges ute fra politiske beslutningsprosesser, at deres deltakelse er nødvendig, og at de faktisk kan inngå som et supplement i et moderne deliberativt demokrati. Argumentet for dette er at interesseorganisasjoner i seg selv kan fungere som arenaer for deliberasjon og demokratisk skoloring, og at deres aktivitet har betydning for å stimulere til debatt utenfor de formelle beslutningsorganene. Kravet er at organisasjonene ikke opptre som pressgrupper, men at de inngår i den offentlige diskusjonen og at deres aktivitet er underordnet de beslutninger som fattes i folkevalgte institusjoner (Cohen og Rogers 1992, Mansbridge 1992). I motsetning til symbiose-perspektivet er utgangspunktet at det er dratt grenser på to områder. For første mellom stat og interesseorganisasjoner, og for det andre mellom korporativ og folkevalgt arena. Dessuten er et viktig premiss at valgkanalen med territoriell representasjon har forrang foran korporative ordninger.

Dette gjør at Stortinget defineres som en uavhengig og kritisk institusjon, også i forhold til aktiviteten på korporative arenaer. Dette innebærer konkret at de folkevalgte representantene foretar selvstendige vurderinger, og har vilje og evne til å gripe inn dersom resultatene fra korporative ordninger ikke er i samsvar med overordnede samfunnshensyn. Ut fra dette må den klare reduksjonen i fiskeristøtten tolkes som et utslag av at Stortinget ut fra overordnede samfunnshensyn har kommet til at det ikke var forsvarlig å opprettholde denne overføringsordningen. Dette gir grunnlag for følgende påstand:

(S2) *"Ved behandlingen av fiskeristøtten har Stortinget fungert som en evaluerende instans i forhold til de resultatene som har framkommet på den korporative arenaen, og gjennom sitt kritiske fokus på fiskeristøtten har de folkevalgte kommet fram til at det ikke var mulig å forsvare disse overføringene."*

### **Den empiriske utfordringen**

Den typen korporative ordninger som undersøkes her, er i stor grad *lukkede arenaer* hvor utenforstående har små muligheter til å skaffe seg innsyn om aktiviteten underveis i beslutningsprosessen. For hovedavtalene i både fiskerier næringen og jordbruksnæringen er lukkethet fastslått som en del av *forhandlingsmåten*, og dette er en betingelse overfor partene og deres deltakere. Kravet om en lukket prosess innebærer for eksempel begrensninger for hvordan deltakerne kan opptre i forhold til offentligheten. I reglementet for "Hovedavtale for fiskerier næringen" formuleres poenget på følgende måte i § 3:<sup>9</sup>

*"Forhandlingene foregår for lukkede dører, og så lenge forhandlingene varer, skal det bare gis de meldinger som forhandlerne blir enige om til utsending gjennom forhandlingenes leder."* (St. meld. nr. 7 (1964-65), s 11)

Forskningsmessig innebærer dette at den korporative arenaen, som en "svart boks" utgjør en *metodisk utfordring*. Det har ikke vært mulig å foreta direkte observasjon av aktiviteten på denne arenaen, og dessuten har lukketheten omkring beslutningsprosessen medført at deltakere er tilbakeholden med

---

<sup>9</sup> Formuleringen er hentet fra §5 i Hovedavtale for jordbruksnæringen fra 1. september 1950 (NOU 1988:10, s 56). En tilsvarende formulering ble også lagt inn i utkastet til ny avtale for jordbruket som ble lagt fram i den offentlige utredningen (s 54).



informasjon og at det skriftlige materialet er unntatt offentlighet.<sup>10</sup> For å studere hvorfor fiskeristøtten ble redusert, er det brukt en kvalitativ metodisk tilnærming både i forhold til den korporative arenaen og behandlingen i Stortinget. Jeg vil først redegjøre for materialet som er samlet inn, og deretter peke på muligheter og begrensninger ved det empiriske underlaget.

### *Data og metode*

Undersøkelsen baserer seg i hovedsak på tre typer kilder, intervjuer, arkivmateriale og offentlig tilgjengelig dokumenter.

Behandlingsmåten for fiskeristøtten gjør *offentlige dokumenter* til en viktig kilde, særlig på statlig side. Spesielt relevant har det vært å bruke dokumentene knyttet til den årlige behandlingen i Stortinget, dvs. tilleggsproposisjonen om fiskeristøtten, komitéinnstillingene og referatene fra debattene.<sup>11</sup> Proposisjonene er en kortfattet framstilling, en offisiell beretning, med oversikt over hvilke standpunkt partene brakte med seg, hvilke sentrale spørsmål som ble drøftet, og viktige områder hvor det var uenighet. Dessuten gir de regjeringens syn på prosessen, og antyder retningslinjer for utviklingen i nivået på fiskeristøtten og på bruken av midlene. Selv om framstillingen er kortfattet, er både proposisjon og komiteinnstilling betydningsfulle fordi de gir mulighet til sammenligning over år, og dermed gir anledning til å danne seg et bilde av behandlingen og utviklingen i de politiske vurderingene. Som et ytterligere grunnlag har jeg gått gjennom stortingsmeldingene, "Om gjennomføring av støttetiltak for fiskerinæringen", som departementet la fram hvert

---

<sup>10</sup> Innledningsvis i dette prosjektet ble det anmodet om å få være til stede ved støtteforhandlingene mellom Norges Fiskerlag og staten, men forespørselen ble ikke imøtekommet av Arbeids- og administrasjonsdepartementet. En tilsvarende henvendelse til Fiskeridirektoratet om å få observere møtene i Reguleringsrådet ble også avvist. Det ble henvist til at reglementet ikke ga anledning til å la utenforstående være til stede under møtene. Departementet pekte dessuten på at en observatør kunne vanskeliggjøre forhandlingene, og at innfrielse av et ønske om deltakelse kunne ha konsekvenser for tilsvarende søknader i andre sammenhenger.

Både departementet og direktoratet stilte imidlertid annet materiale til rådighet som man mente ville gi tilstrekkelig informasjon. For direktoratets vedkommende dreide seg om referater fra møtene, departementet ga mulighet til innsyn i arkivmateriale.

<sup>11</sup> Forslaget om den konkrete bevilgningen ble lagt fram som et tillegg til St. prp. nr. 1 (statsbudsjettet). Dette tillegget ble fremmet i statsråd samtidig med salderingsproposisjonen, og ble behandlet som egen sak av Sjøfarts- og fiskerikomiteen (fra høsten 1993 Næringskomiteen).

andre eller tredje år, og som omfattet opplysninger for flere, vanligvis to, avtaleår. Dette har vært en presentasjon av hvordan midlene ble brukt på ulike hovedområder, og når de i liten grad inneholdt synspunkter av policy-karakter har stortingsmeldingene ikke vært av like stor interesse for dette prosjektet.<sup>12</sup>

*Fiskarlagets to-årige beretninger* er til en viss grad komplementær til proposisjonene. Dette er brede gjennomganger av aktiviteten til organisasjonen, og hvilke saker det har vært arbeidet spesielt med. Dessuten gjengis vedtak landsstyret har fattet, for eksempel ved behandling av høringsuttalelser. Fiskeristøtten ble behandlet i forbindelse med gjennomgangen av fiskerinæringens økonomiske situasjon. Ved siden av å presentere hva som ble behandlet det enkelte avtaleår har beretningene dessuten inneholdt kommentarer til forhandlingene, spesielt på områder hvor det var uenighet med staten, og fiskarlaget således kunne rapportere om framgang og tilbakeslag. Framstillingen av andre saker organisasjonen hadde behandlet gir også mulighet til å klarlegge fiskarlagets vurdering av hvordan økonomiske virkemidler burde brukes, og hvordan myndighetene burde arbeide for å sikre næringens økonomi. En annen fordel med fiskarlagets beretninger er at dette er dokumenter hvor fiskeristøtten behandles og betraktes regelmessig, og hvor det er mulig å vurdere om og på hvilke områder det skjedde endringer.

Den offisielle versjonen som kommer fram gjennom slike dokumenter har vært viktig i prosjektet. Det er en autorisert beretning, og i denne sammenheng er det ikke minst grunn til å trekke fram at de offisielle framstillingene, spesielt stortingsdokumentene, ga inntak til behandlingen både i parlamentet og til prosessen som hadde gått forut på den korporative arenaen. I forskningsprosessen har de ikke minst hatt betydning som et grunnlag for å forstå hvordan fiskeristøtten ble behandlet, hva som var viktige sider i debatten, og hva som skjedde når overføringene ble redusert. Som en gjennomgang for hvert avtaleår ga for eksempel arbeidet med dokumentene innsikt som var av stor betydning i

---

<sup>12</sup> Standardformuleringen som anvendes bortsett fra i St. meld. nr. 39 (1994-95) er at: "Meldingen gir en oversikt over hvordan støttemidlene er brukt og en oversikt over inntekts- og lønnsomhetsforholdene i næringen, samt en orientering om gjennomføringen av strukturtiltak innenfor flåten og fiskeindustrien." (St. meld. nr. 54 (1991-92), s 1)

arbeidet med andre typer kilder fordi jeg hadde noe kunnskap som ny informasjon kunne relateres til. Dette gjaldt kanskje spesielt ved gjennomføring av intervju, men også når jeg gikk gjennom annet skriftlig materiale.

For å nyansere bildet, eksempelvis hvilket omfang prosessen hadde, hvordan partene forberedte seg, og hvilke motsetninger som var til stede, har jeg anvendt *arkivmateriale* hos staten og i fiskarlaget. Dette materialet har vært av noe varierende kvalitet, og det ble stilt forskjellige vilkår med hensyn til bruken. Åpenheten var størst i Norges Fiskarlag, men det var på den andre siden her jeg hadde størst problemer som følge av mangler ved arkivmaterialet. I fiskarlaget valgte jeg å konsentrere meg om dokumenter knyttet til landsstyrets behandling som var grunnlaget for de standpunkt organisasjonen inntok i møtet med staten. Både saksframleggene og brevene med krav om forhandlinger, er relativt omfattende dokumenter med oppfatninger om den økonomiske situasjonen, og hvor det redegjøres for tidligere forhandlinger og hvilke tema som utkrystalliserer seg foran den kommende runden. Dermed er de et nyttig supplement til beretningene. I tillegg til å følge landsstyrebehandlingen valgte jeg ut andre policydokumenter hvor fiskeristøtten var tema. Her var fiskarlagets egen utredning om organiseringen av støtteforhandlingene særlig viktig.

Det kan rettes to innvendinger mot arkivmaterialet fra fiskarlaget. Saksframstillingene kan oppfattes som administrasjonens vurderinger, og de gir lite informasjon om hvilket mandat de tillitsvalgte ga sitt forhandlingsutvalg. Med utgangspunkt i disse dokumentene har jeg også hatt vansker med å finne fram til hvilke spørsmål som ble drøftet og eventuelt førte til brytninger internt i organisasjonen. Dette er forsøkt kompensert gjennom andre kilder, spesielt intervjuene, men som det framgår nedenfor var det tidvis vanskelig å klarlegge slike forhold også på den måten. Det andre problemet er at jeg ikke alltid fant sammenlignbare dokumenter fra et år til et annet. Dette kan skyldes at disse ikke var skrevet, men "hullenes karakter" gjør det mer realistisk å tro at dårlige rutiner har medført at en del materiale ikke ble arkivert. Hva jeg har gått glipp av er vanskelig å fastslå, men materialet jeg har hatt tilgang til er likevel av et omfang som gjør at manglene ikke burde svekke den framstillingen jeg gir her. I fiskarlagets beretninger har jeg for

eksempel ikke funnet opplysninger som viser til dokumenter som skulle vært i arkivet, og som ville hatt stor betydning for denne undersøkelsen.

Selv om det også her var mangler, er mitt inntrykk at arkiveringsrutinene i *staten* var bedre, og at materialet derfor gir bedre mulighet til sammenligning over tid. Samtidig har jeg hatt tilgang til materiale i to departementer, og dette gir et bredere grunnlag. Den ene kilden var materiale ansatte i Inntektsavdelingen, Administrasjonsdepartementet, hadde samlet, og som ble oppbevart av personer som hadde vært medlem av statens forhandlingsutvalg. Denne avdelingen har rapportert til egen statsråd som var ansvarlig på statlig side, noe som gjør at både departementet og utvalgsmedlemmene representerte et midtpunkt på statlig side. Dette materialet inneholdt opplysninger fra Administrasjonsdepartementets arbeid, blant annet notater til statsråden og regjeringen (R-notater), dokumenter fra de to andre departementene som var involvert, og noen nedtegnelser utvalgsmedlemmene hadde gjort.

Materialet i Fiskeridepartementet ga det mest fylldige inntrykket av forberedelsene i staten til forhandlingene, og hvilken kontakt som eksisterte til fiskarlaget. Dette har vært viktig fordi staten, i motsetning til fiskarlaget, ikke har gitt en utførlig begrunnelse for sine tilbud. Gjennom å studere forberedelsene var det imidlertid mulig å danne seg et bilde av statens beregninger og hvilke vurderinger spesielt medlemmene av forhandlingsutvalget gjorde av situasjonen. Dessuten fikk jeg supplert bildet av kontakten mellom forhandlingsutvalget og de ansvarlige statsrådene som framkom i materialet fra Ad. Svakheten er at det for enkelte år ikke fantes notater som var utarbeidet av sekretariatet for statens forhandlingsutvalg og notater som gikk til de ansvarlige statsrådene. Jeg antar imidlertid at det ble laget skriftlige framstillinger, selv om innslaget av uformell kontakt ble framhevet i intervjuene.

Det klareste problemet i en sammenheng som dette er likevel at store og viktige deler av dette arkivmaterialet er *unntatt offentlighet*, og at det derfor har vært nødvendig å vise betydelig varsomhet i bruken av informasjonen. Bare unntaksvis er opplysninger fra disse arkivene brukt direkte i framstillingen. Materialet har

likevel vært nyttig ved at informasjonen har supplert og korrigert det inntrykket jeg har dannet meg ut fra andre kilder. Dermed ble det mulig å gi et mer korrekt bilde av beslutningsprosessen, for eksempel med hensyn til hvilken rolle ulike regjeringsmedlemmene hadde i beslutningene. Materialet har også tjent som grunnlag for å ta opp bestemte forhold i intervjuene eller lete i andre dokumenter, og på den måten få fram informasjonen gjennom åpne kilder.

De mest sentrale *intervjuene* ble gjort med personer i fiskarlaget og hos staten som var vært involvert ved behandlingen av fiskeristøtten på den korporative arenaen. Disse intervjuene har hatt til hensikt å få utvidet innsyn i hva som foregikk på denne beslutningsarenaen enn det som gis gjennom de skriftlige kildene. Det ble derfor forsøkt kartlagt hvordan prosessen ble organisert, hvilke oppfatninger man hadde av motparten, hva som foregikk i ulike faser av beslutningsprosessen, og deltakernes egne oppfatninger. Et siktemål var også å få informantenes synspunkter på uformelle relasjoner og betydningen av dem i en slik beslutningsprosess. For å fange opp slike momenter ble det utarbeidet et temmelig omfattende skjema. I de fleste tilfellene ble ikke spørsmålene brukt direkte, men tjente som sjekkpunkter under samtalen. Intervjuene varte vanligvis i en til to timer, og ble dokumentert gjennom bruk av bånd der dette var mulig og ellers ved notater.

Informantene ble plukket ut på bakgrunn av deltakelsen i beslutningsprosessen, og tatt i betraktning at tilgangen på skriftlige kilder var svakere ble deltakerne på den korporative arenaen prioritert. Erfaringen med intervju av politikere viste at det skriftlige materialet var mer detaljert og ga mer informasjon enn det som ble fanget opp gjennom intervjuene. Politikerne var heller ikke så direkte involvert i prosessen som jeg hadde trodd på forhånd. Jeg var spesielt opptatt av å komme i kontakt med personer som hadde erfaring fra flere års avtaler. Stabiliteten i sammensetningen av de to forhandlingsutvalgene gjorde det mulig å gjennomføre intervju med relativt mange av de personene som hadde deltatt som medlemmer i utvalgene til både staten og Norges Fiskarlag. Som et ytterligere supplement har jeg hatt fordelen av intervjuer med andre informanter, spesielt innen offentlig

forvaltning, som har hatt synspunkter på Hovedavtalen og utviklingen i fiskeristøtten.<sup>13</sup>

Problemet ved gjennomføringen av intervjuene var i første rekke at enkelte informanter, spesielt fiskerne som har representert Norges Fiskarlag, var noe tilbakeholden med å gi informasjon. Dette kom særlig til uttrykk når de ble bedt om å kommentere interne anliggender, som forholdet forhandlingsutvalg-landsstyre og diskusjonen i organisasjonen om opplegget for drøftingene med staten. Det sensitive ved prosessen ble også illustrert i intervjuene ved departementsansatte, hvor noen var forsiktige med kommentarer til det konkrete innholdet i avtalene og i prosessene. Forholdet til politikere som oppdragsgivere var også tydelig sensitivt.<sup>14</sup> Selv om større åpenhet hadde vært en fordel, har skepsisen jeg møtte hos enkelte blitt oppveid av at andre var åpne og formidlet viktig innsikt om fiskeristøtten. Samlet sett har informasjonen fra intervjuene vært verdifull, både ved at jeg fikk en bedre forståelse av det skriftlige materialet jeg hadde tilgang til og ved å trekke fram dokumenter informantene mente hadde hatt betydning. Dessuten fikk jeg deltakernes egen vurdering av fiskeristøtten i en politisk kontekst, et viktig supplement til offisielle framstillinger.

Jeg vil likevel legge størst vekt på hvordan intervjuene ga innsikt i prosessene på den korporative arenaen. Flere hadde klare oppfatninger om hva som var problemer ved måten fiskeristøtten ble fastsatt på. Jeg fikk også fram hva som skjedde på ulike tidspunkt i den prosessen som skulle føre fram til at staten og fiskarlaget la fram et anbefalt forslag. Deler av arkivmaterialet viser at det fant sted politiske kontakter underveis, men det var i første rekke intervjuene som ga meg

---

<sup>13</sup> Tidlig i prosjektet ble det lagt opp til en komparativ studie mellom Hovedavtalen og arbeidet i det nasjonale reguleringsrådet. Av kapasitetsmessige hensyn ble studien av reguleringsrådet kuttet ut. De intervjuene hvor det ble lagt spesiell vekt på reguleringssspørsmål har det imidlertid vært mulig å bruke, fordi generelle fiskeripolitiske spørsmål ble berørt og fordi informantene også hadde synspunkter på fiskeristøtten som spørsmål.

I tillegg til egne intervjuer har jeg hatt tilgang til intervjuer som ble gjort med norske informanter i forbindelse med en studie av fiskerinæringen i Norge og Canada. Intervjuene ble gjennomført av Richard Apostle og Knut H. Mikalsen, og resultatene er presentert i Apostle et. al (1998).

<sup>14</sup> Et uttrykk for tilbakeholdenhet er at flere informanter var negative til bruk av båndspiller under intervjuene. De foretrakk i stedet at det ble gjort notater.

informasjon om hva som skjedde og eventuelt når. På samme måte var det nyttig å gå bak det formelle regelverket, og få en viss innsikt i uformell kontakt og hvilken betydning personlige relasjoner kunne ha. Selv om det kan oppfattes som et prosaisk element, ga det også nyttig innsikt å få presentert deltakernes egen forståelse av den andre parten, og deres oppfatning av hvordan man kunne samhandle utenfor den offisielle rammen i en prosess som for mange fortonte seg som preget av konflikt og strategiske manøvre. Informasjonen om uformelle møter, diskusjoner og felles middager var en del av prosessen fram til et resultat, og når observasjon ikke var mulig framsto intervju som det beste alternativet for å få dette fram.

### *Samlet vurdering*

Hvordan kan det empiriske materiale vurderes samlet som grunnlag for å undersøke utviklingen i fiskeristøtten? Jeg skal knyttet kommentarene tre forhold; mulighetene til å vurdere caset ulikt med utgangspunkt i ulike kilder, materialets svakheter, og spørsmålet om generalisering.

Innsamlingen av det empiriske materialet var styrt av et ønske om å fange opp flest mulig sider og detaljer ved beslutningsprosessen om fiskeristøtten. I arbeidet ble bruk av de forskjellige kildene, offisielle dokumenter, arkivmateriale og intervju, sett på som en anledning til å få fram ulike deler og at disse delene skulle utfylle hverandre til et mest mulig helhetlig bilde. Sett i ettertid mener jeg at denne hensikten ble oppnådd. Presentasjonen ovenfor illustrerer også at tilnærmingene bidro til å korrigere det bildet som ville framkommet med bare en av kildene. Når intervjuene ga innsikt i uformelle sider er det et poeng at dette til en viss grad problematiserte det relativt velordnede bildet fra vurderingene i de offisielle dokumentene. Motsatt ville kun bruk av intervju underkommunisert, det som ble vist gjennom arkivmaterialet, at staten og fiskarlaget samarbeidet og la ned en betydelig innsats for å skaffe seg oversikt over den økonomiske situasjonen i norsk fiskerinæring. Dette gjorde at det var et innslag av tilfeldigheter, men at dette kanskje ikke var så stort som enkelte ga uttrykk for når de ble intervjuet. Poenget er således at de ulike kildene gjorde det mulig å prøve ulike påstander mot

hverandre, og at dette hadde betydning for å kunne drøfte forklaringsproblemet knyttet til utviklingen i fiskeristøtten.

Slik det har blitt pekt på ovenfor er det flere svakheter knyttet til den empirien som er samlet inn. Dette kan oppsummeres i form av to typer hovedinnvendinger. Det ene er *kvalitetsproblemet*, som særlig er knyttet til at det fantes hull i arkivmaterialet, at informanter var tilbakeholdne, og at opplysninger var klausulert. Selv om det dermed er mangler, og at dette er mer framtrødende på noen områder enn andre, er det vanskelig å se at dette er en systematisk skjevhet som klart påvirker vurderingene og fører til at konklusjonene dras i en bestemt retning. Dette innebærer at jeg ikke har hatt tilgang til alle detaljer som ideelt sett hadde vært ønskelig, og slik det vil framgå har dette konsekvenser for de vurderinger som kan gjøres av samhandlingen på den korporative arenaen. Jeg er imidlertid ikke sikker på om flere detaljer ville gitt grunnlag for vesentlig andre forklaringer enn de som blir lansert. Men det er lett å se at en åpnere holdning hos enkelte informanter, hvor de kom med mer informasjon og ga uttrykk for personlige vurderinger, hadde gitt et fyldigere materiale med oppfatninger av prosessen og kuttene i overføringene. Det er imidlertid vanskelig å se hvordan en slik supplerings og kontrastering av de offisielle framstillingene hadde vært mulig. Tilbakeholdenhet skyldes etter det jeg kan se ikke vrang vilje, men at denne typen prosesser oppfattes som sensitive og hvor de involverte ikke uten videre ønsker å formidle alle detaljer om sitt engasjement. Det ville heller ikke vært noen løsning å intervju andre utenforstående, fordi de ikke har tilsvarende detaljert informasjon som det involverte deltakere besitter.

Min andre problematisering knytter seg til om *andre typer materiale* hadde vært bedre egnet til å belyse aktiviteten innenfor korporative ordninger. Her oppfatter jeg den vesentlige mangelen at det ikke var anledning til å foreta direkte observasjon av et forløp i denne beslutningsprosessen. Det kan saktens innvendes at da prosjektet startet i 1992 var fiskeristøtten allerede redusert, og partene inne i en fase hvor det allerede var lagt viktige premisser. Likevel hadde kartlegging av bevegelsene gitt førstehånds kjennskap til aktiviteten på den korporative arenaen. Ikke minst kunne det gitt et bedre grunnlag for å vurdere



hvordan det ble argumentert, og for å drøfte nærmere hvordan staten og fiskarlaget handlet overfor hverandre og i forhold til "oppdragsgiverne". Poenget er likevel at det gjennom intervju og dokumenter har kommet fram informasjon som belyser, i alle fall deler, av denne kontakten, og at det ved å følge disse sporene er mulig å påpeke konsekvenser for fiskeristøtten. Denne typen informasjon ville også uansett vært nødvendig. Prosjektet kunne vanskelig vært gjennomført med observasjon som eneste tilnærming.

Denne avhandlingen kan oppfattes som en studie av et *særtilfelle*, fordi det er vanskelig å finne andre eksempler på en tilsvarende utvikling som den markante reduksjonen i overføringene til fiskerinæringen. Støtten over Hovedavtalen for jordbruket har eksempelvis ikke vist samme tendens, selv om det også der har vært kutt. Dersom fiskeristøtten utelukkende oppfattes som et helt spesielt tilfelle, vil det være vanskelig å komme forbi at det hadde vært en fordel å foreta en sammenligning med andre ordninger hvor interesseorganisasjoner deltar i utformingen av offentlig politikk. Gitt vanskene med å samle inn og bearbeide informasjon av den typen som er gjort i forhold til Hovedavtalen for fiskerinæringen ville utfordringen vært formidabel for et prosjekt hvor flere slike ordninger skulle sammenlignes.

