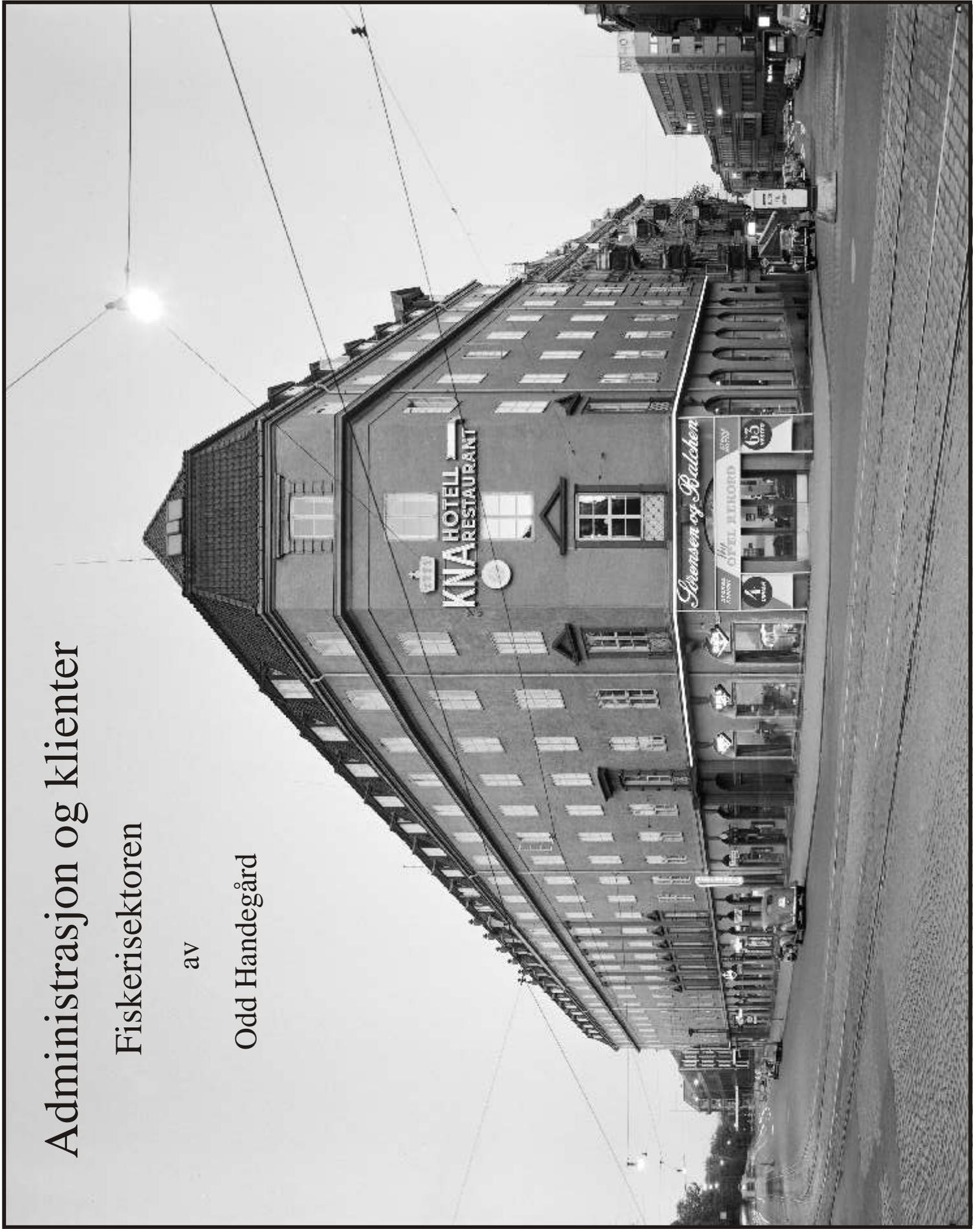


# Administrasjon og klienter

Fiskerisektoren

av

Odd Handegård



## Innhold

Forord 1967 og 1971	ii
Forord 2009	iii
Kap. 1: Begrepsapparatet	5
Kap. 2: Det empiriske materialet	15
Kap. 3: Fiskeindustrien	23
Kap. 4: Flåtestrukturen	41
Kap. 5: Bosetting og yrkeskombinasjon	77
Kap. 6: Avslutning	93
Appendix: Litteraturliste	99
Appendix II: Utdrag av spørreskjemaet	103

**Forside: Handelsbygningen på  
Drammensveien - der  
Fiskeridepartementet var leietaker på  
1960-tallet**

## Forord 1967 og 1971

Idéen til den undersøkelsen - opprinnelig ei studentoppgave i statsvitenskap ved UiO - som vi <sup>1)</sup> legger fram resultatene fra i denne rapporten, fikk vi av professor Knut Dahl Jacobsen, og det første opplegget av prosjektet og av datainnsamlingen foregikk under hans veiledning på et seminar ved Institutt for statsvitenskap i Oslo i 1966. Til tross for at enkelte nye momenter nok er kommet til etter hvert - særlig fordi vi samlet inn mer empirisk materiale enn opprinnelig planlagt - er det ingen grunn til å legge skjul på at både det teoretiske perspektivet og det konkrete forskningsopplegget i stor utstrekning er preget av den hjelp og veiledning vi fikk av Dahl Jacobsen. Ansvar for produktet er selvfølgelig likevel vårt eget. Som også tittelen på rapporten indikerer, er dette en undersøkelse av en del av norsk fiskeripolitikk.

En av begrensningene er at vi ensidig har konsentrert oss om problemene i *torskefiskeriene*. De spesielle problemene i andre fiskerier, som f.eks. sildefiskeriene, er noe annerledes enn de som tas opp i denne rapporten.

En annen viktig begrensning er det forhold at vi har konsentrert oss om industrialiseringstendensene i de nordnorske torskefiskeriene, særlig om forholdene i Troms og Finnmark.

Videre har vi konsentrert oss om et lite antall relasjoner innenfor den rammen som de nordnorske torskefiskeriene gir. Vi har lagt hovedvekten i undersøkelsen på å beskrive forholdet mellom forvaltningen på den ene siden og forvaltningens klienter <sup>2)</sup> på den andre. Når det gjelder de øvrige delene av vårt politiske system, f.eks. Stortinget, de forskjellige næringsorganisasjonene, de politiske partiene, osv., så har vi av praktiske grunner sett oss tvunget til å sette dem i parentes. De eksisterer og virker, men vi har i denne rapporten få empiriske data om deres fiskeripolitiske virksomhet.

Også den rammen som er valgt, begrenser problemstillingene. Vi gir i rapporten ingen historisk framstilling av fiskerinæringen eller av norsk fiskeripolitikk, og vi har heller ikke prøvd å skaffe til veie statistiske data om

strukturendringene i næringen, ut over det som er tilgjengelig i den offentlige statistikken. Det vi i stedet gjør, er å analysere - dels på grunnlag av et dokumentarisk materiale og dels på grunnlag av en intervjuundersøkelse - de holdninger, oppfatninger og teorier offentlige tjenestemenn har om de økonomiske og politiske brytningene som i dag kan observeres i forbindelse med strukturendringene i fiskerinæringen.

Tross disse begrensningene, mener vi at undersøkelsen har sin berettigelse. Vi retter søkelyset mot administrasjonen, dens «klienter» og de strukturendringene som foregår i næringen, og som forsøkes påvirket av den offentlige politikken. Vi ser det slik at dette perspektivet er i samsvar med viktige strømninger innen statsvitenskapelig og sosiologisk forskning.

Vi har hatt visse problemer med redigeringen av stoffet, særlig av det dokumentariske materialet. Det er nemlig slik at dette materialet er ganske omfattende. Dessuten er det slik at de vurderingene som kommer til uttrykk i de ulike dokumenter, er nokså like, noe som gjør materialet - om ikke akkurat uleselig - så i hvert fall preget av mange gjentakelser av synspunkter. På den andre siden har vi lagt stor vekt på å presentere materialet så komplett og fullstendig som mulig, for at vi skulle kunne dokumentere de konklusjonene vi trekker. Følgelig har vi prøvd å lage et slags kompromiss mellom ønsket om fullstendighet og ønsket om leselighet. Dette kompromisset går ut på at en del av det dokumentariske materialet er plassert som fotnoter (endnotes) til den øvrige teksten. Det gjelder kap. 3-5. På den måten håper vi at framstillingen skal ha blitt noe mindre belastet med lange sitater enn den ellers ville ha blitt.

I løpet av den tida vi har arbeidet med oppgaven er vi kommet i takknemlighetsgjeld til mange personer som har hjulpet oss på forskjellig vis, særlig med datainnsamling og databearbeidelse, men også med opplegget av undersøkelsen og analysen av materialet. Vi har allerede nevnt Knut Dahl Jacobsen, og i tillegg kommer Arvid Amundsen, Ole Berg, Ottar Brox, Regi Th. Enerstvedt,

1. Ordet «vi» er brukt fordi dette heftet egentlig skulle hatt to forfattere, Inge Sigmund Voll, i tillegg til meg. Han hadde skrevet en tilsvarende rapport med data fra landbruket, og disse rapportene skulle egentlig ha vært skrevet sammen. Det ble det ingenting av fordi Voll fikk seg en intessant jobb i Stortinget som han ikke kunne si nei til. Jeg har likevel tatt med et par av hans tabeller i kap. 4. Mye av hensikten med intervjuundersøkelsen var nettopp at den skulle være komparativ, og bidra til en forståelse av forskjellene i landbruk og fiskeri.
2. Begrepet «klienter» virker i dag (2009) kanskje litt gammeldags og kunstig, men det var vel på 60-tallet mer i samsvar sosiologisk språkbruk. Begrepet betyr i praksis interessegruppene i fiskerinæringen, dvs. de befolknings- og yrkesgruppene som den offentlige fiskeridministrasjonen skal tjene.

Marit Handegård, Inger Sofie Kleive, Jon Eivind Kolberg, Jorolf Moren, Asbjørn Nordli, Søren Olgård, Johan P. Olsen, Per Otnes, Carl Rogstad, Kåre Rommetveit, Ståle Seierstad, Inge Sigmund Voll og Margot Ørstad. Dessuten kolleger og personale ved Institutt for samfunnsforskning og Institutt for statsvitenskap, samt alle de som velvillig har latt seg intervjuet.

Oppbygningen av rapporten er konvensjonell. I de to første kapitlene presenterer vi den teoretiske rammen for undersøkelsen og en del av de praktiske problemene som knytter seg til opplegget. I de tre neste kapitlene følger så analysen av det empiriske materialet. I kap. 3 retter vi søkelyset mot utbyggingen av fiskeindustrien, i kap. 4 tar vi opp forskjellige stridsspørsmål som har sammenheng med utviklingen av fiskeflåten, og i

kap. 5 retter vi så søkelyset mot bosettingsmønsteret og yrkesstrukturen på kysten. Hvert av disse tre kapitlene er delt i to deler: I den første gjennomgår vi det dokumentariske materialet, og i den andre gjennomgår vi intervjumaterialet. I kapittel 4 prøver vi dessuten å skissere en del prinsipielle synspunkter på argumentasjonsanalyse, synspunkter som vi anvender ved gjennomgåelsen av det empiriske materialet i kap. 3-5. I avslutningskapitlet, kap. 6, prøver vi så å trekke noen generelle konklusjoner.

Til slutt synes vi det er riktig å nevne at rapporten i hovedtrekkene (dvs. bortsett fra en del av kap. 6) var ferdig skrevet allerede i begynnelsen 1970, men på grunn av andre arbeidsoppgaver, foreligger den først nå som en samlet framstilling.

## Forord 2009

Dette er opprinnelig ei hovedoppgave i statsvitenskap (våren 1967). Oppgaven er blitt bearbeidet litt to ganger: Først i 1971 (da det ble lagt inn litt mer av det stoffet som var innsamlet til arbeidet med hovedoppgaven), og så i 2009 da jeg fikk manuset scannet og deretter lett bearbeidet.

Grunnen til at jeg fikk dette gjort, var noe som hendte den 1. desember 2008 da jeg fikk hjerneslag, og ble slått ut i noen måneder. Etter hvert som rehabiliteringen begynte å hjelpe, prøvde jeg å finne noen hensiktsmessige arbeidsoppgaver som kunne passe for en person som i første omgang bare kunne benytte én finger på høyre hånd til «skrivearbeid». Til dette formålet ble den gamle hovedoppgaven et hensiktsmessig prøveprosjekt.

Jeg har gjort noen få forandringer i den opprinnelige teksten: Jeg har strøket et par avsnitt i første og siste kapittel, og jeg har modernisert litt på ordbruken, og layouten ble selvfølgelig helt ny i forhold til arbeidet med skrivemaskin i 1967.

Jeg burde nok ha gjort større forandringer. Spesielt er det nok litt for mange gjentakelser og litt for lange sitater, både i teori-kapitlet og i de empiriske kapitlene. På den andre siden kunne jeg nok ha presentert litt mer av intervjumaterialet.

Den viktigste mangelen er imidlertid at det opprinnelige formålet med undersøkelsen ikke er blitt realisert: Hensikten var jo å lage en komparativ undersøkelse av fiskeri og landbruk ved å sammenlikne data fra denne undersøkelsen med data fra en tilsvarende analyse av landbrukssektoren, gjen-

nomført av Inge Sigmund Voll. Av ymse årsaker har dette i liten grad latt seg gjøre (se fotnote nr. 1 på forrige side).

Fiskeri og landbruk har valgt ulike modeller for organiseringen av produksjon, fordeling og markedsføring, og det kunne ha vært interessant å se nærmere på disse forskjellene. Dette kunne også ha åpnet for en bedre forståelse av alternative organisasjonsmodeller i fiskerinæringen.

De spørsmål som ble stilt i undersøkelsen er bare delvis en del av fiskeripolitikken i dag. På den tida rapporten ble skrevet, var det i ferd med å bli definert nye problemstillinger som før 1970 knapt nok hadde vært oftet en tanke. Sildefiskeriene hadde et enormt rikt fiske som i løpet av få år holdt på å tømme havet for sild og lodde. Havet var sårbart og det førte til en erkjennelse av at de marine ressursene måtte forvaltes etter nye prinsipper.

Denne holdningen forplantet seg etter hvert også til torskefiskeriene. Deltakelsen i fisket måtte reguleres. Det ble ikke lenger fritt fram for hvem som helst å kjøpe seg båt og starte med fiske. «Allmenningen tragedie» begrenset fra da av adgangen til fritt fiske, og helt nye regimer for forvaltning av bestandene begynte å prege norsk fiskerinæring. Motsetningene i næringen var der fortsatt (stort/smått, spredt/konsentrert, sør/nord), men fikk likevel helt nye dimensjoner. Det er mulig at essensen i denne hovedoppgaven kommer fram når man leser avslutningskapitlet. Men egentlig er jo mange av tabellene i kap. 3-5 ganske interessante. - Mastergradsstudent Trine Holm Larsen scannet det gamle manuskriptet.

## Kap. 1: Begrepsapparatet

### 1.1. Skisse av prosjektet

Studiet av offentlig politikk handler i stor grad å kartlegge de sosiale, økonomiske og politiske konsekvensene av tiltak og planer som myndighetene setter i verk, eller bidrar til å få iverksatt.

Det kan f.eks. dreie seg om lovvedtak, investeringsbeslutninger og forvaltningsavgjørelser der administrasjonen handler innenfor en diffus og vagt opptrukket ramme. Slike konsekvensorienterte opplegg har hatt en viss prioritet i statsvitenskapelig forskning, også fordi det åpenbart vil være i samsvar med akutte administrative behov, noe følgende utsagn av helsedirektør Karl Evang er et uttrykk for.<sup>1)</sup>

«---det mangler stort sett organer i administrasjonen som kan gjennomføre den nødvendige forhåndsanalyse når nye tiltak eller ny lovgivning planlegges, og enda mer organer til å gjennomføre den ønskelige vurdering etterpå, når en lov eller et tiltak er satt ut i livet [---]. Når loven etter detaljert granskning og diskusjon i Stortinget endelig er blitt vedtatt, lukker det store mørket seg ofte om det viktige nye tiltak».

Evang har uten tvil rett. Et karakteristisk trekk ved den moderne velferdsstaten er den begrensede innsikt i og kunnskap om konsekvensene av offentlige beslutninger. Det er vanskelig å forstå riktig hvor og hvordan «utviklingen» starter, og hvor den fører oss. «Utviklingen» er ofte både ønskelig, nødvendig og uunngåelig, men vi strever med å forstå drivkreftene i de grunnleggende prosessene bak denne «utviklingen». Fra sektor til sektor blir vi ofte oppmerksomme på at det eksisterer «problemer», som stort sett er uforutsette konsekvenser - nettopp av disse ukjente drivkreftene bak «utviklingen». Ikke sjelden blir konsekvensene nesten de motsatte av intensjonene.

Denne beskrivelsen er etter alt å dømme dekkende for mange av beslutningene i offentlig virksomhet. Og det er vel heller ingen

### Kort om innholdet i kapittel 1

Dette kapitlet beskriver begrepsapparatet i undersøkelsen, og de teoretiske betraktningene vi har lagt til grunn, spesielt den systemmodellen av administrative beslutningsprosesser som var en del av sosiologisk teori på 1950- og 1960-tallet.

grunn til å tro at forholdene er særlig annerledes i det private næringslivet. Ut over den enkelte bedrifts fortjenesteplanlegging, og ut over statens forsøk på å holde prisene nede og sysselsettingen oppe, blir det litt for sjelden gjennomført systematiske analyser av de menneskelige og samfunnsmessige virkningene av næringslivets og statens beslutninger.<sup>2)</sup>

I den grad vi er interessert i at samfunnsforskningen skal gi forståelse for og innsikt i hvordan vårt politiske, administrative og økonomiske system fungerer i relasjon til ulike samfunnsmessige interesser, er det av betydning å kartlegge konsekvensene av statens virksomhet. Det gjelder også på fiskerisektoren - som vi har valgt å rette søkelyset mot i denne studentoppgaven.

Likevel, til tross for den vekt vi legger på spørsmålet om konsekvensene av statens politikk, har vi valgt å begynne med de politiske «prosessene» som ligger i forkant av de konkrete planer og beslutninger som fattes. Ganske spesielt vil vi se på spørsmålet om hvordan myndighetene - bevisst eller ubevisst - «velger» ut de forutsetninger som legges til grunn for de offentlige beslutninger, *altså valget av det vi i denne rapporten vil kalle for planleggings- eller «beslutningspremiss»*. (Se nedenfor og fotnote 12 i dette kapitel om Herbert A. Simons synspunkter).<sup>3)</sup>

Det er et viktig ledd i den generelle modellen vi har lagt til grunn for undersøkelsen at det er mulig å få en oversikt over disse forutsetningene ved å undersøke *de oppfatninger - standpunkter og begrunnelser for standpunkter* - som finnes i offentlige dokumenter og hos sentrale personer med tilknytning til

1. Karl Evang: «Noen administrative problemer i Norge i dag belyst ved eksempler fra helsesektoren», Nordisk Administrativ Tidsskrift, 42. årgang, 1961, s. 98.
2. Det finnes selvfølgelig unntak. I forbindelse med problemstillingene i denne rapporten er det f.eks. naturlig å nevne Ottar Brox: Hva skjer i Nord-Norge? Pax 1966.
3. Her bør det føyes til at det er sammenheng mellom forutsetningene for og konsekvensene av statens beslutninger, bl.a. på den måten at den offentlige politikens konsekvenser i neste omgang vil tjene som en del av det premissgrunnlaget morgendagens fiskeripolitikk utformes på basis av.

beslutningsorganene i fiskerisektoren,<sup>4)</sup> og hvordan disse korresponderer til ulike særinteresser ute i samfunnet.

Nå kommer vi ikke til å gjøre noe forsøk på å «forklare» - i betydningen finne årsakene til hvorfor de dominerende næringspolitiske oppfatningene har oppstått og utviklet seg i forvaltningen. Disse er selvfølgelig produkter av forhold som gjelder både individuell tilpasning (sosialisering, utdanning, karrierevurderinger, osv.), og tilpasning på et mer institusjonelt plan (profesjonalisering, administrativ struktur i vid betydning, næringspolitisk historie, osv.), som nok ville ha krevd et helt annet opplegg.

I stedet vil vi prøve å se de eksisterende offisielle næringspolitiske teoriene i sammenheng med visse sider ved strukturendringene i fiskerinæringen, med de ulike interessegruppens behov, politiske krav og etterspørsel etter offentlige beslutninger. En slik tilnæringsmåte har bl.a. de fordelene at vi dels begrenser de metodologiske problemene, og dels at vi oppnår å holde søkelyset rettet mot de store linjer og de prinsipielle polycyspørsmål i fiskeripolitikken.

Den underliggende tankegangen i oppgaven er at det ikke først og fremst er næringsens «objektive» eller «faktiske» problemer som genererer offentlige beslutninger, men snarere hva beslutningstakerne *oppfatter* som problematisk. Grunnen til at det er av betydning å kartlegge slike oppfatninger, henger bl.a. sammen med at dersom en gruppe beslutningstakere definerer en fiktiv situasjon som virkelig, blir situasjonen virkelig i sine konsekvenser, for å variere litt på sosiologen W. I. Thomas' kjente teorem (om innvandring) fra 1928 («If men define situations as real, they are real in their consequences»). Hva en gruppe beslutningstakere *tror* om virkeligheten, kan altså være viktigere for valget av handlingsalternativer, enn hva andre *vet* om virkeligheten. Derfor legger vi så stor vekt på å analysere aktørenes oppfatninger.

## 1.2. Systemteori i fortykning

I pakt med de sentrale strømningene i dagens byråkratiforskning, har vi prøvd å formulere prosjektets problemstillinger innenfor rammen av en såkalt «åpent-system»-modell. Dette innebærer ikke noe annet enn at vi ser på næringspolitikken som en prosess, der forvaltningens omgivelser leverer informasjon og stiller politiske krav som forvaltningen - som en del av det politiske systemet - bidrar til å transformere til beslutninger. Forvaltningen må, innenfor visse grenser i alle fall, innfri de forventningene omgivelsene stiller, og spørsmålet om hvordan forvaltningen lykkes med det, avhenger dels av økonomiske og strukturelle forhold i samfunnet, dels av kravenes egenart og sammenheng med økonomiske interesser, men dels også av «hur organisationens inre ser ut».<sup>5)</sup>

Vi tenker oss altså at det finnes sammenhenger mellom

- trekk ved samfunnsstrukturen,
- trekk ved det politiske og administrative systemet,
- den offentlige politikken som produseres i form av ulike typer beslutninger, og
- de konsekvensene gjennomføringen av de offentlige beslutningene får for deler av samfunnet, eller for samfunnet som helhet, (dvs. for «omgivelsene»).

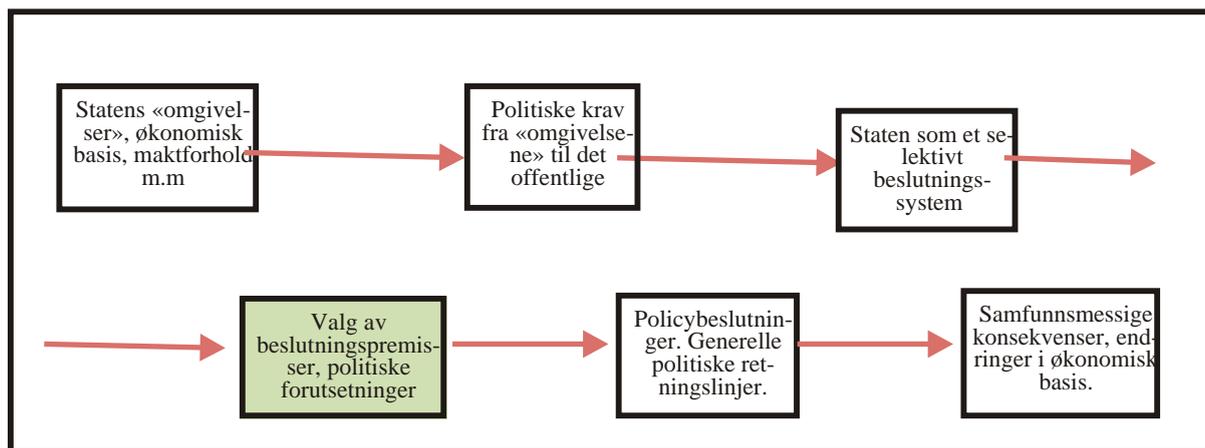
Hele dette systemet av sammenhenger knyttes så sammen ved at utgangspunktet - den økonomiske basis i produksjonen - gjennomgår kontinuerlige endringsprosesser som i neste omgang produserer nye krav til det politiske systemet, som så transformeres til nye beslutninger osv., se rammen nedenfor.

Denne enkle modellen er ikke uproblematisk, og har hittil vært temmelig immun mot de mange forsøkene som er gjort på å etablere enighet mellom ulike forskergrupper både når det gjelder valg av nøkkelvariable og når det gjelder definisjoner av de viktigste begrepene. Etter vårt syn illustrerer den debatten som har tatt sikte på å legge grunnlaget for en ny grein av statsvitenskapen - studiet av «public policy» - disse vanskene.<sup>6)</sup> Uansett er undersøkelsen vår knyttet kun til en liten del av den totale «systemmodellen»,

4. Jfr. Knut Dahl Jacobsen: «Informasjonstilgang og likebehandling i den offentlige virksomhet», i Tidsskrift for samfunnsforskning, nr. 2, 1965, s. 155. «Premissstrømmen er ikke noe naturfenomen, men bæres og formidles og kjempes over sektorgrensene av personer, av deltakere i den offentlige virksomheten, og det er også fra deltakerne vi må skaffe oss de kvantifiserbare data vi trenger i regnskapsoppstillingen, ved målinger av deltakernes persepsjoner og innstillinger».

5. Jfr. Eric Rhenman: «Føretaget och dess omvarld. Organisasjonsteori för långsiktssplanering», Bonniers, 1969, s. 65.

6. En oversiktlig framstilling av en del av problemene finnes i Stuart H. Rakoff og Guenther F. Schaefer: «Politics, Policy, and Political Science: Theoretical Alternatives», i Politics and Society, november 1970.



nemlig boksen vi har farget lys grønn i rammen ovenfor .

Av denne grunn, kommer vi ikke til å knytte våre problemstillinger og vår undersøkelse i detalj til noen av de skjemaene som amerikanske «policy-forskere» hittil har eksperimentert med.<sup>7)</sup> I stedet vil vi basere oss på vårt eget, enkle utdrag av modellen, som riktignok har mye til felles med grunntanekene i amerikansk «policy-forskning», men som på andre måter avviker både når det gjelder valg av variable og når det gjelder definisjon av begreper.

Som et utgangspunkt vil vi formulere vår «systemmodell» slik det framgår av rammen øverst på denne sida.

For å konkretisere denne noe abstrakte systemtankegangen, skal vi i de følgende avsnitt likevel prøve å redegjøre for de enkelte leddene i modellen, og samtidig sette modellen inn i en fiskeripolitisk sammenheng.

### 1.2.1. Forvaltningens omgivelser

Det første og andre leddet i modellen, det vi dels har kalt statens «omgivelser» og dels samfunnets økonomiske basis, består av samfunnets infrastruktur, sosioøkonomiske forhold i samfunnet og av de ulike økonomiske og politiske interesser som er knyttet til den sosioøkonomiske strukturen. De spillereglene som knytter denne strukturen sammen, er en del av systemet. Begrepene infrastruktur og «sosioøkonomisk struktur» brukes vanligvis om mange ulike kjennetegn ved

samfunnet. I denne undersøkelsen legger vi særlig vekt på slike ting som teknologi, eiendomsforhold til flåte og industri, yrkesstruktur, lagdeling, bosettingsstruktur og liknende forhold. Mange av disse trekkene ved fiskerinæringen har selvfølgelig ikke oppstått av seg selv, uavhengig av statens virksomhet. Den eksisterende strukturen i fiskerinæringen er selvfølgelig en konsekvens av tidligere offentlig planlegging og inngrep, og av utviklingen ellers i næringen.

Til den eksisterende strukturen er det knyttet motstridende interesser som vanligvis stiller ulike og delvis motsatte krav og ønskemål som staten må ta stilling til. Vår undersøkelse forutsetter at det er mulig å skille ut ulike interessegrupper i fiskerinæringen med nokså forskjellige fiskeripolitiske interesser. Kjennetegnene ved disse gruppene tar sitt utgangspunkt i teknologisk-økonomiske ulikheter, og vi får da følgende interessegrupper, dels i selve fisket og dels i fiskeforedlingen:

(1) I fisket:

- (a) Kyst- og bankfiskerne, for en stor del bi- eller hovedyrkefiskere. I Nord-Norge, hvor det i 1966 ble regnet med i alt vel 25 000 fiskere (i følge fiskeritellingen), tilhørte ca. 22 000 fiskere denne gruppen. (De øvrige fordeler seg på sel- og hvalfangst, trål og sildefiske, i følge Evensens-utvalgets innstilling.
- (b) Trålmannskapene. I de tre nordlige fylkene utgjorde i 1966 denne gruppen i alt ca. 900 mann.
- (c) Trålrederiene. Her er det litt vanskelig å fin-

7. Se f.eks. Ira Sharkansky (ed): «Policy Analysis in Political Science», Markham Publishing Company, Chicago 1970.

8. Dvs. Innstilling om Trålfiske innenfor fiskerigrensen, Bergen 1970.

9. I følge Ot.prp. nr. 63, 1970-71 (Lov om endring i lov av 20. april 1951 om fiske med trål) var dette tallet i 1970 kommet opp i ca. 1700 mann for alle norske fartøyer som drev bunntrålfiske i kortere eller lengre tid, noe som tilsvarer 4 % av fiskerne i

ne eksakte tall, men i følge offisielle oppgaver, var det i 1966 i hele landet sett under ett 42 trålere over 200 brt. som deltok i fisket. Hvor mange nordnorske trålere over 200 brt. som deltok i fisket det året, har vi ingen opplysninger om. Derimot opplyser Evensen-utvalget at det i 1968 var i alt 18 stortrålere (over 300 brt) hjemmehørende i Nord-Norge som drev fiske.<sup>10)</sup>

(2) I «fiskeforedlingen:

- (a) Fiskeindustriarbeiderne. Også her er tallene usikre og svært varierende fra årstid til årstid. Et grovt overslag over sysselsettingen ved filetfryseriene viser at sysselsettingen de siste årene har variert mellom 5500 og 6000 arbeidstakere, herav relativt mange kvinner.<sup>11)</sup>
- (b) Fiskeindustrien. I 1968 var det i Nord-Norge 97 fryserier, men hvordan kapitalen bak disse bedriftene var fordelt har vi ingen nøyaktige opplysninger om. Det er likevel klart at både stat og kommuner, og også enkelte fiskarsamvirkelag, har økonomiske interesser i fryseindustrien.<sup>12)</sup>

I tillegg til disse nordnorske interessegruppene, kommer også deler av den fiskeflåten som er hjemmehørende i Sør-Norge (mange sørnorske trålere fisker utenfor kysten av Nord-Norge store deler av året), videre forskjellige grupper av eksportører (som vi ikke har tatt med i denne rapporten), og til slutt også det vi kan kalle for «samfunnets allmeninteresser», som er en diffus kategori.