Men i en annen forstand er ikke beslutningsprosessen omkring fiskeristøtten så spesiell, fordi arenaene og organiseringen av beslutningsprosessen har fellestrekk med andre ordninger. Det dreier seg derfor om et case hvor den særegne utviklingen gir en spesiell mulighet til å utvikle kunnskap, eksempelvis om hvilke faktorer som tillegges vekt i beslutningsprosesser på korporative arenaer og om hvilken rolle politikerne har. Undersøkelsen av fiskeristøtten er i den forstand ment å være et forsøk på å bidra til den faglige debatten om forholdet mellom interesseorganisasjoner og myndigheter.

## **Avslutning**

I dette kapitlet har jeg skissert hva som gjør det faglig relevant og interessant å bruke utviklingen i fiskeristøtten som utgangspunkt for å studere forholdet mellom stat og interesseorganisasjoner. Reduksjonen i overføringene utfordrer

konvensjonelle oppfatninger om rollen til organiserte interesser i utformingen av offentlig politikk, og støttekuttene er også vanskelig å forklare ut fra tidligere undersøkelser av Hovedavtalen hvor det ble fokusert på årsaker til at overføringene økte. At Norges Fiskarlag kunne godta den motsatte utviklingen, som nær har resultert i avvikling av støtten, utgjør et forklaringsproblem. Hvorfor fiskeristøtten ble redusert, hvordan dette foregikk på den korporative arenaen og i Stortinget, og hva som gjorde at Norges Fiskarlag kunne akseptere reduksjonen er tema for denne avhandlingen.

I forhold til de tidligere undersøkelsene, og for såvidt også den nykorporative tradisjonen, har jeg vektlagt at det må fokuseres på tre forhold. For det første *samhandlingen* mellom staten og fiskarlaget på den korporative arenaen for å kunne vurdere hvordan de har fastsatt fiskeristøtten, og hvordan dette i sin tur har ført til den skisserte reduksjonen i overføringene. For det andre må *Stortingets rolle* studeres nærmere for å klargjøre forholdet mellom parlamentet og en korporativ ordning, og gjennom det drøfte hvilken rolle de folkevalgte har hatt i forhold til endringene i overføringsordningen. Endelig har jeg lagt vekt på at både debatten om interesseorganisasjoners rolle og diskusjonen om fiskeristøtten gjør det nødvendig å ta opp *normative sider* ved den aktuelle ordningen. Beslutningsprosessene på de to arenaene skal analyseres med grunnlag i ulike perspektiver som er basert på henholdsvis strategisk og kommunikativ rasjonalitet, som innebærer ulike oppfatninger om hvordan aktører opptrer i en beslutningsprosess. Perspektivene med tilhørende påstander som forklaring på utviklingen i fiskeristøtten er skissert i dette kapitlet.

Perspektivene drøftes nærmere i de to neste kapitlene. I kapittel *to* utvikles skillet mellom argumenter og forhandlinger som et grunnlag for å analysere hvordan partenes aktivitet på den korporative arenaen førte til reduserte overføringer. Rammeverket for å analysere behandlingen i Stortinget utvikles i kapittel *tre*. Der går jeg gjennom tradisjonelle teorier om forholdet mellom stat og interesseorganisasjoner før henholdsvis oppfatningen om "symbiose" og "deliberativ korporativisme" utvikles på grunnlag av to demokratiteoretiske retninger.

Det empiriske materialet presenteres i fem kapitler. Kapittel *fire* er en deskriptiv presentasjon av Hovedavtalen for fiskerinæringen, den korporative arenaen og beslutningsprosessen om fiskeristøtten. Denne gjennomgangen tjener som et grunnlag for den øvrige empiriske framstillingen. I kapittel *fem* gjennomgås og drøftes behandlingen av prinsipielle spørsmål som sto sentralt i partenes diskusjon, og som fordi de hadde betydning for utviklingen i støttenivået er viktige i denne sammenheng. Det påfølgende kapitlet, *seks*, er en analyse av tau-trekkingen om rammen på overføringene, det deltakerne selv har omtalt som "hestehandelen". Det var i denne fasen støtten ble endelig fastsatt, og jeg forsøker å problematisere forhandlingsinnslaget i beslutningsprosessen. I kapittel *sju* vender jeg tilbake til prinsipielle spørsmål ved fiskeristøtten når det med utgangspunkt i kritikk som ble reist mot disse overføringene problematiseres hva som gjorde overføringene til et legitimitetsspørsmål, spesielt for Norges Fiskarlag. Siste kapittel i denne delen, *åtte*, er en drøfting av Stortingspolitikernes rolle; hvordan deres aktivitet kan analyseres og hvilken betydning deres behandling hadde for reduksjonen i fiskeristøtten.

Kapittel *ni*, avhandlingens siste, er en oppsummering hvor det forsøkes å trekke ut og drøfte generelle sider ved ordninger hvor interesseorganisasjoner har tette relasjoner til statlige myndigheter.

## Kapittel 2

### Argumenter og forhandlinger

#### Innledning

Formålet med dette kapitlet er å utdype perspektivene som skal anvendes for å analysere hvordan aktiviteten på den korporative arenaen førte til reduserte overføringer. Kapitlet er derfor disponert i forhold til skillet mellom perspektivene "argumenter" og "forhandlinger" som skal knyttes til framstillingen hos henholdsvis Jürgen Habermas og Thomas Schelling. Hver av de to hoveddelene er grovt sett er bygd opp etter følgende mønster: a) En allmenn introduksjon av grunnleggende trekk ved de to rasjonalitetsformene. b) Drøfting av hvordan respektivt strategisk og kommunikativ rasjonalitet kan kobles til aktiviteten på den korporative arenaen; c) Formulering av konkrete påstander som gir alternative forklaringer på hvordan partenes handlinger gjorde at reduksjonen i fiskeristøtten kom i stand.

Før jeg starter er det nødvendig med presiseringer på et par områder. Det ene er at jeg i liten grad går inn i den omfattende og komplekse debatten om rasjonalitetsformer, enten det gjelder internt eller mellom ulike retninger. Jeg vil heller ikke redegjøre for Jürgen Habermas' omfattende presentasjon og begrunnelse for kommunikativ rasjonalitet. Gjennomgangen avgrenses til sentrale elementer ved de respektive rasjonalitetsformene som kan anvendes til å analysere korporative arenaer. For det andre er framstillingen av forhandlingsmodeller svært avgrenset i forhold til den omfattende litteraturen på dette området. Som det vil framgå avgrenses framstillingen til modeller hvor kommunikasjon står sentralt, noe som innebærer at eksempelvis aksiomatiske forhandlingsmodeller gis liten plass i framstillingen.

#### FORHANDLINGER

##### Strategisk rasjonalitet

Enhver innføringsbok i mikroøkonomi har forestillingen om *nyttmaksimerende aktører* som basalt utgangspunkt. Enten det dreier seg om konsumenter eller

produsenter i et marked velger de midler for å maksimere forhåndsoppsatte målsettinger. Vurderingene skjer innenfor gitte, faste rammer: Omgivelsene, inkludert andre aktører, er gitte og uforanderlige størrelser, og framtida er forutsigbar (Elster 1979:74). Ut fra en slik avgrensning har aktørene frihet til optimal tilpasning for å nå egne mål (Elster 1984:117). Målrealisering innenfor *parametriske omgivelser* kan synes som et plausibelt utgangspunkt i forhold til antakelsen om perfekte markeder hvor ingen aktørs disposisjoner alene har påvisbare konsekvenser på aggregatnivå (jf. Hovi og Rasch 1993:27f.). Men denne rasjonalitetsformen er problematisk fordi det bare er unntaksvis at andre aktører kan betraktes som gitte størrelser.

Utgangspunktet for *strategisk rasjonalitet*<sup>1</sup> er en tilsvarende oppfatning om at aktører maksimerer sine forhåndsoppsatte målsettinger. Dette er imidlertid en teori om handling under *usikkerhet* der omgivelsene er i endring, men hvor aktørene evner å tenke langsiktig også i ukjente situasjoner. Framfor å utnytte umiddelbare fordeler, som gir et visst utbytte, er de i stand til å velge omveier, eller å ta et skritt tilbake for å utnytte muligheter til større fordeler i framtida (Elster 1979). Det avgjørende skillet ved strategisk rasjonalitet er likevel at andre ikke defineres som faste størrelser, men at aktørene står i et avhengighetsforhold og må samhandle for å nå sine mål. Det dreier seg om "*et forhold mellom intensjonale aktører som betrakter hverandre som intensjonale aktører*" (Elster 1979:75). I vurderinger av hvilke alternativ som skal velges må det derfor gjøres antakelser om hvordan andre vil opptre, og hvordan deres strategiske atferd for å realisere sine mål kan påvirke egne muligheter. Dette innebærer at en aktør som forsøker å realisere sine personlige mål definerer andre som et *middel* for å oppnå dette.

---

<sup>1</sup> Matematikeren John von Neumann regnes som opphavsmann til strategisk rasjonalitet og spillteori gjennom artikler som ble publisert i mellomkrigstida. Innflytelsen ble likevel mest betydelig gjennom boka *Theory of Games and Economic Behavior*, utgitt i 1944 med en revidert utgave i 1947, med Oskar Morgenstern som medforfatter. Både von Neumanns opprinnelige artikler og denne boka var først og fremst skrevet for matematikere. Utviklinga etter andre verdenskrig har på sin side vist at innflytelsen har gått langt utenfor matematikken og inn i samfunnsvitenskapene (Føllesdal. et. al 1984:286, Luce og Raiffa 1957:2f.).

*"Action is conceptualized as the intentional, self-interested behavior of individuals in an objectivated world, that is, one in which objects and other individuals are related to in terms of their possible manipulation. The rationality of action is correspondingly conceptualized as the efficient linking of actions-seen-as-means to the attainment of individual goals."* (White 1988:10)

Rasjonalitet innebærer generelt et krav om reflekterte aktører som har velbegrunnede standpunkt i forhold til sine handlinger, og at det er overensstemmelse mellom det aktøren gjør og handlingens sosiale kontekst (Eriksen 1993b:28f., Føllesdal 1988). Dette innebærer at aktørers handlinger kan vurderes, og at det er etablerte målestokker som gjør det mulig å evaluere rasjonaliteten ved en handling, og endelig at det er mulig kritisere aktøren for at vedkommende eventuelt burde eller kunne handlet på en annen måte (Eriksen 1993b:29). Målestokkene, og dermed kritikken, vil imidlertid variere med hvilken type rasjonalitetsform som legges til grunn. Jon Elster har formulert tre krav for at en handling skal være strategisk rasjonell.

*"First, it must be the best means of realizing a person's desire, given his beliefs. Next, these beliefs must themselves be optimal, given the information available to him. Finally, the person must collect an optimal amount of evidence - neither too much nor too little."* (Elster 1989c:30, Elster 1989d:4)

Ut fra denne oppfatningen kan det stilles flere bestemte krav til aktører som handler strategisk. Et slikt krav er knyttet til at aktøren har *kunnskap* som gjør det mulig å evaluere handlingsalternativer. Det kan imidlertid ikke innebære at aktører har kjennskap til alle mulige handlingsalternativer. Herbert Simon påviste at dette er en umulig forutsetning, og i forhold til spillteori er det logisk inkonsistent å ha et slikt utgangspunkt. For et slikt informasjonsgrunnlag innebærer fullstendig oversikt over handlingsalternativ, også hvordan andre vil respondere og handle. Da vil det ikke være rom for strategier og handling under usikkerhet, og strategisk rasjonalitet reduseres til parametrisk rasjonalitet (Young 1975a:13f.)<sup>2</sup>. Løsningen

---

<sup>2</sup> "... in general, there is no possibility of what we called parametrization that would enable each agent (player) to behave as if the actions of the others were given. In fact, it is very lack of parametrization which is the essence of a game." (Carl Kaysen, sitert i Schelling 1980:87)

på informasjonproblemet er å formulere et generelt utgangspunkt om at en rasjonell aktør foretar en optimal tilpasning ut fra omstendighetene (Elster 1989c:24). For det andre må aktører ha *konsistente preferanser og oppfatninger*. Et tredje krav knyttes til at aktøren *foretar vurderinger*, reflekterer over tilgjengelig informasjon. Et ytterligere krav er at valg skjer innenfor en ramme der aktøren er *autonom* og at resultater ikke framkommer som et resultat av konformisme (Elster 1983a:Ch 1, Hovi og Rasch 1993:24). Dette innebærer et skille til kontekstuell rasjonalitet, som kjennetegner situasjoner hvor en aktør handler i samsvar med normer i samfunnet (White 1988:18).

### **Forhandlinger**

Spennvidden i forhandlingsfeltet er en årsak til at det er problematisk å peke ut en dominerende definisjon som gir en uttømmende beskrivelse av forhandlinger og hvordan denne typen aktivitet skal avgrenses. Definisjoner er generelle og upresise, og det er også uenighet mellom forskere om hva om skal forstås med forhandlinger (Young 1975a:4). Følgende definisjon indikerer noen vesentlige elementer:

*"Bargaining can (...) be defined as a means by which two or more purposive actors arrive at specific outcomes in situations in which: (1) the choices of the the actors will determine the allocation of some value(s), (2) the outcome for each participant is a function of the behavior of the other(s), and (3) the outcome is achieved through negotiations between or among the players."* (Young 1975a:5)

I tråd med begrepet om strategisk rasjonalitet er byggesteinen *strategiske aktører* som søker å realisere gitte mål med minst mulig kostnader, og hvor det er et *avhengighetsforhold* som gjør at utfall er betinget av andres handlinger. Hensikten med forhandlinger er å påvirke andre til å handle på andre måter enn det de vurderte som gunstigst i utgangspunktet. Dette forutsetter *interessekonflikt*, men det impliserer ikke nødvendigvis at forhandlinger er en direkte konfrontasjon mellom aktører med ufravikelige standpunkter. I den grad forhandlinger er en form for "krigføring" gjør en relativt sterk orientering i retning av en løsning at det dreier det seg om en "begrenset krig". Aktørene ønsker å unngå at trusselen om bruk av

sterke virkemidler må iverksettes (Schelling 1980:6). Ut fra dette kan forhandlinger forstås som en prosess hvor relasjonene mellom aktørene er preget av både *felles og konflikterende interesser*. De har på den ene siden konflikterende oppfatninger om hvilke mål de ønsker å realisere og hvilke løsninger som bør velges. Samtidig vil forhandlinger gi bedre resultater sammenlignet med det som oppnås uten at de involverte engasjerer seg i en slik prosess. Aktørene har derfor en felles interesse i, og vil bidra til at det forhandles fram et resultat (Elster 1989a:50). Aktørene kan ses på som *kooperative antagonist*:

*"Such disputants recognize that they have differences of interests; they would like to find a compromise, but they fully expect that all parties will be primarily worried about their own interests."* (Raiffa 1982:18)

Forhandlinger er dermed prosesser hvor aktører tar sikte på å minimere egne tap, og oppnå løsninger som ligger nærmest mulig egne målsettinger (Bacharach og Lawler 1981:ix), men ikke nødvendigvis på en måte som er ydmykende eller gir andre deltakere et svært dårlig resultat. Det er imidlertid grunn til å presisere at dette ikke er den eneste måten å oppfatte forhandlinger på. Både fullstendig kooperasjon og fullstendig motsetning (antagonisme) kan forekomme, men i diskusjoner av forhandlinger tas det ofte utgangspunkt i mellomformer (Elster 1989a, Raiffa 1982, Schelling 1980).

I en samling av artikler med ulike innfallsvinkler på forhandlinger tar Oran Young (1975) utgangspunkt i tre hovedretninger i studiet av dette feltet, og skiller mellom spillteoretiske, økonomiske og manipulative modeller. Hver av modellkategoriene rommer relativt stor bredde i tilnærming. Jeg skal kort skissere de to første, men vil av naturlige grunner legge særlig vekt på den siste.

Et viktig siktemål med de *spillteoretiske forhandlingsmodellene* er å predikere hvilke løsninger som vil komme ut av aktørenes strategiske manøvre. Prediksjonene har basis i at aktørene gjør kalkulasjoner, og utvikler presise antakelser om hvordan aktørers handlinger vil påvirke hverandre. Forhandlinger



blir dermed et spørsmål om å utarbeide kalkyler som klargjør, og tallfester, sammenhenger om sannsynligheten ved aktørers valg. Mulighetene for å gjøre presise beregninger er basert på et sett av forutsetninger: Aktørene er en avgrenset gruppe, og det forutsettes at de opptrer rasjonelt. Hver enkelt aktørs gevinstfunksjon er kjent. Det innebærer at aktørenes handlingsalternativer og strategier er kjente og ligger fast, og også at nyttefunksjonen til hver enkelt er klarlagt. Endelig er utgangspunktet for modellene at aktørene har svært begrensede muligheter til å kommunisere (Young 1975:23).

De *økonomiske modellene*, som gjerne tar for seg forhandlinger mellom to parter som er uenige om økonomiske forhold (penger), har et større *dynamisk element* med fokus på både prosessen og sluttresultatet<sup>3</sup>. Forhandlinger er en prosess med gradvis tilnærming mellom partene, og hvor "innrømmelsesmekanismen" står sentralt. Innrømmelsene, og skrittene, er basert på at den enkelte aktør på hvert steg i forhandlingsprosessen foretar en vurdering av tap og vinning, det vil si valget mellom fortsatte forhandlinger eller brudd. Vurderingsgrunnlaget er den enkeltes nyttefunksjon som forutsettes å ligge fast. Et poeng med de økonomiske modellene er at forhandlingsprosessen skal ende med en Pareto-optimal løsning. Også her er det nødvendig med kjennskap til andre aktører, men i motsetning til den foregående modelltypen dreier det seg om vurderinger og forventninger, ikke eksakte prediksjoner. Håndteringen av informasjonsspørsmålet gir et skille mellom modellene. Frederik Zeuthens tilnærming innebærer at aktørene forutsettes å besitte perfekt informasjon, og at behovet for en strategi opphører<sup>4</sup>. En

---

<sup>3</sup> Et av utgangspunktene for økonomiske modeller er forhandlinger knyttet til fastsettelse av lønn. Forhandlinger innenfor disse modellene faller innenfor termen bilaterale monopoler, som innebærer at to selvstendige parter må bli enige om betingelsene for at et bytte skal finne sted. Uten at de kommer fram til en løsning vil det ikke finne sted noe bytte.

<sup>4</sup> Utgangspunktet hos Zeuthen om perfekt informasjon innebærer at andre aktører gjøres parametriske, deres handlinger ligger fast, og at det av den grunn ikke er nødvendig å handle strategisk. Hans modell åpner imidlertid opp for at aktørene tilpasser seg gjennom framsetting av krav og motkrav (Young 1975:135f.). Andre representanter for denne retninga har forlatt en posisjonen med perfekt rasjonalitet, og ifølge Oran Young (1975:142) er det uklart hvilke rasjonalitetsforutsetninger de økonomiske modellene bygger på.

annen type modeller i denne gruppen trekker inn læring hvor aktørene tilpasser seg ut fra andres handlinger. Dermed kan ikke strategien fastlegges på forhånd.

Til tross for det dynamiske elementet innebærer forutsetningene at økonomiske modeller gir en relativt *mekanisk forståelse* av forhandlinger. For også i disse modellene er det flere forhold som gjøres parametriske for å kunne predikere utfall. Forenklingene gjelder ikke minst aktørene: Rasjonalitetsforutsetningen er stram og nyttefunksjonen gjøres stabil over tid. Forhandlingene forutsettes å foregå mellom to individuelle aktører, slik at bedrifter, organisasjoner eller andre typer koalisjoner faller utenfor. Man baserer seg også på forenklinger med hensyn til aktørenes kontroll av ressurser i forhandlingene, for eksempel ved å forutsette samme mengde ressurser tilgjengelig. Selv om det åpnes for en viss læring er likevel bildet av aktørene relativt statisk. Det understrekes blant annet ved at aktørers forhandlingsegenskaper og -evner ikke inngår i modellene (Young 1975:131ff.).

Ingen av disse modelltypene framstår som spesielt relevante for å undersøke utviklingen i fiskeristøtten. De stringente forutsetningene i modellene lar seg vanskelig gjenskape i reelle og komplekse beslutningsprosesser som jeg er opp-tatt av her. Dessuten er et annet problem den statiske aktøroppfatningen, som i liten grad trar hensyn til at deltakerne kan påvirke hverandre gjennom interak-sjonen, og at samhandlingen fører til endringer i preferanser og dermed innvirker på resultatet. I tilknytning til dette blir den viktigste innvendingen manglende vekt-legging av kommunikasjon mellom partene. Dermed berøres ikke et vesentlig problem i tilknytning til forhandlinger; å få til kommunikasjon slik at aktører snakker med og lytter til hverandre (Raiffa 1982:337). Resonnementet er rimelig enkelt: For å nærme seg hverandres posisjoner, og oppnå akseptable resultater, kreves det at aktører utveksler informasjon i en eller annen form. Så langt er det ikke rede-gjort grundig for den korporative arenaen under Hovedavtalen for fiskerinæringen, men jeg antar at utfallene må forstås som resultat av at staten og Norges Fiskarlag hadde mulighet til å kommunisere med hverandre, og dermed kunne påvirke hverandres standpunkt. Dette må også være utgangspunkt dersom det skal tas

hensyn til at beslutninger ikke kun foregikk på den korporative arenaen, men at omgivelsene hadde betydning for aktørene og dermed for utfallene. Dette gjør det mere interessant å gå dypere inn i den tredje typen modeller hos Young (1975), hvor kommunikasjon og partenes utveksling av informasjon gis sentral plass.

### **Forhandlinger som manipulering**

Tre elementer kjennetegner modeller der forhandlinger forstås som manipulasjon. For det første dreier det seg om aktører som opptrer strategisk for å berede grunnen for løsninger som i størst mulig grad er til egen fordel. Poenget er å få andre til å være mest mulig ettergivende gjennom det budskapet som kommuniseres. Dessuten skjer handlinger ut fra et *informasjonsgrunnlag* som ikke er optimalt. Man vet ikke nøyaktig hvilke målsettinger andre deltakere har, hvordan de bedømmer situasjonen, hvilke strategier de vil velge for å realisere sine mål, og ikke minst i hvilken grad og hvorfor de endrer oppfatning underveis i prosessen.

Et element som særpreger denne typen modeller, er forståelsen av *forhandlinger som kommunikasjon* og betydningen dette har for resultatene. Aktører møter med ulike fortolkninger av en foreliggende situasjon, og det eksisterer usikkerhet med hensyn til hva som vil bli resultatet. Det er gjennom kommunikasjon, i dette tilfellet forstått som manipulasjon, en aktør kan påvirke andres oppfatninger av den foreliggende situasjonen og formidle informasjon om hvilke løsninger en selv kan akseptere. Dette skjer blant annet gjennom selektiv kommunikasjon, og ved å framstille egen posisjon på en måte som gjør at andre settes under press.

*"...bargaining is the manipulation of the information of others in the interests of improving the outcome for one's self under conditions of strategic interaction."*  
(Young 1975:304)

Dermed kan ikke aktørenes preferanser betraktes som "gitte størrelser". Gjennom forhandlingsprosessen kommer aktørene med innrømmelser og endrer oppfatning med hensyn til hvilke løsninger som kan aksepteres. Forhandlinger har et dynamisk preg ved at de involverte utvikler nye premisser og vurderinger av ulike

resultater underveis i prosessen. Organiseringen og gjennomføringen av forhandlinger legger altså klare premisser for det endelige resultatet. Handlinger skjer under et betydelig element av *usikkerhet*, og ved at aktørene kan endre standpunkt får forhandlingene et åpent og *uforutsigbart* preg. Sluttresultatet er ikke nødvendigvis Pareto-optimalt, og selv om det foretas vurderinger av gevinster og tap trenger ikke den endelige løsningen være valgt ut fra en klar økonomisk vurdering av krav/motkrav i forhold til kostnadene ved en konflikt. Det er også vanskelig å lese av resultatet som en funksjon av kjennetegn ved deltakerne, for eksempel deres finansielle styrke eller den kunnskapen de har tilgjengelig. I stedet legges det vekt på at utfall kan forstås i lys av den *taktikken* som de involverte har anvendt gjennom forhandlingsprosessen (Schelling 1980:22).

Sett fra deltakernes side er forhandlinger dermed et spørsmål om å finne virkemidler i form av *trusler* og *løfter* som gjør at andre deltakere trekker tilbake - som regel reduserer - sitt krav, og på den måten kommer med innrømmelser. Eventuelle innrømmelser kommer fordi andre aktører vurderer og vil unngå skadevirkningene dersom truslene realiseres, eller fordi de aksepterer og antar at andre deltakere vil holde løfter som er gitt. For å minimere egne tap gjelder det å underbygge sitt krav på en måte som gjør at egne tilbakeskritt er små, mens andre må akseptere større avstand i forhold til sitt opprinnelige utgangspunkt. Også her må forhandlinger forstås som en prosess preget av en gradvis utvikling, en skrittvis prosess, der partene nærmer seg hverandre. Forhandlinger kan imidlertid også bli kortvarig når en av deltakerne starter med et ultimatum som må godtas eller forkastes uten at andre kan komme med motkrav (jf. Midgaard 1983a:156).

Manipulasjon henspiller på et sterkt innslag av strategi, gjerne tolket i negativ forstand. Stikkord som utpressing, løgner og trusler gjør manipulasjon til en teknikk for å realisere egne målsettinger der andre ensidig oppfattes som et middel. Slik sett ligger det tett opp til en avgrensning av strategisk rasjonalitet slik det er presentert foran. I sin diskusjon legger Oran Young (1975) vekt på at manipulasjon må forstås som et *vidt begrep*, og at ulike forhandlinger foregår på et kontinuum mellom kooperasjon og konflikt. Dette gjelder også for Thomas

Schelling (1980), som er en ledende representant for denne retningen. Han legger særlig vekt på at begrenset informasjon hos andre aktører gir mulighet til å utøve strategisk atferd. I den videre framstillinga skal jeg derfor ta utgangspunkt i hvordan Schelling oppfatter en forhandlingsprosess hvor utgangspunktet er strategisk handlende aktører.

### **Schellings forhandlingsprosess**

Denne framstillingen av posisjonen til Thomas Schelling er knyttet til fire forhold; fokuspunkter, selvbinding, trusler/advarsler samt mulighetene til å manipulere andre. Slik det framgår er et felles underliggende tema i framstillingen hva som kan bidra til at en aktør får troverdighet i forhandlinger.

#### *Implisitt koordinering og fokuspunkter*

Schellings diskusjon av samhandling er dels en framstilling hvor aktørene er uten mulighet til kommunikasjon, men tankegangen anvendes også i sammenhenger hvor det foreligger eksplisitte muligheter til koordinering. Den siste er mest interessant her, men med bakgrunn i framstillingen av den første formen er påstanden at forhandlinger er konvergerende uavhengig av muligheten til kommunikasjon mellom partene. Det skjer en skjult kommunikasjon - og dermed tilnærming - gjennom aktørenes fortolkning av situasjonen, og deres forventninger om hva andre vil akseptere (Schelling 1980:73).

*"Each party's strategy is guided mainly by what he expects the other to accept or insist on; yet each knows that the other is guided by reciprocal thoughts. The final outcome must be a point from which neither expects the other to retreat; yet the main ingredient of this expectation is what one thinks the other expects the first to expect, and so on.(...) These infinitely reflexive expectations must somehow converge on a single point, at which each expects the other not to expect to be expected to retreat." (Schelling 1980:70)*

Implisitt i enhver forhandlingssituasjon, også de hvor det foregår eksplisitt kommunikasjon, vil derfor *fortolkning* være sentralt. Det må avklares hva andre kan akseptere, og dermed hva som er ens eget handlingsrom. Innenfor Schellings analyseramme er det nemlig ikke slik at aktører er låst gjennom reglene for sam-

handlingen, eller at forhandlinger opphører når aktører besitter svært god informasjon om sine omgivelser (Crawford 1991:276). I forhandlingssammenheng vil det som regel være flere mulige løsninger som er akseptable, og det gjelder å avklare andres posisjon og få fram hvor en selv står. Det er derfor viktig å kunne "lese situasjonen", og å fortolke det implisitte budskapet som ligger i omstendighetene og samhandlingen. Enten striden står om økonomiske midler eller territorier vil et viktig premiss for resultatet legges gjennom hvordan problemet formuleres i utgangspunktet, og hvordan partene er blitt enige om å behandle det aktuelle spørsmålet (Schelling 1980:69).

Et poeng i forståelsen av forhandlingsprosessen hos Schelling, er at aktørene gjennom fortolkningsprosessen hver for seg forsøker å avklare hva som kan fungere som mulige *fokuspunkter* (focal points). Fokuspunktene er "møtesteder" i den forstand at aktørene har en antakelse om at de involverte kan enes om dette som et resultat, det er her deres forventninger koordineres. Disse møtestedene er ikke tilfeldig valgte punkter på et kontinuum. Ved siden av å representere et tilfredsstillende resultat må de skille seg ut og framstå som naturlige stopp-punkter i tautrekkingen mellom de involverte partene. Aktørene må kunne "sette seg fast", og forsvare hvorfor de mener denne posisjonen er så viktig at man ikke vil gi seg ytterligere. Poenget er selvsagt at punktene må kunne identifiseres av andre som en plassering det skal mye til før man oppgir<sup>5</sup>. Et fokuspunkt kjennetegnes derfor av sine *kvalitative egenskaper*, sjelden av å være en kvantitativ størrelse.

Troverdighet er ut fra dette knyttet til at en aktør kan begrunne hvorfor en bestemt posisjon er valgt framfor andre. Ved forhandlinger om økonomiske overføringer er det slik sett grunnleggende for en interesseorganisasjon å begrunne hvorfor de krever en støtte på 1500 millioner, og hva som gjør at det ikke er tilstrekkelig med 1200, 1300 eller 1400 millioner. Og for å underbygge at beløpet ikke er framkommet tilfeldig, er det også viktig å få fram hvorfor det ikke er satt høyere. En

---

<sup>5</sup> Uten denne typen forståelse og realisme kan aktører overdrive sin utgangsposisjon, og må gjennomføre store tilbaketog. Dersom de presses tilbake og ikke har greid å etablere troverdige stopp-punkter kan forhandlingene ende som et ydmykende nederlag (jf. Schelling 1980:111).

arbeidstakerorganisasjon må derfor grunnleggende hvorfor det er nødvendig med en lønnsvekst på 1,1 prosent, og ikke 0,8 eller 1,4 prosent.

Schellings påstand er at numeriske størrelser ofte er lite egnet til å binde seg fast, de gir få muligheter til å "hvile" seg. En kvantitativ binding er lite betryggende sammenlignet med den forpliktelsen som følger av kvalitative forsikringer og begrunnelser. For eksempel gir det større tyngde til et krav eller tilbud når det kan vises at beløpet er basert på et regnestykke hvor det følges prinsipper som lik lønn mellom ulike grupper, deling av utbytte o.l. (Schelling 1980:34). Den som binder seg til prinsipper kan være mer villig til å ta et tap framfor å måtte gi avkall på prinsippet, fordi man faktisk verdsetter det høyere enn for eksempel de økonomiske resultatene man kan oppnå ved å oppgi prinsippet. Gir man opp kan det være en bedre strategi å gå ned med flagget til topps (Elster 1992a:121, Frank 1988:167ff.). Når forhandlinger dreier seg om prinsipper, ikke bare penger, blir det også vanskelig for en motpart å finne noen målestokk for hva andre aksepterer eller forkaster, og hvor langt de er villig til å gå. Hvor dypt er prinsippet rotfestet, og kan det oppgis for et større tilbud?

#### *Om å binde seg selv*

Poenget om "kvalitative møtesteder" illustrerer at det i forhandlinger er viktig å avklare hvor andre kan sette seg fast. Dersom man selv kan finne slike punkter kan det styrke egne muligheter på en måte som gjør at andre deltakere må bevege seg. I dette ligger en oppfatning om at styrke i forhandlingssammenheng ikke er knyttet til å ha større manøvreringsrom enn andre, men at det er en bedre strategi å *redusere sin egen handlefrihet*. Tankegangen kan enkelt formuleres slik: Gjennom å binde seg til en bestemt posisjon, i form av hva man kan akseptere - og ikke godta - av resultater, vil en aktør forsøke å sikre at det er andre som må bevege seg og gjøre innrømmelser. En aktør som har handlefrihet har også frihet til å gjøre innrømmelser.

*"...in bargaining, weakness is often strength, freedom may be freedom to capitulate, and to burn bridges behind one may suffice to undo an opponent."* (Schelling 1980:22)

Poenget er dermed å finne en *troverdige posisjon* som godtgjør at det er svært vanskelig, kanskje til og med umulig, å bevege seg og komme med nye innspill i form av krav eller tilbud. Et eventuelt resultat gjøres dermed avhengig av at utspillene kommer fra andre, eller sagt på en annen måte at de lettere kan forlate sin posisjon og godta løsninger som ligger lengre fra deres målsettinger. Avslutningen er suksessfylt når det siste og avgjørende skrittet kommer fra andre, og skrittet innebærer at den andre må gi konsesjoner til deg uten at det nødvendigvis føles som noe tap.

*"In bargaining, the commitment is a device to leave the last clear chance to decide the outcome with the other party, in a manner that he fully appreciates; it is to relinquish further initiative, having rigged the incentives so that the other party must choose in one's favor."* (Schelling 1980:37)

For at en posisjon skal være troverdig kreves det derfor at det tydeliggjøres hvorfor aktøren har vanskeligheter med å bevege seg vekk fra dette punktet, og hvorfor *manglende rettemuligheter* medfører at handlingsfriheten generelt er begrenset. Et eksempel på dette er når en arbeidsgiver kan klargjøre at vedkommende har inngått en avtale med en annen fagorganisasjon som setter en grense for hva andre grupper kan tilbys i lønnsøkning. En annen type frihetsbegrensninger er mindre definitive, slik tilfellet er når representanter for en fagorganisasjon sier at deres forhandlingsfullmakt er begrenset. Et redusert lønnskrav krever behandling i deres landsstyre, og en samling av dem vil forsinke forhandlingene betydelig. I slike tilfeller vil begrensningene illustreres ytterligere dersom det kan anskueliggjøres at landsstyrebehandling ikke vil rokke ved det framlagte kravet og derfor være fånyttet.

Et virkemiddel for å oppnå forhandlingsstyrke er derfor å manipulere omgivelsene. En aktør har eksempelvis bundet seg gjennom organiseringen av forhandlings-



apparatet, eller ved å ha redusert løsningsmulighetene på forhånd ved å påvirke holdningene hos oppdragsgiverne. I samme retning kan også signaler til omgivelsene fungere. Ved å sende ut sterke meldinger om hva som er et akseptabelt resultat gjør hensynet til ens rykte det vanskelig å trekke seg. Av den grunn kan en viktig side ved forhandlinger være om de foregår i offentlighet eller ikke (Schelling 1980:29f.).

Utsagnenes mulige betydning vil henge sammen med at de har et innhold som kobler dem til forhold utenfor forhandlingsarenaen, enten det dreier seg om utløsning av trusler eller innfrielse av løfter. For eksempel: *"Dersom kravet om redusert arbeidstid imøtekommes vil fagforeninga forplikte seg til å avstå fra nye lønnskrav. Hvis arbeidstida ikke reduseres vil medlemmene gå til streik."* Sagt på en annen måte settes utsagnene inn i en *kausalkjede* der responsen potensielt kan utløse en reaksjon utenfor selve forhandlingsarenaen. Denne kjeden må oppfattes som reell av de andre deltakerne i forhandlingene. Troverdigheten ved en posisjon er av den grunn også knyttet til at den påståtte *kausalkjeden* *anskueliggjøres* på en måte som gjør at det er stor sjanse for at det kan bli utløst aktivitet utenfor forhandlingsarenaen.

### *Trusler og advarsler*

Å delta i forhandlinger kan oppfattes å dreie seg om anvendelse av makt, men ut fra Schelling kan det betegnes som en prosess hvor aktører forsøker å *utnytte et maktpotensiale* for å få mest mulig igjen for en selv.

*"Deterrence is concerned with the exploitation of potential force. It is concerned with persuading a potential enemy that he should in his own interest avoid certain courses of activity."* (Schelling 1980:9)

Når en aktør framsetter en trussel har vedkommende ikke ønske om at det vil bli nødvendig å gjennomføre den. Poenget med forhandlinger er heller et arrangement for å unngå kostnadene knyttet til anvendelsen av sterke virkemidler, og den "perfekte trussel" er derfor den som gir uttelling uten å ha blitt realisert. Å

manøvrere i en forhandlingssammenheng betinger dermed at aktører behersker en *vanskelig balansegang*. På den ene sida skal de tydeliggjøre en årsakskjede for å sette press på andre. Samtidig må de manøvrere seg i en posisjon som gjør at man slipper belastningen ved å effektuere det siste leddet i kjeden.

Det er i en slik sammenheng Jon Elster (1992a) plasserer seg med skillet mellom advarsler og trusler. En *trussel* er basert på en *dobbel betingelse* ved at det kreves handlinger fra både avsender og mottaker: A kommer med et utsagn overfor B, og dersom ikke sistnevnte innfrir kravet må A effektuere trusselen gjennom en beslutning. Iverksettelse av en streik er et eksempel på dette. *Advarsler* kjennetegnes på sin side av en *enkel betingelse* fordi det foreligger en automatisk utløsningsmekanisme: Dersom B ikke opptrer i tråd med advarselen fra A vil virkningen komme uansett hva A foretar seg, fordi reaksjonen er utenfor A's kontroll. Det er tilfelle når det foreligger mulighet for spontane medlemsaksjoner uten at det er vedtatt noen streik. Fordelen med advarsler må øyensynlig være at ansvaret for iverksettingen ikke kan belastes A, og Elsters poeng er at det vil være gunstig å kunne erstatte trusler med advarsler. Selv om det kan være en forskjell mellom trusler og advarsler vil jeg anta at begge kan være belastende for den som framsetter dem, fordi det i tilfeller med advarsler kan stilles spørsmål ved hva som kunne vært gjort annerledes og om A kunne forhindre selvutløsningen. Skal A holdes skadefri betinger det at man godtgjør at reaksjonen ville kommet uansett. Det gjelder i situasjoner med *skinnadvarsler* der grunnlaget for trusselen ifølge Elster er irreversible handlinger som A har gjennomført, eksempelvis ved å hisse opp medlemmene på forhånd. For en leder er det heller ikke nødvendigvis lett å anvende *forkleddede trusler* og påstå at medlemmene, uavhengig av hans oppfatning om det motsatte, vil gå til ulovlige aksjoner. Da vil både organisasjonen og lederen kunne komme i vanry. Organisasjonen fordi den ikke oppfattes som en seriøs partner, lederen fordi vedkommende har svak autoritet og oppfattes som en svak aktør på forhandlingsarenaen (Elster 1992a:123ff.).<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> I forhold til korporative ordninger synes dette å være en relevant innvending mot Elster. Organisasjonene som er gitt en privilegert posisjon er trukket inn nettopp fordi ledelsen har autoritet overfor medlemmene, og organisasjonene har forpliktet seg til ikke å gjennomføre "ville"

### *Sannhet, tillit og kompromiss*

Samtidig som Schellings teori er en tilnærming med vekt på strategisk interessehevding, legges det vekt på at det er grenser for hvor langt det er mulig å gå i retning av å manipulere andre. Ikke minst gjelder det med hensyn til i hvilken grad det kan *manipuleres med sannheten*. For å ha noen reell virkning må trusler og løfter kunne gjennomføres, noe som innebærer at de må relatere seg til aktørene og den institusjonelle konteksten de står innenfor. En trussel om streik krever eksempelvis at medlemmene innenfor vedkommende fagorganisasjon faktisk er villig til å iverksette arbeidsnedleggelse, og at det kan sannsynliggjøres overfor motparten at trusselen i høyeste grad er reell.

*Løgner* er derfor bare anvendelig dersom den kan framstå som en sannhet. Framføringen og begrunnelsen må være slik at det som er usant oppfattes å være en realitet. Men å manipulere med informasjon eller enda mer direkte å framføre en bløff er i flere henseender kostbart. Dels følger det sosiale kostnader i form av svekket tillit ved å bli avslørt, noe som igjen kan redusere mulighetene for å nå fram i forhandlingene. Den som lyver kan også vikle seg inn i et sett av motsigelser, og løgner som ekstra trekk-kraft kan utvikle seg til at man fanges i sitt eget nett. En løgn må passe inn i en større sosial sammenheng, og er også nødvendig å underbygge gjennom fakta og argumenter. Sammenlignet med å presentere sannheten er det langt *vanskeligere* og mer *kostnadskrevende* å produsere beviser som gjør at en løgn får karakter av å være en kjensgjerning.

*"To prove the truth about our health we can call on a reputable doctor; to prove the truth about our costs or income we may let the person look at books that have been audited by a reputable firm or the Bureau of Internal Revenue. But to persuade him of something false we may have no such convincing evidence."*  
(Schelling 1980:23)

Samtidig er det grunn til å poengtere at forhandlinger ofte inngår i et mer *omfattende interaksjonsmønster*, og at dette har betydning for hvordan det er

---

aksjoner.

mulig å opptre. Delvis fordi aktørene kan møtes i andre sammenhenger, men også fordi forhandlinger repeteres og bygger på hverandre. Hva som blir kommunisert til andre har derfor ikke bare konsekvens for den foreliggende situasjonen, men relateres til en kjede av forhandlinger hvor man bygger på fortidige hendelser, ikke minst legger premisser for framtida. Både det å forsøke seg på en bløff og komme med løfter vil påvirke eller begrense mulighetene for framtidige taktiske manøvre, og legge premisser for de forhandlingsresultatene som lar seg realisere. Tillit er også viktig i forhold til sluttresultatet.

Resultatet som to eller flere aktører kommer fram til i form av en avtale som blir akseptert har karakter av å være et *kompromiss*. Med det forstår vi at de involverte ikke har gitt opp sine målsettinger gjennom prosessen, men de innser at det ikke er mulig å komme lengre gjennom å presse hverandre ytterligere. Resultatet vurderes ikke som optimalt, men aksepteres som bedre enn ingen avtale. Et kompromiss i lys av et strategisk handlingsmodus innebærer dermed at aktørene har ulike grunner for å gi sin tilslutning til resultatet, og at man kanskje legger vekt på andres vrangvilje for å begrunne at utfallet ble suboptimalt i forhold til forventningene (jf. Eriksen og Weigård 1992:486).

Kompromiss kan derfor være en skjør løsning, og som fordrer at resultatet innebærer en viss likeverdighet mellom de involverte. Klare vinnere er derfor vanskelig å definere i tilknytning til forhandlingers kompromiss. Dette må ses i sammenheng med at et grunnleggende problem er å etablere *tillit* mellom forhandlingsaktører. Forhandlinger fordrer at aktører ikke står i et fullstendig konfliktforhold til hverandre. Det må etableres et modus vivendi som gjør at det er mulig å stole på de andre under forhandlingsprosessen, og at de overholder eventuelle avtaler (Schelling 1980:53). Dette medfører på sin side at det er grenser for hvor langt aktører kan gå i retning av å manipulere forhandlinger til fordel for seg selv.

Det som trer fram i framstillingen hos Schelling er en aktør som er *betinget manipulerende*, og som ikke uten videre kan anvende andre som middel i et taktisk spill. Spesielt i tilfeller hvor aktører vil møtes igjen flere ganger vil det være behov for at relasjonene mellom forhandlingsdeltakerne vedlikeholdes på en måte som gjør at nye forhandlinger kan gjennomføres. Å forhandle er dermed ikke bare et spørsmål om å oppnå et best mulig resultat, men også om å drive fram og opprettholde et *tillitsforhold* mellom deltakerne på en forhandlingsarena. Fordelene ved å bedra andre kan representere en svært kortsiktig gevinst, som det kan være nødvendig å betale tilbake med høy rate.

### SCHELLINGS FORHANDLINGSPROSESS

*Mål:* Oppnå resultat som ligger nærmest mulig egne målsettinger.

*Problem:* Realisering er avhengig av andres handlinger, og hva de er villig til å akseptere.

*Strategimål:* Bringe andre nærmest mulig egen posisjon.

*Strategi:* Forsøke å binde seg selv til bestemte løsninger for å hindre at man må gi mest mulig selv. Bindingspunktet må med andre ord aksepteres av andre, og de må bevege seg i forhold til dette.

*Forutsetning:* Bindingen - og dermed trusselen eller løftet - må være troverdig. Andre må oppfatte og godta at aktøren ikke vil flytte seg.

*Implikasjon:* Trusler og løfter må kunne antas å ha rot i virkeligheten.

*"What makes many agreements enforceable is only the recognition of future opportunities for agreement that will be eliminated if mutual trust is not created and maintained, and whose value outweighs the momentary gain from cheating in the present instance. Each party must be confident that the other will not jeopardize future opportunities by destroying trust at the outset." (Schelling 1980:45).*

Deltakerne i forhandlinger må dermed være i stand til å beherske *balansen* mellom det *manipulerende* og det som fører partene sammen, og virker *integrerende*. Resultater kan derfor ikke bare gi egne fordeler. Det er også nødvendig å sikre at andre godtar prosessen og løsningene fordi deres interesser tilgodeses. På den bakgrunn er det grunnlag for å anta at forhandlingsprosesser og det kompromisset man kommer fram til, for å ha legitimitet i form av akseptasjon, må ha grunnlag i at det eksisterer en viss *toleranse* mellom involverte aktører (jf. Carter 1984:446).

De økonomiske eller materielle elementene kan ikke stå alene, resultater må også kunne tilfredsstille krav som går ut over dette.

### **Schelling og fiskeristøtten**

Denne gjennomgangen av strategisk handling med spesiell vekt på Thomas Schellings forståelse av forhandlinger gir grunnlag for å presisere påstanden fra innledningskapitlet. Denne var formulert på følgende måte:

(K1) *"Aktiviteten på den korporative arenaen har hatt karakter av forhandlinger, hvor staten presset Norges Fiskarlag til å godta reduksjoner i fiskeristøtten til tross for at dette var i strid med organisasjonens målsetting."*

Et første forhold som kan utkrystalliseres knytter seg til kvalitative forhold. I forrige kapittel ble det pekt på at prinsipielle spørsmål har vært framme i debatten om overføringene, og det er grunn til å undersøke hvilken betydning disse har hatt i forhold til fastsettingen av disse overføringene. Ut fra Schelling blir det viktig å klargjøre om denne typen spørsmål har fungert som fokuspunkter, og om de ga muligheter til å sette seg fast. Jeg tar utgangspunkt i at dette var mulig, og i forhold til utviklingen i støttenivået er det grunn til å anta at fiskarlagets sjanser til dette ble svekket. Dette er formulert gjennom følgende påstand:

(K 1.1) *"Kvalitative, innholdsmessige sider ved fiskeristøtten ga Norges Fiskarlag mindre muligheter til å finne stoppunkter og sette seg fast i forhandlingene. Dette medførte at det var lettere å få organisasjonen på glid, og ga staten mulighet til å få gjennomslag for sine standpunkter."*

Omgivelsene er tillagt betydning, og i forhold til dette er nødvendig å fokusere på hvilke muligheter fiskarlaget hadde til å binde seg gjennom å fastholde bestemte standpunkter offentlig. Forklaringsproblemet jeg har skissert innebærer at dette må innebære at disse mulighetene ble redusert.

(K 1.2) *"Mindre offentlig oppmerksomhet om forhandlingene førte til at Norges Fiskarlag hadde færre muligheter til å sende eksterne signaler, og på den måten oppnå ekstern binding og støtte."*

I utgangsformuleringen (K1) er det lagt vekt på at endringen i fiskeristøtten kom i stand på tross av fiskarlagets vilje, og ble presset gjennom av staten. Dette antyder at fiskernes fagorganisasjon kan ha blitt overkjørt av myndighetene. Selv om dette fastholdes, innebærer grensene for et forhandlingsmodus at dette må problematiseres. I dette tilfellet dreier det seg nemlig om en relasjon som har gått over lang tid, og som dermed skulle implisere at det ble utviklet tillit mellom partene. I tillegg ble situasjonen jevnlig kartlagt, noe som skulle innebære at bruk av løgner lett kunne bli avslørt.

(K 1.3) *"Det langvarige og tette forholdet mellom staten og Norges Fiskarlag gjorde at staten ikke kunne dirigere fiskernes fagorganisasjon direkte, men var opptatt av å vedlikeholde relasjonene og trekke fiskerne med seg i prosessen."*

I denne delen har jeg tatt utgangspunkt i en oppfatning hvor aktører opptrer egoistisk og bruker andre som et middel for å realisere private målsettinger. Dette er utgangspunktet. Gjennom denne Schelling-inspirerte framstillingen har det kommet fram at denne typen beslutningsprosess dreier seg om noe mer enn å maksimere de rent materielle (økonomiske) resultatene. Det gjelder gjennom vektleggingen av betydningen til prinsippsspørsmål, for eksempel ved at aktører er opptatt av rettferdighet. Innenfor denne retningen betraktes "prinsipper" som eksogent gitte, og det er heller ikke klart hva som gjør at andre vil legge vekt på dem. Med utgangspunkt i den kommunikative rasjonalitetsforståelsen skal jeg forsøke å gi en annen forståelse av prinsipielle forhold, hvor problematisering, begrunnelse og andres tilslutning er viktig. Denne gjennomgangen illustrerer også at det er sjelden at relasjonen mellom aktører utelukkende preges av konflikt. Framstillingen hos Schelling viser at det blir et dilemma mellom realiseringen av egne mål, og på den andre siden å opprettholde et godt forhold til andre for å leve med resultatene og fortsette samhandlingen. Det er nødvendig å vise toleranse overfor de standpunkt andre inntar, og skal man lykkes i å bli oppfattet som en seriøs og tillitvekkende aktør er det grenser for løgnen som effektivt virkemiddel. Gjennom den kommunikative rasjonalitetsoppfatningen vil jeg imidlertid nærme meg slike spørsmål fra motsatt innfallsvinkel.