Kyst- og bankfiskerne er den numerisk sett dominerende blant disse gruppene, på tross av avfolkningsproblemer og strukturendringer. De deltar vanligvis i sesongfiskerierne i Lofoten og/eller Finnmark i tillegg til hjemmefisket i de nærmeste kystfarvann, ofte i yrkeskombinasjon - vanligvis med jordbruk som det mest typiske. De er vesentlig bosatt i de forholdsvis spredtbodde strøkene langs kysten. De interessene som springer ut av deres sosioøkonomiske situasjon kan kort formuleres omtrent slik:

- (1) En desentralisert utbygging av foredlingsindustri og servicetiltak.

- (2) Opprettholdelse av det sesongmessige fisket og av sesongmessige leveringsmuligheter.
- (5) Opprettholdelse av yrkeskombinasjonen som de - i den aktuelle situasjonen - god økonomiske tilpasning for mange i de spredtbodde strøk.
- (4) Gunstige priser på fisk og produksjonsutstyr.

Blant de ulike gruppene av fiskere, er det en viss dragkamp om retten til å fiske på de forskjellige fiskefeltene. Dette henger sammen med at særlig trål og faststående redskap vanskelig kan forenes på fiskefeltet samtidig. Konkret vil dette bl.a. gi seg utslag i uenighet om hvor trålgrensa bør gå. Fiskeriindustrien (dvs. filetfryseriene) har først og fremst sine naturlige interesser knyttet til en jevn og høy tilgang på råstoff, noe som har sammenheng med disse bedriftenes høye faste kostnader.

Fiskeindustriarbeiderne har noe mer tvetydige interesser avhengig bl.a. av om det finnes - eller skapes - alternative sysselsettingsmuligheter utenom sesongene. Fiskeindustriarbeidere med en urbanisert husholdningsøkonomi i de større sentraene har sine viktigste interesser knyttet til helårs sysselsetting, for fiskeindustriarbeidere knyttet til rural økonomi, kan det stille seg annerledes.

Vi vil seinere i denne rapporten komme tilbake til de ulike gruppenes interesser, og det vil da stort sett dreie seg om mer eller mindre klart uttrykte manifeste interesser som de ulike klientgruppene har.

Det er her grunn til å understreke at oppgaven primært er opptatt av spørsmål som gjelder den langsiktige strukturutviklingen i fiskerinæringen. Dette betyr at vi ikke tar opp de «daglige» spørsmål som mange i næringen er engasjert i, (som prisforhandlinger, prisfastsettelse, salgslagenes øvrige virksomhet, hovedavtalen og annen faglig-økonomisk politikk osv, selv om de er viktige nok).

Som det vil framgå av neste kapittel, vil vi prøve å belyse våre problemstillinger ved

landet. Besetningen på helårsdrevne trålere blir anslått til ca. 1450 mann. For nordnorske trålere blir tallet lavere, trolig ca. 1100 mann (se side 20.)

10. I et vedlegg til Ot.prp. nr. 63, 1970-71 oppgis noe høyere tall pr. 1. mars 1971, nemlig at i alt 56 nordnorske trålere var i drift på det tidspunkt. Av disse var 39 hekktrålere. I tillegg kommer så 8 fabrikktrålere, som alle bortsett fra en, er registrert i Sør-Norge. Den ene nordnorske fabrikktråleren er imidlertid finansiert av sørnorsk skipsrederkapital. Ot. prp. nr. 63 opplyser videre at det pr. februar 1971 var 6 nordnorske hekktrålere under bygging, og at det var 3 fabrikktrålere under bygging, alle sør-norske. Pr. 15.2.71 lå det i Fiskeridepartementet inne søknader til behandling på i alt 30 ferskfisktrålere under 300 BRT og fire fabrikktrålere over 300 BRT. Eventuelt registreringsted for disse oppgis ikke. Etter 1960 er det investert ca. 250 mill. kroner i trålerflåten. Denne utbyggingen er i det alt vesentlige skjedd ved hjelp av lån fra Statens Fiskarbank og Distriktenes Utbyggingsfond (Jfr. S. 20 i Ot.prp. 63).
11. Anslått på grunnlag av opplysninger i Innstilling om Trålfiske innenfor fiskerigrensen, Bergen, 1970.
12. I tillegg kommer så den «konvensjonelle» tilvirkningen. Ulike kilder gir forskjellige opplysninger, men tallet ligger nå på omlag 900 fiskekjøpere i Norges Råfisklags distrikt (Finnmark-Romsdal), mot ca. 1400 i 1960.



hjelp av flere typer empirisk materiale. Når det gjelder kartleggingen av de premisser og krav som stilles og som det offentlige legger til grunn for sine beslutninger, skal vi basere oss dels på analyser av offentlige dokumenter og dels intervjuer med offentlige tjenestemenn.

Og når det gjelder kyst- og bankfiskernes interesser, kommer vi til å basere oss på intervjuer med lokale tillitsmenn for fiskerne i Troms og Finnmark. I rapporten finnes det også analyser av trålredernes og av fiskeindustriens interesser, men materialet her er usystematisk sekundærmateriale, i form av vanlig nyhetsstoff, i dags- og fagpressen, og enkelte uttalelser fra presumptivt representative enkeltpersoner. Å gå såpass tilfeldig til verks når det gjelder disse gruppene, har sin begrunnelse i en begrenset datainnsamlingskapasitet, og i at disse gruppene er små.

Alt i alt er altså poenget at det er ulike interessegrupper i denne motsetningsfylte strukturen det offentlige i følge demokratisk teori skal tjene og yte service. Det er kravene fra disse omgivelsene det offentlige må ta stilling til. Hovedspørsmålet for oss blir da å finne ut noe om hva slags forutsetninger forvaltningen møter denne virkeligheten med, hva slags informasjon den er beredt til å legge til grunn for virksomheten, hva slags ønsker, krav og hensyn som blir plukket ut og brukt som premisser for offentlige beslutninger i fiskerisektoren. Forholdet mellom statsadministrasjonen og de nevnte potensielle premisseleverandørene (fiskeindustri, fiskeindustriarbeidere, trålredere, trålmannskapene, kyst- og bankfiskere m.m.) vil bli nærmere behandlet i det følgende avsnitt.

### 1.2.2. Forvaltningen som beslutningssystem

Det tredje og fjerde leddet i modellen foran, gjelder virksomheten til de ulike offentlige organene som har tilknytning til fiskerinæringen. Vi har foran skissert den sosioøkonomiske strukturen i fiskeriene, og antydte forekomsten av motstridende interesser, særlig mellom «konvensjonelt» fiske og «moderne» fiske, mellom sjølsysselsette fiskere og industrikapital.

I tråd med konvensjonell organisasjonsteori, kan vi, som allerede nevnt, si at et av de

mest karakteristiske trekkene ved den offentlige administrasjonen er at den mottar og/eller søker informasjon om sine omgivelser, bl.a. om den «faktiske» situasjonen i næringen, og om de krav og ønskemål de ulike klient- og interessegruppene setter fram. Forvaltningen skal planlegge, løse problemer, fatte enkeltbeslutninger, den skal fordele tjenester og yte service, og det må den bl.a. gjøre ved å ta stilling til de mange motstridende krav og ønskemål som omgivelsene «informerer» det offentlige om. Det er disse motstridende kravene som skal omformes<sup>13)</sup> til offentlige beslutninger, til tjenester for klienter eller interessegrupper og til gagn eller skade for de som har sine økonomiske og politiske interesser knyttet til fiskerinæringen.

Begrepet «informasjon» er altså blitt et nøkkelbegrep i den delen av organisasjonsteorien vi bygger undersøkelsen på. Vi skal følgelig prøve å knytte en del av betraktningene i dette avsnittet til dette begrepet.

Dersom det er slik at det er fruktbart å se på de ulike interessegruppene i fiskeriadministrasjonens omgivelser som informanter som disponerer over det råstoffet som brukes i beslutningsprosessen, vil det samtidig være rimelig å oppfatte forvaltningen som et slags databehandlingssystem, altså som et «informasjonsbearbeidende beslutningssystem», som bearbeider både «fakta» og politiske krav, og som leverer beslutninger som sitt svar på situasjonen i omgivelsene (eller rettere sagt som sitt svar på situasjonen i omgivelsene slik situasjonen oppfattes).

Det ser nå ut til å være noenlunde enighet om hovedtrekkene i det bildet organisasjonsteorien tegner av beslutningstakerne. Den sentrale tesen er at deres handlinger er «begrenset rasjonelle»,<sup>14)</sup> dvs. at den informasjonen om virkeligheten som beslutningene baseres på, er «mangelfull» på en eller flere måter. I en gitt situasjon vil en beslutningstaker måtte nøye seg med å ta hensyn til en begrenset del av alle relevante fakta i omgivelsene. Det har i praksis vist seg å eksistere snevre grenser for hvor mange handlingsalternativer beslutningstakerne tar i betraktning, og det har dessuten vist seg at oversikten over handlingskonsekvensene er ufullstendig.

13. Se f.eks. Knut Dahl Jacobsen: «Teknisk hjelp og politisk struktur», Universitetsforlaget, 1964, kap. 1.

14. James March & Herbert A. Simon: «Organizations», 1958, kap. 6.

Dertil kommer at også selve utgangspunktet for beslutningstakerne har noe av det samme preget av ufullstendighet: Dels er spørsmålet om hva som er en relevant definisjon av beslutningsproblemet problematisk, og dels er målsettingene for statens virksomhet så diffuse at det ofte er uklart hva slags konkrete resultater staten egentlig streber etter å realisere. Sammenbruddet når det gjelder tradisjonelle økonomiske målestokker for utvikling, som f.eks. økonomisk vekst, har de siste årene aksentuert disse problemene.

Vi kan altså som et utgangspunkt si at den sosiale og økonomiske virkeligheten er for kompleks til at den kan fattes i alle sine detaljer - holdningen til virkeligheten blir erstattet med tilnærminger og «forenklede modeller av virkeligheten», med begrenset rasjonelle «definisjoner av beslutningssituasjonen».<sup>15)</sup>

Nå er det imidlertid like klart at slike «kognitive» begrensninger på beslutningstakernes forståelse av virkeligheten, ikke bare skyldes begrenset intellektuell kapasitet, mangel på tid, mangel på informasjon eller mangel på kausalkunnskap, o.l., men at deres måte å forenkle virkeligheten på, også henger nøye sammen med ikke-kognitive forhold, som f.eks. beslutningstakernes sosiale herkomst, sosialisering, utdanning, deres internaliserte verdier, profesjonetilknytning, lojalitet til og identifikasjon med interessegrupper utenfor beslutningene, personlige interesser, osv. Det er følgelig denne kombinasjonen av kognitive og ikke-kognitive faktorer som har betydning for deres oppfatninger, beslutninger og måter å strukturere virkeligheten på.

På denne bakgrunn - når målene for den offentlige politikken er uklare og kausalkunnskapen er mangelfull - er det blitt vanlig i organisasjonsteorien å hevde at beslutningstakerne eller planleggerne i stedet for presise middel-mål-modeller møter virkeligheten med en slags generell og verdiladet

helhetsforståelse av næringsproblemene. De «siler» og «filtrerer» strømmen av politiske krav og fakta som omgivelsene leverer.<sup>16)</sup>

Beslutningstakernes forståelse og oppfatninger fungerer altså som et aktivt filter i en selektiv prosess, hvor de fakta og krav som ikke er i samsvar med den allerede etablerte forståelsen, blir filtrert bort alt før de når beslutningstakernes bevissthet, eller hvor de i hvert fall blir omfortolket og rasjonalisert slik at diskrepansen mellom virkelighet og ønsketenkning blir liten.<sup>17)</sup>

Det er mange ledd i denne selektive persepsjonsprosessen. For vårt formål - som bare er å skissere en modell av forvaltningen som kan begrunne og rettfærdiggjøre våre problemstillinger - er det tilstrekkelig å skille mellom tre prosesser.

Den første gjelder spørsmålet om forvaltningens mottagelighet for informasjon. Bare bruddstykker av all potensiell informasjon blir oppfattet og registrert som relevant. Allerede før informasjonen har fått adgang til forvaltningens kommunikasjonsnett, er den preget av tjenestemennenes tidligere etablerte virkelighetsforståelse.

For det andre er det slik at mye av den informasjon om næringspolitiske problemer som blir oppfattet av forvaltningen, klassifiseres som irrelevant etter hvert som bearbeidelsen og fortolkningen av informasjonen skrider fram.

Og for det tredje er det slik at forvaltningen ikke bare premierer et selektivt utvalg av den informasjonen den mottar, og forkaster resten. Det er også slik at den informasjonen som brukes, og som kanskje kommer fra ulike kilder i omgivelsene, får forskjellig status i beslutnings- eller planleggingsprosessen.

Informasjon om det samme problemet fra ulik kilde blir ofte tillagt forskjellig vekt av det offentlige: Noen av kravene genererer eller initierer handling fra myndighetenes side, de fungerer som beslutnings- eller planleggingspremisser, mens andre krav blir til-

15. Ibid.: s. 151.

16. Ibid., s. 152. Jfr. også Dewitt C. Dearborn og Herbert A. Simon: «A Note on the Departmental Identifications of Executives», i *Sociometry*, Vol. 21 (June, 1958), s. 140-144): «The proposition we are considering is not peculiarly organizational. It is simply an application to organizational phenomena of a generalization that is central to any explanation of selective perception: Presented with a complex stimulus, the subject perceives in it what he is «ready» to perceive; the more complex or ambiguous the stimulus, the more the perception is determined by what is already «in» the subject and the less by what is in the stimulus. Cognitive and motivational mechanisms mingle in the selective process and it may be of some use to assess their relative contributions. We might suppose either: (1) selective attention to a part of a stimulus reflects a deliberate ignoring of the remainder as irrelevant to the subject's goals and motives, or (2) selective attention is a learned response stemming from some past history of reinforcement».

17. March & Simon: op.cit., 1958, s.152.

lagt en mer beskjedne funksjon. Når de imøtekommes, er formålet legitimerende: De skal «teste» at den politikken som baseres på de genererende krav er akseptabel også for andre grupper som ikke får sine mest langsiktige og vitale interesser ivaretatt av de hensyn som defineres som genererende premisser.<sup>18)</sup> Dette skillet mellom genererende og testende krav skal vi gå litt nærmere inn på i neste avsnitt, der vi drøfter det femte leddet i analysemodellen.

Vi har altså å gjøre med et slags hierarki av premisser, hvor vi kan skille analytisk mellom to hovedkategorier av hensyn. Den ene består av de hensyn som bestemmer innholdet i den langsiktige næringspolitikken, mens den andre kategorien omfatter de hensyn som tas for at denne næringspolitikken skal aksepteres også av de interessegruppene som ikke influerer på utformingen av næringspolitikken. Altså: De genererende premisser gir næringspolitikken retning og innhold. De testende premisser skal tjene til å skape bredest mulig enighet om - det (ofte kontroversielle) politiske innholdet.

### 1.2.5. Beslutningspremisser

Det femte leddet i den modellen vi skisserte foran, gjelder resultatene av forvaltningens «informasjonsbearbeidelse»: Dels valget av de premisser som legges til grunn for de beslutningene det offentlige produserer, og dels de beslutningene som fattes med konsekvenser som kan endre den sosioøkonomiske strukturen og de interesser og behov som er knyttet til den. Som nevnt kommer vi i denne rapporten til å konsentrere oss om det første av disse resultatene, dvs. om valget av premisser for den politikken det offentlige iverksetter og har iverksatt.

Vi legger i rapporten vekt på å løse opp begrepet «offentlig politikk» i to hovedbestanddeler, nemlig summen av de mer prinsipielle enkeltbeslutningene på den ene siden (=public policy), og det vi vil kalle «beslutningspremissene» på den andre siden.

Også begrepet beslutningspremiss har vi lånt fra organisasjonsteorien. Tankegangen er - som bl.a. Herbert A. Simon<sup>19)</sup> har understreket

« - at en beslutning er en konklusjon trukket på grunnlag av et komplekst sett av premisser. En analyse, f.eks. av offentlige beslutninger, må følgelig først og fremst være en analyse av beslutningenes ulike komponenter, dvs. nettopp av de premisserne beslutningene er tuftet på. Det viktigste empiriske inntaket når slike beslutningspremiss skal kartlegges, finner vi i de begrunnelsene beslutningstakerne gir for sine handlingsvalg».<sup>20)</sup>

Nå er det vanlig å dele også disse premisserne eller «avgjørelsesgrunnene»<sup>21)</sup> inn i to hovedkategorier, nemlig i «faktiske premisser» (kognitive oppfatninger, utsagn om faktiske tilstander og om årssksammenhenger), og i «verdipremisser» (mer fundamentale målsettinger, verdier og vurderinger). Mye av debatten om grunnlagsproblemer i samfunnsvitenskapene har vist at et slikt skille mellom «fakta» og «verdier» trolig representerer en blindvei, og i hvert fall en vei med politiske konsekvenser som det er vanskelig å slutte seg til. Uten at det er nødvendig å gå inn på grunnene til det her, har vi kommet til at det finnes et alternativ som er mer tilfredsstillende for våre formål.

I stedet for å prøve å dele avgjørelsesgrunnene eller beslutningspremissene inn etter om de påstår noe om hvordan virkeligheten faktisk er, eller om de uttrykker noe om hvordan virkeligheten burde være, velger

18. Jfr. Herbert A. Simon: op.cit., 1964.

19. Herbert A. Simon: «Administrative Behavior». The Free Press, New York 1957. s. xii. Jfr. også følgende utsagn: Jfr. «The notion that a decision might be viewed as a conclusion drawn from premises [...] introduced a modicum of system info the description of decision making. According to this view, in order to record a decision making process, it was necessary to discover the sources of the decision premises, and the channels of communication they followed through the organization to the point where they became the raw materials of decision.» Herbert A. Simon: «Administrative» Decision Making», Public Administration Review, nr. 1, 1965, s. 56.

20. Vi er selvfølgelig klar over de vanskene som reiser seg når vi skal analysere beslutningstakers verbale begrunnelser for de valg de treffer. Det er klart at slike begrunnelser ikke nødvendigvis redegjør for de egentlige motiver og intensjoner bak de beslutningene som fattes. Det er godt mulig at de virkelige beslutningspremissene ikke nevnes i de begrunnelsene som gis for den politikken som føres. I alle fall i prinsipper er det grunn til å regne med at begrunnelsene i mindre grad er en liste over reelle premisser, enn en slags enhetlig ideologisk «overbygning» som skal tilsløre og/eller legitimere politikken utad overfor ulike samfunnsmessige interesser. Til tross for dette forbeholdet, er det to grunner til at premisserne for statens politikk kan kartlegges gjennom en analyse av de begrunnelsene som gis for denne politikken. For det første fordi det er vanskelig å finne noe alternativ, og for det andre - og viktigst - fordi våre erfaringer når det gjelder norsk fiskeripolitikk har overbevist oss om at de aktuelle begrunnelsene forteller mye om de premisserne norsk fiskeripolitikk er utformet på grunnlag av.

21. Torstein Eckhoff: «Vitenskaper, profesjoner og klienter», Nordisk Forum, 1967, s. 304-316.

vi, som nevnt ovenfor, å skille mellom det vi kaller for

- genererende premisser,
- testende premisser,
- alle de potensielle beslutningspremissene som i praksis enten blir oversett eller forkastet som irrelevante hensyn av det offentlige.<sup>22)</sup>

Med uttrykket «genererende premisser» sikter vi til de hensyn som av myndighetene vurderes som så viktige at de utløser (genererer) de konkrete næringspolitiske beslutningene det offentlige fatter. I en fiskeripolitisk sammenheng må vi undersøke hvilke hensyn som veier tyngst når myndighetene tar standpunkt til kontroversielle spørsmål, f.eks. når det gjelder utbyggingen av fiskeflåten, eller når det gjelder fastsettelsen av trålergrensa, osv. Vi er klar over de vanskelighetene som er forbundet med kartleggingen av slike dominerende hensyn, men en analyse av de forutsetningene norsk fiskeripolitikk er basert på, kommer ikke utenom problemet med å kartlegge politiske krav fra omgivelsene som transformeres til policypremissene for staten.

De «testende premissene» har en noe annen funksjon i den næringspolitiske planleggingen enn de genererende premissene. De politiske kravene som transformeres til testende premisser, blir nok veiet av myndighetene, men de blir funnet for lette i forhold til de genererende premissene. Den funksjonen de har, er å stille opp visse tilleggsbetingelser (i tillegg til de genererende hensyn) som skal «sjekke» om beslutninger basert på de utvalgte genererende premisser er noenlunde akseptable også for interessegrupper som ikke får sine politiske krav transformert til genererende premisser.

Dersom f.eks. myndighetene fører en arbeidsmarkedspolitikk hvor industriens krav om høy mobilitet for arbeidskraften velges som det viktigste genererende premiss for statens beslutninger, vil ulike sosiale og menneskelige hensyn til de arbeidstakere som flytter, fungere som testende hensyn.

Kravet om mobilitet rokkes ikke, men gjennom tiltak som reduserer problemene for de som berøres av en slik arbeidsmarkedspolitikk, gjøres kravet om mobilitet mere «akseptabelt» for mobilitetsutsatte grupper i samfunnet. De testende premissene gir ikke den offentlige politikken retning og innhold, men sikrer at beslutninger basert på de utvalgte genererende premissene likevel gir en viss legitimitet til beslutningene.

Hensikten med å legge så stor vekt på å skille mellom ulike typer beslutningspremissene, er bl.a. å understreke at de forskjellige interessegruppene innflytelse på utformingen av myndighetenes næringspolitikk, som regel ikke skjer direkte ved at myndighetene blindt aksepterer enkelte gruppers konkrete krav om bestemte tiltak eller beslutninger. Innflytelsen over den offentlige politikken skjer vanligvis mer indirekte ved at det er de enkelte interessegruppene må å begrunne sine krav på, altså deres situasjonsbeskrivelser, som aksepteres som mer gyldige og relevante enn begrunnelser og beskrivelser fra de øvrige grupper som konkurrerer om myndighetenes oppmerksomhet.

Vi er altså i første omgang interessert i å analysere data som kan gi oss kunnskap om bl.a. disse hovedspørsmålene:

- (a) Hvilke premisser legges til grunn ved utformingen av ulike deler av statens fiskeripolitikk?
- (b) Hvilke interessegrupper leverer de genererende planleggingspremissene?
- (c) Hvilke interessegrupper leverer de testende eller legitimerende premissene?
- (d) Hvem er det som stiller krav som verken fungerer som genererende eller testende premisser?

For å få en omtrentlig oversikt over svarene på disse grunnleggende spørsmålene, har vi samlet inn et ganske omfattende empirisk materiale, både et intervjumateriale og et dokumentarisk materiale. I neste kapittel reddegjør vi for den konkrete framgangsmåten ved analysen av dette materialet.<sup>23)</sup>

22. Distinksjonen er hentet fra Herbert A.Simon: op.cit., 1964.

23. Det er klart at det er mulig å klassifisere beslutningspremissene etter andre kriterier enn hva vi her har foreslått. Et alternativ, som er nært beslektet med vårt forslag, er skissert hos Sigmund Borgan: «Vest-Europas jordbruksdilemma», i Ottar Brox (red.): Norsk landbruksutvikling eller avvikling. Pax forlag 1969. Dersom vi hadde fulgt Borgans alternativ, måtte vi ha skilt mellom to typer forutsetninger; mellom det han kaller for «data» og det han kaller for «tilpasningsvariable» der det første er de gitte størrelsene i den næringspolitiske modellen og det andre de faktorene i modellen som blir definert som politisk manipulerbare. Et annet alternativ finner vi i Ottar Brox: op.cit., 1966, kap. 15, hvor Brox sonderer mellom to strategier for økonomisk planlegging, nemlig mellom en «teknokratisk» og en «populistisk» strategi. På grunn av det spesielle innholdet i det empiriske materialet vi har hatt til disposisjon, fant vi det ikke hensiktsmessig å klassifisere

### 1.3. Sammenfatning

Denne undersøkelsen legger vekt på at offentlig politikk er en prosess som forenklet kan framstilles som en systemmodell. Vi har skissert en modell av forvaltningen som et «åpent beslutningssystem» hvor vi på grunnlag av konvensjonell organisasjonsteori hevder at ulike økonomiske interessegrupper i forvaltningens «omgivelser» leverer informasjon om sin egen situasjon og sine egne problemer. Vi tenker oss at denne informasjonen tjener som et slags «råstoff» som transformeres til offentlige beslutninger som iverksettes, og som i neste omgang får konsekvenser for strukturen i fiskerinæringen. Informasjonen formidles og bearbejdes av forvaltningen, dvs. av dens tjenestemenn, men i og med at det for det meste dreier seg om informasjon og problemer fra ulike grupper med motstridende interesser, så vil «informasjonsbearbejdelsen» - transformasjonen av informasjon til beslutninger - også avhenge av «hur organisationens inre ser ut». De beslutningene det offentlige fatter, avhenger ikke bare av den informasjonen de ulike klientgruppene stiller til administrasjonens rådighet om seg selv og sin egen situasjon, men også av hvordan offentlige tjenestemenn oppfatter næringens nøkkelproblemer.

Modellen påstår altså at verken forvaltningen eller tjenestemennene er politisk nøytrale. De er bærere av verdier og av kognitive oppfatninger, de stiller diagnoser og rekvisierer medisin, som fremmer bestemte utviklingstrekk ved fiskerinæringen, og som hemmer alternative utviklingslinjer basert på andre premisser enn de som dominerer i dag. For å forstå de aktuelle strukturendringene i fiskerinæringen er det ikke nok å kartlegge de disposisjoner og beslutninger fiskeindustri, redere og kystfiskere fatter på egne vegne. Like viktig er det å forstå hvordan de offentlige beslutningene kommer i stand (hvilke premisser som legges til grunn), fordi det

er de offentlige beslutningene som åpner muligheter for noen og som skaper restriksjoner for andre.

Forvaltningens tilpasning til sine næringspolitiske omgivelser trenger ikke først og fremst å være et spørsmål om å handle i en tvangssituasjon - slik det ofte framstilles - men snarere et spørsmål om valg mellom ulike måter å tilpasse seg på, et spørsmål om selektivt å velge og vrake blant alternative forutsetninger og blant alternative situasjonsbeskrivelser: Hvilke problemer bør løses og hvilken utvikling bør fremmes? Dette valget henger sammen med hva slags innsikt, helhetsforståelse politikerne og de offentlige tjenestemenn har av næringens strukturelle problemer.

### 1.4. Kort om rapportens konklusjoner

Vi skal ikke her foregripe rapportens konklusjoner på annen måte enn ved å peke på noen få hovedresultater. Fiskerimyndighetenes genererende beslutningspremisser synes å være mest i samsvar med filetindustriens og storbåtrederens interesser. Kyst- og bankfiskernes interesser er i liten grad representert og gjenspeilet som «problemer» eller målsettinger hos myndighetene - i den langsiktige utviklingen av næringen. Disse fiskerne utgjør som nevnt hovedtyngden av de yrkesutøverne som er knyttet til fiskerinæringen, særlig i Nord-Norge.

Det synes å være en stor diskrepans mellom myndighetenes politikk og deres største klientgruppe, bedømt ut fra vårt empiriske materiale. Selv om det stort sett er enkle sammenlikninger av holdninger og vurderinger som står i fokus i de følgende kapitler, vil vi på ulike steder i rapporten, og særlig i avslutningskapitlet, likevel prøve å komme noe inn på noen mulige årsakssammenhenger, spesielt spørsmålet om utdanning og profesjonalisering.

begrunnelsene i henhold til den siste dikotomien. «Populistiske» begrunnelser, i Brox' definisjon av dette begrepet, fantes nemlig ikke i vårt materiale.



## Kap. 2: Det empiriske materialet

Vi skal nå gjennomgå det forskningsprosjektet som korresponderer til den analysemodellen vi har beskrevet foran.

### 2.1. Konkretisering av begrepet «situasjonsoppfatning»

Et av de viktigste praktiske problemene våre har bestått i å finne fram til forholdsvis enkle og greie, men samtidig meningsfulle, operasjonelle kjennetegn på det vi tidligere har betegnet som tjenestemennenes «situasjonsoppfatninger», eller med tilsvarende begreper («teorier», «helhetsforståelse av forvaltningens omgivelser», «problemoppfatninger», «handlingsmodeller» o.l.).

Ettersom vi selvfølgelig ikke kan intervju selve statsforvaltningen, har vi i stedet intervjuet en del av det personale som arbeider med fiskeripolitiske spørsmål i statsforvaltningen, fra konsulenter og oppover til ekspedisjonsjefer. I tillegg til det intervju-materiale vi på denne måten har samlet inn, har vi også tatt for oss mye av det dokumentariske materiale om fiskeripolitikk som offentlige tjenestemenn (m.fl.) har deltatt i utformingen av.

For å kunne bestemme hvilke briller forvaltningen betrakter virkeligheten gjennom, måtte to spørsmål besvares. For det første: Hvilke trekk ved en tekst ville det være fornuftig å legge vekt på dersom vi ønsket å beskrive tekstforfatterens «situasjonsoppfatninger»? Og for det andre: Hvilke spørsmål burde vi stille i intervjuene med tjenestemennene dersom vi ønsket å beskrive tjenestemennenes «situasjonsoppfatninger»?