## ARGUMENTER

### Midgaard og kooperative forhandlinger

I en statsvitenskapelig sammenheng er trolig Knut Midgaard den som har gått lengst i å argumentere for en språkteoretisk tilnærming som grunnlag for å analysere forhandlinger. Da forstås ikke aktiviteten som tautrekking og maksimering av egne mål, men som prosesser hvor likeverdige aktører utveksler argumenter. Når jeg er opptatt av å etablere en alternativ tilnærming til beslutningsprosessen på den korporative arenaen er det derfor nødvendig å redegjøre for Midgaards resonnement. Utgangspunktet er et skille mellom to typer forhandlinger. I forhold til den *krigerske varianten* ("tug-of-war negotiations), som tar utgangspunkt i at aktører forsøker å opptre mest mulig effektivt for å ivareta egne interesser, er spillteori relevant for å gripe intensjonale sider ved samhandlingen. I denne sammenheng er det imidlertid mest interessant å se nærmere på den andre typen, det Midgaard kaller *kooperative forhandlinger*, hvor aktører samarbeider tett for å finne fram til løsninger som tilgodeser alle involverte aktører.

*"... the parties engage in joint problem-solving, characterized by trust and openness, the problem to be solved being that of identifying and concluding an agreement which is, firstly, Pareto-optimal and, secondly, the best possible one from the point of view of distributive principles..."* (Midgaard 1983a:154)

Knut Midgaard mener dette krever utvikling av et *utvidet og rikere rasjonalitetsbegrep*, noe han vil gjøre gjennom en påbygging til teorien om rasjonelle handlinger (Midgaard 1980). Språket er etter hans oppfatning eksempel på kontekstuavhengige regler som regulerer uavhengig av institusjonstype, til forskjell fra institusjonsspesifikke regler som er knyttet til enkeltinstitusjoner, eksempelvis et parlament. Dette innebærer at språket som en generell institusjon konstituerer og regulerer aktørers atferd. Med utgangspunkt i at talehandlinger har betydning ut over å være en ren ytring, og innebærer en relasjon mellom de involverte, er et viktig element hos Midgaard den *forpliktelsen* aktørene påtar seg gjennom å framsette en ytring.



*"If I make a statement, I commit myself to not acting as if that statement were not true. Similarly, I commit myself to not suddenly making the opposite statement without giving or suggesting any kind of explanation; to do so would be odd."* (Midgaard 1983a:161)

Men forpliktelsen strekker seg ikke bare til å opptre i samsvar med eget utsagn, dvs. for å underbygge sin troverdighet, men også til å akseptere og behandle andre som likeverdige aktører. Forstått på denne måten ligger det en gjensidig forpliktelse, også i "forhandlinger", og Knut Midgaard formulerer fem *generelle regler for kommunikasjon* som må følges av involverte aktører.

"1. The rule of *sense*, i.e. the rule of trying to speak sense;  
2. The rule of *sincerity*, i.e. the rule of not trying to mislead by one's language;  
3. The rule of *relevance*, i.e. the rule of sticking (in a reasonable degree) to what is relevant to the official purpose and to the addressee;  
4. The rule of *attentiveness*, i.e. the rule of paying attention to what is said by the other participants;  
5. A rule of some *respect* toward the other participants."  
(Midgaard 1983a:161)

Forhandlinger innebærer ikke at disse reglene alltid innfris, men at de er grunnleggende fordi *"...any negotiations ceases to be negotiation if any of the above rules is officially violated beyond a certain degree."* (Midgaard 1983a:162). Både disse reglene og formuleringen av to andre, mindre detaljerte, prinsipper for politisk kommunikasjon har relativt vidtgående konsekvenser i forhold til tradisjonelle analyser av forhandlinger.<sup>7</sup> Oppfatningen han formidler innebærer nemlig klare begrensninger på mulighetene til å utmanøvrere andre aktører gjennom å framsette løgner, holde tilbake informasjon o.l. I sum innebærer dette, om ikke en direkte avvisning, i alle fall klare begrensninger i forhold til å betrakte andre som et virkemiddel for egen måloppnåelse.

---

<sup>7</sup> De fem reglene finnes igjen i flere artikler Midgaard har publisert, enten alene eller sammen med andre Midgaard 1980, 1983a/b, Midgaard, Stenstadvold og Underdal 1973). I noen sammenhenger har han også brukt to andre, mindre detaljerte, krav som formulerer atferdsprinsipper som en aktør må følge for å bli hørt og tatt alvorlig i politisk kommunikasjon. *Vederheftighetsprinsippet* må forstås som at en aktør må opptre tillitvekkende og redelig, mens *relevansprinsippet* som innebærer at man skal opptre i samsvar med samtalens offisielle formål (Midgaard 1993a: 173, 1993b:48).

Selv om Knut Midgaard antyder momenter som er vesentlige for å forstå beslutninger som utveksling av argumenter, og knytter dette direkte til "forhandlingsarenaer", er det to grunner til at jeg likevel velger å bygge videre på Jürgen Habermas' teori om kommunikativ rasjonalitet. Det ene er at Habermas avgrenser kommunikativ rasjonalitet som vesentlig forskjellig fra strategisk rasjonalitet. Hos Midgaard er det vanskelig å finne et tilsvarende klart skille mellom rasjonalitetsformer, og selv om det i det praktiske liv er glidende overgang mellom de to typene samhandling er uklarheten et problem når det skal etableres forskjellige analytiske siktelinjer. For det andre har Habermas en langt mer utviklet teori om denne formen for kommunikasjon, blant annet ved at fundamentet omfatter mer enn språkteorien hos Searle og Austin. I så måte gir den et bedre grunnlag for å utvikle analytiske poenger. Gjennom Habermas' rikholdige teoretiske byggverk blir det også mulig å kontrastere ulike rasjonalitetsformer og sette dem inn i en prinsipiell diskusjon om politiske beslutningsprosesser. Dette kan utnyttes i forbindelse med diskusjonen om interesseorganisasjoner og demokrati, som er tema i neste kapittel. Dessuten gjør den omfattende debatten om kommunikativ rasjonalitet at det finnes en stor mengde sekundærlitteratur, i form av kritikk og forsøk på tillempinger, som kan trekkes inn.

### **Kommunikativ rasjonalitet**

Det er flere grunner til at Jürgen Habermas har formulert teorien om kommunikativ rasjonalitet som et nødvendig alternativ til den strategiske rasjonalitetsformen. En grunn er det *empiriske*. Det er handlinger som må rubriseres som noe annet enn strategiske, fordi aktører ikke først og fremst søker å realisere private målsettinger, men setter til side egeninteresse og forsøker å komme til enighet om hvilke alternativer som skal velges. Også fra et *normativt synspunkt* er det nødvendig med et alternativ. Blir strategisk rasjonalitet enerådende fører det til at noen spørsmål, for eksempel av etisk eller moralsk karakter, ikke blir tematisert eller forsøkt løst. For eller mot selvbestemt abort er ikke en type spørsmål som lar seg løse ved at andre oppfattes som et middel for egen målrealisering. Kommunikativ rasjonalitet gjør det også mulig å peke på at ensidig maksimering av egennytte har uheldige konsekvenser, for eksempel ved å underminere tillit mellom aktører og

dermed evnen til løsning av kollektive problemer. Endelig vil Habermas hevde at kommunikativ rasjonalitet er *logisk primær* til strategisk rasjonalitet. Bruk av språket med et strategisk siktemål baserer seg på at aktører kan forstå hverandre, og at de gjennom ytringer forsøker å komme til enighet. Uten at det foreligger forpliktelser om at dette er mulig, vil det heller ikke være mulig å utnytte språket for å realisere egne mål (Eriksen 1993b:29ff., Habermas 1988:177)

Jeg skal redegjøre for grunnleggende trekk ved kommunikativ rasjonalitet, deretter fokusere på kritikk og forsøk på modifiseringer, før gjennomgangen avsluttes med å formulere påstander knyttet til fiskeristøttens utvikling.

### *Den ideelle talehandlingssituasjon*

Utgangspunktet for kommunikativ rasjonalitet er mulighetene som ligger i språkets problemløsende evne, og *talehandlinger* som et medium for handlingskoordinering. Gjennom å komme med språklige ytringer har dette konsekvenser for en selv og for relasjonen til andre. Et utsagn medfører for eksempel at man gjør krav på oppmerksomhet eller forplikter seg, og i den grad andre berøres av dette vil utsagnene ha effekt på de andre aktørene. Et hovedpoeng innenfor denne teoriretningen er hvordan aktører gjennom å involvere seg i språklig interaksjon forsøker å komme til en felles forståelse av en situasjon, og at de ut fra dette har mulighet til å koordinere sine handlinger. Til forskjell fra den ytre og ensidige påvirkningen som karakteriserer strategisk rasjonalitet, innebærer kommunikativ rasjonalitet et dreining i fokus hvor aktørene søker å komme fram til enighet eller andre overenskomster som er bindende i kraft av den argumentasjonsutvekslingen som har funnet sted (Habermas 1988:176).

*Den ideelle talehandlingssituasjon* er kjennetegnet av gjensidig, tvangsfri kommunikasjon hvor de involverte aktørene presenterer og underbygger sine egne standpunkt, hvor argumenter "prøves" gjennom kritikk og innvendinger, og der det som får aktørene til å endre oppfatning er kraften i de bedre argumenter. Den enkelte aktør vil dermed endre oppfatning dersom diskusjonspartnerne greier å gi en overbevisende argumentasjon for at handlingen bør bli en annen enn den man hadde

fastsatt på forhånd. Dialogen endrer premisene for handling. Den ideelle talehandlings situasjon forutsetter altså en relativt omfattende prosess som ideelt sett ikke avsluttes før det er oppnådd enighet mellom de involverte. Til forskjell fra kompromisser hvor de involverte har ulike grunner til å akseptere en løsning, innebærer konsensus at deltakerne bruker de samme grunnene for at et alternativ er valgt (Eriksen og Weigård 1992:486).

Den er ikke bare tidkrevende, men slik samhandling stiller komplekse krav til aktørene. I utgangspunktet må de presentere og underbygge sine oppfatninger om foreliggende løsningsmuligheter på en allmenngyldig måte. Det vil si at andre har mulighet til å ta stilling og til å respondere ut fra om dette potensielt er noe som kan gjelde alle og som kan få tilslutning. Responsen og tilnærming kan imidlertid ikke bare baseres på at en aktør forstår saken fra sitt ståsted, men at vedkommende setter seg i andres sted og vurderer en sak fra posisjonen til den som har gitt uttrykk for oppfatningen. Man må altså forsøke å forstå hvorfor en aktør har inntatt et bestemt standpunkt. I tillegg til å lytte og til å foreta en kritisk vurdering i lys av den argumentasjon som legges fram, betinger dialog at dette etterfølges av respons som gjør at andre blir kjent med denne vurderingen. Talehandlings situasjonen er dermed en refleksiv og dialektisk prosess hvor argumenter og motargumenter prøves mot hverandre på en måte som gjør at de aktørene kommer fram til ny erkjennelse. En aktør som deltar i en slik dialog går derfor gjennom en *læringsprosess*. Dette er et viktig element uansett om man kommer til enighet eller ikke.

### *Forpliktelsen i språkhandling*

Teorien om kommunikativ rasjonalitet anskueliggjøres gjennom en idealisert dialog som vanskelig lar seg realisere, heller ikke innenfor filosofiseminaret hvor fraværet av tidspress og ikke noe krav om en beslutning gjør at diskusjonen kan foregå nærmest i det uendelige. Derfor er det det lett å innvende at denne rasjonalitetsformen er lite realistisk, fordi det, som i politiske beslutningsprosesser er vanskelig å finne eksempler på at de ideelle forutsetningene er til stede. Diskusjoner må ikke bare begrenses tidsmessig, det er heller ikke vanskelig å finne tilfeller hvor aktører

opptrer strategisk. Habermas sitt poeng er likevel at kritisk vurdering av argumenter og søken etter konsensus er grunnlaget for all språklig samhandling, og ligger som en implisitt forutsetning i alle rasjonelle diskusjoner.

For når en aktør involverer seg i språklig samhandling innebærer det at vedkommende reelt sett påtar seg en forpliktelse om å drøfte med sikte på at det er en potensiell mulighet til å oppnå enighet. Det vil si at aktøren for å bli regnet som en kompetent aktør må legge fram egne argumenter, respondere på andres oppfatninger, og være villig til å revurdere sine standpunkt. En talehandlings-situasjon er en *gjensidig relasjon* hvor andre aktører betraktes som *likeverdige partnere*, og hvor man selv forventer å bli oppfattet som en likeverdig deltaker. Når vi selv går inn i en slik språklig dialog forutsetter vi at også de andre involverte har tatt på seg den samme forpliktelsen. Vi forventer at de legger fram og forholder seg til argumentene som presenteres. Andre aktører betraktes, i tråd med Kants kategoriske imperativ, å være et mål i seg selv, ikke som et middel for egen målrealisering slik strategisk rasjonalitet impliserer (jf. Ingram 1987:21). Hvorfor dette må være fundamentet er lettere å se dersom det fokuseres på de problemene som vil oppstå dersom slike krav ikke oppfylles. I situasjoner hvor en aktør ikke er villig til å legge fram sine argumenter, eller ikke aksepterer at andre har rett til å legge fram sine synspunkter og komme med kritikk, vil kommunikasjon være umulig og etter kort tid gå i stå.

I lys av kommunikativ rasjonalitet er dermed kravet til en rasjonell aktør at vedkommende kan legge fram argumenter for sitt syn, og selvsagt også kan vurdere og respondere på den begrunnelsen andre bruker for sine synspunkt. Selv begrenset refleksjon over den språklige samhandling man har vært involvert i gir en klar pekepinn om at det slett ikke gis, og heller ikke bes om begrunnelser i alle situasjoner. Det ville virke svært kompliserende på samhandlingen, og føre til overbelastning av språket som kommunikasjonsmedium, ikke minst i dagliglivets tidvis svært rutiniserte samhandling. Poenget er imidlertid at det forutsettes at de som deltar i samhandling og engasjerer seg i diskusjoner, kan gi begrunnelser

dersom deres utsagn blir problematisert og de blir spurt om grunnlaget for sine standpunkt.

Det innebærer ikke nødvendigvis at aktører kommer til enighet, eller at det eneste siktemålet med talehandlinger er konsensus. Dette kommer jeg tilbake til, men først er det nødvendig å se nærmere på hvilke krav som må stilles til utsagn som skal tilfredsstillende et krav om kommunikativ rasjonalitet.

### *Habermas' tre verdener*

En av begrunnelsene som Jürgen Habermas anfører for nødvendigheten av kommunikativ rasjonalitet er at andre rasjonalitetsformer ikke er tilstrekkelig komplekse til å skille mellom de verdenene, og gyldighetssfærene, som aktører relaterer sine handlinger til. (a) I forhold til den *objektive verden* handler aktører formålsrasjonelt for å oppnå en ønsket tilstand. Omgivelsene oppfattes da som et gitt saksforhold, eller noe som kan endres gjennom de inngrep som gjøres gjennom egne handlinger. En måte aktører forholder seg til den objektive verden på, er ved å velge det handlingsalternativ som er mest mulig effektivt i forhold til de mål man har satt seg. Et alternativ består i at aktøren velger en erkjennende tilnærming, og handler ut fra en sann forståelse av forholdene. (b) Handlinger i relasjon til den *sosiale verden* er basert på normative forventninger, har karakter av en handlingsmåte aktøren har internalisert, og som vedkommende oppfatter at man bør gjøre i en gitt situasjon. Det handles dermed i forhold til en gruppe i samfunnet som den handlende er medlem av, og hvor det som "bør gjøres" oppleves som en forpliktelse i kraft av det å være samfunnsmedlem. (c) Den *subjektive verden* er sfæren knyttet til aktørers holdninger, følelser osv. I utgangspunkt er det bare aktøren selv som kjenner til dette, men i møtet med andre vil vedkommende "spille ut" sitt indre jeg og gi en selvpresentasjon. Poenget er altså at aktører skal opptre slik at de uttrykker det de faktisk står for, dvs. opptre sannferdig, og at atferden skal uttrykke en faktisk erfaring (autentisitet) (Eriksen og Weigård 1999:45ff.; Habermas 1988:186ff.).

Gyldighetskravene i de tre verdenene har implikasjoner i forhold til talehandlinger. Dette innebærer at når en aktør sier noe så stilles det også noen krav som går ut over selve utsagnet. Det forutsettes at det som sies er *sant* i forhold til foreliggende saksforhold; *riktig* sett i relasjon til den normative konteksten; og *sannferdig*, dvs. at det aktuelle utsagnet er et uttrykk for aktørens virkelige oppfatning.

*"Det ligger i talarens kommunikativa avsikt (a) at utöra en handling som är riktig med hänsyn til den givna normativa kontexten, så at det uppstår en relation mellan honom och lyssnaren som erkänns som legitim; (b) att göra en sann utsaga (eller korrekta existenspresuppositioner), så at lyssnaren övertar och delar talarens vetande; och (c) at yttra åsikter, avsikter, känslor, önskingar osv sannfärdigt, så att lyssnaren tror på vad som sägs."* (Habermas 1988:197)

For å illustrere dette kan det tas utgangspunkt i en tenkt situasjon som knytter seg til fastsetting av støtte til norsk landbruk. En representant for bondeorganisasjonene kommer da med følgende utsagn: *"For at norske bønder skal oppnå inntekt på linje med norske industriarbeidere er det nødvendig at staten gir økonomisk støtte på 1 milliard kroner."* Poenget er altså at dette utsagnet må tilfredsstillende gyldighetskravene som er skissert ovenfor. Det som sies må være:

*Sant:* Det forutsettes at kravet har sitt grunnlag i en faktisk inntektssituasjon, og at vedkommende representant kan belegge påstanden gjennom materiale som viser bøndenes økonomiske situasjon i relasjon til inntektsforholdene for andre samfunnsgrupper. Dersom oversiktene ikke legges fram i første omgang forutsettes det at et slikt grunnlag eventuelt kan presenteres for å underbygge utsagnet.

*Riktig:* Denne representanten må også kunne gi en normativ begrunnelse for hvorfor det er rettferdig at den norske bonden bør ha inntekt på linje med arbeidstakere i industrien, og hva som gjør at dette bør sikres gjennom statlig støtte. I kraft av å representere bøndene og gjennom sitt kjennskap til situasjonen har vedkommende også en legitim rett til å hevde at det bør

settes inn statlige tiltak. Dette retten anerkjennes også av de andre som deltar i drøftingen.

*Sannferdig:* Når vedkommende er talsperson for denne gruppen må det også kunne antas at det gis uttrykk for noe som er bondeorganisasjonens faktiske oppfatning. For at kommunikasjonen skal kunne lykkes må den eller de som lytter, eksempelvis statens representant, tro på det som sies.

### **Strategisk bruk av språket**

Jürgen Habermas knytter den forståelsesorienterte siden ved språket til det språkteoretikeren John L. Austin<sup>8</sup> karakteriserer som de *illokusjonære aspektene* ved en språklig ytring som innebærer at man gjør noe ved å framsi ytringen. Hensikten til en taler er ikke bare å komme med et uttrykk, men å få andre tilhørere til å forstå meningen ved det som sies. Mottakerne av en ytring må altså forstå disse sosiale meningsaspektene ved den språklige handlingen, slik at de gjennom å sette den i en sosial kontekst kan avgjøre om den uttrykker eksempelvis en lykkeønsking eller en forklaring. At de involverte i språklig samhandling forstår det som blir sagt er grunnlaget for at aktører kan komme til enighet.

*Perlokusjonære sider* ved en språkhandling innebærer at en aktør har en intensjon ut over det at mottakeren skal forstå meningen, en effekt som ligger ut over det manifeste innholdet i ytringen. Poenget er at den språklige ytringen skal fungere slik at andre opptrer i tråd med de intensjoner avsenderen har (Habermas 1984:290). Et eksempel på slik resultatorientering er når det framsettes advarsler, og perlokusjoner er sentralt når språkhandlinger brukes strategisk for å oppnå resultater uten at aktører har søkt å komme til enighet. De fleste språklige utsagn vil inneholde både illokusjonære og perlokusjonære aspekter, og hva som

---

<sup>8</sup> Austin skiller mellom lokusjonær, illokusjonær og perlokusjonær handling. Den første av disse, det lokusjonære aspektet, er knyttet til at man framsetter en ytring. (Eriksen og Weigård 1999:58ff.) I denne framstillingen ser jeg bort fra denne siden, og konsentrerer oppmerksomheten om den to andre.



dominerer er avhengig av hva en aktør søker å oppnå. Det Habermas legger stor vekt på er likevel at strategisk språkbruk, bruk av perlokusjoner, er basert på de illokusjonære aspektene. Det er først når man har tilegnet seg de forståelsesorienterte sidene at det er mulig å oppnå eksterne resultater (Eriksen og Weigård 1999:60). En advarsel eller en løgn fungerer bare dersom mottakere av utsagn forstår ytringen, og er i stand til å sette det inn i den samme sosiale konteksten som avsenderen. En advarsel om streik har eksempelvis kun effekt dersom mottakeren forstår at avsenderen har en intensjon ut over ytringen, kjenner streikeinstitusjonen og dessuten vet at avsenderen representerer en stor fagorganisasjon som er i stand til å ramme sentrale samfunnsfunksjoner.

*"If the hearer failed to understand what the speaker was saying, a strategically acting speaker would not be able to bring the hearer, by means of communicative acts, to behave in the desired way." (Habermas 1984:293)*

Men selv om kommunikativ rasjonalitet i den forstand er primær til strategisk språkbruk innebærer det selvsagt ikke at forståelsesorienteringen er til stede i all samhandling og at aktører faktisk oppnår konsensus selv hvor det forsøkes realisert. Jeg skal derfor se nærmere på innvendinger som kan reises med utgangspunkt i en strategisk rasjonalitetsforståelse, og berøringspunktene mellom de to rasjonalitetsformene som Jon Elster (1992a) tar opp når han skiller mellom argumenter og forhandlinger.

Posisjonen til Thomas Schelling innebærer et særlig fokus på de perlokusjære sidene ved språkhandlinger. Han er i første rekke opptatt av hvordan aktører kan oppnå best mulig resultater for seg selv, og det stilles heller ikke krav om legitime løsninger i form av at det dreier seg om en gjensidig tilslutning. Dette er heller ikke en posisjon som relaterer seg til ulike gyldighetssfærer, og hvor det av den grunn skiller mellom det som oppfattes å være normativt riktig og det som er sant. "Prinsipper" har en framstående plass, men dette er ut fra strategiske hensyn om å sette seg fast, og ikke som konsekvens av hvordan aktører burde handle og kunne få andres tilslutning gjennom utveksling av argumenter. I forhold til gyldighetssfærene forholder Schelling seg til kravene om sannhet og sann-

ferdighet, og peker i særlig grad på problemene når aktører forsøker å manipulere med hva som er sant.

I Jon Elster sin Schelling-inspirerte forståelse av strategisk språkbruk er imidlertid den sosiale verden et viktig poeng. Etter hans oppfatning er ikke sannhet og sannferdighet de mest problematiske sidene, fordi det er relativt enkelt å fastslå om aktører tilfredsstillende disse gyldighetsfærene. Problemet med en forståelsesorientert tilnærming er at det er diskutabelt hva som er riktig, det finnes flere upartiske prinsipper som aktører kan anvende i diskusjoner. Dermed åpnes det for *skinnargumentasjon*: En aktør legger fram et bestemt prinsipp som han hevder bør følges, men dette skjer av rent strategiske hensyn fordi prinsippet, og den tilslutningen som andre gir, vil tjene vedkommende aktørs særinteresser. Poenget til Jon Elster blir dermed at det ikke er troverdig når aktører bruker argumenter som samsvarer med deres egennytte. Deres motiv gjør at de egentlig ikke argumenterer upartisk, men kan ha større mulighet for gjennomslag nettopp fordi det tilsynelatende brukes en type argumenter som andre ikke har spesielt store problemer med å slutte seg til (Elster 1992a:118ff.).