Vi har gitt det samme svaret på begge spørsmål. I begge tilfelle mener vi det er forsvarlig å la følgende faktorer det teoretiske begrepet «situasjonsoppfatning»:

- (a) Dels de handlingsalternativene tjenestemennene ser som mulige og som de foretrekker når det gjelder løsningen av kontroversielle fiskeripolitiske problemer, og
- (b) dels de konsekvensene ved de foretrukne handlingsalternativene som gjør alternativene attraktive eller fordelaktige sett fra tjenestemennenes synsvinkel.

I begge tilfelle må vi sammenlikne både tjenestemennenes preferanser (standpunkter) og deres persepsjon av konsekvensene (deres begrunnelser) med de ulike klientgruppens standpunkter og begrunnelser, om vi skal

### Kort om innholdet i kapittel 2

I dette kapitlet beskriver og diskuterer vi de empiriske materialet som vi har samlet inn og som vi har benyttet.

kunne kartlegge situasjonsoppfatningenes politiske innhold og retning.

### 2.2. Standpunkter og begrunnelser

Den mer konkrete framgangsmåten, særlig når det gjelder spørreskjemaets utforming med sikte på å kartlegge tjenestemennenes «situasjonsanalyser», kan kort skisseres slik:

Vi plukket først ut en rekke sentrale fiskeripolitiske stridsspørsmål fra tiden etter 1945. Deretter undersøkte vi hvilke standpunkter de viktigste interessegruppene hadde tatt til hvert stridsspørsmål. Vi formulerte så våre spørsmål dels ved å skissere hovedinnholdet i hvert av de kontroversielle problemene, og dels ved å skissere de standpunktene de dominerende pressgruppene hadde til løsningen av de ulike problemene.

Etter at spørsmålene var formulert på dette grunnlaget, ba vi svargiverne (både tjenestemenn og «klienter», altså fiskere og deres tillitsvalgte) om å ta stilling til alternativene. For hvert av de utvalgte stridsspørsmål, har vi dermed stort sett kartlagt hvilke fiskeripolitiske alternativer svargiverne foretrekker i en del viktige saker. De *standpunktene* tjenestemennene inntar, vil vi som nevnt sammenlikne med de tilsvarende standpunkter hos de klientgruppene vi intervjuet.

Etter at svargivernes standpunkter til disse kontroversielle spørsmålene var kartlagt, ba vi hver enkelt intervjuperson om å *begrunne* sine standpunkter slik at vi kunne få klarhet i hvilke hovedhensyn de mente burde legges til grunn for valget av fiskeripolitiske handlingsalternativer. Ved å analysere disse begrunnelsene, mener vi det er mulig å si noe om det perspektivet særlig tjenestemennene ser sakene ut fra, om det begrepsapparatet som brukes, om de kriteriene som bedømmer og definerer forholdet mellom viktige og uviktige spørsmål, om hva som oppfattes som problematisk og som gitt, og om hvilke handlingskonsekvenser som oppfattes som ønskelige, uakseptable eller irrelevante, o.l.

Denne enkle oppbyggingen har vi benyttet gjennom hele spørreskjemaet. Ved å stille spørsmål om standpunkter og begrunnelser til sentrale og kontroversielle problemer, har vi fått samlet inn data som gjør det mulig for oss å si noe om tjenestemennenes perspektiv på utbyggingsproblemer i fiskerierne på det tidspunkt intervjuene ble

foretatt.<sup>1)</sup> De «situasjonsoppfatningene» vi har funnet, fungerer som et slags «superpremiss» som bearbeider politiske krav og informasjon fra omgivelsene. Planleggernes persepsjoner slik de kan avleses av standpunkt- og begrunnelsesstrukturen er administrasjonens arbeidsredskaper vis a vis funnet.

Når det gjelder gjennomgåelsen av det dokumentariske materialet, er analysemodellen helt tilsvarende. Også i dette tilfellet har vi rettet oppmerksomheten mot standpunkter til kontroversielle spørsmål, og mot begrunnelsene (premissene) for slike standpunkter. Også her oppfatter vi resultatene som uttrykk for viktige elementer i en etablert «virkelighetsoppfatning» som fungerer som fortolknings- og informasjonsfilter vis a vis omgivelsene.

### 2.3. Strukturen i spørreskjemaet

Det vil framgå av de følgende kapitler at vi har konsentrert oss om fire hovedkategorier fiskeripolitiske problemer hvor spørsmålet om strukturendringer er det mest karakteristiske felles kjennetegn:

- endringene i *fiskeindustriens* struktur og lokalisering,
- endringene i *fiskeflåtens* struktur,
- endringene i *bosettingsmønsteret* på kysten, og
- endringene i *yrkesstrukturen* i fiskeriene.

Disse fire problemfeltene henger nøye sammen.

Som eksempel på hvordan spørreskjemaet er konstruert, skal vi bruke et av de spørsmålene som går på endringene i fiskeflåtens oppbygging og sammensetning. - Utdrag av spørreskjemaet finnes bakerst i heftet.

Etter at problemet - som gjelder Fiskarbankens utlånspolitikk - er stilt, og etter at tjenestemennene har gitt uttrykk for hvilket blant de aktuelle handlingsalternativene de selv foretrekker, stiller vi spørsmål om hvilke fordeler, dvs. positive konsekvenser, det foretrukne alternativet har. Vi gjentar så dette spørsmålet (kan De nevne noen andre positive virkninger?), og til slutt stiller vi spørsmål om det prefererte alternativ har noen ulemper, skadevirkninger, negative konsekvenser. Selve problemet ble først formulert slik:

«Det har i mange år vært mangel på lånekapital til utbygging og modernisering av fiskeflåten, med den følge at Fiskarbanken har priori-

tert bygging av båter over 60 fot. Til båter under 30 fot har det en tid vært nesten umulig å få lån i Fiskarbanken».

Vi spurte så om tjenestemennene var enige eller uenige i denne prioriteringen i dagens situasjon. Deretter utdypet vi problemstillingen slik:

«Hva bør målet med Fiskarbankens utlånspolitikk være på litt lengre sikt: Bør Fiskarbanken stimulere en strukturendring i fiskeflåten, med vekt på store havgående båter, bør prioriteringen av store båter være rent midlertidig eller burde Fiskarbanken prioritere kystflåten, slik at flåtens struktur noenlunde bevares som den er i dag?»

På denne måten fikk vi fram mer presise standpunkter til de «historiske» alternativer som foreligger. Etter at tjenestemennene hadde gitt uttrykk for sine standpunkter til Fiskarbankens utlånspolitikk, stilte vi spørsmål om fordelene ved det alternativet de foretrakk. Utformingen av dette spørsmålet varierte litt, avhengig av hvilket standpunkt den enkelte tjenestemann hadde tatt. De tjenestemenn som gav uttrykk for at de mente Fiskarbanken burde stimulere til en strukturendring - stor eller liten - ble først stilt dette spørsmålet:

- (1) «Hva regner De som den viktigste fordelene ved en slik strukturendring?»

Og deretter spørsmålet:

- (2) «Kan De nevne noen andre positive virkninger (av en slik strukturendring av fiskeflåten?)»

Til slutt ble denne gruppen av svargivere stilt spørsmålet:

- (3) «Har en slik strukturendring etter Deres oppfatning noen særlige skadevirkninger?»

De tjenestemenn som på den andre siden mente at Fiskarbankens utlånspolitikk burde bidra til å opprettholde fiskeflåtens nåværende sammensetning, ble stilt følgende tre spørsmål i denne rekkefølgen:

- (1) «Hva regner De som den viktigste fordelene ved å bevare den nåværende strukturen i fiskeflåten?»
- (2) «Kan De nevne noen andre positive virkninger av dette å prioritere kystflåten?»
- (3) «Vil en strukturendring av fiskeflåten kunne ha noen positive virkninger?»

På denne måten bygget vi opp en kjede av spørsmål som skulle bidra til å registrere tjenestemennenes og klientenes begrunnelser

1. Denne bruken av standpunkter og begrunnelser er inspirert av Knut Dahl Jacobsen: «Teknisk hjelp og politisk struktur», Oslo 1964, s. 4.



for de synspunktene de hadde på en rekke fiskeripolitiske spørsmål. Som man ser, er spørsmålene konsentrert om problemstillingen: Hvilke konsekvenser oppfatter tjenestemennene som ønskelige, positive og fordelaktige, hvilke konsekvenser som oppfattes og registreres, men som tillegges liten eller ubetydelig betydning, og hvilke konsekvenser som rett og slett ikke tas med i dette «konsekvensregnskapet».

Spørreskjemaet er altså bygget opp omkring standpunkter til kontroversielle næringspolitiske problemer, og begrunnelser for disse standpunktene. Det er i disse standpunktene og begrunnelsene vi først og fremst skal lete etter tjenestemennenes og klientenes forståelse av den aktuelle situasjonen i fiskeriene.

#### 2.4. Hvem ble intervjuet?

I intervjuundersøkelsen har vi ikke tatt sikte på å intervju alle personer innenfor de grupper vi har valgt ut, og heller ikke har vi prøvd å trekke noen representative utvalg fra disse gruppene. I stedet har vi prøvd å få med flest mulig innenfor hver kategori av intervjupersoner, noe vi bare i en viss grad har lyktes med hvis man med «flest mulig» mener nesten alle.

Vi har ikke med personer fra industri, konvensjonell foredling eller fra større redier, men lar disse standpunktene bli representert av utdrag av ei bok skrevet av direktøren i Findus, se kap. 3. Nedenfor gjengir vi en oversikt over de personer vi har intervjuet, og over det frafallet vi har hatt:

##### 2.4.1. Tjenestemenn i Fiskeridepartementet

Vi intervjuet her folk fra alle stillingskategorier, unntatt førstesekretærene. Vi unnlot dessuten å intervju hvalfangstinspektøren og de ansatte på havnekontoret og fangstkontoret, samt fire konsulenter som like før intervjuingen var blitt ansatt i departementet. Blant de gjenstående hadde en tjenestefri, i den perioden vi intervjuet, en var bortreist, to «hadde ikke tid» og en nektet konsekvent å la seg intervju. Blant de 20 tjenestemenn i Fiskeridepartementet som vi hadde planlagt å intervju, falt altså fem bort.

##### 2.4.2. Tjenestemennene i Fiskeridirektoratet

Også her har vi stort sett intervjuet de tjenestemenn vi tok sikte på å intervju. Vi regnet med at vi ville få problemer med å treffe en del av havforskerne. Derfor begrenset vi oss ved Havforskningsinstituttet til å

intervju direktør, to avdelingsledere, kontorsjef samt de havforskerne det var mulig å få fatt på i den perioden intervjuingen varte. Beklageligvis har vi derfor bare intervjuet to «menige» havforskere. Når det gjelder Fiskeridirektoratets kjemisk-tekniske forskningsinstitutt hadde vi ingen planer om å intervju de ansatte der, bl.a. fordi vi fryktet at våre spørsmål tok opp problemstillinger som ville være fremmede for de fleste tjenestemenn ved dette forskningsinstituttet. Det er imidlertid mulig at disse tjenestemenn burde ha vært intervjuet, og at vår beslutning om å la det være, representerer den <sup>2)</sup> største mangel ved materialet. En av de intervjuerne vi benyttet, intervjuet likevel direktøren ved Kjemisk-teknisk forskningsinstitutt. Dette intervjuet har vi tatt med under bearbeidelsen av materialet. Ved Fiskeridirektoratets bygnings- og maskintekniske avdeling fikk vi bare intervjuer med 2 av de 7 tjenestemenn vi hadde håpet å intervju. I Den alminnelige avdeling fikk vi gjennomført praktisk talt alle planlagte intervjuer. Bare 5 personer herfra manglet da intervjuingen var avsluttet. Alle intervjuene forløp uten problemer, bortsett fra med en enkelt tjenestemann som nektet å besvare de fleste spørsmål. Hans kommentar da «intervjuet» var avsluttet: « Dette var amerikansk »!

##### 2.4.5. Den ytre etat

Det vi har kalt den «ytre etat» har muligens et litt annet innhold enn hva som vanligvis legges i dette begrepet. I denne gruppen tok vi med offentlige tjenestemenn i Troms og Finnmark som vi anså hadde så sterk tilknytning til fiskerinæringen, både som beslutningstakere og som informanter, at vi av den grunn fant det rimelig å intervju dem. Den ytre etat, i vår definisjon av begrepet, omfatter derfor ikke bare tjenestemenn i fiskerietaten, men også enkelte tjenestemenn i andre etater med sterk tilknytning til fiskeriene:

- (1) Fiskeriinspektøren i Troms
- (2) Fiskeriinspektøren i Finnmark
- (5) Kontorsjef, inspektør og førstesekretær i Statens Fiskarbank, avd. Tromsø
- (4) Direktør og kontorsjef i Norges Bank, avd. Tromsø
- (5) Direktør og kontorsjef i Norges Bank, avd. Hammerfest
- (6) Direktør og kontorsjef i Norges Bank, avd. Vardø
- (7) Fiskerikonsulenten i Finnmark
- (8) Rektor ved Statens Fiskarhøgskole, Honningsvåg
- (9) De tre ansatte ved Samvirkekonseptens kontor, Tromsø.

I tillegg til disse 16 personer hadde vi også planlagt intervjuer med to andre som vi dessverre ikke traff hjemme.

**2.4.4. Funksjonærer og tillitsmenn i fiskarsamvirket i Troms og Finnmark**

I tillegg til de tre kategoriene med offentlige tjenestemenn som er nevnt ovenfor, har vi også intervjuet representanter for et par «klientgrupper». Vi har, når det gjelder fiskarsamvirket, intervjuet både bestyrere og formenn i lagene. Vi har også intervjuet to ansatte i Fiskarsamvirkets salgslag. Og i tillegg til de vanlige Produksjonslagene har vi tatt med Dyrøyhamn Forbrukerforening som kjøper fisk av medlemmene etter vanlig samvirkemønster, etter det vi fikk opplyst. Av de 21 fiskarsamvirkelegene i Troms og Finnmark har vi intervjuet alle unntatt to bestyrere. Blant styreformennene intervjuet vi 16 mann.

**2.4.5. Tillitsmenn i lokale fiskarlag i Troms og Finnmark**

Vi tok også sikte på å intervju så mange som mulig av toptillitsmennene i de lokale fiskarlagene i Troms og Finnmark. Noen få steder har vi intervjuet nestformenn i stedet for formannen. Som man ser av oversikten nedenfor, var det umulig å treffe representanter for alle fiskarlag. Dels har dette sammenheng med at formann/nestformann enten var på fiske eller var bortreist av andre grunner, og dels har det sammenheng med at endel av de lokallagene som figurerte i Fylkesfiskarlagenes statistikk var lag som bare eksisterer på papiret. Alle vi ba om intervjuer med var meget velvillig innstilt. Ingen nektet å la seg intervju. En oversikt over de intervjuene vi har foretatt, og over de intervjuene vi mangler, finnes i tabellen nedenfor.

**Tabell 2.1: Vår intervjupopulasjon .**

Organisasjonsnivå	Antall personer intervjuet	Antall personer som ikke ble truffet	I alt planlagte intervjuer
Departementet	15	5	20
Direktoratet	31	11	42
Den ytre etat	16	2	18
Funksj.samv.	21	2	23
Tillitsm. samv.	16	5	21
Troms fiskarlag	101	34	135
Finnmark fiskarl.	52	28	80
Totalt	252	87	339

Vi må her føye til at når vi verken har intervjuet personale i Distriktenes Utbyggingsfond eller tillitsmenn i de lokale fiskarlagene i Nordland fylke, så skyldes det at vi begge disse steder prøvekjørte opplegget og utarbeidelsen av spørreskjemaet slik at nødvendige korreksjoner kunne gjøres.

Dessuten må vi føye til at intervjuingen ble utført på forskjellig tidspunkt i de ulike organisasjonene. De fleste intervjuene ble tatt sommeren 1966. I Fiskeridirektoratet intervjuet vi i desember 1967/januar 1968, og i Fiskeridepartementet forsommeren 1968. Det dokumentariske materialet ble innsamlet og analysert våren 1969.

**2.3. Noen utviklingstrekk ved de nordnorske torskefiskeriene**

Som en innledning til analysen av det empiriske materialet, skal vi nå kort antyde noen av de viktigste strukturelle trekkene ved de nordnorske torskefiskeriene. Tabellene er hentet fra offentlig statistikk.

Det kanskje mest karakteristiske trekket ved fiskeriene i Nord-Norge har helt opp til våre dager vært de små enheters dominerende stilling. Både når det gjelder fiskerflåten og når det gjelder fisketilvirkningen har virksomheten vært spredt på mange små og lite kapitalkrevende enheter.

Når det gjelder antallet fisketilvirkere var det for hele Nord-Norge 1025 anlegg i 1960 (derav omlag halvparten i Nordland). I 1965 var tallet kommet ned i 855 (omlag halvparten fremdeles fra Nordland). Samtidig vet vi at tallet på fryserier i 1960 bare var ca. 55 i hele landsdelen, et tall som i 1969 er mer enn firedoblet. En del av disse fryseriene må også karakteriseres som forholdsvis små.

Også tallene for fiskeflåtens sammensetning er illustrerende for de endringene som har foregått.

**Tabell 2.2. Fiskeflåtens sammensetning i Nord-Norge**

År	Under 30 fot	30-59 fot	60-89 fot	Over 90 fot
1960	13740	3646	306	101
1965	15549	2800	243	139

(Kilde: Fylkeskontorsjef Anders Aune: Synspunkter og perspektiver på næringsutbygging i Nord-Norge, DUF, 1968).

Denne særegne strukturen når det gjelder produksjonsforholdene har sammenheng med to andre karakteristiske trekk ved de nordnorske fiskeriene. For det første den re-

lativt spredte bosettingen langs kysten, og for det andre det forhold at fisket i svært mange tilfelle drives i kombinasjon med andre yrker, først og fremst med småbruk.

Fordeler vi den nordnorske befolkningen på type lokalsamfunn får vi denne tabellen:

**Tabell 2.5. Nord-Norges folkemengde. Tett- og spredtbygde strøk - 1960.**

Fylke	Steder med mindre enn 200 innb.	Tettbygde strøk: 200-1999 innb.	2000 og flere innbyggere	I alt:
Nordland	139560 (59%)	31054 (13 %)	66579 (28 %)	237193
Troms	84973 (67 %)	11139 (9 %)	31437 (24 %)	127549
Finnmark	31936 (43 %)	15756 (22 %)	24290 (34 %)	71982
Hele landet	1538600 (43 %)	302222 (8 %)	1750412 (49 %)	3591234

(Kilde: Folketellingen 1960, Statistisk årbok for 1969, s. 6).

**Tabell 2.4. Fiskere fordelt på ene-, hoved- og biyrke:**

År	Eneyrke	Hovedyrke	Biyrke	Sum:
1948	5805	28779	6200	40784
1960	9479	13070	6269	28816
1965	9512	8548	5827	23887

(Den største nedgangen i tallet på kombinasjonsfiskere finner vi i Nordland. I Troms og Finnmark er tilbakegangen i antall fiskere noenlunde jevnt fordelt på eneyrke og kombinasjon).

Disse fire strukturtrekkene ved de nordnorske fiskeriene er nå i ferd med ytterligere å endre seg, dels som et resultat av interessekonfliktene i selve fiskerinæringen, og dels som et resultat av det offentliges medvirkning. Det er disse endringsprosessene vi har ønsket å rette søkelyset mot i denne undersøkelsen, først ved å studere premisene for de tiltak og beslutninger som settes i verk, for senere eventuelt også å undersøke de langsiktige og til dels uforutsette konsekvensene av den politikken som føres.

Utgangspunktet har altså vært en fiskerisektor hvor tradisjonelle drifts- og produksjonsformer (småbåtfiske, tørrfisk- og klippfiskproduksjon) eksisterer side om side med mer «moderne» industrielle drifts- og produksjonsformer (trålfiske, frossenfiskproduksjon). I det første tilfellet er fiskerne stort sett

sjølssysselatte, i det andre tilfellet er de lønnstakere.

Vi har med andre ord å gjøre med to systemer, det ene i ferd med å erstatte det andre, samtidig som endringene skaper problemer og interessekonflikter mellom gammelt og nytt, mellom sjølssysselatte fiskere og industrikapital. Et av hovedspørsmålene våre har vært å finne ut noe om hvordan den offentlige administrasjon og de offentlige tjenestemenn bidrar til å gjøre en industrialisert fiskerinæring mer sannsynlig enn opprettholdelsen av en næring som i hvert fall til en viss grad er under kontroll av sjølssysselatte fiskere.

I det neste kapitlet skal vi begynne gjennomgåelsen av det empiriske materialet, og prøve å kartlegge noen av de trekkene ved fiskeridministrasjonen som kan tenkes å ha betydning for hvordan myndighetene «tilpasser» seg til sine omgivelser.

Gangen i det følgende er at vi for hvert av de fire strukturelle aspektene ved industrialiseringen som vi ønsker å undersøke (dvs. endringene i fiskeindustriens struktur og lokalisering, endringene i fiskeflåten struktur, endringene i bosettingsmønsteret på kysten, og endringene i yrkesstrukturen i fiskeriene), gjennomgår en del av det dokumentariske materialet først, og supplerer dette med data fra intervjumaterialet. En del av det dokumentariske materialet vil bli tatt opp i fotnotene bak de enkelte kapitler.

## 2.6. Noen motforestillinger mot fortolkningen av materialet

Vi finner ingen grunn til å legge skjul på at fortolkningen av det empiriske materialet - og her tenker vi særlig på intervjumaterialet - er problematisk av flere grunner, som gjør at våre slutninger må leses med noen forbehold.

For det første har vi ingen sikre garantier for at standpunktene og begrunnelsene er representative for tjenestemennenes *egentlige* synspunkter. Denne innvendingen - hvis den har noe for seg - rammer selvsagt enhver intervjuundersøkelse, men i særlig grad rammer den vår, fordi vi ikke har begrenset oss til å kartlegge holdninger og standpunkter, men også prøvd å analysere argumentasjonen.

Poenget er at vi tror at hver enkelt tjenestemann kan begrunne sine standpunkter på flere og mer nyanserte måter enn hva som kommer til uttrykk i intervjuene. Dersom tjenestemennene hadde hatt bedre tid til å reflektere over hvert problem kunne begrunnelsene kanskje ha sett noe annerledes ut, både i den forstand at begrunnelsene ville vært fyldigere, og i den forstand at den enkelte tjenestemann ville ha lagt hovedvekten på

andre konsekvenser enn de som blir understreket i intervjuene med dem. Et argument for en mindre forbeholden tolkning av intervjumaterialet, finner vi i det faktum at vi fant et ganske sterkt samsvar mellom argumentene i det dokumentariske materialet og i intervjuene.

For det andre kan det hende at selve intervjusituasjonen er et så kunstig medium for kommunikasjon at materialet også av den grunn kan være befengt med svakheter. Det er ikke nødvendigvis slik at intervjusituasjonen bare gir den enkelte tjenestemann for knapp tid til refleksjon, men også slik at intervjusituasjonen strukturerer hans måte å tenke på, dvs. stiller opp betingelser som skaper forventninger om hvilke svar intervjueren helst ønsker seg. Vi kan ikke utelukke at slike forventninger til en viss grad forkludrer nytten av materialet, men vi vil samtidig legge til at slike forventningseffekter i andre undersøkelser først og fremst er observert i forbindelse med undersøkelser av personer med «lav sosial status».<sup>2)</sup>

For det tredje er det mulig at intervjusituasjonen ikke bare skaper forventninger som intervjupersonene prøver å leve opp til når de svarer, men at også spørsmålene i spørreskjemaet er slik formulert at de på en systematisk måte gjør bestemte måter å svare på mer sannsynlig enn andre.

I vårt spørreskjema er dette åpenbart riktig, og for øvrig også tilsiktet, fordi en lang rekke spørsmål er formulert slik at det bare er de konsekvensorienterte begrunnelsene det er aktuelt for svargiverne å liste opp. Andre begrunnelsestyper faller utenom de svarene vårt spørreskjema legger opp til. Dette anser vi likevel ikke i dette tilfellet for å være noen svakhet ved analyseopplegget.

Verre er det antagelig at mange av tjenestemennene har et arbeide som ikke innbyr til konsekvensorientert tenkning. Mange av tjenestemennene har arbeidsoppgaver som i mindre grad får konsekvenser for den utrednings- og planleggingsvirksomheten som foregår i offentlig regi og for policy-beslutningene i departementet. Våre konsekvensorienterte problemstillinger er derfor kanskje irrelevante for mange tjenestemenns daglige og praktiske arbeid. I sitt arbeide tenker og handler tjenestemennene (og politisk ledelse)

ut fra andre kriterier enn hvilke konsekvenser deres handlinger har (regelorientert arbeid). I stor grad er beslutningsprosedyren i forvaltningen «programmert»: Bare et lite mindretall blant topptjenestemennene har egentlig noen innflytelse over utformingen av fagbudsjet og av nye politiske retningslinjer og dermed over det lov- og regelverket de øvrige tjenestemenn på konsulent- og byråsjefnivå må rette seg etter. Dersom regelverket i tillegg gir de lavere tjenestemenn relativt små muligheter for personlig skjønn er det muligens litt meningsløst å stille konsekvensorienterte spørsmål til hele staben av tjenestemenn slik vi har gjort, fordi disse tjenestemennenes måte å «definere situasjonen» på i liten grad får konsekvenser for hvordan beslutningsprosessen og planleggingen i administrasjonen foregår.

Dermed er det klart at de konklusjonene vi har trukket i denne rapporten bare har mening dersom de tjenestemenn som er intervjuet på en eller annen måte fungerer innenfor rammen av et større team, hvor alle - i større eller mindre grad - er aktive deltakere i en informasjonsbearbeidende beslutningsprosess, slik vi redegjorde for analysemodellen i første kapittel.

Disse forbeholdene ender opp med en siste motforestilling som ikke angår denne spesielle undersøkelsen, men som kan rettes mot mye av den samfunnsforskning som ellers er utført de siste årene. Det framgår av rapporten at vi har begrenset oss til å samle inn data om hvordan folk vi mener står sentralt når det gjelder utformingen av fiskeripolitikken oppfatter problemene i fiskerinæringen. Dette har vi gjort fordi vi mener at definisjonen av hva som er problematisk, av hvilke alternativer som er aktuelle og av hvilke handlingskonsekvenser som skal oppfattes som ønskelige/faktiske, får avgjørende innflytelse på den strukturelle utviklingen i fiskeriene. Vi har altså tatt utgangspunkt i en tese som hevder at «overbygningen» har en selvstendig innflytelse på utviklingen i «basis», dvs. når det gjelder forholdet mellom produktivkrefter (teknologi m.m.) og produksjonsforhold (eiendomsforhold).

Dette synspunktet er som tidligere nevnt kontroversielt: I følge den mest vanlige fortolkningen av den materialistiske historie-

2. Ett eksempel er den såkalte «Hawthorne-effekten» referert og beskrevet bl.a. i Herbert A. Simon: «Recent advances in Organization Theory», i S.K. Bailey m.fl.: Research Frontiers in Politics and Government. Washington DC.: The Brookings Institution, 1955. Mer generelt er problemet behandlet i Ch. Perelman & L. Olbrechts-Tyteca: La nouvelle retorique: Traite de l'argumentation. Paris: Press Universitaire, 1958. Se også Knut Midgaard: Noen argumentasjonsteoretiske momenter, Inst. for statsvitenskap, Oslo, 1969.

oppfatningen er det motsigelsene i «basis» som bestemmer utviklingen i «overbygningen» .

Nå er det for det første noe uklart - etter vårt syn - hvor persepsjonsdata av den typen vi har undersøkt egentlig skal plasseres. I den grad det dreier seg om oppfatninger om politikk så tilhører de nok «overbygningen», men i den grad disse oppfatningene har det vi vil kalle en «teknologisk form», dvs. som påstander om middel/mål-sammenhenger, så opphører persepsjonene å fungere utelukkende som «overbygning», og går i stedet over til å bli en del også av «basis». Derfor mener vi at våre innsamlede og analyserte persepsjonsdata inntar en sentral posisjon om man skal forklare/forstå utviklingen i «basis».

På den andre siden er det klart at persepsjonene ikke oppstår i et sosialt og politisk vakuum, men formes i et samspill mellom motstridende interesser i samfunnet. Etter vårt syn er persepsjonene derfor både årsak og resultat, slik at en diskusjon om perseps-

sjonsdata ikke bør bli en debatt om hva som kommer først av høna og egget.

Likevel vil vi understreke at vi selvfølgelig ikke er tilfredse med utelukkende å ha laget en undersøkelse av hvordan et par elitegrupper innen fiskerinæringen oppfatter bransjens problemer. Skal undersøkelsen være noenlunde fullstendig, bør den følges opp av andre undersøkelser som fortsetter der denne slutter. Og det som da gjenstår er detaljerte undersøkelser av de strukturelle konsekvensene av de offentlige tiltakene som settes i verk. Ottar Brox har her vært en foregangsmann.<sup>3)</sup>

Først da - når industripolitikken, utbyggingen av fiskeflåten, oppbygningen av infrastruktur (havner, veier, skoler, osv.), forskningspolitikken, arbeidsmarkedspolitikken og subsidie- og skattepolitikken er analysert - kan vi ha noe berettiget grunn til å gjøre krav på å ha gjennomført en undersøkelse av statens tvetydige rolle som nøytral mekler mellom motstridende interesser.

3. Ottar Brox: «Hvs skjer i Nord-Norge?», Pax 1966.



## Kap. 3: Fiskeindustrien

Det første spørsmålet vi tar opp, gjelder lokaliseringen og strukturen i fiskeindustrien. I de fleste av de dokumentene vi har undersøkt, er standpunktene til utbyggingen av fiskeindustrien noenlunde klare, mens det har vært vanskeligere å finne begrunnelser for standpunktene i intervjumaterialet. De som gir uttrykk for ønsket om en forholdsvis sterk sentralisert lokalisering av fiskeindustrien - og de er i flertall - ser ut til å ta eventuelle stordriftsfordeler som gitt, og at de derfor begrenser seg til å peke på konsekvensene av stordriften i fiskeindustrien for andre og beslektede utbyggingstiltak, som f.eks. krav om at utbyggingen av fiskeflåten bør være i samsvar med konsentrasjonstendensene i foredlingsindustrien:

- «Trålfisket er en forutsetning for en tidsmessig fiskeforedlingsindustri».
- Eller: «Industriens råvaretilførsel er helt avhengig av trålerne».
- Eller: «Den første betingelse for å få i gang en rasjonell produksjon, ligger i å ha jevn tilførsel av råstoff».

Argumentasjonen er snudd på hodet.

### 3.1. Det dokumentariske materialet

Før vi går nærmere inn på argumentasjonen i de enkelte offentlige dokumenter, skal vi gjengi noen korte utdrag fra ei bok skrevet av den tidligere direktøren ved Findus-anleggene i Hammerfest, Leif Throne-Holst, som begrunner hvorfor konsentrasjonspolitikken er ønskelig. Han skriver bl.a.:

«I tidligere avsnitt har jeg påvist nødvendigheten av at det bygges ut tidsmessige fiskerisentra, utstyrt med slike kollektive goder som sykehus, skoler, idrettshaller, hoteller, kinoer, etc., med andre ord et miljø for industriell virksomhet. Med den tendens til befolkningskonsentrasjon som mer og mer gjør seg gjeldende, er en slik utvikling nødvendig også i Finnmark for at fiskeindustrien kan få den arbeidskraft som trengs. Det er derfor i dag, ikke minst av sosiale hensyn, påkrevd at man konsentrerer ressursene om utbygging av et begrenset antall fiskerisentra». [---] «Også produksjonsteknikk vil det være nødvendig å arbeide i forholdsvis store enheter. Dypfrysingsindustriens råvaretilførsel må [---] mer og mer baseres på tilførsler fra havgående fartøyer». [---] «Industrianleggene må, for å få en rentabel drift, konsentreres på et fåtall steder». (Kursiv i sitatene foretatt av oss).

Som man ser inneholder argumentasjonen tre momenter: (1) behovet for et «industrielt miljø», (2) industriens behov for arbeidskraft, og (3) industriens behov for kontinuerlig råstofftilgang fra trålere. Det overordnede målet er «rentabel drift».

### Kort om innholdet i kapittel 3

I dette kapittel starter analysen av det empiriske stoffet om holdningene til norsk fiskeindustri. Først gjennomgås det dokumentariske stoffet, og deretter en del av intervjumaterialet. I dette og de to neste kapitler, er fotnotene plassert etter hvert kapittel.

Dessuten er argumentene koblet sammen med en «konstatering» av en gitt og nødvendig utvikling - «med den tendens til befolkningskonsentrasjon som mer og mer gjør seg gjeldende» - som gjør at vi her har å gjøre med de fleste trekk som vi finner igjen i de offentlige dokumentene vi skal gjennomgå nedenfor. Det er enten slik at en bestemt «utvikling» tas som gitt, og derfor ikke trenger noen begrunnelse, eller det er slik at argumentasjonskjeden er tautologisk: De argumentene som benyttes er ikke begrunnelser for stordrift og sentralisering av fiskeforedlingen, men en påpekning av hvilke konsekvenser en på forhånd akseptert og ubegrunnet sentraliseringspolitikk når det gjelder fiskeindustrien bør få for andre og beslektede fiskeripolitiske spørsmål, f.eks. for utbyggingen av fiskeflåten, subsidiepolitikken, havneutbyggingen m.m.

Resonnementet i Throne-Holsts bok har også det til felles med de fleste av de offentlige dokumentene vi har undersøkt, at det er fiskeindustriens behov og interesser som blir artikulert, mens de behov og interesser som den overveiende delen av klientene har, altså fiskerne, bare i sjeldne tilfeller kommer til uttrykk når fiskerienes problemer blir definert og søkt løst.

Vi skal nå i noenlunde kronologisk rekkefølge se nærmere på de synspunkter som angår utbyggingen av fiskeindustrien, slik disse synspunktene kommer til uttrykk i alle sentrale offentlige dokumenter om fiskeripolitikk mellom 1957 og 1970. En del av dette materialet har en slik form og et slikt omfang at vi, bl.a. av redigeringstekniske hensyn, har plassert det som endnotes til det øvrige materialet (bakerst i hvert kapittel).

#### 3.1.1. Torskefiskeutvalgets innstilling (T57)<sup>4</sup>

I denne innstillingen - som er et av de sentrale fiskeripolitiske dokumentene i etterkrigstida - drøftes faktisk ikke spørsmålet om stordrift vs. desentralisert fiskeindustri i det hele tatt, til tross for at Torskefiskeutvalget (T57) nesten utelukkende betrakter fiskerinæringen fra en lønnsomhetssynsvinkel.

Selv om lokaliseringsspørsmålet ikke drøftes, kan det likevel være relevant å gjengi en del av utvalgets øvrige konklusjoner, når det gjelder utbyggingen av fryseindustrien, fordi resonnetmentet viser hvorfor spørsmålet om størrelsen på bedriftene og lokaliseringen av dem, oppfattes som irrelevant. Det heter f.eks. på s. 5 i innstillingen at «utvalget er av den oppfatning at det i alminnelighet ikke er noe behov for en videre utbygging av kapasiteten i tilvirkningsanleggene». Dette standpunktet begrunnes med at fiskeindustrien allerede i 1957-58 hadde en meget stor overkapasitet:

«Mens produksjonen av frossen filet ikke har oversteget 20 000 tonn, antas den utnyttbare kapasiteten lavt regnet å ligge på vel 40 000 tonn».

Og litt lengre ute i innstillingen hevdes det at den teoretiske frysekapasiteten i 1957 lå på omlag 80 000 tonn.<sup>6)</sup>

I et avsnitt om «lønnsomheten i fryserinæringen», finnes en rekke tabeller som understreker T57s konklusjon om at «avgjørende for lønnsomheten i fryserinæringen synes å være kapasitetsutnyttelsen»,<sup>7)</sup> men heller ikke her drøftes spørsmålet om stordrift vs. desentralisert produksjon, eller produksjon i kombinasjon med alternative produkter.

### 3.1.2. Utbygningsprogrammet for Nord-Norge 1952-60

Utbygningsfondet for Nord-Norge (og seine-re Distriktenes utbygningsfond), har stått og står fremdeles sentralt når det gjelder den strukturelle omformingen av fiskeindustrien i Nord-Norge. Derfor er det av stor betydning å undersøke Utbygningsfondets virksomhet i hele perioden fra 1952 og fram til i dag. I dette kapitlet skal vi imidlertid begrense oss til spørsmålet om hvordan Fondet begrunner og legitimerer sine standpunkter med hensyn til problemstillingen stordrift/desentralisering.

I 1961 la Utbygningsfondet fram en omfattende rapport om sin virksomhet fra 1952 til 1960. Det framgår ikke av denne rapporten hvilke premisser Fondet la til grunn for sin utlånsvirksomhet til ny fiskeindustri i denne perioden.<sup>8)</sup> Når det gjelder den framtidige prioriteringen av Fondets midler, slås det fast:<sup>9)</sup>

«Slik utviklingen går, må det derfor fortsatt regnes med betydelige nye investeringer innen fryserisektoren, først og fremst til videreutbygging av bestående bedrifter. På enkelte steder langs kysten kan det også være behov for nye fryseanlegg. Slik forholdene ligger an, må imidlertid driftsgrunnlaget vurderes nøye før nye anlegg reises.

Et karakteristisk trekk i den pågående fryseriutbygging i Nord-Norge, er reisingen av en lang rekke såkalte småfryserier, som for et stort antalls vedkommende er installert i bestående fiskebruk.

Byggingen av mange av disse innebærer flere steder en uheldig utvikling. Blant annet er de små anleggs tekniske standarder i visse høve ikke tilfredsstillende for produksjonen av frosne kvalitetsprodukter.

I mange fiskevær skal småfryseriene konkurrere om et utilstrekkelig råstoffkvantum. I enkelte vær er det også fra før et eller flere større fryserier i produksjon, de fleste med betydelig unyttet kapasitet og svak rentabilitet. I en del mindre fiskevær kan det utvilsomt være behov for en liten fryseribedrift. Men i de større vær der det som regel er flere konkurrerende tilvirkere, er det trolig en forutsetning for en rasjonell utvikling at det etableres et produksjonssamarbeid tilvirkerne imellom. I stedet for å bygge de mange småfryserier må det være en viktig oppgave å søke å bevege tilvirkerne til et samarbeid med allerede etablerte fryseribedrifter».

Standpunktet her til den framtidige utbyggingen av fryseindustrien er klart nok - det advares mot bygging av «småfryserier» - mens begrunnelsen for dette standpunktet er begrenset til to argumenter: (a) det er enkelte steder vanskelig å gi de mindre anlegg en tilfredsstillende teknisk standard, og (b) småfryseriene kan komme til å konkurrere med de store fryseriene «om et utilstrekkelig råstoffkvantum».

- Standpunkt: Sentralisering, større bedrifter, fortrinnsvis i større fiskevær.
- Genererende premisser: Hensynet til de store eksisterende bedriftenes interesser.
- Testende premisser: Hensynet til fiskerne i enkelte mindre fiskevær.

De ulike stortingsmeldingene fra Distriktenes utbyggingsfond i tidsrommet 1962-68, inneholder svært lite stoff med relevanse for problemstillingene i dette kapitlet.<sup>10)</sup>

I stedet skal vi kort gjennomgå en av de to utredningene som DUF la fram på begynnelsen av 60-tallet.

### 3.1.3. Innstillingen fra Utbyggingsfondets Lofotenutvalg<sup>11)</sup>

I mandatet for komiteen heter det at utvalget skal (a) gi en kortfattet utredning om næringsstrukturen i Lofoten, (b) utrede mulighetene for en effektivisering og videreutvikling av fiske og fiskeforedling, og (c) på grunnlag av resultatene under pkt. (a) og (b) skal utvalget legge fram forslag til en «kompletterende utbygging av fiskeflåten med sikte på å dekke fiskeforedlingsanleggenes nåværende<sup>12)</sup> råstoffbehov», (s. 1)



Av utredningen framgår det at Lofoten pr. 01.01.61 hadde 6 filetfryserier. Utbyggingen av frysekapasiteten fortsatte de følgende år, dels med økt kapasitet i de eksisterende fryserier, og dels med bygging av nye bedrifter i fiskevær som tidligere ikke hadde hatt fryserier (jfr. s. 55).

Denne «viltvoksende» utviklingen blir kritisert av Lofoten-utvalget:<sup>13)</sup>

«Anleggene er av forskjellig størrelse og kvalitet. Oppbyggingen og utvidelsene har i stor utstrekning skjedd tilfeldig og uten noen egentlig langtidsplanlegging. Anleggene er derfor ikke så rasjonelle som de kunne vært».

Ut over dette finnes det få refleksjoner om hvordan bedriftsstrukturen og lokaliseringen burde være.<sup>14)</sup> Spørsmålet om hva som er «rasjonelt» drøftes ikke av utvalget. Hovedproblemet også for Lofotenutvalget er dette:

«Fryserinæringens største problem består i å skaffe jevn og tilstrekkelig stor råstoffdekning for anleggene hele året. Med de store investeringer som er nødvendig i filetbedriftene blir utnyttelsen av de faste anlegg det sentrale problem».

Utvalgets konklusjon er i overensstemmelse med konklusjonen i Torskfiskeutvalgets innstilling:<sup>15)</sup>

«Med de nåværende vanskelige råstoffforhold finner utvalget ikke å kunne gå inn for ytterligere utbygging av filetkapasiteten i Lofoten. De allerede eksisterende anlegg må i den utstrekning de finner det ønskelig, ytes bistand til teknisk og økonomisk gjennomgåelse av anleggene. [...] Lofotens problem er derfor i første rekke å skaffe jevn og tilstrekkelig råstofforsyning til det eksisterende foredlingsapparat».

Vi ser altså at Lofotenutvalget mente at frysekapasiteten i Lofoten var stor nok. Det burde ikke bygges flere fryserier, og de eksisterende fryserier burde ikke utvide sin daværende kapasitet. Utvalget definerte lokaliseringsspørsmålet som irrelevant for den framtidige planlegging og utbygging, i hvert fall for denne kyststrekningen. Det problematiske ligger - i følge utvalget - i at fiskeflåten har en uhensiktsmessig struktur, noe vi kommer tilbake til i neste kapittel.

Kort oppsummert (se også fotnotene 10 og 16 til dette kapittel), betyr dette at Distriktenes utbyggingsfond har vært forholdsvis lite opptatt av lokaliserings- og strukturproblemer i fiskindustrien. Fondets hovedproblem har i hele denne perioden vært fiskeflåtens struktur. I den grad industriens strukturproblemer har vært vurdert, har det vært en tendens til å advare mot en spredt utbygging av mindre fryserier, og dermed en tendens til å argumentere for en sentralisering

og en konsentrasjon av industriutbyggingen Tydeligst er dette artikulert i «Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge 1952-60».

Ellers ser det ut som om Fondet rett og slett tar «stordriftsfordelene» som gitt, noe som kan forklare den mangel på drøftelse av industriens strukturproblemer som vi har registrert, og der manglende diskusjon av eventuelle fordeler ved en konsentrert utbygging av næringsvirksomhet i Nord-Norges kyststrøk.

- Standpunkt: Uklart («rasjonalisering» av bestående bedrifter).
- Genererende premisser: Hensynet til det eksisterende foredlingsapparat.
- Testende premisser: Ingen.

Hensynet til den numerisk sett dominerende interessegruppen i fiskerinæringen, kystfiskerne, deres behov og interesser, er ikke noe sted tatt med som premisse for hvordan foredlingsapparatet burde utformes og struktureres.<sup>16)</sup>

### 3.1.4. Langtidsprogrammet 1966-69<sup>17)</sup>

I regjeringen Gerhardsens siste langtidsprogram heter det i et avsnitt om fiskerinæringen:

«Tilvirkningen av fiskevarer foregår ved et stort antall produksjonsanlegg spredt langs hele kysten. Denne struktur er i mange tilfelle ikke lenger rasjonell (s. 100) [...] Investeringene i fiskeindustrien bør fortrinnsvis gå til modernisering og rasjonalisering av bestående anlegg».

Dette synspunktet som er i tråd med bl.a. synspunktene i Torskfiskeutvalgets innstilling, er utdypet og begrunnet i Langtidsprogrammet, nemlig i kapitlet om «Strukturrasjonalisering» der det bl.a. heter (s. 106):

«I fiskeforedlingsindustrien vil en overgang til langt større produksjonsenheter føre til en rasjonell foredling av fiskefangstene, og dermed gi grunnlag for økt lønnsomhet, også for fiskerinæringen».

Mens problemstillingen i de dokumentene vi ellers undersøker i dette kapitlet, har vært at man burde prøve å oppnå en jevnere råstofftilgang til den eksisterende fiskeindustrien, uansett anleggenes størrelse, tar Langtidsprogrammet 1965-69 et litt annet standpunkt: De mindre anleggene ansees ikke for å være levedyktige på lengre sikt. Synspunktet er vel egentlig ikke nytt i forhold til de øvrige dokumentene vi har gjennomgått foran, men det er formulert klarere og mer eksplisitt enn før.

Altså: Målet er økt lønnsomhet og rasjonalisering av bedriftene, og et av midlene er «langt større produksjonsenheter» i fiskeindustrien. Hva «lønnsomhet» og «rasjonalise-

ring» er, underforstås som udiskutable og ukontroversielle målsettinger og midler for planleggingen. Vi skal i neste kapittel prøve å ta opp til grundigere diskusjon dette grunnleggende spørsmålet: Hva er egentlig «rasjonalisering»? <sup>18)</sup>

- Standpunkt: Færre og større fryserier.
- Genererende premisser: «Rasjonalisering», ønske om økt lønnsomhet for de største bedriftene.
- Testende premisser: Ingen.

### 3.1.5. Innstillingen om «Støtteordningene og lønnsomheten i fiskeriene» <sup>19)</sup> (1967)

Mandatet for dette utvalget, som ble oppnevnt av Fiskeridepartementet 29.01.65, var å lage en utredning om «de prinsipielle synspunkter som bør legges til grunn for statens støtte til fiskerinæringen på bakgrunn av den målsetting at næringen snarest mulig må gjøres lønnsom uten inntektsstøtte fra staten», og på dette grunnlag å «legge fram forslag til en hovedavtale mellom Fiskarlaget og staten som trekker opp rammen for fremtidige forhandlinger om støttetiltakene i fiskeriene», (s. 5).

Med dette som utgangspunkt var det naturlig at utvalget også drøftet strukturen i fiskeindustrien:

«Den til dels sterkt desentraliserte struktur når det gjelder mottaksapparatet må sees i forbindelse med sammensetningen av vår fiskeflåte og med bosettingsforholdene langs kysten. I mange tilfelle fører det oppstykkeede mottaksapparat til ekstra kostnader. I forskjellige deler av tilvirkningen må en også regne med at litt større anlegg har bedre muligheter enn små anlegg for å gjennomføre kostnadsbesparende tiltak ved mekanisering o.l.» (s. 14). [---] Utvalget regner med at en utvikling i retning av større fiskefartøyer sammen med tendensen til sterkere konsentrasjon av befolkningen i større sentra, gradvis kan føre til at forskjellige anlegg vil bli nedlagt og at fiskemottaket etter hvert vil bli mer konsentrert» (s. 14).

Alt dette skulle gjøre det mulig å «oppnå en mer rasjonell struktur også i produksjonsapparatet» (s. 14).

Disse standpunktene begrunnes med at større anlegg har bedre muligheter enn de små til å gjennomføre kostnadsbesparende tiltak, og med at et mer konsentrert mottak vil gi en mer «rasjonell» struktur i produksjonsapparatet. Noe forsøk på å underbygge disse påstandene finnes ikke, og nøkkelbegrepet «rasjonell» blir heller ikke problematisert. Dessuten registrerer vi en særegen «sammenblanding» av ønskemål og prognoser (jfr. Uttalelser som «tendensen til sterkere konsentrasjon») som også preger mye av det øvrige materialet vi har undersøkt.

- Standpunkt: Sentralisering og konsentrasjon av mottakene.
- Genererende premisser: «Rasjonalisering», ønsket om kostnadsbesparelser.
- Testende premisser: Ingen.

### 3.1.6. Innstilling om investeringsprogram for fiskeflåten 1963-65 <sup>20)</sup>

Dette viktige utvalget, som i stor utstrekning har bidradd til å fastlegge retningslinjene for Fiskarbankens utlånspolitik, inneholder ingen synspunkter på strukturen i filetindustrien, til tross for at det nettopp er filetinindustriens problemer som har aktualisert utvalgets utredning. I tillegg til å henvise til en annen innstilling (s. 19) om landingsrett for fisk fra utenlandske trålere, gjentar utvalget bare den vanlige påstanden om at «fryseriene krever en kontinuerlig råstofftilførsel for å oppnå lønnsom drift» (s. 19)

### 3.1.7. Innstilling om «Landing av fisk og sild fra utenlandske trålere» <sup>21)</sup>

Som nevnt i avsnittet ovenfor, foretok dette utvalget en forholdsvis grundig analyse av mottakskapasiteten i fryseriindustrien. Vi skal ikke i denne sammenheng gå inn på de mange detaljene i innstillingen, men bare konstatere at utvalget ikke drøfter spørsmålet om strukturen i filetindustrien - dvs. bedriftenes eiendomsforhold, størrelse og lokalisering. Utvalgets vurderinger gjelder i stedet åpenbart alle eksisterende filetanleggene på kysten, og de felles problemer disse anleggene har med å skaffe seg «jevn råstofftilførsel».

Derimot gir utvalget en langt mer nyanisert framstilling av fiskeindustriens problemer enn de øvrige utredningene vi har referert fra. *Det legges her vekt på at den jevne råstofftilgangen fra fiskeflåten bare utgjør én side av fryserienes problemer med den kontinuerlige utnyttelsen av produksjonsutstyret. Det nevnes f.eks. at kapasitetsutnyttelsen ikke bare svinger med råstofftilførslene fra uke til uke eller fra sesong til sesong, men at de også varierer år for år i samsvar med variasjonene i fiskebestanden, noe som igjen kombineres med distriktvis variasjoner.*

Dessuten konstaterer utvalget at mange fryserier, også har produksjonsutstyr for tilvirkning av tørrfisk og saltfisk, og at fryseriene i mange tilfelle frivillig unnlater å utnytte frysekapasiteten fordi de ofte ser seg bedre tjent med f.eks. tørrfiskproduksjon. Det vises bl.a. til at mens fryseriene i Lofoten under Lofotfisket (februar, mars, april) i 1960 fikk tilført nok råstoff til å utnytte frysekapasiteten om de så hadde ønsket, så var kapasitetsutnyttelse i virkeligheten bare på hen-

holdsvis 25,8 %, 47,0 % og 15,5 % i disse 5 måneder, fordi bedriftene frivillig brukte råstoffet til andre anvendelser enn frossenfisk. Og sist, men ikke minst nevner utvalget at den dårlige kapasitetsutnyttelsen også har sammenheng med mangel på arbeidskraft i filetindustrien, samt at det kan oppstå avsetningsproblemer på markedet som medfører fangsreguleringer og fangststopp.<sup>22)</sup>

### 3.1.8. Utredning om Norsk eksport av frossenfisk.<sup>23)</sup> (1966)

Selv om Holbæk-Hanssens utredning - utført på oppdrag fra Fiskeridepartementet - først og fremst tar opp fiskerinæringens eksportproblemer, inneholder utredningen likevel en grundigere og mer omfattende analyse av strukturen i hele fiskerinæringen generelt enn hva vi finner i det øvrige dokumentariske materialet.

Vi skal derfor nokså utførlig referere hans vurderinger, både når det gjelder planleggingen og utviklingen av fiskeindustrien, og i de seinere kapitler - når det gjelder utbyggingen av fiskeflåten og når det gjelder endringene i bosetting og yrkesstruktur. Holbæk-Hanssens standpunkter skiller seg ikke vesentlig fra de standpunktene vi ellers har referert. Det er først og fremst når det gjelder *begrunnelse* at Holbæk-Hanssen går grundigere inn på premissene for fiskeriplanleggingen enn tilfellet er i vanlige offentlige dokumenter. Vi tar med de sentrale synspunktene på den framtidige utbyggingen av fiskeindustrien:

«Noen trekker i retning av å opprette småfryserier på svært mange steder, og tilpasset den nuværende bosetningsstruktur. Andre regner med å samle såvel bosetting som mottakerapparat i middels store sentra, store nok til også å fylle sosiale funksjoner med hensyn til skoler, helsestell og andre offentlige/private tjenesteytelser. Det er vanskelig å se annet enn at de fleste utviklingslinjer av økonomisk, teknologisk og sosial art peker i retning av den siste løsning. Et annet spørsmål er hvor store disse sentra må være for å fylle rimelige krav til økonomi og trivsel på 10-20 års sikt» (s. 2.40).

«Selv om myndighetene skulle ønske å avvente nærmere undersøkelser for å fastlegge en optimal størrelsesorden for utbygningsområder i kystkommunene, er det noen forhold som allerede i dag kan gi grunnlag for midlertidige politiske beslutninger. Det gjelder først og fremst utbyggingen i skolesektoren med grunnskole, ungdomsskole og yrkesskole som alle har relativt klare mål for det nødvendige befolkningsunderlag. På den annen side har man den videre industrielle utvikling innen fiskerinæringen der teknologiske forhold klart peker i retning av behov for en rekke større enheter, klare til å ta imot nye arbeidskraftsbesparende maskiner. Dette betyr ikke at man på kort sikt må regne med å

nedlegge mindre fryseribedrifter, bare at man på lengre sikt må regne med at utviklingen i denne industri som i alle andre industrier vil måtte baseres på stordriftsfordeler. En spredning av investering på en lang rekke mindre produksjonsheter på det nuværende tidspunkt, må i tilfelle baseres på nøkterne data om disse bedrifters og den tilhørende befolknings eksistensmuligheter 10, 20 og 30 år frem i tiden» (s. 2.41).

«Det melder seg da (dvs. ved kriser på saltfisk- og tørrfiskmarkedet) straks ønsker om spredning av småfryserier som kan sikre avtak fra småbåtene. Rent bortsett fra at det utvilsomt finnes en minstegrense for hvor små fryseriene kan være for å gi tilfredsstillende økonomi og kvalitet [---] vil man her i prinsippet basere seg på et samspill mellom fisker og fryseri som forutsetter dårlig kapasitetsutnyttelse i småfryseriene. Ut over dette vil småfryseriene neppe være egnet til å tilpasse seg en videre teknologisk utvikling i retning av stordrift, og de vil selv på grunn av den dårlige kapasitetsutnyttelse, tendere i retning av å skaffe seg supplement fra havgående båter, eventuelt fra trålere, med de ytterligere konflikter dette vil medføre. Vi ser altså at en løsning av småbåtfiskernes problem via spredning av småfryserier kan medføre at man selv på kort sikt, men i hvert fall på lengre sikt, vil få meget store problemer på tilvirkerensiden, sannsynligvis også i salget. Hvis de dertil har rett som mener at småbåtfiskeriene ikke vil få tilslutning fra nye generasjoner, vil en ytterligere investering i småfryserier være enda mer tvilsom politikk», (s. 2.45- 2.46).

«Det er vanskelig å tenke at teknologien på disse områder (dvs. moderne industrielle anlegg med store faste kostnader) skulle bli stående på de nuværende nivå. Sannsynligheten taler for en vesentlig økning i bruken av maskiner og en økning i stordriftsfordelene. Dette vil sannsynligvis kreve ennu større anlegg og ennu større faste kostnader. Dette vil da i sin tur presse frem en fortsatt omstilling fra hjemmefiske over mot industrielt fiske», (s. 1. 26).

«Det må skapes allerede på kort sikt positive muligheter for oppbygging av større driftsenheter innen eksporten. På lengre sikt må man være oppmerksom på at det også på tilvirkerensiden kan bli behov for større driftsenheter som kan anskaffe kostbart maskinelt utstyr, og i hvert fall ikke gjennomføre en kortsiktig utbygging i motsatt retning» (s. 5.12).

«Enkelte synes å vise motvilje mot bedriften (Findus) på grunn av dens satsing på industriell stordrift. Det er grunn til å minne om at frossenfiskindustrien i fremtiden kan bli nødt til å bygge opp også større enheter enn Findus' anlegg i Hammerfest» (s. 5.18).

Vi ser av disse sitatene at Holbæk-Hanssen ikke tar noe helt klart og eksplisitt standpunkt til strukturen i filetindustrien. Han gir ikke uttrykk for klare preferanser for hvordan fiskeforedlingen bør organiseres. I stedet nøyer han seg stort sett med å påpeke «sannsynlige» utviklingstendenser som han oppfatter som nødvendige og uunngåelige dersom norsk fiskerinæring fortsatt skal kunne bestå.

Denne dels «sannsynlige» og dels «uunn-gåelige» utviklingen gjør det unødvendig for Holbæk-Hanssen å velge mellom kontroversielle fiskeripolitiske alternativer:

- «De fleste utviklingslinjer av økonomisk, teknologisk og sosial art peker i retning av» stordrift.
- «teknologiske forhold peker klart i retning av behov for en rekke større enheter».
- «utviklingen i [---] fryseriindustrien [---], som i alle andre industrier, vil måtte baseres på stordriftsfordeler».
- «småfryseriene vil neppe være egnet til å tilpasse seg en videre teknologisk utvikling i retning av stordrift».
- småbåtfiskeriene vil «ikke få tilslutning fra nye generasjoner».

Det er altså tydelig at innstillingens noe tåke-lagte konklusjoner i stor utstrekning baseres på slike «teknologiske premisser», i tillegg til visse «markedspremisses» («spredning av småfryserier kan medføre til at man [---] vil få meget store problemer på tilvirkersiden, sannsynligvis også i salget»), noe som ikke kan tolkes på annen måte enn at Holbæk-Hanssen mener at behovet for store salgsheter på eksportmarkedene automatisk medfører behov for store industrielle enheter innenfor tilvirkning og produksjon. Den alternative organisasjonsformen - store eksportfirma kombinert, med småprodusenter - gir, i følge innstillingen, ingen fordelaktig løsning på samarbeidsproblemene innen næringen. Resonnementet kombinerer altså en «prognosenetkning» med en «definisjon av situasjonen» som gjør stordrift «tvingende nødvendig».

Holbæk-Hanssen legger riktignok til at den teknologiske utviklingen er tvetydig. På den ene siden gjør teknologien det mulig å øke de råstoffmessige toppene vesentlig, noe som hindrer en utjevning av den problematiske råstofftilgangen. På den andre siden har teknologien også gitt muligheter for større utjamning i og med at nye fiskefelt blir tatt i bruk utenom de vanlige fiskesesongene:

«I den utstrekning de nye teknologiske hjelpemidler er tatt i bruk i forbindelse med sesongpreget og regionalt avgrenset fiske, som f.eks. sildefiske, har det neppe virket til å utjevne variasjonene i tilgangen. Den økede teknologiske kapasitet har heller gjort det mulig rent råstoffmessig å øke toppene vesentlig, selv om det på grunn av mottakerapparatet ikke er mulig å utnytte det fullt ut.

Den teknologiske utvikling har imidlertid også gjort det mulig å fiske utenfor de vanlige sesonger og de vanlige områder. Dette innebærer en mulighet for en viss utjevning spesielt ved å skaffe tilførsler av råstoffer i perioder da tilførselene normalt har vært små», (s. 1.24).

For en fyldigere gjennomgåelse av synspunktene i det dokumentariske materialet, på industriutbyggingen, viser vi til fotnotene bakerst i kapitlet.<sup>24)</sup>

- Standpunkt: Uklart (sentralisering og konsentrasjon?).
- Genererende premisser: En kombinasjon av prognoser og hensynet til teknologiens krav, myndighetene manglende valgfrihet. Tvangssituasjon. Ønsket om stordriftsfordeler.
- Testende premisser: Hensynet til kystbefolkningen?