Eriksen og Weigård (1992:489f.) mener at denne oppfatningen er forkjær, og at det som granskes gjennom diskusjoner ikke er den enkeltes motiver men innholdet i utsagnet. Den offentlige debatten dreier seg derfor om å avklare om et prinsipp kan få tilslutning qua prinsipp uavhengig av hvem det er som argumenterer for dette. Substansen i argumentet er det essensielle, og dette gjelder uavhengig av hvem som framfører dette og i hvilken kontekst vedkommende aktør står i. Følgende eksempel kan brukes som illustrasjon: Ut fra et mål om å sikre sosiale minstestandarder for alle yrkesgrupper settes det fram forslag om at staten skal garantere norske fiskere en minsteinntekt. Vi kan tenke oss to ulike forslagsstillere. a) Lederen i Norges Fiskarlag, b) Lederen i Stortingets finanskomite. Selv om forslaget er identisk vil det ifølge Elster bare være b som argumenterer upartisk, mens det hos a er sammenfall mellom det prinsipielle argumentet og særinteressene. Følges denne logikken innebærer det at forslaget fra lederen i fiskarlaget må avvises.

Dermed kan diskusjoner ende opp i en endeløs prosess hvor det er aktørenes motiver som settes i fokus. Den som vil ha fram et standpunkt eller fremme en sak må finne en upartisk talsmann som kan gjøre dette, og de som er av en annen oppfatning kan sette i gang en uendelig gransking av hvorfor personen mener som vedkommende gjør, hvilke koblinger det er til de som tjener på tiltaket osv. En slik kommunikasjonsprosess med en uendelig prøving av motiver vil raskt bryte sammen fordi ingen kan stole på at de egentlig mener det de sier, men kun opptrer med en maskert dagsorden.

### **Begrenset enighet**

Selv om det er vanskelig å se at innvendingene fra Jon Elster var treffende på dette punktet har hans diskusjon, sammen med øvrig debatt om strategisk og kommunikativ rasjonalitet, demonstrert at det ikke eksisterer noen tydelig grense mellom disse samhandlingstypene. En stor klasse av handlinger vil ligge i grenselandet mellom ytterpunktene, og spørsmålet er om de fleste er avledede former av strategisk rasjonalitet, slik at kommunikativ rasjonalitet dermed har et begrenset forklaringspotensiale. Flere forfattere har pekt på at idealet om konsensus som er formulert i tilknytning til kommunikativ rasjonalitet er for ideelt, og at det bare unntaksvis oppnås fullstendig enighet gjennom argumentasjonsutveksling. Poenget deres er at et rigid krav om konsensus ikke fører til en forkasting av teorien, og at strategisk rasjonalitet er mer relevant som analytisk utgangspunkt. Det er i stedet nødvendig å se nærmere på både det analytiske potensialet og de praktiske resultatene som kan oppnås dersom aktører deltar i prosesser hvor de utsetter hverandres argumenter for kritikk, gjennomgår en læringsprosess, og ut fra dette utvikler standpunktene sine. En forståelsesorientert diskusjon kan ha andre positive effekter uten at det oppnås den fullstendige enighet som ligger i en konsensus. Ikke minst i forhold til korporative ordninger kan disse mellomformene være interessante, og det er derfor grunn til å gå nærmere inn på dem.

Gjennom begrepet *fornuftig uenighet* forsøker Harald Grimen, med utgangspunkt i tenkningen til John Rawls, å begrepsfeste situasjoner "*som oppstår og står ved*

*lag trass i at aktørane resonnerer og opptre så fornuftig dei kan. Aktørar som er fornuftig usamde, kan ikkje skuldast, eller skulda kvarandre, for å opptre ufornuftig.*" (Grimen 1994a:74). Poenget er altså at aktører forsøker å drøfte et spørsmål ut fra så ideelle vilkår som mulig, men at diskusjonen likevel ikke fører til enighet mellom dem. Dette kan blant annet skyldes at det er vanskelig å avklare hva som er den faktiske situasjonen (epistemiske forhold), uenighet om hvordan synspunkt skal vektas, aktører har ulik bakgrunn/livserfaring som gjør at vurderingene blir forskjellige og at det ikke finnes klare kriterier for å avklare ulike normative hensyn i forhold til hverandre (Grimen 1994a:76ff.). Poenget er således at uenighet kan inntreffe til tross for prosesser preget av fornuftige overveielser hvor argumenter prøves mot hverandre, og ikke på grunn av at aktørene opptre strategisk eller ikke tar hensyn til relevante fakta. Uenighet av den siste typen, som skyldes brudd med ideelle vilkår for argumentasjon, kan karakteriseres som ufornuftig (Grimen 1994b:137).

Fornuftige aktører med innsikt i dømmekraftens grenser vil innse at det ikke er mulig å oppnå kvalifisert enighet uansett hvor fornuftig de resonnerer. De vil derfor være *avdempet konsensusorienterte aktører*, som, i motsetning til det Grimen kaller fundamentalister, ikke vil presse argumentasjonsprosessen slik at det for enhver pris oppnås enighet (Grimen 1994a:83). Når det ikke foreligger mulighet for kvalifisert konsensus kan gjennomføring av fornuftsprosesser føre fram til *overlappende enighet*, hvor aktører slutter seg til en norm men uten å dele premissene. De har med andre ord forskjellige grunner for å akseptere et utfall. Denne typen utfall er imidlertid mer stabile enn kompromisser som innebærer at interesser jenkas til hverandre, og som overholdes så lenge det ikke skjer endring i de maktforholdene som var til stede når kompromisset ble oppnådd.

I forhold korporative ordninger er Grimens tilnærming interessant på i alle fall to måter. For det første ved påpekingen av mulige årsaker til at parter ikke kommer til enighet gjennom argumentasjonsprosesser, og for det andre gjennom drøftingen av overlappende enighet som mulig løsning. Dette siste er også tema

for Erik Oddvar Eriksen som lanserer begrepet *provisorisk enighet*<sup>9</sup> for situasjoner hvor aktører kommer fram til midlertidige overenskomster. Til forskjell fra kompromisser som reflekterer utfallet ved strategisk interaksjon vil provisorisk enighet være en type pakt som må kunne rettfærdiggjøres i forhold til den sosiale verden og et begrep om riktighet. Det må således være uttrykk for et legitimt arrangement, "som en rimelig og akseptabel pakt under de rådende forhold" (Eriksen 1999:58). En underkategori av provisorisk enighet, *kvasikonsensus*, avgrenses på to måter. Den ene formen for kvasikonsensus innebærer at et mindretall aksepterer utfallet av en beslutningsprosess fordi det er et resultat av legitime prosedyrer hvor de selv har deltatt i en gjensidig meningsutveksling og kunne presentere sitt syn. Aktørene er fortsatt uenige om utfallet, men spillereglene er akseptert og prosessen har gitt beslutningen legitimitet. Den andre formen innebærer samtykke ut fra at aktørene aksepterer hverandres standpunkt etter en prosess som har vært opplysende ved at de ulike standpunkt og verdigrunnlag er klargjort. Selv om dette ikke fører til enighet i streng forstand er det mulig å fortsette samhandling ut fra en bedre forståelse enn det som var tilfelle før de gikk inn i prosessen.

Den andre underkategorien, *minikonsensus*, innebærer at aktører gjennom en kommunikativ prosess kommer til enighet om ikke å ta opp særlig kontroversielle saker. Som eksempel på dette trekker Eriksen fram at trosspørsmål holdes utenfor en politisk debatt fordi det er enighet om at dette ikke er politiske spørsmål, men hører til den enkeltes privatsfære. Gjennom å holde tema utenfor etableres et samhandlingsgrunnlag slik at det blir mulig å behandle andre saker (Eriksen 1999:60f.). Fellestrekket ved begge underkategoriene, som når det oppnås konsensus, er at resultatene er framkommet gjennom prosesser hvor aktørene har inngått i forståelsesorientert kommunikasjon og hatt argumentene i sentrum. Det er også stabile relasjoner ved at de involverte føler en *forpliktelse* om å etterleve overenskomsten, og ikke bryter til tross for at rene nyttekalkuleringer kan tilsi dette.

---

<sup>9</sup> Eriksen har tidligere brukt betegnelsen *modus vivendi* om provisorisk enighet (jf. Eriksen 1993b, 1994a).

Når Jürgen Habermas innfører begrepet *svak kommunikativ handling* løsner også han på betingelsen om at handlinger skal tilfredsstillende kravet om normativ riktighet. Svak kommunikativ handling innebærer at kravene om sannhet og oppriktig opp-treden er tilfredsstillende, men at aktører ikke reiser normative gyldighetskrav gjennom sin ytring. Det er likevel et normativt poeng at språkhandlinger ikke brukes i et strategisk spill for å forlede andre. Dette innebærer at man kan forstå hverandres intensjoner, forstå hvorfor folk handler som de gjør, men uten at man selv ønsker å dele grunnene til dette. Det er dermed aktørrelative grunner til å handle som man gjør, og ikke, som for sterk kommunikativ handling, intersubjektivt delte, dvs. aktøruavhengige, verdiorienteringer. Forståelsesorientert handling behøver ikke bety konsensus (Eriksen og Weigård 1999:60ff.).

Samtidig som dette åpner opp for et større spekter av handlinger mellom de "rene" formene av kommunikativ og strategisk rasjonalitet, kan det ikke tolkes som at verdispørsmål skal eller kan unndras rasjonell argumentasjon. Det må snarere tolkes kontekststøttet, hvor det er noen forenklede samhandlingssituasjoner hvor det ikke er nødvendig å reise normative gyldighetskrav. Eksempelet med hotellgjesten som sier: *"Jeg kommer til å reise i morgen."*, reiser ifølge Eriksen og Weigård (1999:62) ikke slike gyldighetskrav når det formuleres overfor ansatte på et hotell. De oppfatter at gjesten har slike planer uten å reise normative motforestillinger, og vil derfor ordne med regning, reservere rommet for nye gjester osv. Dersom det derimot er nattevakten i resepsjonen som mottar beskjeden klokka tre om natta, registrerer at gjesten er kraftig beruset, og også vet at vedkommende akter å kjøre med egen bil forventer vi en reaksjon. For da antar vi at nattevakten vil, og ikke minst bør, stille spørsmål ved gjestens handlinger, fordi det å kjøre i påvirket tilstand utgjør en fare for livet til både gjesten og andre trafikanter. Fra å ha vært et relativt trivielt spørsmål får det en klar moralsk karakter, og hotellgjesten, eller for den saks skyld enhver annen aktør, kan ikke unngå å måtte ta stilling når det reises normative gyldighetskrav mot det utsagnet man har framsatt.

## **Habermas og fiskeristøtten**

Hvilken betydning har begrepet om kommunikativ rasjonalitet for å analysere beslutningsprosessen på den korporative arenaen? Hvilke forventninger følger av teorien om kommunikativ rasjonalitet i forhold til reduksjonen i fiskeristøtten? Jeg starter med å oppsummere noen viktige sider ved kommunikativ rasjonalitet, for deretter å formulere påstander direkte relatert til fiskeristøttens utvikling.

### *Fornuftsprosess*

Kommunikativ rasjonalitet innebærer et offentlig resonnement over de synspunktene som aktører legger fram for hverandre, og hvor det er kraften i argumentene er avgjørende for utfallet. Samhandlingssituasjoner er således ikke et spørsmål om binde seg selv i utgangspunktet for å tvinge andre til å gi innrømmelser, men å gå inn i en *dialog* hvor man lar seg overbevise ut fra vurderinger man gjør av egne og andres argumenter, og hvor man forsøker å komme fram til løsninger som kan få tilslutning fra alle. Dette impliserer selvsagt at aktørene må argumentere på en måte som gjør at andre deltakere kan vurdere om økonomiske overføringer kan få støtte fordi inntektsfordelingen blir mer rettferdig eller dette er et tiltak som sikrer nødvendig omstilling. I tilknytning til dette er det også grunn til å understreke at argumentasjonen for et tiltak ikke bare skal holde for de impliserte, men også overfor andre, i dette tilfellet også de som står utenfor den korporative arenaen.

Et underliggende mål for samhandlingen er *konsensus* mellom de involverte, men der dette ikke oppnås vil det likevel være et viktig kjennetegn ved prosessen at de to partene har presentert og vurdert hverandres argumenter. Også i slike sammenhenger, uten enighet, vil det være slik at interaksjonen har karakter av en *læringsprosess*, hvor staten og Norges Fiskarlag som aktører endrer oppfatning med utgangspunkt i de argumentene som har vært lagt fram og diskutert. Et tegn på dette vil være når det kan observeres at det har skjedd et skifte i standpunkt hos de involverte, og det kan påvises at dette har sammenheng med at de har vurdert hverandres argumenter og at endringen ikke skyldes press.

Den mer omfattende forståelsen av språklige ytringer som ligger i Jürgen Habermas' teori om kommunikativ rasjonalitet innebærer, i tråd med det som er trukket opp i innledningskapitlet, at det i tilknytning til fiskeristøtten settes fokus på objektive forhold og at diskusjonen også må knytte an til hva som er riktig i normativ forstand. Sett i lys av dette vil uenighet om *prinsipielle spørsmål* knyttet til fiskeristøtten være forhold som kan og bør løses gjennom dialog mellom staten og fiskarlaget. Prinsipper er dermed ikke noe de impliserte anvender for å sette seg fast, og på den måten oppnå resultater til egen gunst, men som er en nødvendig avklaring for å komme fram til en felles oppfatning om den foreliggende situasjonen. Spørsmålet er om og hvorfor prinsipielle spørsmål får anerkjennelse fra andre.

#### *Likeverdighet og forpliktelse*

Når kommunikativ rasjonalitet impliserer likeverdige aktører innebærer dette at staten og Norges Fiskarlag må framstå som jevnbyrdige parter på den korporative arenaen. Det er argumentene som har betydning, ikke hvem partene er, hvilke ressurser de kontrollerer, eller deres evne til å handle strategisk som er avgjørende. Ved fastsettingen av fiskeristøtten er det således ingen som alene kan definere utfall for enkelte år eller utviklingen over tid. Jeg kommer tilbake til dette i neste kapittel i diskusjonen av hva som ligger i "deliberativ korporativisme".

*Forpliktelsen* innebærer både at de betrakter andre som rasjonelle aktører og responderer på deres utsagn, at egne utsagn tilfredsstillende de tre gyldighetsfærene, og endelig forventes det at en aktør følger opp egne utsagn gjennom aktiviteten både på og utenfor den korporative arenaen. Dette innebærer eksempelvis at dersom staten går inn for en målsetting om inntektsutjevning blant yrkestakere vil fiskarlaget ha forventninger om at dette følges opp gjennom overføringer til fiskerne, og at staten må kunne legge fram argumenter dersom man likevel ikke ønsker å gjøre dette.



### *Felles kunnskapsgrunnlag*

Informasjon og aktørenes grunnlag for handlinger er et grunnleggende forhold i tilknytning til strategisk rasjonalitet. Kravet om at aktører skal kunne begrunne sine standpunkt innebærer at det også i tilknytning til kommunikativ rasjonalitet stilles betingelser om at aktører har kunnskap før de trer inn i samhandlingssituasjoner. Men kunnskapskravet er samtidig mer *komplisert* ved at ikke kjennskap til mål/middel-sammenhenger har betydning, men at også normative spørsmål kan trekkes inn.

I den sammenheng er det grunn til å legge vekt på at kunnskap ikke ensidig relaterer seg til en enkelt aktør. Når man deltar i en diskusjon for å komme til enighet, og dermed står i et intersubjektivt forhold til andre, innebærer det at tilgjengelig informasjon med nødvendighet må deles med andre. Dette relasjonelle elementet innebærer at kunnskap ikke samles inn ensidig for eget bruk, men at følgene av en argumentasjonsprosess er utvikling av et bredere og bedre felles kunnskapsgrunnlag. Poenget er således ikke å besitte mest mulig informasjon før en aktuell samhandlingssituasjon, men at aktørene er reflekterende og vurderer informasjonen fra andre i forhold til standpunkt man selv har. Tilegning og bruk av kunnskap står i en kollektiv sammenheng (Johnson 1993:75).

I forhold til dette er det grunn til å forvente at beslutningsprosessen om fiskeristøtten har vært kjennetegnet av at staten og fiskarlaget har samlet inn og vurdert opplysninger om den økonomiske situasjonen i fiskerinæringen, og at disse vurderingene har vært utgangspunkt for beslutningene om overføringene. Dette har imidlertid også vært vurdert i forhold til oppfatninger om hva som, i normativ forstand, var en riktig bruk av statlige midler.

Forholder man seg til forklaringsproblemet ved fiskeristøttens utvikling gir dette perspektivet grunnlag for å presisere påstanden fra innledningskapitlet som også tar hensyn til at man ofte ikke oppnår konsensus:

(K2) *"Samhandlingen på den korporative arenaen har vært preget av dialog hvor partene utvekslet argumenter, og gjennom drøftingene*

*har staten og Norges Fiskarlag kommet til enighet om at det var riktig å redusere fiskeristøtten. Dersom det ikke fullt ut ble oppnådd enighet (konsensus), var reduksjonen et resultat av en prosess hvor partene la avgjørende vekt på en kritisk evaluering av argumentene de presenterte for hverandre."*

Innenfor dette perspektivet har kvalitative forhold karakter av å være prinsipielle spørsmål som det har vært nødvendig å diskutere og avklare for staten og Norges Fiskarlag.

(K 2.1) *"Overføringene til fiskerinæringen som har vært grunnlagt på Hovedavtalen ble vurdert både ut fra objektive forhold i fiskerinæringen og i forhold til om slike overføringer lot seg forsvare ut fra normative grunner. Gjennom denne diskusjonen ble staten og fiskarlaget enige om at det ut fra hovedavtalens målsettinger om effektivitet og sikring av fiskernes inntekt ikke var mulig å forsvare fiskeristøtten som ordning."*

I tilknytning til dette vil jeg også legge vekt på at partene, ut fra offentlighet om ordningen, hadde vansker med å forsvare ordningen overfor andre aktører både ut fra objektive og normative forhold i fiskerinæringen.

(K 2.2) *"Behandlingen av fiskeristøtten har vært preget av åpenhet, og når partene mente reduksjon var nødvendig skyldtes det innvendinger eksternt mot ordningen og at det ble vanskelig å forsvare overføringene overfor andre samfunnsgrupper."*

## **Oppsummering**

I dette kapitlet er det med utgangspunkt i to rasjonalitetsoppfatninger utledet perspektiver hvor aktiviteten på den korporative arenaen defineres som henholdsvis "forhandlinger" og "argumenter".

Utgangspunktet for *forhandlinger* er nyttemaksimerende aktører som opptrer strategisk overfor andre for å oppnå best mulig målrealisering. Gitt at andre på tilsvarende måte legger opp strategier i forhold til sin mål, er det nødvendig for de involverte å inngå kompromisser som vil avspeile deres evne til å nå fram i forhandlingene. Formålet med forhandlinger vil således være å få andre til å velge handlingsalternativ som er gunstigst mulig for en selv. For å få dette til vil en

deltaker bruke trusler og advarsler, og legge vekt på å redusere sitt eget handlingsrom slik at andre tvinges til å gjøre innrømmelser. Effektiv binding forutsetter at en aktør kan framstå som troverdig, og at det er lite sannsynlig for andre at det vil komme tilbaketog. Dette kan skje ved å finne fram til kvalitative "møtepunkter" som ikke vil oppgis, og som det er vanskeligere å bevege seg fra sammenlignet med numeriske størrelser. Sett i lys av et forhandlingsperspektiv er hovedforklaringen på reduksjonen i fiskeristøtten at Norges Fiskarlag ble presset til å godta nedskjæringer, hvor organisasjonen hadde reduserte muligheter til å binde seg prinsippsspørsmål og til å bruke eksterne bindinger som et virkemiddel for å presse staten.

Grunnlaget for å analysere aktiviteten som utveksling av *argumenter* er teorien om kommunikativ rasjonalitet, og hvor aktørene, i dette tilfellet staten og fiskarlaget, foretar en kritisk vurdering av de argumentene som legges fram. Språkhandlinger innebærer ifølge Habermas at aktører forholder seg til tre gyldighetssfærer, dvs. at man gjennom utsagn gjør krav på å si noe som er sant og riktig, og som også er oppriktig ment. Det underliggende premisset i en slik diskusjon er at de involverte søker å komme til enighet om hvilke valg som skal gjøres, og la hvor handlingskoordinering således avgjøres av kraften i argumentene. Konsensus innebærer at aktørene har sammenfallende syn på hvorfor et alternativ ble valgt, ikke at det aksepteres ut fra forskjellige oppfatninger som er tilfellet for kompromisser. I situasjoner hvor det ikke oppnås enighet vil det likevel være mulig å observere at de involverte har vært gjennom en læringsprosess gjennom prøvingen av argumenter. Dette kan for eksempel innebære at man aksepterer andres handlinger uten å dele de normative premissene (Habermas), eller at deltakerne gjennom diskusjon har kommet nærmere en avklaring om hva de er uenige om (Eriksen). Forstått som en argumentasjonsprosess er hovedforklaringen på reduserte overføringer at staten og fiskarlaget gjennom diskusjon ble enige om å redusere støtten fordi det ikke var mulig å forsvare ordningen.

## Kapittel 3

### Institusjonell symbiose og deliberativ korporativisme

#### Innledning

Det har nærmest blitt trivielt å påpeke at interesseorganisasjoners posisjon vis à vis myndighetene er et av de mest sentrale dilemmaer i moderne demokratier. Problemet består i at samtidig som organisasjonsfriheten er grunnleggende, og interesseorganisasjoner er viktige bindeledd mellom stat og individ, så utgjør interessegrupper en trussel fordi de kan avle gruppe-egoisme og presse gjennom tiltak som er til ensidig fordel for medlemmene (Dahl 1982:1). Diskusjonen er på ingen måte ny, og debatten aktualiseres når antallet organisasjonsmedlemmer øker og statlige beslutninger angår stadig flere (Dahl 1956, Sunstein 1993).

Inkorporering av interesseorganisasjoner i styringen av samfunnet er et omstridt tema, og diskusjonen preges av kontroverser mellom representanter for ulike demokratiteoretiske retninger. Et betydningsfullt element i debatten er spørsmålet om hvilken rolle interesseorganisasjoner bør ha i beslutningsprosesser ut fra ulike oppfatninger om konsekvensene for utformingen av offentlig politikk og for offentlige institusjoner selv (Cohen og Rogers 1992, Offe 1995). Innvendingene kommer i liten grad til syne dersom det tas utgangspunkt i de retningene som har dominert etterkrigstidas statsvitenskap i analyser av forholdet mellom interesseorganisasjoner og myndigheter. Innenfor både gruppe-pluralismen og nykorporativismen har man primært vært opptatt av fortrinnene ved at organiserte interesser har deltatt ved utformingen av offentlig politikk. I forhold til spørsmålet om parlaments betydning har representanter for disse retningene i liten grad har vært opptatt av hvordan organiserte gruppers framtrede posisjon påvirker rollen til folkevalgte institusjoner. De har derfor begrenset verdi som analytiske perspektiver i denne avhandlingen.

Formålet med dette kapitlet er å utvikle to analytiske posisjoner som leder fram til alternative antakelser om hvordan Stortinget påvirket den korporative arenaen og var premissgiver for reduksjonen i fiskeristøtten. I stedet for å forfølge de tradisjonelle retningene gjøres dette gjennom en demokratiteoretisk diskusjon om

forholdet mellom stat og interesseorganisasjoner. Denne tilnærmingen har en dobbel hensikt. I tillegg til å skissere forklaringer på reduserte overføringer åpner det også opp for å vurdere fiskeristøtten i forhold til den normative diskusjonen om forholdet mellom folkevalgte organer og interesseorganisasjoner. Dermed kan det være mulig å se empiriske og normative forhold i sammenheng på et felt hvor disse diskusjonene ofte er "separate bord".

De to hoveddelene i kapitlet er en gjennomgang av henholdsvis den liberale og deliberative demokratioppfatning, og leder fram til de to perspektivene *institusjonell symbiose* og *deliberativ korporativisme*. I tilknytning til hver av disse formuleres det ulike påstander om sammenhengen mellom stortingsbehandlingen og støttepolitikken. Jeg vil imidlertid starte med å presentere gruppepluralismen og nykorporativismen, fordi disse både har vært rammet av kritikken jeg skal presentere, og er relevant for å forstå perspektivene som blir framstilt.

### **Mellom konkurranse og monopol**

Gabriel Almond (1983) har i en gjennomgang av forskningen om interesseorganisasjoner dette århundret skilt mellom to faser i etterkrigstida. Den amerikanske *gruppe-pluralismen* dominerte som tilnærming for den forskning som ble gjort på 50- og 60-tallet, men ble tidlig i 1970-årene utfordret av *nykorporativismen*. Det har vært til dels betydelig uenighet mellom representanter for de to retningene om hva som skiller dem teoretisk, og om forholdet mellom stat og interesseorganisasjoner empirisk hadde endret seg på en måte som gjorde korporativismen til et mer relevant utgangspunkt.<sup>1</sup> Jeg lar denne diskusjonen ligge til fordel for en kortfattet framstilling av de to posisjonene, og starter med den pluralismen som Robert A. Dahl, Charles Lindblom og David Truman var blant de fremste eksponentene for.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Deler av pluralismen og nykorporativismen er videreført i den nyere litteraturen om politikknettverk (jf. Marin og Mayntz 1991; Marsh 1998; Smith 1993, 1994).