### 3.1.9. Oppsummering

Gjennomgåelsen av det dokumentariske materialet viser at de offentlige og de halvoffentlige fiskeripolitiske dokumentene vi har undersøkt, er forbausende tause om de planleggingspremissene vi har prøvd å sette søkelyset på i dette kapitlet, dvs. premissene for de beslutningene som berører frossenfiskindustriens framtidige struktur (bedriftenes størrelse og lokalisering, samt eiendomsstrukturen).

Riktignok er det slik at standpunktene, dvs. preferansene når det gjelder valg av utbyggingsalternativ, ofte er relativt klare og entydige. Det ser ut til å eksistere en utbredt enighet blant dokumentforfattere om at fiskeindustrien i dag består av for mange og for små enheter. Et av myndighetenes viktigste problemer består følgelig nettopp i å fremme en konsentrasjon av næringsvirksomheten som effektivt vil bidra til å redusere antallet bedrifter og å gjøre de som overlever større.

Men det noe overraskende resultat av undersøkelsen hittil er at disse stordriftsprefransene praktisk talt ikke begrunnes noe sted. Ønskeligheten ved strukturendringene blir bare i liten utstrekning lbegrunnet ved at eventuelle fordeler ved strukturendringene trekkes fram. Utviklingen i retning av stordrift når det gjelder frossenfiskproduksjon aksepteres stort sett som nødvendig og uunn-gåelig, og når overordnede politiske mål antydes - lønnsomhet, rasjonalitet, effektivitet og produktivitet, så framstilles disse diffuse målsettingene som så klare og uproblematiske at ingen finner grunn til å drøfte grunnene til at de fiskeripolitiske beslutningene bør baseres på slike mål. I neste kapittel kommer vi tilbake til disse «overordnede» målsettingene.

Vi har altså konstatert at det dokumentariske materialet er relativt klart i sitt syn på hvilken utvikling av fiskeindustrien som ansees som ønskelig, samtidig som det er uklart hvordan dokumentforfatterne egentlig har kommet fram til sine slutninger. Det fattes en

rekke offentlige beslutninger som får konsekvenser for utviklingen av frossenfiskeindustrien, men beslutningspremissene er uklare. Det finnes «virkemidler» (stordrift og konsentrasjon), men hva er egentlig målet? Der- som vi holder fast ved vår tidligere definisjon - at en beslutning er en konklusjon trukket på grunnlag av visse forutsetninger om den næringspolitiske situasjonen - så ser vi at praktisk talt ingen dokumenter problematiserer premissene for de beslutninger de anbefaler.

Proessen fremtrer på denne måten som noe uforståelig, som noe uten sammenheng med premisser produsert i et samspill mellom forvaltning og samfunn, og valgt og formet av beslutningstakere i den offentlige administrasjon. Beslutningene framtrer i stor grad som apolitiske, og i den grad begrunnelser finnes, så er det enten slike som tar utviklingen som gitt

- «slik utviklingen går»,
- «småfryserier innebærer en uheldig utvikling»,
- «den strukturendring som pågår»,
- «en stadig økende tendens til større enheter»,
- «vi må følge med i den samme utvikling»,
- «de fleste utviklingslinjer peker i retning av»,
- «tilpasse seg en videre teknologisk utvikling» osv.

eller det dreier seg om begrunnelser som går på rent hypotetiske kostnadsbesparende tiltak:

- «oppnå en mer rasjonell struktur»,
- «føre til en rasjonell foredling av fiskefangstene»
- «vil måtte baseres på stordriftsfordeler» o.l.).

Fiskeripolitikken blir altså rettferdiggjort ved hjelp av argumenter som reflekterer dels nødvendigheter og selvfølgeligheter, og dels hypotetiske økonomiske fordeler. Begge disse begrunnelsestypene kommer vi som nevnt nærmere tilbake til i neste kapittel.

Før vi forlater det dokumentariske materialet, er det grunn til igjen å nevne en spesiell form for argumenter som er benyttet i enkelte dokumenter. Heller ikke i disse dokumentene er stordrifts- og sentraliseringsargumentene koblet sammen med stordriftens eventuelle økonomiske, menneskelige og samfunnsmessige fordeler, men - overraskende nok - med hvilke konsekvenser en gitt industriell stordrift i foredlingsindustrien på land, bør få for andre deler av fiskerinæringen, f.eks. for fiskeflåten («industriens minimumsbehov for råstoff må dekkes», osv.). Det spesielle med denne argumentasjons-

formen er altså at man ikke argumenterer for å vise fordelene ved en bestemt industriell utbyggingspolitikk, men tvert om: Man prøver å påvise hvilke tiltak som er nødvendige om stordriften *skal bli* fordelaktig.

Spørsmålet er ikke hvilke målsettinger som kan virkeliggjøres om man velger sentralisert stordrift som produksjonsform, men hva myndighetene må gjøre om de angivelig lønnsomme storbedriftene skal bli «lønnsomme» og «rasjonelle», når alt kommer til alt.

Det har altså vist seg vanskelig å analysere de premissene - slik vår hensikt var - som ligger til grunn for de vedtak det offentlige fatter når det gjelder utbyggingen av fiskeindustrien. De fleste av de åpenbare interesse- motsetningene som eksisterer, er definert bort, slik at spørsmålet om alternative premisser for planleggingen i realiteten ikke blir stilt som problem. Vi vil i neste kapittel like- vel prøve å analysere de premissene som (eventuelt) ligger til grunn for de planlagte endringene i fiskeflåtens struktur.

- Standpunkter: Store foredlingsbedrifter, geografisk sentralisering, kapitalkonsentrasjon. Nedbygging av mindre bedrifter.
- Genererende premisser: Uklare, men hensynet til industriens interesser ser ut til å være et operativt viktig motiv, dels kombinert med ønsket om «rasjonalisering», «lønnsomhet» og «kostnadsbesparelser» og dels med en definert tvangssituasjon preget av «teknologiens» krav.
- Testende premisser; Stort sett fravær av testende premisser. Hensynet til kystbefolkningen har ingen innvirkning på den måten staten deltar i omstruktureringen av fiskeindustrien, og heller ikke på den måten endringene blir legitimert på.

Ut over disse kommentarene til det dokumentariske materialet, kan man naturligvis også stille spørsmålet om hvor stor en filetbedrift (eller en tråler) egentlig bør være for at enhetene skal være «store nok». Spørsmålet blir ikke drøftet i dokumentene, men åpner nok for mange alternative svar.

Også andre innvendinger kan reises mot de tradisjonelle synspunktene på effektivitet, rasjonalitet og stordrift som er avledet fra økonomisk teori. Stordriftsfordelene er vanligvis knyttet til stabil tilgang på råstoff, arbeidskraft m.m. Situasjonen innen kraftbransjen er f.eks. avhengig av stabil vanntilførsel, kraftkrevende industri trenger stabilt råstoff fra gruvedrift, oljeproduksjon får stabil tilførsel av råstoff fra undergrunnen, tilsvarende har treforedlig råstoffet fra skogen og næringsmiddelindustrien fra landbruket etc.

Slik stabilitet er en forutsetning for lønnsom stordrift i industriproduksjonen i alle bransjer og i alle land.

Råstoffsituasjonen i fiskernæringen er fundamentalt forskjellig fra situasjonen i tradisjonell industriproduksjon. I fiskeriene er råstoffet ikke noe som kan hentes ned fra et fjellvann, ut av ei gruve, en oljebrønn, en skog eller et slakteri. Fiskebestandene utenfor Norge er på kontinuerlig vandring mellom de åpne havområdene og den nære kysten, og må letes opp og finnes hver gang man er på havet. Den viktigste forutsetningen for stordrift - stabil og forutsigbar råstofftilgang - er langt utenfor rekkevidde. Variasjonen i råstofftilgangen er «evigvarende» og lar seg i liten grad administreres bort. Ustabil råstofftilgang er det akutte hovedproblemet i torskefiskeriene. Det eksisterer fra dag til dag, fra uke til uke, fra sesong til sesong og fra år til år.

Vi har sett at Norge velger å «løse» ustabiliteten og variasjonene i tilførselen av fisk ved å bygge store båter og store industriallegg. I de dokumenter vi har lest gjennom og i de intervjuer vi har gjennomført, har det aldri vært formulert alternative tanker.

De lange avstandene til og fra fiskefeltene, gjør det vanskelig å få god økonomi ut av driften. En større del av bestandene kunne nok ha blitt høstet når fisken ankommer Norge på egen kjøll og for egen maskin, men det ville ikke utjevne tilførselen på råstoff til industrien, tvert om.

Ut fra dette er det kanskje grunn til å overveie om nettopp alternative strukturer i flåte og industri kunne løst problemet bedre enn dagens industrialisering av fisket i kombinasjon med stordrift på land. Mer fleksible - og mindre kostbare - enheter på land som kunne veksle mellom frysing og andre produkter en del steder, kunne være én mulig vei å gå. Produksjonsopphold i filetproduksjonen visse perioder trenger ikke å bety konkurser - hvis driftsutgiftene er lave. Det er i alle fall en tanke at dersom planleggingen av mindre filetanlegg i kombinasjon med tradisjonell produksjon (tørrfisk, saltfisk, klippfisk og ikke minst fersk fisk), hadde fått mer oppmerksomhet fra økonomer og teknologer, kunne utviklingen på kysten blitt annerledes. Kanskje man burde ta ustabiliteten som gitt, og å tilpasse de tekniske løsningene til virkelighetens verden?

[Etterord 2016: Utviklingen de siste 50 årene har vist at utbyggingen av trålerflåten ikke har løst problemet med ujevn råstofftilgang til fryseriene. Problemene synes uløselige. Heller ikke frysetrålere gir tilfreds-

stillende løsninger fordi fiskeråstoffet ikke gir arbeidsplasser i landsdelen].

I neste kapittel kommer vi tilbake til den argumentasjonen i disse dokumentene som dreier seg om fiskeflåtens struktur, men først skal vi sammenlikne de synspunktene som er kommet til uttrykk ovenfor i det dokumentariske materialet, med de synspunktene som uttrykkes i de intervjuene vi har hatt.

### 3.2. Intervjumaterialet

Det er ikke mulig å få like nyanserte data på ethvert punkt fra en intervjuundersøkelse av den typen vi har gjennomført, som det vi får fra et dokumentarisk materiale. Likevel tror vi at de intervjuene vi har gjennomført, kan tjene til å supplere det dokumentariske materialet på en nyttig måte.

#### 3.2.1. Stordrift eller desentralisering?

Når det gjelder emnet i dette kapitlet - strukturen i fiskeindustrien - tok vi ved formuleringen av spørsmålene, utgangspunkt i en utredning fra et privat konsulentfirma, der konklusjonen var at myndighetene burde satse på en aktiv utbygging av større produksjonsenheter i fryseriindustrien, samtidig som man burde sette i gang en gradvis nedbygging av de mindre (konvensjonelle) anleggene.

Vi ba alle svargivere om å si sin mening om dette forslaget, og ba dem også om å gi uttrykk for sine personlige preferanser når det gjaldt industrialleggenes størrelse, og dermed deres lokalisering. Vi benyttet 4 svarkategorier ved kodingen av materialet, som i tabellen nedenfor er dikotonisert.

**Tabell 3.1. Partenes syn på strukturen i fiskeindustrien:** <sup>25)</sup>

Organisasjonsnivå	Mest store anlegg	Som i dag (Mest mindre)	Andre svar	Total N=100%
Departementet	80	13	5	15
Direktoratet	58	29	13	31
Den ytre etat	38	50	13	16
Funksj.samv.	6	94	0	16
Tillitsm. samv.	0	100	0	21
Troms fiskarlag	12	87	1	101
Finnmark fiskarl.	6	93	2	52

Vi ser av tabellen at tjenestemenn og klienter langt på vei har helt motsatte preferanser når det gjelder utbyggingen av fiskeindustrien. Tjenestemennene er stort sett tilhengere av en sentralisert stordrift, mens det overvelden-

de flertall blant fiskerne ønsker en desentralisert utbygging av industrianleggene. Ytterpunktene representeres på den ene siden av tjenestemennene i Fiskeridepartementet hvor 80 % er for en konsentrasjon av virksomheten, og på den andre siden av funksjonærene i fiskarsamvirkelagene hvor samtlige ønsker en spredt og desentralisert utbygging.

Men i tillegg til disse markerte forskjellene mellom tjenestemenn og klienter, finner vi også forskjeller mellom de tre tjenestemannsgruppene innbyrdes, idet «den ytre etaten» åpenbart har synspunkter som mer er i samsvar med kystfiskernes ønskemål enn med for eksempel synspunktene i Fiskeridepartementet. Tjenestemennene i den ytre etaten har imidlertid hyppigere kontakt med de ulike klientgruppene, enn tjenestemennene i sentraladministrasjonen, og dette kan ha influert på preferansene, uten at vi kan si at vi har gjort noe for å teste en slik hypotese. Ellers må vi her føye til at vi opprinnelig ba intervjupersonene om å begrunne sine standpunkter, men dette spørsmålet falt så dårlig ut at vi etter en tid sløyfet det. Årsaken var trolig at de fleste svargivere er vant til å ta utviklingen mot stordrift som gitt, og dermed som en uunngåelig prosess som det er unødvendig å begrunne.

### 3.2.2. Spesielt om FINOTRO-anleggene og om Findus

Også et par av de øvrige spørsmålene i spørreskjemaet gir opplysninger om svargivernes preferanser når det gjelder utbyggingen av fiskeindustrien i Nord-Norge. Vi har blant annet formulert fem spørsmål om FINOTRO-anleggene, hvor det offentlige er sterkt engasjert økonomisk, og vi skal gjengi svarene på et par av disse spørsmålene her.

Etter å ha spurt om det like etter krigen var riktig eller galt å bygge disse bedriftene i Nord-Troms og Finnmark, stilte vi spørsmålet: «Synes De det er riktig å bygge disse anleggene videre ut?»<sup>26)</sup> Til de som svarte «ja» på dette, stilte vi spørsmålet: «Hvordan bør FINOTRO-anleggene bygges ut: Noen få store eller mange små anlegg?»<sup>27)</sup>

Til slutt spurte vi om det i dag er riktig å selge FINOTRO-anleggene til private interesser.<sup>28)</sup>

**Tabell 3.2. Er det riktig å bygge FINOTRO-anleggene videre ut?**

Organisasjonsnivå	Ja	Nei	Andre svar	Vet ikke	Total N=100%
Departementet	13	60	13	14	15
Direktoratet	32	42	7	19	31
Den ytre etat	31	44	6	19	16
Funksj.samv.	100	0	0	0	21
Tillitsm. samv.	94	6	0	0	16
Troms fiskarlag	83	8	5	3	101
Finnmark fiskarl.	94	4	0	2	52

**Tabell 3.3. Hvordan bør anleggene bygges ut?**

Organisasjonsnivå	Få store	Begge deler	Mange små	Andre svar	Vet ikke	Total N=100 %
Departementet	40	27	7	0	7	15
Direktoratet	40	20	20	0	20	31
Den ytre etat	33	17	17	17	17	16
Funksj.samv.	14	10	48	29	0	21
Tillitsm. samv.	7	27	40	27	0	16
Troms fiskarlag	12	20	65	2	0	101
Finnmark fiskarl.	4	22	57	16	0	52

**Tabell 3.4. Bør FINOTRO-anleggene i dag selges til private?**

Organisasjonsnivå	Ja	Nei	Andre svar	Vet ikke	Total N=100%
Departementet	73	27	0	0	15
Direktoratet	39	42	3	16	31
Den ytre etat	6	88	0	6	16
Funksj.samv.	10	86	0	5	21
Tillitsm. samv.	6	94	0	0	16
Troms fiskarlag	18	74	2	6	101
Finnmark fiskarl.	8	90	0	2	52

Vi ser her det samme preferansemønsteret som i tabell 3.1. Tjenestemennene, dvs. flertallet av de som tar stilling til spørsmålet, går mot en videre utbygging av FINOTRO, og en del av de som ønsker at utbyggingen skal fortsette, mener at dette bør skje gjennom en rasjonalisering av de bestående anlegg. Dess-

uten er mange av tjenestemennene i tvil når det gjelder FINOTROs framtidige skjebne. De fire gruppene av fiskere, derimot, er enige om at utbyggingen av FINOTRO bør fortsette, og at denne utbyggingen, i følge svært mange, bør bestå i en desentralisert utbygging av forholdsvis små bedrifter. Klientene avviser salg av FINOTRO, mens tjenestemennene er åpne for et slikt alternativ, dog ikke tjenestemennene i den ytre etat.

Når det gjelder oppbyggingen av Findus, finner vi også markerte forskjeller.

Vi stilte her bl.a. spørsmålet om det var riktig å bygge et så stort industrianlegg som Findus, eller om man i stedet burde ha bygd flere mindre industribedrifter fordelt på mindre fiskevær.<sup>29)</sup>

**Tabell 3.5. Var det riktig å bygge Findus, eller burde man i stedet ha bygd flere mindre anlegg over et større område?**

Organisasjonsnivå	Riktig	Heller flere mindre anlegg	Andre svar	Vet ikke	Total N=100%
Departementet	87	7	0	7	15
Direktoratet	91	3	3	3	31
Den ytre etat	56	44	0	0	16
Funksj.samv.	33	67	0	0	21
Tillitsm. samv.	31	69	0	0	16
Troms fiskarlag	47	51	1	1	101
Finnmark fiskarl.	33	67	0	0	52

Mønsteret er her det samme som det vi fant ovenfor. Tjenestemennene aksepterer i langt større grad enn kystfiskerne, stordrift og sentralisering som prinsipp for utbyggingen av fiskeindustrien i Nord-Norge, både som generelt prinsipp, og ved vurdering av enkeltprosjekter.

### 3.2.3. Eiendomsforholdene i fiskeindustrien

I tilknytning til spørsmålet om industrianleggenes størrelse og lokalisering, skal vi nå ganske kort ta opp holdningene til eiendomsstrukturen i fiskeforedlingsindustrien. Dette spørsmålet, som etter vårt syn hører til de mest fundamentale, er for det meste ikke tatt opp i noen av de dokumentene vi har gjennomgått, bortsett fra i «Torskefiskeutvalgets innstilling» som så vidt tar opp fiskarsamvirkets framtidsutsikter (som angivelig er meget mørke).

Nå er dessverre spørsmålene om eiendomsstrukturen i fiskeforedlingen ikke pre-

sist nok formulert i vårt spørreskjema til at vi kan trekke noen sikre slutninger av intervju materialet. Når vi likevel tar med et par tabeller, er det først og fremst for å reise et problem som alt for sjelden reises, og som kan komme til å bli atskillig mer aktuelt i årene som kommer, enn tilfellet har vært i det siste.

Mens samvirketanken langt på vei er realisert med godt resultat når det gjelder omsetning og foredling av jordbruksprodukter, jfr. Inge Sigmund Volls undersøkelse, så har forsøkene med produksjonssamvirke innenfor fiskerieringen i stor utstrekning vært en fiasko. Årsakene til dette er mange, men det faller utenfor denne undersøkelsens ramme å analysere dem.<sup>30)</sup> Men til tross for at produksjonssamvirket ikke har fått det omfang og det innhold i fiskerierne som mange håpet på like etter krigen, så er samvirketanken fortsatt levende mange steder på kysten - ikke bare slik at de forholdsvis få samvirketlagene som gjenstår, bør fortsette, men slik at produksjonssamvirket bør være hovedprinsippet, og de privatkapitalistiske bedriftene unn-taket, når det gjelder foredlingen av fiskeprodukter.

Det var på denne bakgrunn vi hadde med noen spørsmål om produksjonssamvirket i vår intervjuundersøkelse. I det ene av de spørsmålene som er relevante i denne sammenhengen, spurte vi om fiskarsamvirket på litt lengre sikt bør overta all fiskeproduksjon, mens vi i det andre stilte spørsmål om produksjonssamvirket burde konkurrere på like fot med private tilvirkere eller om samvirketiltakene burde gis politiske fordeler.

Begge spørsmål er åpenbart ikke godt nok formulert. De er for det første for kategorisk og nyanseløst utformet, og for det andre fordi «lik konkurranse/politiske fordeler» ikke er satt inn i den sammenheng som spørsmålet må forstås innenfor.

**Tabell 3.6. Bør fiskersamvirket på lang sikt overta all fiskeproduksjon?<sup>31)</sup>**

Organisasjonsnivå	Enig	Uenig	Andre svar	Vet ikke	Total N=100%
Departementet	13	80	0	7	15
Direktoratet	7	84	6	3	31
Den ytre etat	13	88	0	0	16
Funksj.samv.	24	71	5	0	21
Tillitsm. samv.	44	50	6	0	16
Troms fiskarlag	29	73	5	3	101
Finnmark fiskarl.	13	71	15	0	52



**Tabell 3.7. Bør samvirket få politiske fordeler eller konkurrere på like fot med private tilvirkere.**<sup>32)</sup>

Organisasjonsnivå	Pol. fordeler	Lik konkurranse	Andre svar	Vet ikke	Total N=100%
Departementet	20	74	6	9	15
Direktoratet	0	87	6	7	31
Den ytre etat	31	69	0	0	16
Funksj.samv.	48	48	5	0	21
Tillitsm. samv.	75	25	0	0	16
Troms fiskarlag	20	77	0	3	101
Finnmark fiskarlag	42	58	0	0	52

Til tross for at spørsmålene altså har fått en uheldig utforming, mener vi at tabellene antyder interessante forskjeller mellom tjenestemenn og klienter der særlig tillitsmennene ved de eksisterende samvirkebedriftene ønsker at fiskarsamvirket skal overta all fiskeproduksjon - og det i en situasjon når samvirket befinner seg i en bølgedal som det kan se håpløst ut å komme opp av.

Ellers mener vi at svarkategorien «uenig» i tabell 3.6. har mange nyanser i synet på fiskarsamvirkets framtidige stilling, fordi svaret inneholder alle grader av standpunkter fra på den ene siden de som mener at samvirket, f.eks. i samarbeide med staten, bør utvikle samvirkebedriftene mer enn de private bedriftene, til de som mener at samvirket ikke bør ekspandere ut over det begrensede omfang disse bedriftene har i dag. Vi har for øvrig med to andre spørsmål i spørreskjemaet hvor svarene kan tas til inntekt for en slik fortolkning. For det første viser det seg at mer enn 80 % av de tillitsvalgte for fiskerne beklager de mange samvirkekonkursene, mens bare ca. 30 % av tjenestemennene gjør det,<sup>33)</sup> og for det andre framgår det av svarene på et annet spørsmål at hele 46 % av tillitsmennene i Troms og 25 % av tillitsmennene i Finnmark tidligere, dvs. for 15-20 år siden, hadde et mer positivt syn på samvirket som produksjonsform enn hva de har i dag.

Tilsvarende var det bare 14 % av tjenestemennene som tidligere hadde et mer positivt syn på samvirket.<sup>34)</sup> Eller sagt på en annen måte: De offentlige tjenestemenn i fiskerinæringen har i dag et mer negativt syn på fiskarsamvirket enn de fiskerne vi har intervjuet. Men dessuten viser intervjuene at denne forskjellen i oppfatning var mer markert tidligere: Tjenestemennene har alltid vært negativt innstilt til fiskarsamvirket, mens fis-

kernes negative holdning har vokset fram de siste årene, først og fremst kanskje som følge av at fiskarsamvirket ikke har svart til de forventningene som ble stillet.

Vi tror at dette kan ha en viss betydning for framtidige politiske initiativ for å bygge opp igjen fiskarsamvirket. Tjenestemennenes mangel på identifikasjon med fiskarsamvirket kan muligens være betinget av ikke-kognitive faktorer (dvs. av sosiale identifikasjoner med andre produksjonsinteresser), mens fiskernes standpunkt i større grad er kognitivt betinget, betinget av «faktiske» forhold og hendinger.

Hvis March & Simon<sup>35)</sup> har rett i at det er lettere å endre «kognitive identifikasjoner» enn ikke-kognitive identifikasjoner, så er det grunn til å tro at fiskernes reserverte holdning til samvirket igjen kan endre seg i positiv retning, avhengig av situasjonen i fiskerinæringen. Omvendt vil det være tilsvarende vanskelig å snu tjenestemennenes identifikasjoner, dersom disse ikke er «situasjonsbetinget», men betinget av tilknytning og lojalitet til bestemte næringsinteresser, som representerer det motsatte av prinsippene bak fiskarsamvirket.

Denne tolkningen underbygges til en viss grad av tabell 3.7. som viser at fiskerne i sterkere grad enn tjenestemennene ser «politiske fordeler» som et egnet hjelpemiddel i oppbyggingen av et bredere fiskarsamvirke.

### 3.2.4. Utenlandske, eierinteresser. EEC.

Til slutt noen supplerende ord om utenlandske eierinteresser i norsk fiskeindustri. Det spørsmålet vi konkret reiste i denne forbindelse var om det var riktig å selge Findus til Nestlé.<sup>36)</sup>

**Tabell 3.8. Var det en fordel eller en ulempe å selge Findus?**

Organisasjonsnivå	For- del	Uhel- dig	An- dre svar	Vet ikke	Total N=100%
Departementet	53	33	7	7	15
Direktoratet	52	23	19	7	31
Den ytre etat	31	63	6	0	16
Funksj.samv.	5	76	14	5	21
Tillitsm. samv.	0	100	0	0	16
Troms fiskarlag	15	74	3	8	101
Finnmark fiskarlag	6	81	6	8	52

Vi ser at det overveldende flertall blant klientene finner ulempene ved salget av Findus større enn fordelene. Tjenestemennene på sin

side er mer delt i synet på salget, men her er tendensen likevel motsatt: Flertallet blant tjenestemennene i Departement og Direktorat oppfatter fordelene som større enn ulempene. Her mente riktignok enkelte at det ikke var et spørsmål om å veie fordeler mot ulemper, men om en tvangssituasjon der salget til Nestlé var den eneste reelle mulighet.

Også vurderingen av norsk medlemskap i Fellesmarkedet har interesse i forbindelse med spørsmålet om utenlandsk kapital i norsk industri. Vi skal derfor også referere de standpunktene som kom til uttrykk på spørsmålet om norsk medlemskap i EEC.<sup>37)</sup>

**Tabell 3.9 i bør Norge slutte seg til Fellesmarkedet?**

Organisasjonsnivå	Holdes uten for	Assosiering	Fullt medlemskap	Andre svar	Vet ikke	Total N=100 %
Departementet	13	7	80	0	0	15
Direktoratet	6	6	81	0	0	31
Den ytre etat	10	31	44	0	6	16
Funksj.samv.	29	43	14	0	14	21
Tillitsm. samv.	88	0	6	6	0	16
Troms fiskarlag	39	18	26	1	17	101
Finnmark fiskarl.	65	25	6	2	0	52

Nok en gang registrerer vi at preferansene blant tjenestemennene avviker fra preferansene blant fiskerne. Vi gjør her oppmerksom på at de intervjuene som tabellen refererer til ble tatt på noe varierende tidspunkt, de første sommeren 1966 og de siste sommeren 1968.

**3.2.5. Sammendrag av synspunktene på industriutbyggingen**

I det dokumentariske materialet som det offentlige har produsert, er det dominerende synet mer og mer blitt at fiskeindustrien bør konsentreres på forholdsvis få steder langs kysten, og at de bedriftene som bygges bør ha anseelige dimensjoner. Anleggenes antall og deres optimale størrelse drøftes ikke konkret noe sted, noe som for såvidt er forståelig i og med at verken økonomer eller sosiologer el-

ler andre grupper av samfunnsvitenskapelig kompetanse har produsert kunnskap om disse avgjørende spørsmålene.

Det er vel tvilsomt om slik kunnskap i det hele lar seg etablere. Dette skal vi komme tilbake til i siste kapittel, der vi gjør et forsøk på å vise at løsningen av næringens tilsynelatende «tekniske» problemer i realiteten bør forstås som en interessekamp, dvs. en strid om innflytelse og kontroll mellom fiskerienes ulike interessegrupper.

I den grad vi fant begrunnelser for konsentrasjon og stordrift, hadde de dels å gjøre med at en slik utvikling ville være mer «rasjonell», «effektiv» og «lønnsom», og dels gikk begrunnelsene på at beslutningene følger med uunngåelig nødvendighet av de krav situasjonen og «utviklingen» krever. Å begrunne beslutninger er på sett og vis unødvendig når myndighetene ikke oppfatter sine beslutninger og valg som politiske handlinger, men bare som virkemidler i en middel/mål-modell hvor midlene er mål, og målene defineres som ukontroversielle, dvs. som noe det hersker enighet om å realisere.

Når det gjelder intervjumaterialet fant vi at tjenestemennene i fiskeridministrasjonen stor sett deler de synspunktene som kom til uttrykk i det dokumentariske materialet: De fleste tjenestemenn, med et visst forbehold for tjenestemennene i «den ytre etat», støtter tanken om en ytterligere konsentrasjon av næringsvirksomheten på kysten. Også her var det vanskelig å finne begrunnelser til støtte for dette standpunktet.

I tillegg fant vi at representantene for kystfiskerne i stor utstrekning forkastet konsentrasjons- og sentraliseringspolitikken. De gruppene sentraliseringen angivelig skal tjene, har vanskelig for å se fordelene for seg selv ved den offisielle industriutbyggingen. Vi har altså å gjøre med en ganske dyptgripende uenighet mellom administrasjon og fiskere i vurderingen av et spørsmål som - uansett hvilke beslutningspremisser som legges til grunn - vil ha konsekvenser for fiskeribefolkningens velferd, livsform og plassering i næringsstrukturen langs kysten.

**FOTNOTER TIL KAP. 3.**

1. Leif Throne-Holst: Fiske og industri i Nord-Norge, Dreyer 1966, side 59.
2. Ibid.: s. 49.
3. Ibid.: s. 99-100.
4. Torskefiskutvalgets medlemmer var: Direktør Erik Brofoss, Norges Bank (formann), statssekretær, (senere byråsjef) i Fiskeridepartementet Olaf Grønnaas, ekspedisjonssjef Sigurd Lorentzen, bankinspektør Finn Bryhni. Underdirektør Carl Bjørge, Fiskeridepartementet var sekretær for utvalget.
5. Torskefiskeutvalgets innstilling, s. 5
6. Ibid.: s. 67
7. Ibid.: s. 4
8. Det finnes i rapportene (s. 17-23) noen oversiktstabeller som viser at Fondet pr. 1.1.61 hadde gitt i alt 50 tilsagn om lån og garantier til fiskeforedling. Beløpet var da på 32.9 mill. kroner, eller 13,5 av Fondets samlede utlån i denne perioden. Hvordan disse tilsagnene fordeles seg på type fiskeforedling og type lokalsamfunn, foreligger det bare sparsomme opplysninger om i rapporten, bortsett fra at noen av de største tilsagnene er nevnt; Findus A/S hadde fått 12.5 mill., FINOTRO A/S, Honningsvåg hadde fått 3.2 mill., mens Vadsø Sildoljefabrikk A/S hadde fått 9.1 mill. kroner, eller til sammen omlag 75 % av Fondets samlede utlån til fiskeforedlingsindustri i dette tidsrommet.
9. Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge, Bergen 1961, s. 112. Se også s. 25. «Da fryseriene nordpå bare får omlag 50 % råstoffdekning, og tilførslene er forholdsvis ujevnt fordelt over året, vil hovedoppgaven de kommende år neppe være å utvide frysekapasiteten vesentlig. (Dette med enkelte unntak, særlig når det gjelder Øst-Finnmark)». Dette er som man ser i samsvar med konklusjonen i Torskefiskeutvalgets innstilling.
10. Vi skal likevel kort gjengi hovedinnholdet i disse meldingene:
  - (a) St.meld. nr. 29, 1965-64: Om virksomheten i Distriktenes utbyggingsfond i 1962: Denne stortingsmeldingen kommer ikke inn på lokaliseringsproblemene i fryseindustrien. Meldingen dreier seg stort sett om den eksisterende fiskeindustriens problemer, særlig spørsmålet om den ujevne råstofftilførselen. Drøftelsen av dette konkrete problemet skal vi komme tilbake til i neste kapittel, der vi gjennomgår synpunktene på utbyggingen av fiskeflåten.
  - (b) St.meld. nr.30, 1965-66; Om virksomheten i Distriktenes utbyggingsfond i 1964:  
Heller ikke denne meldingen drøfter lokaliseringsproblemene, men vi tar likevel med et

lite avsnitt som tydelig understreker hvilke klienter Utbyggingsfondet er opptatt av å løse problemene for:

«Med utgangspunkt i en samlet og distriktsvis vurdering av industriens minimumsbehov for råstoff, bør det overveies undersøkt om de eksisterende fiskeripolitiske virkemidler, slik som de nå praktiseres, bidrar tilstrekkelig til at dette behov kan bli dekket. [...] Av de spørsmål som herunder bør overveies utredet, er: 1. hvorvidt den hittil praktiserte pris- og subsidiepolitikk tilgodeser industrien i tilstrekkelig grad, 2. hvorvidt det satses tilstrekkelig på utforskning av nye metoder som gjør det mulig å foredle sesongtilført råstoff over lengre tidsrom, 3. hvorvidt de eksisterende virkemidler, slik de praktiseres, bidrar til å utvikle en båtstruktur og sikrer en disposisjonsrett til båtene som kommer fryseindustrien til gode, 4. hvorvidt det forskes tilstrekkelig med sikte på å øke effektiviteten og bedre arbeidsforholdene ombord i de båtene som industrien må basere sin råstoffdekning på», (s.56-57).

(c) St.meld. Nr. 90, 1965-66; Om virksomheten i Distriktenes utbyggingsfond i 1965: Ut over å gjengi det avsnitt fra meldingen i 1964 som vi har sitert ovenfor, inneholder meldingen fra 1965 ingenting av interesse for vurderingen av Utbyggingsfondets synspunkter på fiskeindustrien.

(d) St.meld. nr.15, 1967-68: Om virksomheten i Distriktenes utbyggingsfond i 1966: Heller ikke denne meldingen drøfter lokaliseringen av ny fiskeindustri. Etter et kort deskriptivt avsnitt om fryserienes aktuelle kapasitet, heter det:

«En del av de større industribedrifter og noen få av de mellomstore har hatt jevne tilførsler og relativt god kapasitetsutnyttelse i mer enn 200 dager pr. år. Denne råstofftilgang har sikret gode inntekter for bedriftene og for de arbeidere som er knyttet til dem. Kapasitetsutnyttelsen ved det store flertall av bedrifter er derimot meget dårlig. På lengre sikt kan en neppe regne med at de arbeidere som er knyttet til disse svake bedrifter, vil avfinne seg med denne situasjon. I mange tilfelle er slike bedrifter den største og viktigste arbeidsplass på vedkommende sted. Det må derfor være en primær utbyggingsoppgave snarest mulig å sette i verk tiltak for å bedre råstoffsituasjonen.

Dette er også nødvendig for å bedre det driftsøkonomiske resultat i bedriftene. Det har funnet sted i fisketilvirkningsindustrien en vesentlig strukturendring i løpet av de siste 20 år. Anleggene koster nå langt mer enn tidligere. De må utstyres med kostbart maskineri, som krever betydelige beløp til vedlikehold. Bedriftenes faste kostnader til amortisasjon, renter, vedlikehold, administrasjon og teknisk kyndig nøkkelpersonale ligger på et helt annet nivå enn ved de tradisjonelle fiskemottak basert på tørrfisk og saltfisk og sesongmessig drift», (s. 67).

Dette utdraget av meldingen inneholder som nevnt ingen klare standpunkter og begrunnelser for en konsentrert utbygging av fryseindustrien. Indirekte mener vi likevel å kunne tol-

ke avsnittet som et forsvar for stordrift («en del av de større industribedrifter og noen få av de mellomstore har hatt jevne tilførsler og relativt god kapasitetsutnyttelse [...] noe som har sikret gode inntekter for bedriftene»).

På den ene siden hevdes det altså at det er sammenheng mellom lønnsomhet og stordrift, mens det på den andre siden hevdes at bedriftenes lønnsomhet også er korrelert med «kapasitetsutnyttelsen» ved anleggene. Det avgjørende spørsmålet blir derfor i realiteten om det er noen grunn til å anta at store fryseribedrifter vil kunne oppnå noen bedre kapasitetsutnyttelse enn de små og mellomstore bedriftene. Påstanden om bedre kapasitetsutnyttelse på de største bedriftene, henger sammen med en annen påstand som vi skal stifte bekjentskap med mange ganger i det følgende, (særlig i neste kapittel) nemlig påstanden om at det bare er trålerne som kan sikre bedriftene den jevne råstofftilførsel som kan garantere en bedre kapasitetsutnyttelse. Problemet stilles da slik:

«Skal en kunne sikre de jevne råstoff tilførsler som er nødvendige for å kunne drive kapital-krevende industri på lønnsom basis, vil det måtte anskaffes større fartøyer som kan drive havfiske», (s. 69).

Throne-Holst: op.cit., 1966, s. 58, stiller problemet enda mer kategorisk:

«Erfaringene har vist at trålfisket er det eneste fisket som kan drives kontinuerlig gjennom hele året».

Jfr. også kons. Rolf Voldnes: «Fiskeriendringen en næring i krise?» I Plan og Arbeid, nr. 5, 1969:

«Fiskeforedlingsbedrifter som mer og mer har basert sine råstofftilførsler på trålere og havfiskefartøyer har oppnådd mer jevn råstofftilgang over året».

Foreløpig skal vi stille spørsmålsteget ved denne påstanden om at trålerne fisker jevnere enn den øvrige fiskeflåten. Tilgjengelig fangststatistikk tyder nemlig på at det er mulig at påstanden inneholder mer ønsketenkning enn realistiske analyser av den faktiske fangstfordeling på båttype. Ellers er det typisk både for denne meldingen og for mye av det øvrige dokumentariske materialet vi har gjennomgått, et spørsmål om hva som måtte være fordelaktig for fiskerbefolkningen ikke blir berørt når utbyggingsproblemer drøftes. Materialet inneholder for såvidt heller ingen liste over andre fordeler som den sentraliserte industriutbyggingen måtte ha: Fordelene tas som gitt, «utviklingen» er nødvendig og uunngåelig av påstatte tekniske og økonomiske grunner (som altså ingen egentlig har redegjort for). Argumentasjonen består ikke i å påvise fordelene ved de alternativer som foretrekkes, den består tvert om i å trekke fram de nødvendige konsekvensene av industriell stordrift når det gjelder de øvrige

aspektene ved fiskeriplanleggingen, kanskje først og fremst behovet for vesentlige strukturendringer i fiskeflåten sammensetning.

Dette er etter vårt syn et av de mest karakteristiske trekkene ved det materialet vi gjennomgår i dette kapitlet, og en nøkkel til forståelsen av den fattigdom på argumenter som gjør seg gjeldende blant våre ledende planleggere.

(e) St.meld. nr. 50, 1967-68: Om virksomheten i Distriktenes utbyggingsfond i 1967: Denne meldingen gjentar i hovedtrekkene det som ble skrevet i meldingen for 1966, og føyer ikke til noe nytt ut over det vi har referert ovenfor.

(f) St.meld. nr. 30, 1969-70: Om virksomheten i Distriktenes utbyggingsfond i 1968. Går vi så over til den siste av de årsmeldingene som til nå er publisert, finner vi heller ikke der noen relevante betraktninger om strukturen i fiskeforedlingsindustrien. I den grad fiskeindustriens framtid drøftes, skjer det under henvisning til en utredning fra Fiskeridirektoratet («Betydningen av jevn råstofftilførsel til filetfryseriene») som vi kommer tilbake til nedenfor. På grunnlag av denne utredningen slutter DUF at «for å oppnå de tilsiktede virkninger (=jevn råstofftilgang m.m.) er en viss økonomisk integrasjon og samarbeid mellom fiskefartøyer og fiskebearbeidende industri nødvendig» (s. 119). For øvrig finnes ingenting om målsettingen for utbyggingen av fiskeindustrien.

11. Innstilling fra Utbyggingsfondets Lofotenutvalg Oslo 1962 (Stensil). Utvalget hadde denne sammensetningen: Direktør Norvald Nymo, Reine i Lofoten (formann), kontorsjef Konrad Gjertsen, Norges Råfisklag avd. Svolve, fiskerikonsulent Kaare Halmø, Fiskeridirektoratet, reisesekretær Sven Olsen, Nordland Fiskarlag, Bodø, sekretær Per J. Schjette, Oslo. Utvalgets sekretær var konsulent Jostein Vikingstad, Bodø.

12). Vår understrekning.

13. Ibid.: s. 54

14. Derimot har utvalget et klart synspunkt på strukturen i den tradisjonelle tilvirkning av fisk, som vi skal referere :

«Det som springer i øynene når man studerer oppgavene over tilvirkere nærmere, er det store antall små og middels store enheter som finnes. Man må også vær oppmerksom på at bare de største tilvirkere kjøper fisk hele året. Fra næringens synspunkt ville det være en fordel med færre kjøpere», se s. 62 i innstillingen.

15. Ibid.: s. 65.

16. Også den andre utredningen fra Distriktenes Utbyggingsfond skal nevnes: Den fulle tittel var: «Forslag til utbygging av trålere og havfiskefartøyer for Troms og Finnmark.

Innstilling fra Utbyggingsfondets trålerkomité. Komiteen hadde denne sammensetningen: Sorenskriver Dag Tønder (formann), direktør Anders Bjørn Voldnes, fiskerikonsulent Georg Rokstad, Fiskeridirektoratets Sekretær for komiteen var konsulent, seinere underdirektør Leif Aune, Distriktenes utbyggingsfond. Dessuten var sivilingeniør Arne Voll, Skipsteknisk Forskningsinstitutt, teknisk konsulent for komiteen.

Av mandatet for denne komiteen framgår det at utvalget først og fremst skulle vurdere behovet for en videre utbygging av fiskeflåten:

«Utvalget skal ha til oppgave å fremme forslag om etablering av et havfiskeselskap i Finnmark. [...] Utvalget bør i denne sammenheng legge vesentlig vekt på at båtene på et forretningsmessig grunnlag skal bidra mest mulig til å skaffe fiskeforedlingsanlegg i fylket en jevn tilførsel av råstoff».

Lokaliseringsspørsmålene ble altså definert bort allerede i mandatet for utvalget, slik at utredningen stort sett dreier seg om «små» tekniske problemer som ikke sees i sammenheng med øvrige strukturendringer når det f.eks. gjelder bosetting, lokaliseringspolitikk etc. Det framgår likevel at utvalget har et litt tvevetydig syn på strukturen i foredlingsindustrien. På den ene siden heter det (s. 9) at komiteen har sett det «som sin oppgave å komme fram til et opplegg som kan sikre samtlige eller flest mulig fryserier i Nord-Norge som helhet en jevnest mulig tilførsel av råstoff». (Her legger utvalget til at de 32 fryseriene som eksisterte i Nord-Norge i 1960 bare fikk dekket ca. 50 % av sitt råstoffbehov i det året. Derfor anser utvalget det «uomgjengelig nødvendig å få utvidet og modernisert stortrålerflåten som et supplement til den øvrige flåten», (s. 9-10).

På den andre siden heter det: (s. 56)

«I tilfelle en fangstfordeling lar seg gjennomføre har komiteen antydnet at det med tiden etableres et begrenset antall storrederier. Hvis derimot en fordelingsordning ikke kan gjennomføres, kan det bli aktuelt å anskaffe moderne trålere til flere av de større fryseristeder langs kysten. Av steder som i så fall sannsynligvis vil ha behov for nye trålere nevnes Ørnes, Bodø, Stamsund (Lofotenanleggene) Melbu, Tromsø, Øksfjord, Hammerfest og FI-NO-TRO-anleggene».

Altså: Dersom man ikke kan finne fram til en ordning hvor trålerne kan betjene «samtlige eller de fleste fryserier», bør trålerutbyggingen begrenses til de større fryseristeder», med de konsekvenser dette kan få for den fortsatte ressursallokalisering og for eventuelle kapasitetsutvidelser.

17. St.meld. nr. 65, 1964-65.

18. Langtidsprogrammet for perioden 1970-73 er igjen noe mer uklart og diffust når det gjelder spørsmålet om lokaliseringen av og størrel-

sen på fryseribedriftene. Det eneste vi har funnet av relevante synspunkter er

«[...] investeringer i fiskeindustrien bør fortrinnsvis konsentreres om rasjonalisering og modernisering av bestående anlegg» (s. 10 og 152) i St.meld. nr. 30, 1969-70).

19. Utvalget hadde denne sammensetningen: Ekspedisjonssjef Gunnar H. Gundersen, Fiskeridepartementet, (formann), ekspedisjonssjef Øystein Gjelsvik, Lønns- og prisdepartementet, ekspedisjonssjef Hermod Skånland, Finansdepartementet, formann i Norges Fiskarlag, Magnus Andersen, nå stortingsrepresentant for Arbeiderpartiet, Nordland, generalsekretær i Norges Fiskarlag, Hallstein Rasmussen, nå underdirektør i Fiskeridirektoratet. I tillegg til disse ble det oppnevnt to konsultative medlemmer som skulle tiltre når spørsmål vedrørende arbeidsområdet til Sosialdepartementet og Kommunal- og Arbeidsdepartementet skulle drøftes: Ekspedisjonssjef Hans Johnsen, Sosialdepartementet og byråsjef Ole Wiig, Kommunal- og Arbeidsdepartementet. Utvalget hadde to sekretærer: Byråsjef Inger Kastrud, Fiskeridepartementet, konsulent Arthur Holm, Fiskeridirektoratet.

20. Se St.meld. nr.75, 1962-63: Statens Fiskarbankens virksomhet i regnskapsåret 1962, vedlegg 2. (Fra et internt utvalg oppnevnt av Fiskeridepartementet den 26. mai 1962). Utvalget fikk denne sammensetningen: Ekspedisjonssjef Gunnar Gundersen, Fiskeridepartementet, fiskeridirektør Klaus Sunnanå, Fiskeridirektoratet (med varamann: underdirektør Trygve Aas, Fiskeridirektoratet, ekspedisjonssjef Hermod Skånland, Finansdepartementet, direktør Harald Rogne, Statens Fiskarbank, Bergen. Komiteens sekretær: Konsulent Egil Kvammen Fiskeridepartementet.

21. Komiteen ble oppnevnt ved kgl. resolusjon av 11. november 1960, og avgav innstillingen 11. april 1962. Den hadde følgende sammensetning: Stortingsmann Ulrik Olsen (A), formann, formann i Norges Fiskarlag Magnus Andersen (med den nåværende formannen i Fiskarlaget Johan Toft, som varamann), fisker Albert Jensen, Tromsø, (med reder Trygve Olsen, Havøysund, som varamann), fisker Johs. Vermundsen, Vedavågen, Karmøy (med fisker Simon Øvretveit, Tælavåg som varamann), redaktør Alfred Skar, Landsorganisasjonen, Oslo, kjøpmann Leif Johansen, Stamsund, direktør Egil Oftedal, Haugesund. Utvalgets sekretær var konsulent Egil Kvammen, Fiskeridepartementet.

22. Se særlig s. 32-33.

23. Denne utredningen er laget i 1968 av professor Leif Holbæk-Hanssen, Markedsøkonomisk Institutt ved Norges Handelshøyskole på oppdrag fra Fiskeridepartementet.

24. Det er først og fremst tre utredninger vi tenker på. (a) Innstilling fra Råstoffutvalget for torskefiskeriene av 1960:

Utvalget ble oppnevnt ved kgl. resolusjon 11. november 1960, og avgav innstilling den 12. september 1961. Sammensetningen var: Direktør Anders Frihagen, formann, direktør i Norges Råfisklag Johs. Overå, Tromsø (med sekretær, seinere direktør i Råfisklaget, og nå fiskeriminister Knut Hoem, som varamann), direktør Anders B. Voldnes, Melbu, (med direktør Helge Richardsen, Tromsø, som varamann), kjøpmann Johan Hustad, Kjøllefjord, (med kjøpmann Gunerius Pedersen, Kabelvåg, som varamann). Utvalgets sekretær var: Byråsjef Inger Kastrud, Fiskeridepartementet.

I mandatet het det bl.a. at utvalget skal «vurdere hvorledes fangstkvantumet i torskefiskeriene i Norges Råfisklags distrikt bør anvendes for å oppnå en mest rasjonell utnyttelse av fangstene og kapasiteten i fisket og foredlingsindustrien hensatt til avsetnings- og prisforhold».

Heller ikke i denne innstillingen drøftes strukturen i fryseriindustrien, de mange konkrete reformene som utvalget foreslår, tar sikte på å tjene de fleste fryseriene, uansett størrelse og beliggenhet. Og en ting til: Også dette utvalget ser utnyttelsen av bedriftenes frysekapasitet som ett enkelt blant mange problemer. Like viktig er utnyttelsen av fiskeflåtens kapasitet. Og dermed lanseres det problemet som ser ut til å være uløselig knyttet til utnyttelsen av frysekapasiteten i industrien, nemlig avtaksproblemer og fangststopp for fiskeflåten. Det spørsmålet som allerede her kan reises er dette: Henger disse to problemene sammen på en slik måte at en bedre kapasitetsutnyttelse i industrien, medfører en dårligere utnyttelse av fiskeflåten, dvs. fare for avtaksvansker og fangststopp. Dette problemet skal vi komme tilbake til.

- b) Innstillingen om høyere fiskerundervisning i Norge:

Utvalget ble oppnevnt ved kgl. resolusjon av 12. februar 1965, og avgav innstilling den 14. september 1965. Sammensetningen var: Professor Johan T. Ruud, Universitetet i Oslo, professor i fiskeriøkonomi Gerhard Meidell Gerhardsen, Norges Handelshøyskole, Bergen, professor Helge Larsen, NTH, Trondheim, fiskeridirektør Klaus Sunnanå, Fiskeridirektoratet. Komiteens sekretær var: Undervisningskonsulent Bjørn Myklebust.

I forordet til denne innstillingen het det:

«Den strukturendringen som pågår i vårt samfunn omfatter også fiskerinæringen, og er kanskje i denne særlig gjennomgripende. Det er under utvikling endringer i bosetting, i fangsten på havet, i foredlingsindustrien og i omsetningen» (s. 3).

Litt lenger ute i innstillingen presiseres denne «utviklingen»:

«Internasjonalt er der en økende tendens mot større enheter både i fangst, foredling og markedsføring. Dette medfører at vi, hvis vi ønsker å konkurrere, må følge med i den samme utvikling med krav om stadig høyere produktivitet» (s. 19).

Standpunktet her til utbyggingen av fiskeindustrien er vel noe diffust, men utvalget aksepterer likevel utviklingen i retning av større produksjonsenheter. Heller ikke begrunnelsen er særlig klar, men premissene for stor-driftspreferansene ser likevel ut til å være basert på prognoser og en akseptering av rådende utviklingstendenser.

- (c) «Betydningen av jevn råstofftilførsel til filetfryserier».

Denne analyse ble utarbeidet på anmodning fra Distriktenes utbyggingsfond, april 1968, av tre av tjenestemennene ved Fiskeridirektoratets Bygnings- og maskintekniske Avdeling: Overingeniør Alf Strømme, siviløkonom Arne Nordset og cand.økon. Edvard Johannessen. Utredningen er ikke interessant fordi den gir innsikt i de premissene som ligger til grunn for de konklusjonene som trekkes, men tvert om fordi den er et ganske illustrerende eksempel på hva slags slutninger en eksportutredning kommer til når premissene er uklare.

Hensikten med undersøkelsen var rett og slett å vise at trålerne er uunnværlige som råstoffleverandører i store deler av Nord-Norge, eller sagt på en annen måte: Hensikten var å «klargjøre betydningen av jevn råstofftilførsel til fryseriene i Nord-Norge». (s. 1.)

For å understreke betydningen av trålere, tok Direktoratet utgangspunkt i råstoffbehovet hos to filetbedrifter i Lofoten, som hadde for stor produksjonskapasitet til at den lokale fisketilførselen kunne dekke bedriftenes råstoffbehov. I og med at produksjonskapasiteten var relativt stor, måtte de to bedriftene få råstoff fra andre distrikter, først og fremst fra Finnmarkskysten, og for å få råstoff derfra, var det nødvendig å bruke trålere, som i noen grad tar fisken innenfor 12-mils grensa (70-80 %).

Noen begrunnelse for hvorfor filetindustrien er blitt strukturert og lokalisert som den er blitt, finnes heller ikke i denne utredningen. Det som mangler er altså en redegjørelse for de forutsetningene som ligger til grunn for industriutbyggingen, og en drøftelse av spørsmålet om overkapasiteten ved de undersøkte bedriftene kanskje skyldes feilinvesteringer som burde ha vært unngått, mere enn hensyntagen til hypotetiske stordriftsfordeler.

Det er altså slik at Fiskeridirektoratet på den ene siden ikke redegjør for de premissene som ligger til grunn for dimensjoneringen av de aktuelle fryseriene, men på den andre siden tar denne meget kontroversielle industristrukturen som gitt og bruker den som begrunnelse for en enda mer kontroversiell ut-

bygging av fiskeflåten. Denne måten å tenke på er et utbredt fenomen i den offentlige planleggingen. *Først stiller private kapitalinteresser det offentlige overfor «fait accompli», (jfr. overkapasitet ved fryseriene), som i sin tur tvinger fram offentlige tiltak (trålere) som trolig ville vært utenkelige uten de opprinnelige feilinvesteringene.*

Et helt parallelt eksempel har vi fra den andre halvparten av 60-tallet. I disse årene ble det bygd ganske mange såkalte småtrålere under 300 BRT, dvs. fiskebåter som man på forhånd visste måtte ha anledning til å fiske innenfor 12 mils grensa om de skulle klare seg økonomisk. Da den nye trålerloven ble vedtatt i juni 1971 viste det seg; da også at trålerne i en viss utstrekning fikk utvidet sine rettigheter innenfor fiskerigrensa, nettopp som en følge av de investeringene som like før var foretatt i småtrålerflåten. *Satt på spissen kan vi derfor si at hele debatten om trålgrensa var blitt gjort fiktiv ved at Fiskeridepartementet i årene forut for lovvedtaket, hadde satt Stortinget i en tvangssituasjon med de trålerkonsepsjonene som var blitt gitt. Stortingets valg-situasjon var altså blitt strukturert gjennom et samarbeide mellom Fiskeridepartementet, Distriktenes Utbyggingsfond, Statens Fiskarbank og private banker og bedrifter på tvers av de ønsker det overveldende flertall lokale fiskarlag gjentatte ganger hadde gitt uttrykk for.*

25. Jfr. Problem 2, spørsmål 2a i spørreskjemaet.
26. Jfr. Problem 12, spørsmål 12c i spørreskjemaet.
27. Jfr. Problem 12, spørsmål 12d i spørreskjemaet.
28. Jfr. Problem 12, spørsmål 12e i spørreskjemaet.
29. Jfr. Problem 9, spørsmål 9a i spørreskjemaet.
30. Jfr. Ottar Brox: Hva skjer i Nord-Norge? Pax 1965, særlig s. 156.
31. Jfr. Problem 16, spørsmål 16j i spørreskjemaet.
32. Jfr. Problem 16, spørsmål 16a i spørreskjemaet.
33. Jfr. Problem 16, spørsmål 16d i spørreskjemaet.
34. Jfr. Problem 16, spørsmål 16e i spørreskjemaet.
35. March & Simon: Organizations, Wiley & Son, 1958, s. 157.
36. Jfr. Problem 9, spørsmål 9b i spørreskjemaet.
37. Jfr. Problem 18, spørsmål 18a i spørreskjemaet.





## Kap. 4: Flåtestrukturen

I forrige kapittel ble oppmerksomheten rettet mot strukturendringene i fiskeforedlingsindustrien, der særlig anleggenes størrelse, lokalisering og eiendomsforhold var sentrale.

Vi benyttet to typer materiale. For det første ble en rekke sentrale offentlige dokumenter om norsk fiskeripolitikk gjennomgått. For det andre ble dette dokumentariske materialet supplert med data fra de intervjuene vi foretok blant offentlige tjenestemenn i fiskeriadministrasjonen og blant valgte representanter for en del av interessegruppene i fiskeriene. I begge tilfelle prøvde vi å fastslå hvilke *standpunkter* som ble tatt til strukturendringene i næringen. Når det gjaldt det dokumentariske materialet, forsøkte vi også å undersøke hvordan standpunktene ble *begrunnet*, slik at vi kunne kartlegge en del av de premissene som bli lagt til grunn ved utformingen av fiskeripolitikken.

Fiskeripolitikken fastlegges naturligvis i prinsippet av Storting og regjering. De gir lover og bevilger budsjettmidler, og gir dermed de nødvendige rammebetingelser for forvaltningens arbeid. Men tjenestemennene i forvaltningen er samtidig aktive deltakere når det gjelder den konkrete saksbehandlig, når det gjelder tolkningen av politiske signaler og når det gjelder fastsettingen av mer overordnede retningslinjer for forvaltningens arbeid. Deltakelse i planleggingsorganer kan også være en del av virksomheten for enkelte. Samspillet mellom Storting, regjering, næringsorganisasjoner og forvaltning, gir i praksis den fiskeripolitikk som landet fører. Og forvaltningen er ingen uinteressant del av det hele.

Vi har tidligere redegjort for hvordan behandlingen av stoffet er lagt opp, (se kap. 1 og 2), men vi skal likevel gjenta et par av hovedpoengene her:

Interessegrupper i næringen stiller politiske krav til de offentlige organer som skal forberede saker og fatte beslutninger. Det gjelder både saksbehandlig og planlegging. Dersom noen av disse kravene blir lagt til grunn for de offentlige beslutningene, kaller vi kravene for beslutningspremisses. Vi skilte i kap. 1 bl.a. mellom to hovedtyper beslutningspremisses: For det første de krav som aktualiserer og genererer behovet for beslutninger, som altså motiverer det offentlige til å foreta seg noe, og for det andre de krav som myndighetene også må ta et visst hensyn til om beslutningene skal være akseptable, legitime for andre enn den/de grupper som leverer de genererende premissene. I det siste til-

### Kort om innholdet i kapittel 4

Her fortsetter gjennomgåelsen av de empiriske materialet, nå om forholdet til utbyggingen av fiskeflåten, og forholdet til redere og fiskere.

fellet vil det kunne dreie seg om forskjellige former for tiltak hvor hensikten vil være å dempe en eventuell misnøye med den politiske hovedkursen som følges.

Vi ser altså at interessegrupper i omgivelsene stiller politiske krav til forvaltningen, og til de øvrige sentrale beslutningsorganer: Noen av disse kravene velges ut og får status som genererende beslutningspremisses, mens andre krav enten faller ut, eller får status som sekundære, «annenrangs» premisses. De testende premissene gir ikke politikken retning, men kan gi politikken legitimitet. De kan forrykke planenes/beslutningenes tidsperspektiv, men de rokker ikke ved retning og tendens i de politiske/offentlige beslutningene som fattes.

Nå er poenget at denne prosessen hvor politiske krav transformeres, først til beslutningspremisses og seinere til beslutninger, influeres både av trekk ved forvaltningen og av trekk ved tjenestemennene. Tjenestemennenes vurderinger og persepsjoner får i noen grad betydning for hvilke valg forvaltningen fatter.

Blant de mange saker som fremmes til politisk behandling, blir noen prioritert. Ikke alle problemer blir forstått, ikke alle alternativer blir utredet, langt fra alle handlingskonsekvenser blir oppfattet som relevante. Valget av problemer og av problemløsninger er selektiv. Informasjonen om sektorproblemer sorteres av komiteer, av eksperter, planleggingsorganer og av den øvrige administrasjon. Saksbehandlingen kan være både forskjellsbehandling og likebehandling. Virkeligheten har én struktur, *oppfatningen* av virkeligheten er annerledes.

#### 4.1. Det dokumentariske materialet

Vi konstaterte flere ganger i forrige kapittel at det i dokumentene ofte var vanskelig å finne begrunnelser for de standpunktene personene bak dokumentene tok til strukturutviklingen i fiskeindustrien. Utviklingen mot stordrift og sentralisering ble i stor grad akseptert som uunngåelig og gitt, som et middel uten mål, som standpunkter uten grunnlegging og uten klare premisses. De få begrunnelser vi fant, var ikke først og fremst begrunnelser for hvorfor stordrift og sentralisering er gunstig for utviklingen i fiskeriene, men

snarere opplisting av tiltak på andre områder som i neste omgang blir nødvendige om man først har akseptert stordrifts- og sentraliseringsprinsippene.