<sup>2</sup> Pluralismen er ingen enhetlig retning avgrenset gjennom en entydig definisjon eller viktige karakteristika (Jordan og Richardson 1987:44). For en kortfattet framstilling, se Ricci (1971) samt Jordan og Richardson (1987).

Formålet med denne retningen var å etablere en demokratimodell som var realistisk i forhold til situasjonen i det amerikanske etterkrigssamfunnet.<sup>3</sup> Oppfatningen var at beslutninger ikke kunne ses på som et resultat av individers deltakelse i valg, men av interessegruppers press mot formelle beslutningstakere. Teoretisk ble det tatt utgangspunkt i en forestilling om et *idealisert politisk marked* med kontinuerlig konkurranse mellom ulike grupper som kjempet om innflytelse over offentlige beslutninger. Utfallene var resultat av hvilke koalisjoner som ble etablert ved behandlingen av konkrete saker. Når beslutninger ble oppfattet som en refleks av gruppe-konkurransen var myndighetenes rolle avgrenset til å registrere resultatene, og "*til å skrive disse ned i form av lover og regler*" (Olsen 1978a:60). Stabiliteten til det konkurransepregede systemet lå i at det - nesten med nødvendighet - ville etableres "social checks and balances" som ville føre til at interessegrupper var tilbakeholdne med sine krav (Dahl 1956:82ff.). I et samfunn eksisterte det alltid *potensielle grupper* som kunne bli en realitet dersom noen ble utfordret av de grupperingene som allerede konkurrerte om innflytelse. En annen stabiliserende faktor var knyttet til at individer var medlem i flere organisasjoner. *Overlappende medlemskap* forhindret at en gruppe formulerte bastante krav som skapte problemer i forhold til de interesser som ble forsøkt ivaretatt gjennom deltakelse i andre organisasjoner (Truman 1971).

Ordningen med konkurrerende interessegrupper ble vurdert som demokratisk forsvarlig fordi det, potensielt sett, var mulig for alle å delta og til å gjøre seg gjeldende i pågående beslutningsprosesser. Dersom noen ikke deltok i organisert aktivitet var det ikke fordi systemet forhindret dette. Det måtte i stedet tolkes som uttrykk for tilfredshet med de resultatene som ble oppnådd, og at det derfor ikke var grunn til å engasjere seg. En alltid pågående konkurranse med varierende oppslutning og skiftende allianser medførte dessuten en stadig endring i hvem som fikk gjennomslag, og det var heller ingen gruppering som utviklet stabile relasjoner til myndighetene. Slik Robert A. Dahl viste i sin New Haven-undersøkelse

---

<sup>3</sup> Programmet ble formulert slik av Robert A. Dahl midt på 1950-tallet: "*What are the necessary and sufficient conditions for maximizing democracy in the real world?*" (Dahl 1956:64). Selv om Dahl på noen områder har forlatt den pluralistiske posisjonen går betingelsen for demokrati innen moderne nasjonalstater igjen som en rød tråd i hans bøker, senest i *Democracy and Its Critics* (Dahl 1989).

var det ingen opphoping av makt i samfunnet, men tvert om en *maktpluralisme* hvor ulike grupper og personer hadde makt på ulike områder (Dahl 1961). Ideen om et velfungerende marked med konkurrerende interessegrupper er en antakelse som er tilbakevist ut fra flere synsvinkler (Lowi 1979:58, Olson 1971, Schmitter 1979). Senere modifiseringer, blant annet gjennom Charles Lindblom (1977: 170ff.) sin påpeking av "the privileged position of business", illustrerer at også ledende pluralister har fjernet seg fra retningens tese om like muligheter til innflytelse.

I tillegg til å gi en realistisk demokratiforståelse, var et utgangspunkt for diskusjonen hos Robert A. Dahl at interesseorganisasjoners funksjon berørte et grunnleggende spørsmål i demokratier, *balansen* mellom *majoritet* og *mindretall*. Demokrati innebærer at borgerne skal ha mulighet til å delta i beslutninger som angår dem selv (Dahl 1984: 331f.). Problemene oppstår i situasjoner hvor aktører har ulik "preferanseintensitet" knyttet til avgjørelser i en sak, og hvor de som har sterke preferanser i forhold til bestemte utfall ikke når fram i forhold til en indifferent majoritet. Slike intensitetsspørsmål gjør at det oppstår spenninger som kan svekke legitimiteten til demokratiske institusjoner, og at dette i verste fall kan true samfunnsordenen. Dahl ser ikke selv noen løsning på intensitetsspørsmålet innenfor moderne demokratier (Dahl 1956:119), men med utgangspunkt i situasjonen i de skandinaviske land er det argumentert for at særlige rettigheter til å bli hørt kan fungere som en "sikkerhetsventil" for engasjerte grupperinger. Framveksten av den korporative kanal, blant annet i Norge, er tolket som et utslag av at grupper som mistet innflytelse gjennom stemmerettsutvidelser tidlig i dette århundret forsøkte å finne alternative veier til å påvirke beslutninger (Lewin 1992:22f., Rokkan 1987:96ff.). Mens dette henspiller på den gradvise framveksten av et alternativ for ressurssterke grupper, bruker Morten Egeberg en tilsvarende argumentasjon for at det er rimelig å sikre noen ekstra innflytelse når offentlig politikk berører dem spesielt. Innholdet i beslutningen blir et avgjørende kriterium for å avgjøre hvem som bør delta, og i hvilken grad noen skal høres spesielt (Egeberg 1990:166).

Høring av berørte grupper er et prinsipp som har vært av betydning i norsk sammenheng, men i vårt eget land er et like framtrædende kriterium at interesseorganisasjoner har fått deltakelsesrettigheter ut fra betydningen de har for styringen i samfunnet. Til forskjell fra forklaringen ovenfor om intense preferanser legges det vekt på at tette forbindelser mellom myndigheter og organisasjoner ga mulighet til å styre samfunnsøkonomien.

*Korporative ordninger* innebærer at et fåtall organiserte interesser er gitt en privilegert posisjon, og gjennom tette og stabile forbindelser til staten spiller en viktig rolle når offentlig politikk utformes og iverksettes. Organisasjonene med monopol på kontakt er "insidere" som deltar i hele spekteret av politisk aktivitet, og kan bli delegert myndighet slik at de enten sammen med myndighetsorganer eller alene handler på vegne av staten. Korporative ordninger innebærer samtidig en forpliktelse for interesseorganisasjonene, fordi denne typen samarbeid er basert på at staten kan stille motkrav som medfører grenser for organisasjonene og deres medlemmer. Krav og motkrav fra begge sider inngår således i en byttehandel, slik at involverte organisasjoner kan bli gjort medansvarlige for statlig politikk.

Dette endrer forståelsen av interesseorganisasjonenes karakter, fra å være pressgrupper til å bli *mellomliggende institusjoner*, hvor oppgaven er å formidle og transformere krav begge veier. De må tilfredsstille både medlemmene og sin eksterne samhandlingspartner, staten. (Cawson 1986, Lehbruch 1979, Schmitter 1979, 1983:899, Williamson 1989). For myndighetene innebærer slike ordninger at legitimitetsgrunnlaget for offentlige inngrep styrkes, og at de ved å la organisasjoner fungere som filtre forenkler omgivelsene og reduserer det eksterne presset de ellers ville blitt utsatt for (Self 1985:113ff.). Korporative ordninger finnes gjerne på områder i samfunnet med sterke makt- og avhengighetsforhold, der interesseorganisasjoner som kontrollerer vitale samfunnsressurser av betydning i marked og politikk har sitt motstykke i en sterk stat med klare motiver om å styre samfunnsutviklingen (Lægneid et al. 1989:160, Magagna 1988:422). Gjennom korporative ordninger kan de felles styringsambisjonene realiseres, slik



tette relasjoner spesielt innenfor arbeids- og næringsliv er et eksempel på (Nordby 1994).

Denne typen samarbeid, hvor deltakelsen er klart avgrenset, har sitt utgangspunkt i at det er mulig å realisere en "funksjonell fellesinteresse" i samfunnet hvor løsningene er akseptable både for medlemmene i organisasjonene og mange andre i samfunnet. I likhet med gruppe-pluralismen har nykorporativismen vært en teori utviklet i forhold til en påvist utvikling, men i første omgang uten det normative elementet som var et trekk ved pluralismen. Senere er den riktignok formulert som en retning hvor det argumenteres for at ordninger med slike tette relasjoner bør utvikles i flere land (Schmitter 1992, Streeck og Schmitter 1985). Likevel, nykorporativismen har i første rekke vært en retning om det funksjonelt mulige i styringen av samfunnet, og hvor det i liten grad er lagt vekt på å diskutere inkorporeringen av om interesseorganisasjoner påvirker og lar seg forsvare i forhold til demokratiske ordninger. Slik Claus Offe formulerer posisjonen dreier det seg om "*en praksis uten politisk teori*" (Offe 1995:132). Når det fastslås at korporative ordninger i Norge eksisterer i et *konstitusjonelt vakuum* (Rokkan 1987), er det derfor ikke bare uttrykk for en empirisk realitet, men illustrerende for at det i teoretisk sammenheng eksisterer et uavklart forhold mellom funksjonell representasjon og de institusjonene som har basis i folket ved valg.

Til forskjell fra tidligere korporativisme-varianter som utelukkende var basert på funksjonell representasjon, må moderne korporative ordninger oppfattes som et *supplement* til individuell stemmerett og territoriale valg.<sup>4</sup> Når forholdet mellom kanalene i liten grad har vært fokusert kan det henge sammen med at de i overveiende grad har fungert uavhengig av hverandre (Rokkan 1987). Samtidig som dette er en riktig observasjon og korporative ordninger hviler på kontroll over vitale samfunnsressurser, er det også grunn til å anta at funksjonell representasjon i moderne stater har sitt fundament i valgkanalen. For det første ved at tette relasjoner mellom stat og interesseorganisasjoner har vokst fram i land hvor

---

<sup>4</sup> Blant tidligere former for korporativisme skilles det mellom to hovedformer, den katolsk-romanske og fascistiske. Begge var i opposisjon til moderne demokrati og formulerte alternativer som baserte seg på forsamlinger hvor funksjonell representasjon var det grunnleggende prinsippet (Williamson 1985).

sosialdemokratiske partier vant fram i valg, og med det som basis kunne anvende sin utøvende makt til å trekke inn organiserte grupper og definere rammebetingelser. I den forstand henter korporative ordninger legitimitet fra folkevalgte institusjoner, i tillegg til at det oppnås gunstige samfunnsmessige resultater (Eriksen og Hernes 1989). For det andre er en viktig forutsetning for uavhengighet at deltakerne på korporative arenaer greier å komme til akseptable løsninger. Når det ikke oppnås enighet finnes det i mange tilfeller ikke interne mekanismer for løsning av konflikter, og i slike situasjoner er det nødvendig å basere seg på at håndteringen foregår med utgangspunkt i demokratiske ordninger. I særtilfeller, som EF-striden i 1972, har alternativet vært folkeavstemning, men den mest vanlige ordningen har vært at Stortinget har foretatt avgjørelser, eksempelvis ved brudd i landbruks- og fiskeriforhandlingene (Rokkan 1987:208).

I de to neste delene skal jeg ta opp perspektiver som kan anvendes til å se på sammenhengene mellom folkevalgte arenaer og interesseorganisasjoner. Gjennomgangen starter med en oppfatning som både faglig og politisk har hatt betydelig medvind fra slutten av 70-tallet, og kanskje mer enn andre retninger har vært en katalysator for debatten om interesseorganisasjoner.

## **INTERESSEORGANISASJONER OG LIBERALT DEMOKRATI**

### **Nøytralitet og liberale rettigheter**

En fellesnevner innenfor liberalistisk teori, er understrekingen av *individuelle rettigheter* og individet er byggesteinen i det teoretiske byggverket. Individene tilskrives ikke bare et sett basale rettigheter som utgjør et vern mot vilkårlig maktutøvelse fra staten eller andre samfunnsmedlemmer, en negativ avgrensning av statens virkeområde. Individuell frihet innebærer også at den enkelte skal ha størst mulig rom til å forfølge sine private, egoistiske, interesser og tilfredsstillende personlige målsettinger. Å formulere omfattende samfunns mål, stimulere en bestemt levemåte, eller å arbeide med sikte på utjevning av levekår fratrukk individene retten til å være den endelig dommer over hvilke mål vedkommende vil realisere (Held 1987:248, Kymlicka 1990:200ff.). Uten frihet er man et skritt på vei mot den totalitære stat (Hayek 1967:170f.).

Vernet om individuell frihet innebærer for det første at staten skal forholde seg *nøytral* i forhold til normer og moralske spørsmål, og at alle individer skal behandles likt. Kravet om likhet fører til at goder og rettigheter som staten forplikter seg i forhold til er universelle, de skal gjelde alle uavhengig av posisjon eller bakgrunn (Gray 1986). For det andre dreier det seg om en *minimumsstat* hvor konstitusjonelle elementer tillegges stor vekt. Statens aktivitet skal holdes innenfor klare rammer, og det skal også være en klar maktdeling (Hayek 1978:98). Ved siden av å sikre individuelle frihetsrettigheter har staten ansvar for et avgrenset sett med oppgaver knyttet til ivaretagelse av indre ro, ekstern sikkerhet, løsning av kollektive oppgaver som ikke ivaretas gjennom spontan organisering i samfunnet. Den eneste typen inngrep som basalt sett kan forsvares er de inngrep som settes iverk for å sikre individuell frihet (Cohen og Rogers 1992:398). Demokrati blir et viktig virkemiddel for å sikre at statsstyret underlegges borgernes kontroll, og forhindre at myndighetspersoner ensidig forfølger egne interesser slik at staten i siste instans utvikler seg til despoti (Weigård 1995). Poenget med demokratiet er å oversette pluraliteten i samfunnet, og sikre at det er best mulig samsvar mellom individuelle preferanser og kollektive valg (Riker 1982).

Fordi *idealmarkedet* er uten tvang og gir mulighet til spontane prosesser, sikrer det individuell frihet og gir den enkelte spesielt gode muligheter til å forfølge sine personlige interesser. Forstått som den eneste forsvarlige allokeringmekanisme gjør markedets primat at staten må være tilbakeholden, og bare gripe inn dersom det å rette på markedsdefekter skjer uten at ineffektiviteten øker (Cohen og Rogers 1992:466, note 13). Samtidig som politikk er sekundær til markedsaktivitet er det et poeng innenfor en liberal modell at de *analyseres analogt*. Både i politikken og markedet dreier det seg om prosesser hvor den enkelte forsøker å realisere sine egeninteresser (Buchanan og Tullock 1965), og i begge sammenhenger er beslutninger knyttet til økonomiske forhold (Elster 1983b).

### **Selvforsterkende symbiose**

Den liberale frihet må også forstås som frihet til kollektiv organisering. Den generelle holdningen til sammenslutninger i samfunnet er likevel preget av stor skepsis til grupper hvor medlemmene organiserer seg for å realisere *personlige*

*fordeler*. Kritikerne fra denne posisjonen legger særlig vekt på negative utslag som oppstår når interesseorganisasjoner, eksempelvis fagforeninger og bransjesammenslutninger, retter sin aktivitet inn mot og etablerer koblinger til staten. Den enes kollektive organisering blir i slike tilfeller både en trussel mot individuell frihet og likebehandling. Jeg skal legge vekt på to sider ved kritikken. Den ene har utgangspunkt i Hayek's og Buchanan's økonomisk pregete tilnærming som legger vekt på etterspørsels- og tilbudssiden ved forholdet mellom staten og interesseorganisasjoner. Den andre er et fokus på Lowis advarsel som i større grad har utgangspunkt i konsekvensene for demokratiske prosesser. Stikkordene *skjevhet* og *symbiose* får fram innvendinger mot interessegrupper som følger av den første posisjonen.

*Skjevheten* er knyttet til en forståelse om at interesseorganisasjoner kjemper seg til særrettigheter der kostnadene belastes andre. Asymmetrien, mellom de som nyttiggjør seg fordelene og de som betaler, oppstår fordi gevinsten er lett å identifisere, mens omkostningene spres på mange (Sørensen 1990:3ff.). Interesseorganisasjoner blir et særlig problem på grunn av varierende muligheter til organisering. Mancur Olson (1971) sitt resonnement er at det er enklest å etablere interessegrupper i situasjoner hvor medlemmene ser en sammenheng mellom egen innsats og profitt fra det kollektive godet, og hvor andre ikke er gratispassasjerer. Koblingen er lettest å identifisere når det potensielle medlemsgrunnlaget er lite og andre kan stenges ute fra det kollektive godet. Profitten, og i tillegg et sosialt press som er sterkest i små grupper, er begge sentrale drivkrefter for kollektiv organisering i slik sammenhenger. Med økende medlemsgrunnlag vil incitamentet og presset avta, og når alle forsøker å være gratispassasjerer er konsekvensen at det ikke etableres store organisasjoner med mange medlemmer. Organisasjonssamfunnet vil derfor være fragmentert, dominert av mange små grupper som kjemper for avgrensede særfordeler.

Når de små organisasjonene handler i forhold til statlige myndigheter er en type konsekvens at en gruppe oppnår statlige tiltak som er avgrenset til medlemmene av denne gruppen, mens dette finansieres gjennom generell skattlegging slik at belastningen føres over på den store uorganiserte massen (Self 1993:29ff.).

Tilsvarende vil kostnadene ved statlige inngrep i markedet, for eksempel ved å gi noen monopol, spres ut på andre markedsaktører. Er det først oppnådd privilegier er det vanskelig å fjerne dem. Monopolistene og andre med særfordeler har klare incentiver til å kjempe mot fordi de får kostnadene ved dereguleringer, mens spredning av fortjeneste gjør at det ikke foreligger tilsvarende fordeler for majoriteten til å fjerne særordninger.

De problematiske trekkene forsterkes ved at det utvikles svært tette relasjoner, en *symbiose*, mellom statlige myndigheter og interesseorganisasjoner. Symbiosen utvikles fordi representanter for staten, både politikere og byråkrater, ikke vil opptre nøytralt og sikre like rettigheter, men har egeninteresse i å tilgodese spesielle grupper. Det øker størrelsen på egen sektors budsjetter, og gjør det mulig å skaffe seg alliansepartnere som presser på fra utsiden. Innenfor et politisk system som det amerikanske legges det ikke minst vekt på at en gruppering, eksempelvis en industrisektor, kan gi støtte tilbake i form av stemmer fra ansatte og økonomisk tilskudd til politisk aktivitet, som valgkamp (Mitchell og Munger 1991:520). I et parlamentarisk system, hvor partiene har en mer framtrædende plass er det grunn til å anta at mulighetene for å etablere slike bytterelasjoner er betydelig mindre (Self 1993:31).

Sett fra et prinsipielt ståsted er symbiosen en konsekvens av at det ikke legges tilstrekkelig vekt på de konstitusjonelle sidene ved statens aktivitet. Makten til aktører innenfor staten avgrenses ikke, men flyter ut og er nærmest uinnskrenket. Det primære problemet knyttet til organiserte grupper som politiske aktører er dermed ikke nødvendigvis gruppene selv, kanskje i større grad staten som aktør - og tilbyder. Mancur Olson's (1982) argument om fordelene med såkalte "encompassing organizations" er derfor møtt med skepsis. Resonnement hos Olson er at paraplyorganisasjoner som favner et bredt spekter av medlemmer kan være fordelaktige, fordi de gjennom interne avveininger mellom medlemsgrupper ikke vil ende opp med å stille snevre krav. Den interne diskusjonen vil i stedet resultere i løsninger som ivaretar manges hensyn, at samfunns mål realiseres. Selv om organisasjoner har en karakter som gjør at de ikke følger snevre interesser er problemet, mener kritikerne, at Olson legger for stor vekt på at symbiose og for-

delaktige tiltak er *etterspørselsdrevet*. Dette gjør at han i for liten grad tar hensyn til at *tilbudssiden* er vel så viktig for å forstå utviklingen i forholdet mellom interesseorganisasjoner og staten (Mitchell og Munger 1991:518).

*"Possessed of monopoly power to manipulate the basic rules of the game, as well as personnel and policies, officials are the immediate suppliers of distributional gains. The state is not some passive reflector of interest groups demands; it is forced to choose among demands to be met and 'it' has its own interests, i.e. bureaucrats and politicians have their own interests to advance."* (Mitchell 1990:88)

Statlige tiltak og dermed en stadig mer omfangsrik og dominerende stat kan selv sagt ses på som et resultat av press fra organiserte interesser, men årsakssammenhengen kan like gjerne snus. Viljen til å arbeide sammen i organisasjoner, og til å utøve press mot myndighetene er en funksjon av utbyttet, *profitten*, som kan realiseres gjennom slik aktivitet. En stat som viser vilje til å imøtekomme krav, som aktivitetsmessig er omfattende, og er villig til å gjennomføre reguleringer, gjør at den potensielle profitten blir større. Staten blir et incitament for interesseorganisering. Dermed dreier det seg om ei utvikling som er både tilbuds- og etterspørselsdrevet, og et problem oppstår når forløpet får karakter av en *spiraleffekt* hvor sluttpunktet innebærer at alle er organisert og står i et bytteforhold til staten (Buchanan og Tullock 1965:288).

Løsningene på problemene gir seg nærmest selv ut fra de kritiske innvendingene som er presentert ovenfor. Uten en begrensning av makten til sentrale statsinstitusjoner vil, i Hayeks spissformulering, det frie samfunns spontane orden ellers bli gradvis endret *"into a totalitarian system conducted in the service of some coalition of organized interests"* (Hayek, sitert fra Kukathas 1989:5). Samtidig må det gjennomføres tiltak som minsker mulighetene for at statens virkeområde og aktivitet virker som et incentiv for organisering av interessegrupper. Profitten må komme som følge av suksess i det økonomiske marked, ikke på den politiske arena. Det mest vidtgående forslaget innebærer at "staten rulles tilbake", slik at den både i aktivitet og volum får et langt mindre omfang. Et annet, mindre drastisk, virkemiddel er å få etablert en kobling som sikrer at de som høster fordelene ved spesielle tiltak også må bære kostnadene (Buchanan og Tullock

1965:292). Begge framgangsmåtene er myntet på å bryte sirkelen med stadig flere særfordeler til ulike grupper, og oppnå at offentlige løsninger ikke innebærer diskriminerende tiltak, men tilfredsstillende kravet om at de skal være universelle.

### **"Juridisk demokrati"**

Den liberale posisjonen impliserer et spenningsforhold mellom *individuell frihet* og *demokratisk deltakelse*. Friheten er en betingelse for at en person skal kunne delta i politisk aktivitet og gjennom det ha innflytelse over samfunnsorganiseringen. Problemet er at muligheten for deltakelse gir mulighet til å kontrollere staten, gjennom den lovgivende forsamlingen, og på den måten få gjennom tiltak som i sin tur begrenser individenes mulighet til å utøve sin frihet. Som metode for å treffe beslutninger er demokrati viktig, men forstått som en prosess hvor det er majoriteten som bestemmer er det ikke nødvendigvis slik at demokratiske beslutninger gir gode beslutninger (Hayek 1960:103ff.). Det er derfor nødvendig at majoritetens mulighet til inngrep begrenses ved at det eksisterer et stort felt i samfunnet som er utenfor dens kontroll, at en minoritet kan bli majoritet, og at flertallets makt er begrenset av langsiktige prinsipper. Disse prinsippene må, ifølge Friedrich A. Hayek, være av en slik karakter at de også aksepteres av minoriteten (Hayek 1960:107).

Hayek og Buchanan må kunne forstås slik at de vil løse spenningsforholdet ved å redusere politikkenes rolle. Selv om han kan tas som en advokat for redusert statsaktivitet og større markedsfrihet, velger Theodore J. Lowi et tyngdepunkt som gir folkevalgte forsamlinger større betydning. Et poeng i hans argumentasjon er termen "*juridisk demokrati*" (judicial democracy) som i polemiske ordelag ble framstilt som et alternativ til den dominans interessegrupper hadde fått i den amerikanske statsskikken han selv benevnte *interessegruppe-liberalisme*.