Et av de viktigste blant disse argumentene, var kravet om mer eller mindre dyptgripende endringer av fiskeflåten struktur som følge av endringene i teknologi og eiendomsforhold på land.

Vi skal nå se nærmere på dette.. Framgangsmåten vil i hovedtrekkene bli den samme som i forrige kapittel: Vi begynner med en gjennomgang av et omfattende dokumentarisk materiale (for det meste de samme dokumentene som vi benyttet i forrige kapittel). Vi skal også supplere det dokumentariske materialet med data fra intervjuundersøkelsen. I begge tilfelle skal vi undersøke standpunkter til og begrunnelser for standpunkter til spørsmålet om endringer/vedlikehold av fiskeflåten struktur og sammensetting. Og igjen legger vi hovedvekten på forholdet mellom industrialisert fiske og sjøsysselsatte fiskere, altså på hovedmotsetningen i de endringsprosessene som nå pågår i fiskerierne. Som i forrige kapittel er vi interessert i å se på hvordan de ulike interessegrupper på denne tida så ut til å levere premisser til norsk fiskeriplanlegging/praktisk fiskeripolitikk.

Mye av den følgende gjennomgåelsen er trolig for detaljert til å være spennende lesning, men på grunn av vårt ønske om å gi en mest mulig fullstendig framstilling og dokumentasjon, har vi valgt å gå såpass detaljert til verks. Vi skal gjennomgå *alle* offentlige dokumenter som inneholder synspunkter som er relevante for problemstillingen i dette kapitlet. For likevel å redusere antallet gjentakelser, har vi prøvd å plassere vurderingen av en del av det dokumentariske materialet som endnotes til den øvrige gjennomgåelsen. Våre konklusjoner må også sees på bakgrunn av de delene av materialet som er tatt med der.

#### 4.1.1. Innstilling fra Torskfiskeutvalget 1957<sup>1)</sup>

Torskfiskeutvalget (T57) understreker innledningsvis betydningen av endringer når det gjelder sammensetningen av fiskeflåten:

«Hovedproblemet i norsk fiskeripolitikk er etter utvalgets oppfatning å utforme retningslinjer for den fremtidige utbygging av fiskeflåten» (s. 6).

Etter å ha analysert den aktuelle strukturen i fiskeflåten, summerer utvalget opp sitt forslag til nye retningslinjer for utbygging av fiskeflåten slik:

- «1. Det foreslås en lempning i bestemmelsene om hvem som kan eie og drive fiskefartøyer over 100 tonn.
2. Utlånsrammen for Statens Fiskarbank økes med sikte på:
  - (a) Bevilgning av lån til utskiftning av uhen-siktsmessig maskineri i eksisterende større båter, og til ombygging av større fiskefartøyer til tråldrift.
  - (b) Å medvirke til økt anskaffelse av trålere og andre større fiskefartøyer som kan drive havfiske.
3. Det foreslås utarbeidet konkrete planer for dannelse av større havfiskeelskaper for bestemte distrikter, spesielt i Nord-Norge».

Som begrunnelse for disse retningslinjene, understreket utvalget 3 momenter, som vi kjenner igjen fra forrige kapittel:

«Ved drøftelsene av retningslinjene for utbyggingen av fiskeflåten må det være et vesentlig hensyn å finne fram til fartøytyper som kan løse råstoffproblemet i foredlingsindustrien. De store anleggsutgifter preger i enda større grad fryserinæringen (enn kunstig klippfisktørking). Det dreier seg her om bedrifter med meget betydelige anleggsomkostninger, og hvor tilstrekkelige avskrivninger og rimelig forrentning av egen og lånt kapital bare kan oppnås ved en jevn utnyttelse av anleggene. I perioder hvor fryseriene har tilstrekkelig tilførsel av råstoff, kan de oppvise en forsvarlig lønnsomhet» [---] osv. (S. 69).

Det andre argumentet T57 hevder taler til fordel for de foreslåtte strukturendringene av fiskeflåten formuleres slik:

«Filetproduksjonen er sterkt arbeidskrevende, og nyanleggene etter krigen har vært av meget stor betydning for sysselsetningen, særlig i Finnmark. Men mangelen på råstoff nettopp i de måneder da sesongledigheten melder seg, gjør at sysselsetningsproblemet blir i høy grad forsterket» (s. 69).

Det tredje argument var en kombinasjon av lønnsomhets- og rekrutteringsspørsmålet:

«Beregninger over alderssammensetningen av fiskere som deltar i enkelte fiskerier, synes å vise en høy gjennomsnittsalder. Dette tyder på at en står overfor et rekrutteringsproblem. Disse arbeidskraftsproblemer har en klar sammenheng med at utbyttet og dermed lønnsomheten for mannskapene er sterkt varierende, og at arbeidsinntektene til dels har ligget betydelig under hva en kan oppnå i andre næringer» (s. 68).

Videre het det at man

«må regne med stigende vanskeligheter med å bemanne fiskeflåten, med mindre den kan tilby sine utøvere en arbeidsinntekt som ligger betydelig høyere enn hva tilfellet er i alminnelighet i andre næringer. [---] Så langt en finner å kunne bygge på de innhentede opplysninger, synes de å bekrefte at i de land som har bygd ut en moderne fiskeflåte, ligger arbeidsinntektene for fiskerne betydelig høyere enn inntektene av arbeid på land. Det kan også

vises til at de norske trålere som kan by sine fiskere inntekter som ligger atskillig over det alminnelige lønnsnivå i landet, i alminnelighet ikke synes å ha hatt vanskeligheter når det gjelder bemanningen» (s. 69).

Vi har tatt med disse sitatene fra utredningen, fordi den gir uttrykk for de tre argumentasjonstypene som stort sett går igjen i de øvrige dokumentene vi skal ta opp etter hvert.

- Trålerne vil kunne gi fileindustrien en jevnere råstofftilgang, noe som kan høyne kapasitetsutnyttelsen og dermed bedre bedriftenes lønnsomhet.
- Trålerne gir anleggene en jevnere råstofftilførsel, og bidrar dermed også til å redusere sesongledigheten.
- Trålerne gir fiskerne høyere inntekter, og bidrar dermed til å løse rekrutteringsproblemene til fiskeflåten.

I dette kapitlet skal vi betrakte disse postuler-te sammenhengene, ikke som dokumenterte fakta/sammenhenger, men som synspunkter og oppfatninger som kan være riktige eller feilaktige. I stedet for å undersøke om vurderingene og konklusjonene er riktige eller gale, skal vi dels se på de premissene vurderingene blir basert på, og dels skal vi undersøke om vurderingene samsvarer med eller avviker fra vurderingene blant representantene for de interessegrupper som utgjør det offentlige politiske omgivelser.

Når vi anvender tankemodellen i begynnelsen av dette kapitlet på Torskfiskeutvalgets innstilling, og etter hvert også på det øvrige materialet, ser vi at det er hensynet til fiskeindustrien - først og fremst kapasitets- og lønnsproblemet - som har generert de tiltakene utvalget foreslår, der utbyggingen av en trålerflåte står sentralt. Løsningen av rekrutteringsproblemene til fiskeflåten har også sammenheng med bedriftenes råstoffproblemer, mens ledighetsproblemet er mere tvetydig: På den ene siden vil en redusert ledighet være i fiskeindustriarbeidernes interesse, mens dette på den andre siden både vil spare det offentlige for trykdepenger og skaffe landet større «vekst». Holder utvalgets påstander om slike kausalsammenhenger?

Det er ikke noe viktig poeng i denne rapporten å vurdere holdbarheten i slike utsagn, men vi viser likevel til Fiskeridirektoratets fangststatistikk der det framgår at trålerne har store variasjoner i oppfisket kvantum fra måned til måned, fra sesong til sesong og fra år til år.

Uansett hvordan det forholder seg med holdbarheten i de empiriske utsagn som formuleres, synes det klart at resonnetet og begrunnelsene i T57 først og fremst er opptatt av å løse fiskeindustriens problemer

gjennom den foreslåtte trålerutbygging. Når det gjelder hensynet til andre interessegrupper, så er lite eller ingenting nevnt i utvalgets drøftelse av endringene i fiskeflåtens struktur. Det kan enten bety at kystfiskernes situasjon ikke blir berørt på noen avgjørende måte av en trålerutbygging, at utvalget mener at gruppene har felles interesser eller at utvalget i stor grad velger å overse deres interesser.

- Standpunkt: Trålerutbygging.
- Genererende premisser: Hensynet til fiskeindustrien.
- Testende premisser: Ingen.

#### 4.1.2. Utbyggingsfondet for Nord-Norge

I rapporten om Utbyggingsfondets virksomhet i perioden 1952-60, beskriver Fondet sine synspunkter på fiskeflåten slik:

«Den nordnorske fiskeindustri har gjennomgående hatt for små tilførsler av fisk med derav følgende stillstand over lange perioder av året. Både lønnsomheten ved anleggene og arbeidslivet er preget av dette. Utbyggingsfondet mener derfor det bør satses betydelige beløp på utbyggingen av trålere og havgående fiskefarkoster, særlig når dette kan skje i tilknytning til fiskeindustriplanlegg» (s. 108).

Gjennom sin bevilgningspolitikk har Utbyggingsfondet søkt å følge opp denne målsettingen, idet man pr. 01.01.61 hadde gitt tilsagn på tilsammen ca. 18.4 mill. kroner til 32 fiske- og fangstfartøyer.

I tillegg til den begrunnelsen som finnes i sitatet ovenfor, («tilførslene og lønnsomheten ved anleggene og arbeidslivet»), skal vi gjengi et avsnitt av rapporten som inneholder en fyldigere begrunnelse for Fondets standpunkt til trålerutbyggingen (s. 108).

Fondets første argument er at den nordnorske trålerflåten har hatt store økonomiske problemer. Årsaken til dette har etter Fondets oppfatning delvis å gjøre med flåtens uhen-siktsmessige sammensetning. Man bør derfor bygge mer moderne trålere som erstatning for gamle, for at trålerflåtens lønnsomhet skal kunne bedres.

Fondets andre argument har vi allerede vært inne på ovenfor:

«Bakgrunnen for forslaget (om bygging av flere trålere er også foredlingsanleggenes stigende råstoffbehov, i første rekke fiskeindustriens. Problemet kan bare løses ved et aktivt fiske også i de perioder av året da kystfisket ikke drives eller er ubetydelig».

Fondets tredje argument er mere uklart. Det synes imidlertid å fremgå at en ekspansjon i trålfisket kan gi grunnlag for en mer «arbeidskrevende behandling» av fisken. Filetproduksjonen basert på trålfiske, øker fiskeproduktets bearbeidelsesverdi, noe som igjen

kan få betydning for sysselsetningen. Dels vil sysselsetningens volum økes, og dels vil «dette også bidra til å redusere sesongledigheten i Nord-Norge». Det siste argumentet er nokså uklart dels fordi all filetproduksjon - enten fisken er tatt med trål eller andre redskaper - vil øke «bearbeidelsesverdien» i forhold til tradisjonell tilvirkning, og dels fordi spørsmålet om lavere sesongledighet, færre avsigelser osv., ikke først og fremst løses ved at fisken foredles til filet, men ved at tilgangen på råstoff blir så jevn som mulig.

Som tidligere nevnt er det ikke dokumentert at en større utbygging av trålerflåten har slike råstoffutjevne konsekvenser. Men dersom trålerne ikke fisker stort jevnere enn andre båter, blir hensynet til sysselsettingen (fiskeindustriarbeiderne) et argument uten særlig tyngde. Det er f.eks. kjent at landsmøtet (1969) i Norsk Nærings- og Nytelsesmiddel forbund, hvor bl.a. fiskeindustriarbeiderne er organisert, mot få stemmer har stilt krav om at trålernes rettigheter innenfor 12 mils grense burde utvides slik at sesongledigheten, særlig i Finnmark, kunne reduseres. Men det er like velkjent at de som stemte mot å utvide trålernes rettigheter, nettopp var representanter for fiskeindustriarbeiderne i Finnmark, altså den gruppen arbeidere som angivelig ville ha de største økonomiske fordelene av det trålervennlige forslaget. *De som altså stemte for den «støtten» som mange av finnmarksrepresentantene egentlig ikke ønsket å få, var følgende representanter fra andre landsdeler og fra helt andre bedriftstyper enn fiskeforedlingsanlegg.* (Fotnote 2).

Andre enn disse 3 problemer, blir ikke tatt med i den oversikten Fondet gir av de premisser Fondet legger til grunn for sin virksomhet. Eventuelle testende hensyn, f.eks. til kyst- og bankfiskerne, nevnes ikke. Trålerutbyggingen har ingen skadelige bivirkninger i det konsekvensregnskapet Fondet stiller opp.

Den trålerutbyggingen Fondet foreslår, kombineres med forslag til fiskeripolitiske endringer på en rekke felter, som vi skal komme tilbake til, særlig i gjennomgåelsen av intervjumaterialet. Dette gjelder først og fremst loven om eiendomsrett til fiskefartøyer:

«Fondet synes det er absolutt nødvendig å åpne en alminnelig adgang til dispensasjon fra vilkårene i § 2, eventuelt å oppheve eller innskrenke lovens restriksjoner når det gjelder retten til å eie fiskefartøyer (s. 109).

Videre uttrykker Fondet «sin tilfredshet med at spørsmålet om landing av fisk fra utenlandske trålere blir utredet» (s. 105).

Og tilslutt heter det at «Utbyggingsfondet går derfor ut fra at utredningen om dirigering av fisk til industriell anvendelse blir framlagt snarest mulig» (s. 104).

- Standpunkt: Trålerutbygging.
- Genererende premisser: Hensynet til filetindustrien.
- Testende premisser: Ingen.
- Allmene premisser: Hensynet til «sysselsettingen» (?).

#### 4.1.3. Om virksomheten til Distriktenes utbyggingsfond i 1966<sup>3)</sup>

Denne stortingsmeldingen inneholder en ganske omfattende redegjørelse både for Utbyggingsfondets standpunkter og begrunnelser for sitt engasjement når det gjelder utbyggingen av fiskeflåten. Vi skal derfor gjengi disse så grundig og fyldig som mulig, og la denne meldingen representere også de andre meldingene på 60-tallet.

Fondet summerer opp sitt standpunkt til utbyggingen av fiskeflåten slik:

«Skal vi opprettholde bosettingen og skape den nødvendige økonomiske vekst i de viktigste fiskeridistrikter, antar en at det vil være nødvendig at det blir nyttet minst 40 mill. kroner pr. år de nærmeste 3-4 år til en utbygging av havfiskeflåten i torskfiskeriene tilknyttet fiskeindustribedriftene» (s. 70).

Begrunnelsen for dette standpunktet gjentas flere ganger i forskjellige varianter:

«Det er av avgjørende betydning for all virksomhet og bosetting i de fleste distrikter langs kysten at den del av fiskeindustrien som er basert på torskfiskeriene, kan skaffes jevnere tilførsler enn hittil» (s. 66).

«En sammenlikning med utviklingen av andre nasjoners fiskerier må føre til den slutning at de store sesongsvingninger i råstofftilgangen på de forskjellige steder i Norge ikke er en naturgitt nødvendighet, som en må avfinne seg med. Andre lands erfaringer synes å tilsi at det i noen grad vil være mulig å eliminere sesongsvingningene ved oppbygging av en flåte av fiskefartøyer som kan ta i bruk moderne teknikk» (s. 68).

«Skal en kunne sikre de jevne råstofftilførsler som er nødvendig for å kunne drive kapitalkrevende industri på lønnsom basis, vil det måtte anskaffes større fartøyer, som kan drive havfiske. Om fisken blir fanget med line eller trål eller annet redskap, er i denne forbindelse uten betydning. Hovedsaken er at det blir bygd fartøyer som kan hente fisken der den til enhver tid er å finne. De store fiskerinasjoner har i de senere år tatt i bruk stadig større fiskefartøyer, som fisker på fjerne farvann og rundfryser og/eller fileterer fangstene. Det er grunn til å regne med at også Norge må følge med på dette området, og at en del av den fiskeflåte som bygges i framtida, blir store havgående trålere» (s. 69).

«[---] erfaringen viser klart at en flåte av små og mellomstore båter som er basert på sesong-

fiskeriene langs kysten, ikke alene kan danne grunnlag for en stabil fiskeindustri. Kystfiske med mindre båter kan gi et førsteklases råstoff til foredlingsindustrien. Fornyelsen av flåten av små og mellomstore båter er således både ønskelig og nødvendig. Mange steder er disse båtene en forutsetning for å kunne nyttiggjøre de rike sesongfiskerier. De små sjarker gir også i enkelte distrikter en velegnet mulighet for at eldre fiskeres arbeidskraft kan finne anvendelse» (s. 69).

«Hvis industribedriftene kan oppnå en bedre kapasitetsutnyttelse gjennom jevn helårsdrift, vil de kunne betale betydelig mer for fisken enn det som hittil har vært vanlig. Dette vil i sin tur også komme kystfiskerne til gode» (s. 69)

«Kapasitetsutnyttelsen ved det store flertall (små og mellomstore) bedrifter er derimot meget dårlig. På lengre sikt kan en neppe regne med at de arbeidere som er knyttet til disse svake bedrifter, vil avfinne seg med denne situasjonen. I mange tilfelle er slike bedrifter den største og viktigste arbeidsplass på vedkommende sted. Det må derfor være en primær utbyggningsoppgave snarest mulig å sette i verk tiltak for å bedre råstoffsituasjonen» (s. 67).

«Skal fisketilvirkningsindustrien være levedyktig på lengre sikt, må den betrakte en stor del av arbeidsomkostningene som en i realiteten fast kostnad. De arbeidere som er knyttet til den enkelte bedrift, må sikres jevn sysselsetting og en rimelig årsinntekt. Som følge av at råstofftilgangen er utilstrekkelig, er det nødvendig hvert år å utbetale millionbeløp av arbeidsløsetrygd og ekstraordinære sysselsettingsmidler til arbeidere i fiskeindustrien. Om det kunne lykkes å skape jevnere sysselsetting, ville disse uttellingene kunne reduseres». (s. 68).

«Om det ikke i nær fremtid skulle lykkes å løse industriens råstoffproblemer og dermed også sysselsetningsproblemene, må en være forberedt på at en del bedrifter må innstille sin virksomhet. Mange steder er allerede inne i en stagnasjonsperiode; dyktige arbeidere flytter til andre distrikter, og bare de mest moderne fiskebåter får mannskap» (s. 70).

Av disse sitatene ser vi at det dominerende problemet i følge Utbyggningsfondet er *råstofftilførselen til fiskeindustrien*. Industrien krever jevn råstofftilgang om den skal kunne utnytte sin produksjonskapasitet, noe som igjen er forutsetningen for lønnsom drift. En omfattende utbygging av en norsk trålerflåte i tilknytning til fiskeindustrien, kan i følge Utbyggningsfondet bidra til å løse problemet.

En videre utbygging av trålerflåten vil også kunne bidra til løsningen av enkelte andre problemer som fiskeindustrien sliter med:

Først og fremst legger Utbyggningsfondet vekt på industriens og trålerne behov for forutsigbar arbeidskraft. Videre er Fondet bekymret over at Staten bruker for mye penger på arbeidsløsetrygd. Og til slutt er Fondet opptatt av fiskeindustriarbeidernes proble-

mer: Arbeiderne ved fryseriene må sikres jevn sysselsetting og en rimelig inntekt, slik at gjennomtrekk og utflytting kan unngås.

Det ser altså ut til at Fondet mener at en trålerutbygging vil kunne løse alle disse tre problemene: Fiskeindustriens problemer (råstoff og arbeidskraft), Statens problemer samt fiskeindustriarbeidernes problemer. En trålerutbygging har stort sett bare positive sider.

I samsvar med den terminologien vi har brukt i denne rapporten, kan vi si at dette er de genererende premissene som Utbyggningsfondet legger til grunn ved utformingen av sin politikk.

Dette betyr at den tallmessig sterkeste av interessegruppene i fiskerinæringen, kystfiskerne, ikke i særlig grad ser ut til å fungere som premisseleverandør til DUF. Kystfiskernes politiske krav blir verken transformert til genererende eller testende premisser av Utbyggningsfondet. Hvilke konsekvenser en industrialisering av fisket vil kunne få for kystfiskerne, for deres velferd og livsform, for næringens struktur og næringsforhold, tas ikke opp til drøftelse i Fondets årsmeldinger. Heller ikke hva myndighetene burde gjøre for å bedre denne gruppens yrkestilpasning

Riktignok hevder Fondet at trålerutbyggingen også vil «komme kystfiskerne til gode» (gjennom høyere fiskepriser som følge av at flere trålere vil bety en bedre kapasitetsutnyttelse i fiskeindustrien), men dette utsagnet underbygges ikke. For det andre strider det mot den utbredte oppfatning at trålerne får leveringsfordeler til fryseriene. Det er vel også slik at den relativt høye førstehandsprisen på fisk som går til frysing, ikke er et resultat av bedret kapasitetsutnyttelse, men av at den offentlige prisstøtten i større grad gikk med til å subsidiere frossenfiskproduksjon enn fisk til andre anvendelser.

- Standpunkt: Trålerutbygging.
- Genererende premisser: Hensynet til fiskeindustrien, og Statens utgifter. Hensynet til arbeidere og (eldre) kystfiskere.
- Testende premisser: Ingen.

#### 4.1.4. Innstilling om «Støtteordningene og lønnsomheten i fiskeriene»

Vi har tidligere (punkt 3.1.5. i forrige kapittel) gjengitt dette utvalgets mandat, og dets synspunkter på bedriftsstrukturen i filetindustrien. I samsvar med problemstillingen i dette kapitlet, skal vi nå referere og vurdere utvalgets synspunkter, dets standpunkter og eventuelle begrunnelser, for den videre utbyggingen av fiskeflåten.

Som bakgrunnsmateriale for forslagene til nye støttetiltak til fiskeriene, har utvalget

samlet inn og analysert et ganske omfattende materiale som gjelder lønnsomheten for de ulike typer fiskebåter. Dette materialet har etter vårt syn en del trekk som gjør det mindre egnet som vurderingsgrunnlag for lønnsomheten av de enkelte båttypene og båtstørrelser enn ønskelig. Hovedsvakheten ved materialet er trolig at det ikke skiller mellom sildefiske og torskefiske. I tillegg til dette, mangler materialet opplysninger om den arbeidstiden som har medgått til fisket. Riktignok er lønnsomheten også beregnet pr. «ukeverk», men det er forskjell om en fisker har ligget på havet hele uka, mens en annen, som også har fisket hver dag, i tillegg har hatt sin normale «fritid» på land, sammen med familien. Noen lønnsomhetsberegninger på de ulike redskapsgrupper, f.eks. for trålerne, finnes heller ikke.<sup>4)</sup>

Til tross for disse innebygde svakhetene i materialet, mener utvalget å konstatere at «store båter» gir bedre «lønnsevne»<sup>5)</sup> og også bedre «fiskelott» pr. år enn de mindre båtene. Men samtidig viser materialet at mens fiskere på båter mellom 20 og 35 fot bare mottok kr. 900,- i 1960, så mottok fiskere på båter mellom 100 og 120 fot kr. 3.400,- i offentlig støtte (pr. Fisker), (pris, redskaps- og agntilskott).

En vesentlig del av «statsstøtten» til fiskerne gikk altså til de store båtene.<sup>6)</sup>

I et kapittel om «Retningslinjer for den fremtidige støttepolitikk», formuleres utvalgets synspunkter slik:

«I det utvalget viser til det som er anført foran, vil det sterkt understreke at fiskerinæringen står overfor betydelige omstillingsproblemer. I denne situasjon trenger næringen støtte fra statens side. Etter utvalgets oppfatning bør imidlertid støtten først og fremst gis i slike former at den bidrar til en varig bedring av lønnsomheten i fisket. Målsettingen må være at disse tiltakene på lengre sikt skal gjøre statlige støttetiltak overflødige. Statsstøtten bør i samsvar med dette så langt som mulig stimulere til en hensiktsmessig utvikling av fiskeflåten, til effektivisering av driften, til en mest mulig lønnsom anvendelse av råstoffet fra havet og til rasjonalisering av tilvirkningen og omsetningen. [...] Ved siden av slike tiltak som har til siktepunkt en varig bedring av lønnsomheten i fisket vil det imidlertid være behov for støttetiltak av mer sosial karakter», (ved feilslått fiske, sykdom o.l.), (s. 22).

I tillegg til disse lønnsomhetsbetraktningene, finner vi også hos dette utvalget, begrunnelser som refererer til filetindustriens behov for jevn råstofftilgang:

«I filetindustrien har kapasitetsutnyttelsen vært utilfredsstillende i store deler av året. I 1962 har forholdet imidlertid vært bedre enn i de foregående år, bl.a. fordi det har vært mindre interesse for kjøp av råfisk til andre an-

vendelser. Utbyggingen av den havgående fiskeflåte har også spilt inn. Fremdeles er imidlertid råstofftilgangen et problem for mange fryserier. Utvalget regner med at den planlagte videre utbygging av bank- og havfiskeflåten vil bidra ytterligere til å bedre råstoffgrunnlaget for filetindustrien og legge forholdene på dette området bedre til rette for videre ekspansjon» (s. 14).

Vi har altså her å gjøre med to begrunnelsestyper: For det første hensynet til fiskeindustrien (jevn råstofftilgang), og for det andre hensynet til fiskeflåtens lønnsomhet. I begge tilfeller munner utvalgets vurderinger ut i et ønske om utbygging av en større havgående fiskeflåte. Andre hensyn enn disse to, finner vi ikke i innstillingen. Vi ser altså at forslagene til nye støttetiltak til fiskerinæringen i liten grad blir begrunnet med at tiltakene bør tilpasses de behov og interesser som den i antall dominerende gruppen av yrkesutøvere har. Kystfiskerne blir forespeilet «omstillingstiltak», og i den sammenheng «støttetiltak av mer sosial karakter».

- Standpunkt: Videre utbygging av bank- og havfiskeflåten.
- Genererende premisser: «Rasjonalisering», bedring av lønnsomheten i fisket, gjøre statlige støttetiltak overflødige, skape en hensiktsmessig utvikling av fiskeflåten, bedre kapasitetsutnyttelsen og råstoffgrunnlaget for filetindustrien.
- Testende premisser: Støttetiltak av mer sosial karakter til kystfiskerne.

#### 4.1.5. Innstilling om investeringsprogram for fiskeflåten 1963-65

Også denne innstillingen legger stor vekt på å vurdere lønnsomheten for de enkelte båttypene og båtstørrelser, men disse vurderingene er stort sett basert på et tallmateriale med de samme svakheter som innstillingen om støt-teordningene (sild- og loddefisket er med, se ovenfor), samtidig som utredningen ser bort fra at lønnsomheten på større båter langt på vei kan være et resultat av pris-, redskaps- og agntilskott som de mindre båtene ikke nyter godt av i samme grad. Når utvalget derfor konkluderer med at «tallene viser at manslotten med enkelte mindre unntak stiger sterkt med fartøystørrelsen», så er dette utsagn som trolig må modifiseres.

Vi skal nå - i forholdsvis stor detalj - gjengi de konklusjoner utvalget trekker av sine lønnsomhetsberegninger, og av den kunnskap utvalget for øvrig sitter inne med om sammenhengene i næringen. Men først noen linjer fra en artikkel av professorene Torbjørn Trondsen og Terje Vassdal om begrepet «lønnsevne», jfr. også endnote 5:

«En vesentlig del av vår fiskeflåte er beregnet på fiske i kystfarvannene. Denne flåten synes

å ha blitt for stor i forhold til fiskeforekomstene langs kysten» (s. 27).

Innstillingen fra investeringsprogrammet har disse standpunktene til havfiskeflåten:

«Det er imidlertid av flere grunner ønskelig å få lagt grunnlaget til rette for et lønnsomt norsk havfiske. Dersom de økonomiske problemer i fiskeridistriktene skal løses uten en altfor sterk avfolkning av de områder som er ensidig avhengig av fiske, må det foregå en rimelig vekst i fiskeproduksjonen. En slik vekst kan best sikres ved at interessen for havfisket blir stimulert. En må da få i stand en utvikling i havfisket som gir så vel fartøyeiere som mannskaper så store nettoinntekter at de blir mere interessert i dette fisket», (s. 27).

I tillegg til disse hensyn, som har å gjøre med fiskeflåtens lønnsomhet og rekrutteringsproblemene til havfisket, tar også dette utvalget med det hensynet til fiskeindustrien som vi nå har nevnt mange ganger:

«Av hensyn til arbeidslivet og de økonomiske forhold i kyststrøkene er det også viktig å få økt tilførselen av fisk til foredlingsanleggene, og så vidt mulig å få jevnet ut noe av sesongvariasjonene i råstofftilførselen. En bedre lønnsomhet og sterkere utvikling av vårt havfiske vil etter Utvalgets oppfatning kunne bidra til dette. Utvalget regner med at det i tida framover vil bli avsetningsmuligheter for en økt produksjon bl.a. frossen filet. Alle forhold tatt i betraktning synes det å være rimelig at norske fiskerier i noen større grad enn tilfellet er i dag, blir utviklet i retning av bank- og havfiske» (s. 27).

Og til slutt enda et synspunkt på kystflåten:

«Samtidig som den norske fiskeflåte etter Utvalgets oppfatning totalt sett synes å være for stor, har den også under dagens forhold en noe utilfredsstillende struktur, idet antallet kystfiskefartøyer i de små og mellomstore størrelser er for høyt. [...] Det er på denne bakgrunn Utvalgets oppfatning at oppgaven må være å få i stand en kvalitativ forbedring av flåten, samtidig som den totale størrelse og antallet enheter blir redusert» (s. 27).