Lowis poeng er for det første at interessegrupper fører til et konformitetspress hvor den enkeltes verdier undertrykkes. Individuelle rettigheter må være basis for innflytelse, og motsatt er det også individet som skal være mottaker av offentlige tiltak som er basert på lik behandling av alle. For det andre er pluralismen *statsbilde* preget av overdrevet harmonitenking gjennom tiltroen til at politisk konkurranse vil

gi mange mulighet til å kontrollere staten. Utgangspunktet må i stedet være at staten er en aktør som har mulighet til å utøve mer effektiv sosial kontroll enn noen andre interesser i samfunnet. Behovet for å holde den i tømme øker når aktivitetsområdet utvides. Ansvarslinjene må vektlegges slik at det ikke oppstår en diskontinuitet som gjør at forvaltningen lett kan leve sitt eget ukontrollerte liv uten at aktiviteten har grunnlag i politiske vedtak (Lowi 1979:36). Poenget er å unngå pluralismens statsform hvor vide rammer åpner for skjønn og vilkårlig maktutøvelse, og hvor goder og beslutningsmyndighet stykkes ut til vel plasserte interesser på en måte som fører til at relasjoner mellom borgerne og staten får klient-karakter (Grady 1993:40).

Svaret fra Lowi er av konstitusjonell karakter. Statens aktivitet må begrenses, det må etableres en klar maktdeling innen staten, og utformingen av ordninger må ha individuell likhet som utgangspunkt og bidra til at det framskaffes rettfærdige løsninger. Begrepet juridisk demokrati er samtidig et forsøk på å etablere en kobling mellom *konstitusjonalisme* og *demokratisk representasjon*, og å bidra til en styrking av demokratiet og den makt som ligger i demokratisk deltakelse (Grady 1993:60, Lowi 1979:311). Med utgangspunkt i norske forhold kan Lowis reformforslag beskrives som et forsøk på restituering av den *parlamentariske styringskjeden* (jf. Olsen 1978a). Den enkeltes innflytelse skal ikke ha sitt utspring i gruppedlemskap, men ha basis i stemmeretten som gis gjennom statsborgerskapet. I Lowis sammenheng betyr det at politisk innflytelse går gjennom retten til deltakelse i valg av representanter fra geografisk avgrensede valgkretser. Innenfor folkevalgte forsamlinger er premisset at avgjørelser treffes med basis i majoritetsprinsippet, eller med andre ord at stemmer ikke bare teller, men avgjør. Lover og de administrative enhetene som har ansvar for å forvalte dem bør dessuten gis en begrenset funksjonsperiode. Ordningen med "sunset laws" skal forhindre framvekst av "udødelige forvaltningsmonstre", men er ikke minst myntet på å være en innstramning som skal sikre samsvar mellom lovverk og forvaltningspraksis. Lover skal justeres ut fra erfaringene om hvordan de har fungert, og samtidig er poenget å sikre at tiltak ikke er resultat av en gradvis utviklet forvaltningsutøvelse, men har et formelt lovmessig grunnlag (Lowi 1979:309f.).



Selv om Lowi kan plasseres innenfor en liberal posisjon er argumentet hos Robert C. Grady (1993:60ff.) at det juridiske demokrati ikke bare skal skape like og rettferdige løsninger. En offentlig diskurs som følger lovgivingsprosessene vil også føre til revitalisering av en "borgerdyd" (civic virtue) i samfunnet. Grady legger vekt på at borgerdyden har to gjensidig forsterkende funksjoner, utdannende og legitimerende.

*"Public debate and action force individuals to come to terms with the reciprocal relationships they share as citizens; the development of civic virtue thereby promotes civic education. In turn, civic virtue reinforces the likelihood, under juridicial democracy, that equitable public policies will be formulated, thus strengthening public perceptions of regime legitimacy."* (Grady 1993:62)

Civic virtue-argumentet har klare implikasjoner i forhold til interesseorganisasjoner: Delegasjon av autoritet til de som er organisert eller de som har utnyttet sin strategiske posisjon til å etablere kontakt med beslutningstakere, vil resultere i et system hvor de organiserte innretter seg på å motta goder og er ensidig opptatt av å ivareta private interesser. De motsvares av en kynisk elite som står i et pater-*nalistisk* forhold til de organiserte samfunnsmedlemmene. Implikasjonen er videre at borgerne gjøres til en taus masse, og at en utvikling som fører til *klient-relasjoner* innebærer en lukkethet som svekker den offentlige debatten om politiske løsninger. Dermed forsvinner også muligheten til å utvikle et fellesskap, borgerdyden, mellom samfunnets medlemmer. Poenget er derfor at det er gjennom et juridisk demokrati at borgerne kan oppdage sine offentlige roller og forpliktelsene de har overfor hverandre.

Denne forståelsen gjør at Theodore Lowi ikke bare plasserer seg innenfor en liberal politikk-oppfatning, men at han også har tilknytningspunkter til den republikanske forståelsen av politikk. Denne posisjonen skal jeg komme tilbake til. Aller først vil jeg imidlertid knytte gjennomgangen til Hovedavtalen for fiskerier næringen.

### **Institusjonell symbiose: Stortinget og fiskeristøtten**

I innledningskapitlet har jeg pekt på at utviklingen i fiskeristøtten tilsynelatende innebærer et avvik i forhold til denne, tidvis svært polemiske, oppfatningen av

interesseorganisasjoner som kjemper for stadig flere ressurser. Spørsmålet er dermed: Hvordan kan en slik oppfatning av politiske prosesser og demokrati anvendes til å analysere Stortinget og reduksjonen i fiskeristøtten?

Perspektivet jeg har presentert innebærer at politiske beslutningsprosesser oppfattes som en kamp mellom konflikterende interesser i samfunnet, og hvor Stortinget kan defineres som kamparena hvor ulike interesser brytes mot hverandre. Parlamentet utgjør således ingen enhetlig institusjon, men er delt opp slik at de folkevalgte inngår i ulike grupper som har bånd til interesseorganisasjoner og administrativt tilsatte innenfor sine respektive sektorer. *Segmentbegrepet* i den første norske Maktutredningen var ment å fange opp en slik situasjon (Egeberg et al 1978), andre har ut fra amerikansk forskning brukt uttrykket *jerntriangler* om tilsvarende koblinger (Hernes 1983). Kampen på Stortinget er derfor et uttrykk for en strid hvor ulike segmenter forsøker å få gjennomslag i verdifordelingen slik at egen sektor blir spesielt tilgodesett. I lys av denne oppfatningen må Sjøfarts- og fiskerikomiteen betraktes som et ankerfeste i en fiskeripolitisk allianse hvor fagpolitikerne fungerte som støttespiller for fiskerne og Norges Fiskarlag. Komitémedlemmene får en rolle som pådrivere for å opprettholde fiskeristøtten under Hovedavtalen.

Reduksjonen i fiskeristøtten må derfor forklares med at andre allianser i Stortinget har utmanøvrert fagkomiteen, og dermed også fiskerialliansen, gjennom å presse fram vedtak som førte til avvikling av fiskeristøtten. Antakelsen er at de statlige midlene under Hovedavtalen var et incitament, fordi reduksjonen kunne utnyttes som større bevilgninger til de sektorene konkurrerende allianser ivaretok. Denne tesen innebærer at det må kunne identifiseres engasjement fra representanter utenfor fiskerikomiteen, som har vært opptatt av å redusere statens engasjement i fiskerinæringen, og at dette skulle skje til fordel for tiltak politikerne i andre sektorer har ønsket å prioritere. Dette reflekteres gjennom påstanden fra innledningskapitlet.

(S 1)                    *"Stortinget har vært preget av strid om overføringene til fiskerinæringen. Reduksjonen i fiskeristøtten er et resultat av en*

*interessekamp hvor andre sektorallianser i Stortinget har vunnet over et fiskeripolitisk segment."*

En indikasjon på at det kan være hold i en slik forklaring, er at rollen til Stortinget som institusjon ble revitalisert ved at flere representanter aktiviserte seg. Fra å ha vært en spørsmål som avgrenset seg til medlemmene av fagkomiteen vil jeg anta at initiativ og påtrykk fra andre sektorallianser også førte til at konfliktnivået økte. I motsetning til oppfatningen hos Lowi, som er presentert foran, er min antakelse derfor at økt oppmerksomhet fra politikernes side, og mer diskusjon, ikke førte til utvikling av en felles interesse. Frontene ble i stedet skjerpet når konfliktene ble tydeligere, og representantene utenfor fiskerisegmentet var mer opptatt av egen sektor enn overordnede samfunnshensyn.

I tillegg antar jeg at de folkevalgte, som vant fram i striden om fiskeristøtten, har lagt vekt på at fiskeriforvaltningen måtte følges tettere opp slik at de ikke, som deltaker i fiskerialliansen, hindret iverksetting av Stortingets pålegg om å kutte støtten. Dette innebærer at jeg forventer å finne en behandling hvor de folkevalgte etter hvert ga mer fyldige og detaljerte kommentarer til resultatene fra den korporative arenaen, og i økende grad kom med direkte pålegg overfor partene på den korporative arenaen om hvilke mål som skulle oppfylles gjennom fiskeristøtten. Dette leder fram til følgende påstand:

(S 1.1) *"Kampen mellom ulike segmenter førte til en revitalisering av Stortingets rolle, og at konfliktnivået økte. Politikerne har også lagt større vekt på å følge opp aktiviteten på den korporative arenaen, og ga partene der mindre handlingsrom gjennom å styre fiskeristøtten fra Stortinget."*

Samtidig som jeg antar at den demokratiske arenaen har blitt revitalisert, og framstår som viktigere, er en konsekvens av interessekampen om fiskeristøtten at det har avleiret seg klarere grenser mellom staten og fiskerinæringen. Større ansvar for næringens aktører, og tilhørende mindre ansvar for staten, er et uttrykk for dette. Jeg antar at en konsekvens av dette er at politikernes interesse for fiskerirelaterte spørsmål avtok i takt med kuttene i overføringene. Samlet førte dette til at fiskerisegmentet etter hvert forsvant, og at det er vanskelig å peke på konkrete politikere som alliansepartnere for Norges Fiskarlag. Min antakelse ut fra

dette perspektivet er imidlertid at denne utviklingen ikke var et resultat av en planlagt prosess, men en konsekvens av en strid mellom ulike fraksjoner i Stortinget.

(S 1.2) *"Konsekvensen av striden om fiskeristøtten var at det ble trukket grenser som generelt innebar redusert statlig ansvar for utviklingen i fiskerinæringen. Den politiske interessen avtok, og det fiskeripolitiske segmentet ble avvirket. Dette var imidlertid ikke resultat av forsøk på overordnet samfunnsstyring, og fiskeristøtten ble behandlet som et spesielt tilfelle."*

Et siste poeng som bør vektlegges er at denne oppfatningen også impliserer en annen type konflikt, mellom flertallet i Stortinget og aktørene på den korporative arenaen. Når jeg antar at andre sektorer "tok over" behandlingen av fiskeristøtten innebærer det ikke bare konfrontasjon mot medlemmene i fiskerikomiteen, men en generell utfordring mot representanter for fiskerisektoren som hadde stått sentralt ved fastsettingen av støtten. For politikerne som ønsket omlegging var det imidlertid kuttene viktigere enn det å sikre seg gode relasjoner som kunne ført til at endringen ble akseptert av partene. Jeg forventer at det særlig var fiskarlaget som sto i opposisjon til den holdningen som etter hvert utviklet seg i parlamentet og som gikk på tvers av det organisasjonen hadde fått gjennomslag for tidligere.

(S 1.3) *"Omleggingen av fiskeristøtten ble gjennomført på en måte som gjorde at Stortinget framsto med et standpunkt som avvek klart fra oppfatningen hos deltakerne på den korporative arenaen. For det politiske flertallet som ønsket omlegging av fiskeristøtten var det ikke viktig å sikre tilslutning fra fiskerne om reduserte overføringer."*

Tidligere er det argumentert for at en analyse av Stortingets rolle i forbindelse med reduksjonen i fiskeristøtten krever en alternativ tilnærming. For å utvikle dette skal jeg først skissere en annen demokratioppfatning, og på bakgrunn av denne diskusjonen formulere alternative påstander om hvordan politikerne i Stortinget medvirket til at overføringene ble redusert.

## **INTERESSEORGANISASJONER OG DELIBERATIVT DEMOKRATI**

En deliberativ demokratiforståelse kan, slik det ofte gjøres i historiske framstillinger, knyttes til en republikansk demokratioppfatning. Jeg skal ta utgangspunkt

i en slik oppfatning. Retningens klare avvisning av interesseorganisasjoner i beslutningsprosesser gjør det imidlertid nødvendig å trekke inn og bygge videre på andre oppfatninger av deliberativt demokrati hvor det argumenteres for å inkludere interessegrupper i beslutningsprosesser.

### **Frihet i fellesskap**

En *republikansk* oppfatning av politikk har sin basis i at individene er samfunnsmedlemmer som inngår i et moralsk fellesskap. De står i et avhengighetsforhold til hverandre, de deler noen grunnleggende verdioppfatninger, og det er ikke ved å forfølge personlige interesser, men gjennom deltakelsen i samfunnet som et fellesskap at det er mulig å realisere seg selv. Forestillingen om det gode liv er ikke basert på uavhengighet og frihet fra andre, men et liv i interaksjon der man opptrer solidarisk i forhold til de andre medlemmene i samfunnet. Genuin frihet for et individ er bare mulig gjennom å ha sosiale ankerkjettinger og personlig integritet (Selznick 1992:372). Politikk hviler på samholdet i samfunnet, men har samtidig til oppgave å utvikle og forsterke solidariteten. For å få dette til må borgerne ha mulighet til å delta i selvstyre, og på den måten drive fram det gode samfunn (Sandel 1996:5f.).

Ut fra en republikansk posisjon avvises individuelle rettigheter som naturgitte eller gitt uavhengig av den politiske prosessen. Rettigheter har sin begrunnelse ved at de enten er et resultat av, eller er en betingelse for politiske prosesser som er basert på deliberasjon. Det innebærer at for eksempel ytringsfrihet og stemmeretten utgjør betingelser, mens rammene for privat autonomi må begrunnes gjennom den offentlige diskusjonen. *Politisk deltakelse* og kommunikasjon er på sin side ikke definert å være negative retter etablert med sikte på å forhindre at individer utsettes for ytre tvang, men positive rettigheter i den forstand at de gir mulighet til "*deltakelse i en felles praksis gjennom hvilken statsborgerne først kan gjøre seg til det de vil være - politisk ansvarlige subjekter i et fellesskap av like og frie personer*" (Habermas 1995:32).

Dette åpner også opp for at politiske beslutninger kan dreie seg om omfordeling av rikdom i samfunnet, ikke minst når en slik redistribusjon kan begrunnes med i

at det øker mulighetene for lik politisk deltakelse (Sunstein 1988:1557). Sammenlignet med det liberale statsideal betyr dette at idealer som nøytralitet og tilrettelegging for individuell frihet har mindre betydning. Når noen standpunkt har forrang er implikasjonen at staten selv skal være en *moralsk aktør* som ivaretar og fremmer bestemte interesser og verdier. Den skal tilrettelegge for å sikre integrasjon i samfunnet, og i den grad den skal garantere bestemte rettigheter er det å sikre et rom for fornuftsmessig diskusjon der borgerne skal ha like muligheter til å delta for å avklare hvilke normer og mål som er til felles beste for alle (Habermas 1995:32f.).

I motsetning til understrekingen av at den enkelte forfølger personlige mål, er utgangspunktet innenfor et republikansk perspektiv at medlemmene i et samfunn er villig til å underordne sine private interesser til fellesinteressen (Sunstein 1993:175f.). Denne fellesinteressen framkommer ikke gjennom aktørers strategiske interaksjon, eller ved ren aggregering der flertallsalternativet velges som løsning. Beslutninger må også tilfredsstille innholdsmessige krav, og derfor må det være til stede prosedyrer som går ut over ren aggregering. En republikansk politikkoppfatning impliserer at avgjørelser må prøves i forhold til hva som ut fra et samfunnsmessig standpunkt oppfattes å være riktig og galt, rimelig og rettferdig. Bare resultater som har vært gjenstand for slik prøving kan sies å være uttrykk for en virkelig fellesinteresse (jf. Michelmann, sitert hos Habermas 1995:34).

Idealet for politiske beslutningsprosesser er derfor en diskusjon hvor ønsker og målsettinger, påstander og eksisterende praksis utsettes for kritisk undersøkelse i en kollektiv debatt. Ved at det bringes fram alternative perspektiver og annen informasjon er et poeng med diskusjonen at deltakerne utvikler og endrer preferanser på en måte som gjør at de kommer fram til enighet om hva som er riktig fra et samfunnsmessig synspunkt. Å komme fram til en enighet som definerer fellesinteressen i samfunnet er mulig nettopp fordi aktørene, som *politiske aktører*, handler på en måte som ikke bare tar utgangspunkt i hva som tjener dem personlig, men "*also what will best serve the community in general*" (Sunstein 1988:1550).

## Isolert deliberasjon

I sin ideelle form kan den republikanske forestillingen om deliberativt demokrati sies å hvile på bred og hyppig deltakelse, og at målet er å gjenreise dette i dagens samfunn. En variant er å arbeide for desentralisering av beslutninger på en måte som gjør at det sivile samfunn revitaliseres, men bred deltakelse kan også stimuleres gjennom utvikling av deltakerdemokratiske ordninger (Brest 1988:1623ff.). Innenfor moderne nasjonalstater er borgernes direkte deltakelse likevel ikke tilstrekkelig og kanskje heller ikke fullt ut ønskelig fordi det kan utvikle seg til fraksjonstyranni. Det framstår derfor som en tilfredsstillende strategi å etablere folkevalgte forsamlinger som, selv om de baserer seg på et liberalt prinsipp om valg av representanter, er *republikanske i sin ånd*. Med det forstås at representantene ikke skal være talerør for bestemte interesser, men at de gjennom en prøving av argumenter skal komme fram til resultater som er uttrykk for samfunnets fellesinteresse (Sunstein 1993:178ff.).

Det medfører at representantene gis stor selvstendighet, et *fritt mandat*, og at folkevalgte arenaer frikobles (Olsen 1984). De politiske institusjonene må framstå som autonome i forhold til omgivelsene, som utgjør en potensiell fare for ytre press og kan forstyrre dialogen. Det republikanske idealet innebærer at beslutninger skal ha karakter av å være en form for *isolert deliberasjon*, hvor det er viktig å hindre at beslutningsaktører forstyrres av partikulære interesser i samfunnet. Dette fører ikke til en fullstendig avvisning av proporsjonal representasjon av ulike grupper, for eksempel minoriteter, i beslutningsprosesser. For å komme fram til gode beslutninger er det viktig å få fram ulike interesser i samfunnet, men representasjonen bør ikke skje for at ulike grupper ensidig skal realisere sine spesielle interesser. Sett fra et republikansk ståsted er poenget at alle interesser tvinges til å argumentere og begrunne med utgangspunkt i samfunnets fellesinteresse.

Høringen av ulike grupper gjennom representasjon, og den tilhørende deliberasjonen, er imidlertid avgrenset til å gjelde aktiviteten innenfor formelle politiske (folkevalgte) institusjoner. Dette utgangspunktet gjør at ulike typer mellomliggende institusjoner, kanskje i særdeleshet interesseorganisasjoner, defineres som et problem. Det gis riktignok et stykke på vei tilslutning til kritikere av et

republikansk perspektiv som framhever positive sider ved aktiviteten til mellomliggende institusjoner. Interesseorganisasjoner kan for eksempel fungere som en kritisk instans i forhold til myndighetene gjennom å framføre alternative synspunkter. Det er utvilsomt viktig når det understrekes at den deliberative prosessen med prøving av synspunkter forutsetter at samfunnet ikke er meningshomogent, men består av en pluralitet av oppfatninger. Organisasjoner innebærer samtidig at det etableres arenaer hvor argumenter prøves mot hverandre på den måten som det deliberative idealet forutsetter, og hvor beslutningene faktisk kan støtte opp om republikanske verdier.

Problemet er imidlertid, ifølge Cass Sunstein, at interesseorganisasjoner også kan presse fram løsninger som gjør at andre hensyn undertrykkes, og at løsningene truer den universalisme og likhet i samfunnet som republikanerne mener må være grunnleggende premisser. Selv om det er viktig å sikre interesseorganisasjonenes eksistens, er myndighetenes oppgave likevel å begrense den makt de har, ikke å etablere ordninger som bedrer deres mulighet til deltakelse og truer søken etter det felles beste. Kritikken rammer både pluralismen og argumentasjon for korporative ordninger (Sunstein 1988:1572ff.).

Denne republikanske oppfatningen av politikkkutformingen, som har konsekvenser for interesseorganisasjoner, er en relativt *formalisert* forståelse av *deliberasjon* i den forstand at hva som er mulig å godta gjøres til en spørsmål om type beslutningsarena. En deliberativ prosess fordrer uavhengighet, og det kan først og fremst sikres ved å overlate beslutninger til folkevalgte representanter med et ubundet mandat. Skillet mellom arenaer impliserer at argumentene ikke vurderes ut fra hva som sies, men i forhold til hvor de framføres. Denne republikanske forståelsen rammes dermed av den type kritikk som jeg trakk fram i forhold til Jon Elster i forrige kapittel, fordi det trekkes et formalt skille ut fra *hvem* som sier noe og ikke *hva* som sies.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Dette var for eksempel en type kritikk som ble rettet mot innstillingen fra den såkalte Lindbeck-kommisjonen som utredet tiltak for å rette opp problemene i svensk økonomi. I vurderingene ble det lagt stor vekt på at nettopp særinteresser, forstått som aktører utenfor parlamentet, var et problem som måtte reduseres til fordel for styrking av fellesinteressene i regjering og Riksdag (SOU 1993:16, jf. Nycander 1993).



En republikansk posisjon impliserer at et slikt skille er rimelig, og dermed at det trekkes en klar grense mellom interesseorganisasjoner og politiske partier. Grensen kan være relevant fordi partiene har et press for å delta i deliberasjon som ikke i samme grad er til stede for interesseorganisasjoner. Med utgangspunkt i deliberasjon som en essensiell side ved demokrati synes det derfor riktig å konsentrere oppmerksomheten om politiske partier, og styrke deres rolle. Offentlig finansiering kan eksempelvis forhindre at private pengebidrag avgjør hvilke synspunkter som kommer på dagsordenen, og forhindre at økonomisk ulikhet avgjør hvem som kan delta i politisk aktivitet (Cohen 1989:31).

### **Deliberativ korporativisme**

Selv om poenget er viktig, er det med basis i en noe annen oppfatning av deliberativt demokrati argumentert for at det ikke er riktig å trekke en slik formal grense som ekskluderer interesseorganisasjoner. I stedet er det nødvendig å *inkludere organisasjonene* i den offentlige debatten, et standpunkt som begrunnes på flere måter og henter eksempler fra erfaringene i de skandinaviske land.<sup>6</sup> Denne er derfor relevant å trekke inn i en analyse av Hovedavtalen for fiskeri-næringen. Denne formen betegnes her som "*deliberativ korporativisme*", og innebærer at korporative ordninger eksisterer i et demokrati med deliberative kjennetegn. Jeg skal først legge vekt på kjennetegn ved denne oppfatningen av interesseorganisasjoners rolle, for deretter å problematisere om den kan fungere som et demokratisk alternativ. To poeng illustrerer hvorfor interesseorganisasjoner bør være aktører i beslutningsprosesser.

For det første er det mulig å påvise at interesseorganisasjoner har vært pådrivere for tiltak som ikke bare har tilgodesett egne medlemmer, men favnet mange. I forbindelse med vurdering av frivillige organisasjoner i Norge er det for eksempelpekt på hvordan slike sammenslutninger har arbeidet for brede velferdsstatlige løsninger. I et historisk perspektiv er det et moment at mange organisasjoner har oppstått og fungert som folkelige samfunnsbevegelser (Raaum 1988). En streng fortolkning av deliberasjon innebærer at slike grupperinger stenges ute fra politiske

---

<sup>6</sup> Representanter for en slik oppfatning er blant annet Cohen og Rogers (1992) samt Mansbridge (1992).

beslutningsprosesser, og at det etableres grenser i forhold til de nye sosiale bevegelser som har vært viktige for å sette nye spørsmål som kjernekraft, atomvåpen, naturvern og kvinnespørsmål på samfunnets dagsorden.

For det andre kan det innvendes at den *legitimitet* man søker å oppnå gjennom deliberasjon betinger deltakelse fra organiserte interesser. Samtidig som organisasjonene representerer mange ulike interesser i samfunnet, er det et poeng at talerøret for mange borgere ekskluderes. I stedet for å vurdere hensikten med slike sammenslutninger som et forsøk på å skape press for en bestemt sak kan organisasjonene vurderes som kollektive aktører. De transformerer private interesser til kollektive mål gjennom intern diskusjon, de styrker den enkeltes mulighet til å hørt og til å etablere opposisjon mot myndighetene, og innebærer at det etableres et ledd som kobler individer til formelle politiske arenaer (Baynes 1992:61). Interesseorganisasjoner er en nødvendig del av moderne demokrati, og må være deltakere i beslutningsprosesser.

Argumentasjonen for inklusjon av interesseorganisasjoner vektlegger derfor at vinklingen på interesseorganisasjoner må endres. Den tradisjonelle oppfatningen i studiet av interessegrupper som gir begreper som makt og konflikt en vital plass må suppleres med oppfatninger som tar hensyn til at slike organisasjoner deltar i det *offentlige resonnement*. Eventuelle reformer som skal regulere organisasjoners deltakelse i beslutninger kan derfor ikke bare baseres på å trekke strenge formelle skillelinjer, men ha som målsetting å redusere innslaget av "rent-seeking og maksimere deliberasjon (Mansbridge 1992:47). Dette kan også åpne for å trekke inn flere grupper i samfunnet som på grunn av sin størrelse eller posisjon ikke når tilstrekkelig fram i et numerisk system hvor stemmer telles (jf. Dryzek 1996). En korporativ struktur som den norske, med representasjon av fagforeninger, arbeidsgiver- og næringsorganisasjoner, ville således bli supplert med eksempelvis kvinneorganisasjoner og naturverngrupperinger. I forlengelsen av dette mener jeg det er grunn til å reise to spørsmål: Hvilke betingelser må stilles i forhold til inkorporering av interessegrupper? Hva innebærer en slik oppfatning for forholdet mellom korporativ arena og Stortinget?

Deliberasjon innebærer offentlig diskusjon hvor det stilles et *innholdsmessig krav* til argumentene som anvendes, som gjør at det ikke er tilstrekkelig å begrunne ut fra et avgrenset perspektiv, som egeninteresse (Bohman 1996:5). Dersom siktemålet er aksept fra andre og enighet, betinger det at deltakerne baserer sin argumentasjon på generelle prinsipper eller politiske betraktninger som andre kan akseptere, og at man også er forpliktet til å følge de generelle prinsippene (Miller 1993:75f.). Kravet om begrunnelse innebærer at argumentene ikke bare skal stå seg i forhold til den konkrete beslutningssituasjonen. Den endelige testen på deres rettfærdiggjørelse er at de kan begrunnes i forhold til en *offentlighet* i samfunnet.

*"Ideen om en offentlighet impliserer at standpunkter prøves gjennom en åpen prosess, slik at en kan få klarlagt hvilke argumenter som kan anføres for et standpunkt og hvilken begrunnelse de kan vise til. Bare slik kan en få vite noe om hvilken berettigelse krav har. Det gjelder å vaske preferanser slik at særinteresser kan bli avslørt og slik at standpunkter med dårlige begrunnelser kan bli utfordret og erstattet med andre."* (Eriksen 1994b:378)

Offentlighet innebærer at kravet om åpenhet og upartisk argumentasjon ikke bare gjelder overfor medlemmer i folkevalgte institusjoner. Poenget må være at plikten til begrunnelse i forhold til generelle prinsipper, er et krav som gjelder alle deltakere som ønsker å legge premisser ved utformingen av offentlig politikk. Også interesseorganisasjoner må underordne seg kravet om begrunnelse ut fra kravet om allmenne normer slik at *"særinteressene kan bare hevdes i den utstrekning de på en eller annen måte kan knyttes sammen med fellesinteressen, eller med forestillingen om et samfunn som til syvende og sist er et godt samfunn for alle"* (Sejersted 1984:147). Ut fra en deliberativ forståelse av politikk er det dermed ikke et tilstrekkelig kriterium for deltakelse at man representerer intense preferanser eller at organisasjonen kontrollerer viktige samfunnsressurser. Det overordnede kriteriet er at man som politisk aktør argumenterer og forplikter seg ut fra allmenne hensyn som gjør at standpunkt kan aksepteres av andre. For å relatere dette til korporative ordninger vil jeg trekke fram tre momenter.

For det *første* at en mer framtrædende plass for interesseorganisasjonene, og deres deltakelse i den offentlige deliberasjon, ikke skal erstatte eksisterende

politiske institusjoner som er basert på territorielle valgordninger. Et framtrædende element hos eksempelvis Mansbridge (1992) samt Cohen og Rogers (1992) er at representasjon av funksjonelle interesser kan fungere som et *supplement* som frambringer alternativ informasjon og nye perspektiver. Korporative ordninger innebærer en langt mer omfattende rolle for et fåtall interesseorganisasjoner, men poenget er uansett at interessegruppe-politikk må oppfattes som et supplement til og utfylle folkerepresentasjon (jf. Anderson 1984:413). Et vesentlig krav må dermed være at denne typen koblinger mellom myndigheter og interesseorganisasjoner er underlagt folkevalgt kontroll.

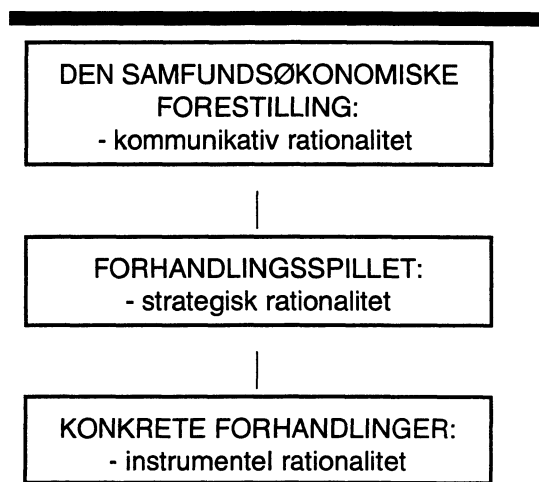
I motsetning til Lowis (1979) antakelse om at tette relasjoner gir lukkethet, er det i lys av en deliberativ demokrati-modell, for det *andre*, grunn til å legge vekt på at det må være en viss *åpenhet* i koblingene mellom interesseorganisasjonene og staten. På den måten kan standpunkter hos både myndigheter og organisasjoner utsettes for kritikk. I forhold til utenforstående er det også av betydning at de konstituerende spillereglene for denne typen beslutninger sikrer nøytralitet og likebehandling (Eriksen 1994b:374). Dette må kunne tolkes som at det er en viss likeverdighet mellom forhandlingspartene slik at ingen favoriseres, og hindrer at deltakere kan utnytte relasjonene. Korporative arrangementer får - i alle fall indirekte - en del av sin legitimitet fordi de fungerer i samsvar med regler som er "*åbne og tilgjengelige for demokratisk debatt og beslutning*" (Loftager 1994:172).

Et *tredje* krav er at politikken som frambringes gjennom interesseorganisasjoners deltakelse må være i *offentlighetens interesse*, og ikke bare tilgodese hensynene til en gruppe som utgjør en fraksjon i samfunnet (Anderson 1984:413). Dette innebærer ikke avvisning av ulik behandling, men et krav om at ulikheten grunngis i forhold til hva som er akseptable normer i samfunnet. Det er på den måten ikke tilstrekkelig at løsningene et resultat av strategiske forhandlinger og godtas av partene på en korporativ arena. De må være akseptable også for andre.

Dette er i noen grad sammenfallende med en oppfatning som er presentert som et analytisk bilde av situasjonen i Danmark. I sin tilnærming tar Klaus Nielsen og Ove K. Pedersen (1989) utgangspunkt i at funksjonen til forhandlingsøkonomien

må analyseres med utgangspunkt i forskjellige rasjonalitetsformer. Det overordnede bildet på samfunnsutviklingen, "den samfunnsøkonomiske forestillingen", mener de framkommer gjennom prosesser som er preget av kommunikativ rasjonalitet, og hvor et stort antall aktører har forsøkt å komme fram til en gjensidig forståelse. Denne forestillingen tjener som en normativ ramme som aktivitet innenfor konkrete institusjoner må forholde seg til. Dette gjelder både i *forhandlingsspillet*, knyttet til hvilke prosedyrer som skal følges og hvilke spørsmål som skal på dagsordenen, og ved de *konkrete forhandlingene* som foregår på bestemte arenaer og hvor prosessen følger fastlagte prosedyrer.

Et viktig poeng med denne tilnærmingen er at forskjellige deler av beslutningsprosessen kan være kjennetegnet av ulike rasjonalitetsformer. Det er riktignok uklarhet knyttet til sammenhengen mellom rasjonalitetstypene, for eksempel hvordan den kommunikativt utviklede samfunnsøkonomiske forestillingen påvirker andre deler av beslutningsprosessen. Et problem med både denne skissen og framstillingen jeg har gitt foran av en deliberativ korporativisme er imidlertid at de har vært lite spesifikke med hensyn til institusjoner, eksempelvis med hensyn til grensene mellom et parlament og en korporativ arena.



**Figur 3.1** Antakelser om kombinasjon av rasjonalitetsformer i forhandlingsøkonomi.

*Kilde:* Nielsen og Pedersen, 1989:214.

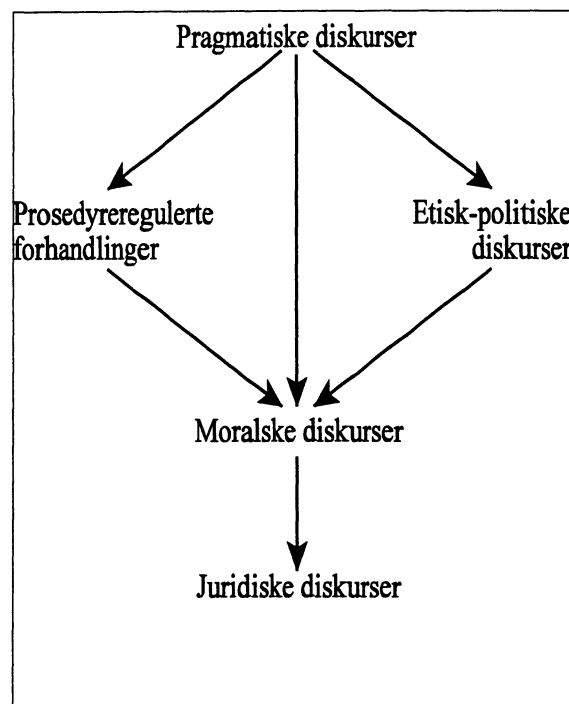
I denne sammenheng er det imidlertid nødvendig å være institusjonsspesifikk i forhold til Stortingets rolle ved reduksjonen i fiskeristøtten. Jeg vil utvikle påstander om parlamentets rolle gjennom en oppstilling hvor det skilles mellom former for rasjonalitet og hvilke typer oppgaver som kan og bør løses gjennom de ulike rasjonalitetsformene. Jürgen Habermas' modell for politisk viljesdannelse har ved første øyekast noen fellestrekk ved oppstillingen hos Nielsen og Pedersen (1989), men i tillegg til et noe klarere analytisk grep om ulike typer diskurser er det også et poeng at denne modellen gir inntak til noen prinsipielle sider som etter min

oppfatning er av betydning for å analysere korporative ordninger (Habermas 1996:157ff.). Dette har betydning for den vurderingen som senere skal gjøres av Stortingets rolle.

### Tre diskurser

Det interessante med prosessmodellen i denne sammenheng er at ulike typer spørsmål lar seg løse, og ifølge Habermas for såvidt også må løses, gjennom forskjellige diskursformer. Tre av diskurstypene, pragmatiske diskurser, prosedyreregulerte forhandlinger og moralske

diskurser er særlig relevante for å analysere forholdet mellom de to arenaene, den korporative og folkevalgte. Jeg velger derfor å presentere disse nærmere.



Figur 3.2 Habermas' prosessmodell for fornuftig politisk viljesdannelse. Kilde: Habermas 1996:168.

*Pragmatiske diskurser* kan forstås med utgangspunkt i parametrisk rasjonalitet hvor aktører søker å finne mest mulig effektive virkemidler for å løse en oppgave, og hvor også andre aktører kan oppfattes som gitte størrelser. En diskusjon om valg av optimale løsninger for et nytt telenett eller hvordan avgass fra biler skal måles er spørsmål hvor teknisk kompetanse trekkes inn. Dette er en type beslutninger hvor det sjelden må foretas valg som er av verdimessig karakter, eller hvor andres disposisjoner må trekkes inn før det foretas en avgjørelse. I politisk sammenheng vil det imidlertid ofte være slik at både samhandlingssituasjonen og saksforholdet er mer komplekst, og følges viljesdanningsprosessen trenges det behandling gjennom aktivisering av andre diskurser.

*Prosedyreregulerte forhandlinger* er en diskursform hvor Habermas blant annet baserer seg på Jon Elster, og legger vekt på at beslutninger har karakter av tautrekking hvor det brukes trusler og advarsler. Denne typen beslutningsprosesser, som fører fram til kompromisser, er relevant i sammenhenger hvor det

ikke er mulighet for enighet. Selv om maktforhold er viktig i denne typen beslutninger, og aktiviseringen av dem gjør rasjonell argumentasjon problematisk, mener imidlertid Habermas at dersom løsningene skal oppfattes som akseptable må de være en viss balanse mellom partene. Mer bestemt mener han det må foreligge mulighet for at de involverte har *like muligheter til å utsette hverandre for press*

*"that is, an equal opportunity to influence one another during the actual bargaining, so that all the affected interests can come into play and have equal chances of prevailing. To the extent that these conditions are met, there are grounds for presuming that negotiated agreements are fair."*  
(Habermas 1996:166f.)

Denne betingelsen for politiske beslutningsprosesser har relevans i forhold til forrige kapittel, fordi når det foregår tautrekking så forutsettes det ikke å eksistere ulikevekt mellom partene. Verken staten eller fiskarlaget kan slik sett ensidig definere prosesser og beslutningsutfall. I forhold til korporative arenaer er det grunn til å anta at dette innebærer eksistensen av eksterne arenaer som fastsetter prosedyrer, overvåker, og griper inn slik at det er mulig å oppnå rimelige kompromisser. Dette ytre rammeverket for forhandlinger, mener Habermas, må komme på plass gjennom en type diskurser hvor styrken i argumentene er avgjørende. Fordi forhandlinger indirekte forutsetter andre diskurser er premisset dermed at ordninger med tautrekking mellom parter hviler på arenaer hvor andre rasjonalitetsformer, i dette tilfellet kommunikativ rasjonalitet, er dominerende.

I motsetning til politikoppfatningen som er presentert i første del av kapitlet er problemet sett fra Habermas sitt ståsted at forhandlinger som beslutningsmåte bare er egnet når partikulære interesser er involvert. Dersom spørsmålene som skal behandles dreier seg om generaliserbare interesser mener han det er nødvendig å gjennomføre *moralske diskurser*. Det er innenfor denne diskursformen at kommunikativ rasjonalitet er særlig relevant, og som gjennom plasseringen gis en helt sentral betydning i prosessmodellen. Dette skyldes at politiske beslutninger, slik Habermas forstår dem, dreier seg om å avklare hvilke interesser som kan generaliseres. Moralske diskurser er, til forskjell fra etiske diskurser hvor aktører søker å avklare hva som er godt for en selv i en gitt

situasjon, knyttet til å avklare hva som kan gjelde som en generell maksime for alle. Når moralske diskurser er knyttet til å avklare hvilke løsninger som tilfredsstillende krav om rettferdighet, innebærer det for eksempel at økonomisk støtte til familier med små barn må begrunnes og få tilslutning ut fra en oppfatning om rettferdighet og at tiltaket skal gjelde alle familier som enten er eller kommer i en tilsvarende situasjon (jf. Habermas 1993).

### **Deliberativ korporativisme: Stortinget og fiskeristøtten**

Hva er implikasjonen av dette for Stortinget, for parlamentets rolle vis à vis den korporative arenaen, og for utviklingen i fiskeristøtten? En konklusjon må være at Stortinget er en type arena hvor det foregår moralske diskurser. Habermas er riktignok ikke direkte institusjonsspesifikk i gjennomgangen av diskursene, og selv om denne diskursformen ikke avgrenser seg til folkevalgte forsamlinger, vil jeg anta at politikerne har et særlig ansvar for å gå inn og foreta vurderinger av hva som er rettferdig, hvorfor tiltak kan aksepteres osv. Denne oppfatningen betyr at Stortinget, og de moralske diskurser som gjennomføres der, "står over" beslutninger som treffes på forhandlingsarenaer, deriblant den som ble etablert gjennom inngåelsen av Hovedavtalen for fiskerinæringen. Diskusjonen og vurderingene som ble gjort i Stortinget er dermed premisser som deltakerne på korporative arenaer måtte ta stilling til.

I forhold til fiskeristøtten innebærer dette en forventning om at Stortinget fokuserte på de innholdsmessige sidene ved resultatene fra den korporative arenaen, og gjennom prøving av argumenter vurderte om fiskeristøtten generelt og de tilhørende ordninger kunne forsvares som legitime tiltak. Denne tankegangen avspeiler seg i påstanden som er formulert i innledningskapitlet.

(S 2) *"Ved behandlingen av fiskeristøtten har Stortinget fungert som en evaluerende instans i forhold til de resultatene som har framkommet på den korporative arenaen, og gjennom sitt kritiske fokus på fiskeristøtten har de folkevalgte kommet fram til at det ikke var mulig å forsvare disse overføringene."*

På samme måte som for "symbiose-perspektivet" antar jeg at dette kommer til uttrykk ved at aktiviteten blant politikerne økte, men et vesentlig skille er knyttet til



at økningen ikke kan kobles til en sterkere polarisering mellom politikerne. Dersom et deliberativt perspektiv skal ha forklaringskraft forventes det derfor ikke at det eksisterte klare og stabile fraksjoner som sto i klar strid til hverandre. Når det legges vekt på argumenter antas det i stedet at politikerne utgjorde et kollektiv, og foretok en mer grundig og omfattende behandling, spesielt med utgangspunkt i kritikken som ble rettet mot fiskeristøtten. Dette ble uttrykt ved at komiteens merknader ble mer omfattende, og ved at politikerne tok opp og vurderte flere sider ved denne overføringsordningen. Jeg forventer også at flere engasjerte seg i plenumsdebattene slik at omfanget på dem ble større.

(S 2.1) *"Revitaliseringen av Stortinget skjedde ved at fiskeristøtten fikk økt oppmerksomhet og ble behandlet på en mer omfattende måte. I vurderingene ble det lagt vekt på å få presentert og vurdert ulike synspunkter om hvilke effekter disse overføringene hadde. Jeg antar derfor at politikerne tok initiativ til å få presentert informasjon slik at det var mulig å vurdere ulike sider ved ordningen."*

Med utgangspunkt i det forrige perspektivet la jeg, i tillegg til konflikten mellom representanter for ulike sektorer, vekt på at reduksjonen i fiskeristøtten ikke var resultat av at denne ordningen ble sett i en større samfunnsmessig sammenheng. Dersom Stortinget har fungert som en arena for deliberasjon hvor en moralsk diskurs var framtrødende, mener jeg det her er grunn til å forvente det motsatte. Dette innebærer eksempelvis at ordningen ble relatert til den generelle debatten om offentlige overføringer. Hovedavtalens målsettinger gjør dessuten at kriterier om effektiv virkemiddelbruk kan være relevant sammen med spørsmålet om hva som skulle være myndighetenes bidrag for å påvirke inntektsforholdene i fiskerier næringen.

(S 2.2) *"Det reduserte statlige ansvaret var resultat av at fiskeristøtten ble sett i en samfunnsmessig sammenheng, og at avviklingen av denne typen overføringer ble vurdert som et forsøk på overordnet samfunnsstyring."*

Etter min mening er det også grunn til å gripe fatt i prosessmodellens krav om at deltakere i forhandlinger skal være jevnbyrdige, som utvilsomt er et problematisk forhold ved den type organisering som studeres her. Jeg har vanskelig for å se at andre kunne bidra til å sikre rammebetingelser, og det er derfor grunn til å regne

det som Stortingets oppgave å være en garantist for at det eksisterte prosedyrer og eventuelt andre ordninger som ga balanse mellom partene. Aktiviteten på hovedavtalens korporative arena måtte derfor ikke bare vurderes ut fra de resultatene som ble lagt fram, men også i relasjon til forholdet mellom staten og fiskarlaget. Her er det imidlertid en mulig motsetning mellom de to sidene, partenes relasjon og Stortinget som evaluator. Jeg skal trekke fram to problemer.

For det første er det en konflikt mellom på den ene siden å overprøve resultatene fra den korporative arenaen, og samtidig sikre balanse mellom partene når Stortinget formelt også var en del av staten. Inngrep fra politikernes side kunne derfor lett tolkes som at det ble tatt parti, og hvor koblingen mellom staten som overordnet styringsinstans og sideordnet part lett kan medføre oppfatninger om at dette gikk i favør av myndighetene (jf. Sørensen og Underdal 1992). Når jeg vil anta at Stortinget har vært opptatt av å opptre balansert og være tilbakeholden i forhold til partene skyldes det, for det andre, at sterke inngrep kunne oppfattes som at beslutningene reelt foregikk i parlamentet. Gikk politikerne for langt ville det kunne utnyttes til å bruke Stortinget som ankeinstans, og oppheve presset på partene om å komme fram til anbefalte forslag (jf. Immergut 1992:482). Dette leder fram til følgende påstand:

(S 2.3) *"Gjennom behandlingen har Stortinget lagt vekt på å framstå som en uavhengig institusjon hvor politikerne foretok selvstendige vurderinger, slik at politikerne ikke ble oppfattet som partiske i forhold til noen av partene på den korporative arenaen. Det var derfor viktig å sikre aksept fra staten og fiskarlaget for de endringene som politikerne ønsket å gjennomføre, og reduksjonen i fiskeristøtten kunne derfor bare framkomme som en konsekvens av denne aksepten."*

### **Oppsummering**

I dette kapitlet er forholdet mellom parlament og korporativ arena drøftet med utgangspunkt i ulike oppfatninger om hvordan folkevalgte arenaer bør fungere, hvilken betydning interesseorganisasjoner kan ha, og hvordan rollefordelingen bør være mellom de to typene arenaer. Drøftingen har ført fram til ulike påstander om Stortingets forhold til hovedavtalens korporative arena, og hvordan aktiviteten til politikerne har lagt premisser som førte til den markante reduksjonen i overføringene. Framstillingen hviler basalt sett på to ulike demokratimodeller.

Med basis i den *liberale posisjonen*, hvor politiske beslutninger er en kamp mellom ulike aktører særinteresser, oppfattes interesseorganisasjoners aktivitet som et problem fordi staten utsettes for et press som kan utvikle seg til tette og stabile relasjoner, en symbiose, mellom representanter for myndighetene og interessegrupper. Beslutninger blir dermed ikke tatt på de arenaer som har det formelle ansvaret. I stedet utformes offentlig politikk innenfor lukkede fellesskap, hvor styrende og styrte innenfor en samfunnssektor overtar den reelle beslutningsmyndigheten og arbeider for å tilgodese denne sektoren spesielt. Dette fører til en skjevhet i offentlig politikk hvor mindretallet, medlemmene til godt organiserte interesseorganisasjoner, nyter godt av særfordeler som den uorganiserte majoriteten må bære kostnadene ved. For å analysere utviklingen i fiskeristøtten har jeg tatt utgangspunkt i at politiske beslutningsprosesser preges av slike sektorrelasjoner, og at Stortinget er en arena hvor det foregår kamp mellom ulike segmenter. Påstanden er dermed at andre allianser oppnådde flertall, og på tvers av fiskarlagets oppfatning tvang gjennom reduserte statlige overføringer for at egne sektorer skulle få flere midler.

I bunnen av en *deliberativ demokratioppfatning* ligger det en forståelse om at det er mulig å avklare en fellesinteresse i samfunnet gjennom en diskusjon hvor ulike aktører legger fram og vurderer sine respektive standpunkt, og gjennom diskusjonen forsøker å komme til enighet. I motsetning til den republikanske retningen hvor deltakelse fra interesseorganisasjoner oppfattes som forstyrrende på deliberasjonen og dermed ødeleggende i forhold til å avklare fellesinteressen, har jeg tatt utgangspunkt i den diskursteoretiske varianten. Her argumenteres det for at interessegrupper kan være legitime deltakere i den offentlige debatt, og gjennom sin deltakelse i den offentlige sfære kan de være et nyttig korrektiv til beslutningsprosesser som foregår innenfor formelle politiske institusjoner. Anvendelse av makt må imidlertid ikke være det sentrale, men at også interessegrupper som gjør krav på å være legitime deltakere involverer seg i kommunikative prosesser hvor kraften i de gode argumenter er avgjørende. Også innenfor denne oppfatningen antar jeg at økt politisk oppmerksomhet løp sammen med reduksjonen i fiskeristøtten. Behandlingen i parlamentet fungerte som en evaluering av resultatene fra den korporative arenaen, og gjennom den innholdsmessige

prøvingen av ulike argumenter kom politikerne fram til at ordningen ikke lot seg forsvare og at det derfor var nødvendig å foreta en reduksjon i støtten. Reduksjonen kom derfor som resultat av behandling i en omfattende prosess hvor også partene på den korporative arenaen aksepterte at fiskeristøtten burde kuttes, og gjennom sine beslutninger medvirket til at dette ble mulig.