På bakgrunn av den vurderingen som er gjen-gitt ovenfor, foreslår Utvalget nye «retningslinjer og utlånsramme for Statens Fiskarbanks virksomhet i perioden 1963-65». Utvalget summerer opp disse retningslinjene i følgende 5 punkter:

«I den kommende 3-års periode bør en med bankens utlånsvirksomhet ta sikte på følgende:

- (1) Å yte lån til modernisering og forbedring av eksisterende fartøyer, når disse ellers er i slik stand at de vil kunne bli fullt egnet for den drift de er beregnet på.
- (2) Medvirke til en fornyelse av kyst- og bankflåten og havfiskeflåten i størrelsesgruppene 60-150 fot. I den utstrekning det er tilgang på egnede prosjekter, bør anskaffelse av bank- og havfiskefartøyer over 80 fot stimuleres.

- (3) Å medvirke til finansiering av havfiskefartøyer over 150 fot når prosjektene etter bankens vurdering antas å være rentable. Det bør i alminnelighet ved lån til fartøyer av denne størrelse kreves at de interesserte redere satser minst 25 % av nødvendig kapital av egne midler.
- (4) Lån til nybygging av fartøyer i størrelsesgruppen 30-60 fot bør inntil videre bare gis når spesielle forhold i låneøkerens distrikt gjør nybygging av slike fartøyer ønskelig. I størst mulig utstrekning bør behovet for slike fartøyer søkes dekket ved kjøp av, eventuelt modernisering av, eksisterende fartøyer i denne størrelsesgruppe.
- (5) Til fartøyer under 30 fot bør banken inntil videre vise den største tilbakeholdenhet med å yte lån» (s. 29).

Vi kan altså nok en gang konstatere at et forslag til strukturelle endringer av fiskeflåten, begrunnes uten at hensynet til den eksisterende fiskerbefolkningen tas med som premiss for de forslagene som fremmes. Vi finner faktisk ingenting i denne utredningen om de konsekvenser den foreslåtte utbyggingen kan få for befolkningens økonomi og velferdsinteresser. Kystbefolkningen eksisterer bare som problem man i noen grad bør kvitte seg med: Det er for mange arbeidsplasser på de mindre båtene, og for få på de store båtene. De genererende premissene faller sammen dels med fiskeindustriens interesser, og dels med storbåtrederens interesser.

Synspunktene i dette investeringsprogrammet for fiskeflåten, er seinere fulgt opp av «retningslinjer for Statens Fiskarbanks utlånspolitikk» fastsatt av Fiskeridepartementet for perioden 1966-69, og disse retningslinjene er stort sett identiske - bortsett fra enkelte mindre forbehold med de retningslinjene som «investeringsprogrammet» trekker opp.<sup>8)</sup>

- Standpunkt: Utbygging av større fiskefartøyer, fortrinnsvis over 80 fot.
- Generende premisser: Hensynet til fiskeindustri og storbåtredere. (Rentabilitet og jevnere råstofftilgang).
- Testende premisser: Ingen

#### 4.1.6. Utredningen om Norsk eksport av frossenfisk v/professor Holbæk-Hanssen

Denne utredningen inneholder en grundigere drøftelse av de problemene vi har tatt opp i dette kapittel, enn de øvrige dokumentene vi har gjennomgått. Sitt standpunkt til utbyggingen av fiskeflåten formulerer Holbæk-Hanssen slik:

«På tilvirker- og råstoffsidene må man, for å styrke økonomien i den næring som i tiden fremover etter alt å dømme må bli stadig mere preget av industriell produksjon, utvilsomt legge forholdene til rette for jevnere tilførsler i svake sesonger. Dette vil betinge at man

prinsipielt aksepterer en linje med et større innslag av større båter, fremfor alt hekktrålere. En generelt ekspansiv linje er nødvendig av markedspolitiske hensyn. I en første fase på atskillige år fremover er det neppe nødvendig å redusere småbåtfangsten til fordel for trålfangsten» (s. 5.14-5.15).

I kapittel 2.2 (m.m.) begrunner Holbæk-Hanssen dette standpunktet, ved å veie standpunktets fordeler og ulemper mot hverandre. Vi skal nedenfor gjengi resonnementet så grundig som mulig: Først de mindre trålerne under 300 BRT:

«For fryseriene representerer denne båttypen en fundamental forbedring i retning av jevnhet i tilførslene. Større fryserier kan vanskelig tenkes å eksistere uten slike tilførsler. Ikke minst viktig er de tilførsler denne type fartøy kan sikre i de helt vesentlig fiskefattige sesonger, hvor kapasitetsutnyttelsen ellers vil være minimal. Det er neppe tvil om at de havgående båter, kanskje en utbygget flåte av hekktrålere, vil kunne klare å utnytte fiskeforekomstene på en regningssvarende måte, og samtidig gjennom sine jevne tilførsler forbedre økonomien i fryseriindustrien vesentlig. Hvis man slapp det hele fritt, er det neppe tvil om at småbåtfiskerne ville bli fortrent i stor utstrekning som leverandører. I hvert fall til de større fryserier. Det ville skape alvorlige omstillingsproblemer langs store deler av kysten» (s. 2.47).

Om frysetrålerne skriver Holbæk-Hanssen:

«Sett i internasjonal målestokk er det vel ikke tvil om at en rekke større fiskerinasjoner satsar på denne type fartøy, og at den, på bestemte betingelser om størrelsesorden, antall båter m.v., representerer en av de sannsynlige løsninger på lengre sikt. Av denne grunn er det neppe tvil om at Norge må sikre seg tilstrekkelig knowhow og kompetanse til å gå inn for denne produksjonsform i stor målestokk hvis forholdene tilsier dette. Hvis disse trålerne skulle bringe sine halvfabrikata til videreforedling i Norge måtte dette være til større industrielle anlegg. Det vil i så fall bety en ytterligere konsentrasjon av fiskerieringen på noen få større steder. Følgene for beskjeftigelsesmulighetene i en rekke av våre kystkommuner kan i så fall (hvis frysetrålerne leverer sine halvfabrikata direkte til andre markeder) bli katastrofal, hvis man ikke finner helt andre beskjeftigelsesmuligheter, eller aksepterer fraflytting i større utstrekning enn i dag» (s. 2.48-2.49).

I tillegg til det som her er sitert, vil trålerne i følge Holbæk-Hanssen også ha andre fordeler: Når det gjelder småtrålerne så vil de gi «fiskerne» helårsarbeide, en forholdsvis høy grad av komfort, og «etter manges mening mindre strabasiøst arbeide» enn juksa- og linebåtene. (s. 2.46). Når det gjelder frysetrålerne så vil det muligens vise seg at de representerer den mest lønnsomme form for fiske. «Det hele blir da et spørsmål om å avveie hvilken grad av subsidiering man vil belaste norsk økonomi med, ved å unnlate å ta i

bruk overlegne fangst- og tilvirkningsmetoder» (s. 2.49). Til slutt nevnes at «en markert norsk satsing» på «en moderne havgående fiskeflåte» (frysetrålere) vil virke bremsende på enkelte utenlandske investorer, og det vil øke Norges muligheter for å ha innflytelse under de fremtidige internasjonale forhandlinger» (om eventuelle overbeskatninger av fiskeforekomstene) (s. 2.50).

Men Holbæk-Hanssen er ikke bare opp-tatt av trålerutbyggingens fordeler. Han drøfter også en del motforestillinger ved en slik utbygging - om han selv oppfatter motforestillingene som «ulemper» er uklart, som det vil framgå av følgende sitater:

«Konkurransen mellom de forskjellige fiske-redskap representer, er et rent praktisk problem med klar sosiologisk bakgrunn. All den stund tradisjonelle redskapsformer som juksa- og linefiske, delvis enkelte notformer, fremdeles representerer det altoverveiende antall av fiskere, er det klart at man ikke uten videre kan sette deres interesser til side» (s. 2.43).

«Når de store båter får fiske fritt, vil deres økonomi forbedres fundamentalt, men sannsynligvis på bekostning av småbåtfiskernes fangstmuligheter, og fremfor alt deres levestandard til fryseriene» (s. 2.47).

«Historisk sett har grupper innen fiskerieringen utvilsomt vært «utnyttet» av andre grupper. Dette gir grunnlag for mistenksomhet landsdelene imellom, og mellom de enkelte ledd i næringen. De politiske inngrep som er gjort for å bøte på dette, har naturlig nok også etterlatt sår, og man har til en viss grad klart å få pendelen til å svinge i motsatt retning. Man har i hvert fall rent prinsipielt gjort det mulig for de tidligere utbyttede å få de tidligere utbyttere i sin makt» (s. 5.26).

«Mulighetene for å utnytte teknologien fullt ut, er avgrenset av faktorer på det sosiologiske og økonomiske plan. Vi har tradisjonelt en stor befolkning som har vært beskjeftiget med fiske i de nære farvann, ofte i nødvendig kombinasjon med andre yrker. [...] Man kan ikke uten videre henvise deltidsfiskere til å forlate fisket fullstendig, bl.a. fordi deres øvrige yrker ikke er tilstrekkelig til å gi dem en tilfredsstillende levestandard, eller fordi yrkene er sesongbetonte» (s. 1.24).

«Man kan neppe i løpet av kort tid gjennomføre den sosiologiske omstillingen som er nødvendig for å tilpasse råstofftilførslene til de nye, høye faste kostnader på land. Både menneskelige hensyn, generasjonsveksling, distriktshensyn og nødvendigheten av å skaffe alternative arbeidsplasser, trekker i retning av å gjøre omstillingen til en forholdsvis langsom prosess. Allerede den omstillingen vi nu er inne i, tenderer sterkt i retning av konflikter som har sin naturlige forklarlige bakgrunn, men som ikke blir mindre smertefulle av den grunn». (s. 1.25).

Vi ser av disse sitatene at Holbæk-Hanssens bok når det gjelder strukturen i fiskeflåten, har mye til felles med de øvrige dokumente-



ne vi har referert fra, men at hans argumentasjon også er forskjellig fra de offentlige dokumentene.

Standpunktet til utbyggingen kjenner vi igjen: Vi må akseptere et større innslag av store båter, «fremfor alt hekktrålere», og vi må til en viss grad bygge frysetrålere, for å sikre oss mot at våre konkurrenter distanserer oss når det gjelder effektive fangstmetoder. Holbæk-Hanssen argumenterer for øvrig for at det kan være mulig å bygge bro mellom interessekonfliktene:

«Hvis man kunne være sikker på at de tradisjonelle tilvirkningsformer, salting og henging, og levering av ferskfisk, kunne sikres avsetningsmuligheter, ville omstillingsproblemene bli vesentlig mindre. Da kunne man forskyve småbåtfiskernes leveranser mer i retning av disse tilvirkningsformer, og la de større båtene, og spesielt trålerne, dominere leveransene til fryseriene».(s. 2.47-2.48).

Også begrunnelsen for dette standpunktet er langt på vei det samme som i de øvrige dokumentene: En trålerutbygging kan bidra til å løse filetindustriens mest presserende problem, nemlig den dårlige kapasitetsutnyttelsen og de ujevne råstofftilførslene. En slik trålerutbygging vil også kunne få positive virkninger for «fiskerne»: Større sikkerhet og komfort, og et mindre strabasiøst arbeid.

Også hos Holbæk-Hanssen er det slik at det er fryseindustriens problemer som er de primære: Det er fiskeindustrien som leverer de genererende premissene i hans modell.

Men mens de dokumentene vi gjennomgikk først i kapitlet, nokså ensidig var opptatt av å løse industriens problemer, undersøker Holbæk-Hanssen også andre interessegruppers problemer i den omstillingsprosessen han på lengre sikt oppfatter som uunngåelig og nødvendig. De testende hensyn viser til de endringene som må skje med de næringsgruppene som «må» omstille seg.

Det at kystbefolkningens interesser blir definert som testende premisser, betyr ikke at hensynet til kystbefolkningen influerer på vurderingen av hvordan fiskerinæringen i hovedtrekkene bør utvikles. Den nordnorske fiskerbefolkningen eksisterer først og fremst som et «omstillingsproblem» og «tilpassningsvansker» som næringen på litt lengre sikt bør kvitte seg med. Holbæk-Hanssens resonnement betyr følgelig at kystbefolkningens interesser egentlig ikke faller inn under fiskeripolitikken, men under sosialpolitikken.<sup>9)</sup>

- Standpunkt: Trålerutbygging.
- Genererende premisser: Hensynet til fiskeindustrien. (Jevnere råstofftilgang).
- Testende premisser: Hensynet til kystfiskerne («Menneskelige hensyn»).

#### 4.1.7. Oppsummering av innholdet i det dokumentariske materialet

Praktisk talt all offentlig litteratur vi har gjennomgått, har sammenfallende synspunkter på den framtidige strukturen i fiskeflåten. Stort sett er det enighet om at «tiden» og «utviklingen» først og fremst krever større havgående båter, særlig ulike typer av trålere som erstatning for flåten under 60-80 fot. Ved siden av dette synspunktet, gir de forskjellige dokumentene uttrykk for noe varierende synspunkter på hvilken rolle de tenker seg at kystflåten skal spille innenfor rammen av en slik fremtidig strukturrasjonalisert fiskerinæring. De fleste dokumenter dropper problemet, mens et par av dokumentene redegjør for industrialiseringens konsekvenser også for de mer tradisjonelle driftsformer. I den utstrekning slike konsekvenser er søkt analysert, gir de dystre utsikter for den nåværende kystfiskerbefolkning. Så mye om de standpunktene i det dokumentariske materialet.

Når det gjelder de *begrunnelsene* som kommer til uttrykk i dokumentene, er også de i stor utstrekning sammenfallende, idet alle dokumenter er preget av det samme, dominerende mareritt, nemlig spørsmålet om hvordan filetindustrien skal kunne løse sine råstoffproblemer og sine arbeidskraftproblemer. Dette er det vi har kalt «genererende» hensyn som alle andre problemer blir sekundære i forhold til. I tillegg til at industriens råstoffproblemer preger den offentlige planleggingen innen fiskerisektoren, er også slike hensyn som industriens arbeidskraftproblemer og trålerflåtens lønnsomhet sentrale.

Derimot har vi konstatert at nesten ingen av de gjennomgåtte dokumenter i forbindelse med drøftelsen av disse sentrale spørsmålene - tar opp *kystfiskernes* interesser. Ingen av dokumentene, så langt vi har klart å følge dem, er opptatt av spørsmålet om hvordan Staten skal bidra til å maksimere de velferds- og næringspolitiske funksjonene for denne befolkningsgruppen, som på kysten av Nord-Norge utgjør det store flertall av yrkesutøvere. (Se også fotnotene til dette kap. for ytterligere dokumentasjon)

I de følgende avsnitt skal vi komme tilbake til begrunnelsene, i sammenheng med en gjennomgang av intervju materialet.

**4.2. Intervjumaterialet**

Under gjennomgåelsen av det dokumentariske materialet, har vi stort sett undersøkt de generelle holdninger til utbyggingen og utviklingen av fiskeflåten. Intervjumaterialet gir oss mulighet for en viss konkretisering og nyansering.

Denne konkretisering har vi prøvd å få til ved å knytte utformingen av spørsmålene til fire kontroversielle hovedproblemer:

- (1) Prioriteringen av de billige lånene fra Statens Fiskarbank.
- (2) Loven om Eiendomsrett til fiskefartøyer,
- (3) Trålgrensespørsmålet.
- (4) Spørsmålet om landingsrett for utenlandske trålere i norske havner.

Her skal vi ikke bare sammenlikne tjenestemennenes og klientenes/ fiskernes standpunkter, men vi skal også prøve å analysere begrunnelsene for de preferansene svar-giverne har gitt på disse spørsmålene.

**4.2.1. Fiskarbankens utlånspolitikk <sup>10)</sup>**

Vi har tidligere i dette kapitlet gjengitt det investeringsprogrammet for fiskeflåten (1963 -65) som vi har formulert våre to første spørsmål på grunnlag av. Ettersom det ikke var praktisk mulig i intervjuene å referere disse retningslinjene i sin helhet, har vi forenklet dem og splittet problemstillingen opp i flere spørsmål.

Først spurte vi om svargiverne var enige eller uenige i de prioriteringene som investeringsprogrammet stiller opp, og deretter spurte vi om investeringsprogrammet burde få strukturelle konsekvenser for fiskeflåtens sammensetning.

Svarfordelingen på spørsmålene ble slik:

**Tabell 4.1. Er De enig eller uenig i Fiskarbankens prioritering av lån til store båter?**

Organisasjonsnivå	Enig	Uenig	Andre svar	Vet ikke	Total N=100%
Departementet	87	13	0	0	15
Direktoratet	71	6	13	10	31
Den ytre etat	63	31	6	0	16
Funksj.samv.	14	86	0	0	21
Tillitsm. samv.	0	94	6	0	16
Troms fiskarlag	2	97	0	1	101
Finnmark fiskarl.	2	98	0	0	52

**Tabell 4.2. Bør Fiskarbankens utlånspolitikk føre til struktur endringer i den norske fiskerflåten?**

Organisasjonsnivå	Ja	Til en viss grad	Nei	Andre svar	Vet ikke	Total N=100%
Departementet	74	6	6	13	0	15
Direktoratet	48	3	10	29	3	31
Den ytre etat	44	19	31	6	0	16
Funksj.samv.	14	5	81	0	0	16
Tillitsm. samv.	19	0	75	0	6	21
Troms fiskarlag	5	5	82	7	1	101
Finnmark fiskarl.	0	2	98	0	0	52

Begge disse tabellene viser klare forskjeller mellom tjenestemenn og «klienter» (fiskere) særlig i vurderingen av Fiskarbankens aktuelle utlånspolitikk, men også i vurderingen av hvilke langsiktige virkninger bankens utlånspolitikk bør ha.

Størst er diskrepansen mellom tjenestemennene i Fiskeridepartementet på den ene siden og fiskarlagsformennene i Troms og Finnmark på den andre. Av de 153 fiskarlagsformennene i Troms og Finnmark som vi intervjuet, var det faktisk bare 3 personer som erklærte seg enige i Fiskarbankens prioritering av lån til større fiskefartøyer.

Et spesielt trekk ved tabellene som vi også registrerte i forrige kapittel når det gjaldt synspunktene på fiskeindustriens utvikling, var at tjenestemennene i den «ytre» etat er mer reserverte enn de øvrige tjenestemenn i synet på storbåtprioriteringene. Som nevnt foran, kan dette ha sammenheng med kortere geografisk avstand til fiskerne men forskjellene kan også ha sammenheng med tjenestemennenes sosioøkonomiske bakgrunn. Tjenestemennene i sentraladministrasjonen har en annen sosial og politisk rekruttering enn tjenestemennene i den «ytre» etaten, noe som betyr at ikke bare den geografiske, men også *den sosiale og politiske avstand* kan ha konsekvenser for tjenestemennenes synspunkter og vurderinger. <sup>11)</sup>

Når det gjelder begrunnelsene for disse preferansene, skal vi komme tilbake til dem i et eget avsnitt, der vi skal undersøke dem samlet.

**4.2.2. Eiendomsretten <sup>12)</sup> til fiskefartøyene**

Spørsmålet om hvem som skal ha eiendomsrett til fiskefartøyene har vært et stridsspør-

mål i en årrekke. Loven fra 1950 var forholdsvis klar og entydig: Eiendomsretten til fiskebåtene skulle forbeholdes de aktive fiskerne. Seinere er det kommet nye momenter til. Ved revisjonen av loven i 1956 ble det f.eks. bestemt at også aksjeselskaper og personer som ikke selv er aktive fiskere kan eie fartøyer «når viktige hensyn tilsier det».

Det er Fiskeridepartementet som avgjør hva som er «viktige hensyn».

Problemet er altså om fisket i noen grad skal industrialiseres og fiskerne bli lønnstakere, eller om produksjonsforholdene fortsatt skal preges av en større klasse med sjølsysselsatte fiskere. Det som ser ut til å være en umulighet i jordbruket i dag, nemlig at kapitalinteresser kjøper opp jord og ansetter de tidligere eierne (eller andre) som jordbruksarbeidere, er i ferd med å bli den offisielle målsettingen i fiskeriene.

Spørsmålet er derfor om fiskerinæringen skal legges åpen for «risikovillig» kapital, eller om ressursene fortsatt skal kanaliseres mot tiltak som først og fremst tar sikte på å dekke kystfiskernes krav og behov. I siste instans er det en strid om et prinsipp som blir mer og mer aktuelt, nemlig spørsmålet om *vertikal integrasjon*.

Dette går i korthet ut på at fiskeindustrien ikke begrenser seg til foredling, men utvider sin virksomhet til også å omfatte selve fisket og markedsføringen. Her står interessene steilt mot hverandre, bl.a. fordi spørsmålet om integrasjon er et spørsmål om kontroll av viktige produksjonsprosesser.

I jordbruket har det skjedd en integrasjon *oppover* som har gitt primærprodusentene kontroll over foredling og markedsføring. I fiskeriene har tendensen vært motsatt: Integrasjonen har her skjedd ved at en del av de største foredlingsbedriftene integrerer *nedover*, dvs. de er i ferd med å skaffe seg kontroll over primærproduksjonen, ved å chartre eller ved å kjøpe trålere. I det første tilfellet har integrasjonen skjedd gjennom oppbygging av samvirketiltak som betyr at de ansatte ved foredlingsanleggene er produsentenes funksjonærer. I det andre tilfellet er det omvendt: Her er primærprodusentene i ferd med å gå over fra å være sjølsysselsatte fiskere til å bli lønnstakere, evt. over til arbeid utenom næringen.

På denne bakgrunn stilte vi et spørsmål om hvem som burde ha eiendomsrett til fiskefartøylene. Svarene fordelte seg slik:

**Tabell 4.3.a. Hvem bør ha eiendomsrett til fiskefartøylene?**

Organisasjonsnivå	Aktive fiskere	En del dispensasjoner	Ingen restriksjoner	Total N=100%
Departementet	13	15	74	15
Direktoratet	3	49	40	31
Den ytre etat	6	50	44	16
Funksj.samv.	33	57	10	21
Tillitsm. samv.	81	13	6	16
Troms fiskarlag	64	25	11	101
Finmark fiskarl.	62	35	4	52

Fordelingen viser også her markerte forskjeller mellom tjenestemenn og fiskere. Et klart flertall blant de siste mener at de aktive fiskerne bør eie fiskeflåten, samtidig som bare få mener det bør åpnes helt for «fremmed» kapital. Svarmønsteret blant tjenestemennene er i hovedtrekkene omvendt.

I tillegg ser vi at relativt mange i hver gruppe inntar et mellomstandpunkt, nemlig at det bør være «en viss adgang til dispensasjon» fra det noe ekstreme kravet om at *bare* aktive fiskere skulle ha rett til å eie fiskefartøyer. Dessverre har vi gått for lite inn på dette svaret, slik at de mange nyanser som trolig finnes, ikke kommer fram. Viktigst er det trolig at svargiverne har forskjellige oppfatninger om hvem det bør gis dispensasjoner til. Noen vil ha de store private konsernene i tankene, mens andre vil tenke på kommuner, stat, evt. også på fiskarsamvirkelag.

#### 4.2.3. Situasjonen i landbruket

I forbindelse med spørsmålet ovenfor om synet på eiendomsforholdene i fiskeriene, er det naturlig å trekke en sammenlikning med landbruket. I fiskeriene er det svært få tjenestemenn som støtter et krav om at eiendomsretten til fiskeflåten bør forbeholdes de som selv driver et aktivt fiske. Men hvordan var situasjonen i landbruket?

Fra en parallell intervjuundersøkelse som i noen grad opererer med spørsmål, problemstillinger og svargivere som tilsvarende opplegget av den undersøkelsen vi gjengir i denne rapporten,<sup>13)</sup> skal vi ta med en tabell der man nettopp retter søkelyset mot forholdet mellom sjølsysselsetting og industriell produksjon, mot spørsmålet om landbruksproduktene bør produseres av de «vanlige» selveiende bøndene eller om produksjonen i større eller mindre grad bør skje i «fabrikker» hvor en del av de tidligere bønder kunne få ansettelse som lønnstakere.

Den viktigste forskjellen mellom de to undersøkelsene er at landbruksundersøkelsen ikke har intervjuer med tjenestemenn i sentraladministrasjonen, og at den bare opererer med offentlige tjenestemenn som tilsvarende vi i denne rapporten har plassert i kategorien «den ytre etat».

De øvrige gruppene er noenlunde sammenliknbare. Vi har riktignok i den følgende tabellen ikke delt de faglige tillitsmennene inn etter om de bor i Troms eller Finnmark, men om de er medlemmer i *Norges Bondelag (NBL)* eller i *Norsk bonde- og småbrukarlag (NSB)*.

Når det gjelder svarkategoriene er heller ikke de helt like, fordi det - med det kjennskapet vi på forhånd hadde til landbruket - ikke var særlig relevant på dette tidspunkt å stille spørsmål om full åpning for industrialisering av jordbruksproduksjonen. Vi har følgelig begrenset oss til to svarkategorier, en kategori for de som mente at jordbruksproduksjonen i sin helhet burde forbeholdes de aktive bønder, og en kategori for de som mente at det burde kunne tillates en del fabrikkproduksjon. Svarene fordelte seg slik:

**Tabell 4.3.b. Hvem bør produsere landbruksproduktene?**

Organisasjonsnivå	Forbeholdes aktive bønder	Tillate en del fabrikkproduksjon	Total N=100
Den ytre etat:			
a. Fylkesadm.	76	24	21
b. Herredsagr.	83	17	29
Funksj.samv.:			
a. Nord-Norges Salgslag	100	0	10
b. Meierisamv.	62	38	21
Tillitsm. samv.	77	23	22
Tillitsmenn i NSB	94	6	77
Tillitsmenn i NBL	77	23	22

I tillegg til disse, var det tre intervjupersoner som ikke hadde noen formening om spørsmålet.

Med de forbehold vi redegjorde for ovenfor, viser denne tabellen at eksisterte viktige forskjeller mellom landbruk og fiske i synet på hvordan produksjonen i primærnæringene skulle organiseres - i alle fall på 1960-tallet. Grunnlaget for en slik tolkning ligger i det forhold at et stort flertall blant landbrukstjenestemennene i Troms og Finnmark mener at

landbruksproduksjonen bør forbeholdes aktive bønder, mens de tilsvarende tjenestemenn i fiskerinæringen har et annet syn på det parallelle spørsmål i fiskeriene. Vi ser også at det ser ut til å være visse forskjeller når vi sammenlikner de øvrige gruppene i de to næringene. (Jfr. Inge Sigmund Voll: *Administrasjon og klienter. Jordbrukssektoren. Paper til den 2. nordiske konferanse for statsvitenskap. Helsinki 19.-22. august 1968*).

**4.2.4. Trålgrensespørsmålet <sup>14)</sup>**

Helt fra begynnelsen av 1930-årene og fram til i dag, har det stått strid om trålgrensa. Denne lange striden har resultert i flere «trålerlover», den første i 1936 og den siste i 1971.

Den nåværende loven inneholder en lang rekke detaljerte bestemmelser som ikke er relevante for vår problemstilling. De av bestemmelsene som er relevante, kan sammenfattes slik:

Generelt er det bestemt at trålerne ikke skal kunne fiske innenfor fiskerigrensa som er på 12 nautiske mil. Inntil 31. okt. 1970 er alle norske, danske, svenske, færøyske, engelske og russiske båter unntatt fra forbudet. Bortsett fra et par nærmere presiserte områder utenfor Vesterålen og Troms kan disse trålerne fiske i området mellom 6 og 12 mil.

Norske trålere inntil 300 brutto reg. tonn samt norske båter under 500 BRT som 1. februar 1962 hadde tillatelse til å fiske med trål, fikk i tillegg dispensasjon til å fiske også i beltet mellom 4 og 6 mil. Seinere ble det bestemt at disse «småtrålerne» likevel ikke skulle kunne fiske mellom 4 og 6 mil i de 4 vintermånedene fra 1. november til 1. mars. Dette vinterforbudet gjaldt bare Finnmarkskysten. To områder i Finnmark, Persfjordfeltet og Råsafeltet, ble dessuten holdt utenfor forbudet.

I tillegg er det viktig å være oppmerksom på et forhold som ofte oversees i debatten om trålgrensa. Som nevnt ovenfor diskriminerte de lovbestemmelsene som gjaldt på 60-tallet etter trålernes størrelse. De minste trålerne hadde hatt anledning til å fiske nærmere land enn de større. Det som imidlertid skjedde, uavhengig av selve trålerloven, var at de målreglene som bestemmer trålernes tonnasje ble endret, med det resultat at trålere som i følge de gamle bestemmelsene egentlig skulle ha fisket utenfor 6 mil, i følge de nye tonnasjebestemmelsene likevel fikk adgang til beltet mellom 4 og 6 mil. Et eksempel: Mens en tråler på 115 fot tidligere hadde en brutto-drektighet på 297 BRT, så hadde en tråler på ca. 155 fot i følge de nye bestemmelsene en drektighet på 299 BRT. En 170 fots hekktrå-

ler måles i dag (1971) til ca. 500 BRT, mens de første større hekktrålere på 173 fot ble målt til 790 BRT. Disse nye bestemmelsene fikk store og uforutsette konsekvenser for de områdene som skulle reguleres med hjemmel av trålerloven, trolig uten at konsekvensene ble vurdert da de nye målreglene ble utformet.<sup>15)</sup>

Da vi formulerte problemet i spørreskjemmet måtte vi sammenfatte alle disse detaljerte bestemmelsene til det vi oppfattet som mest sentralt, og resultatet ble slik:

«Småtrålerne under 300 BRT fikk for en tid tilbake igjen forlenget adgangen til å fiske i beltet mellom 4 og 6 mil i sommerhalvåret. Hva er Deres mening om [...] etc.»

På denne måten har vi spurt om standpunktet til det mest ytterliggående alternativet, det alternativet det var størst uenighet om i forbindelse med den komiteinnstillingen som ble offentliggjort våren 1970 (Evensen-utvalget). Svarfordelingen på spørsmålet ble slik:

**Tabell 4.4. Holdninger til trålfiske mellom 4 og 6 mil**

Organisasjonsnivå	For	Havdeling	Mot	Andre svar	Vet ikke	Total N=100
Departementet	67	7	20	9	0	15
Direktoratet	81	3	0	0	16	31
Den ytre etat	75	0	25	0	0	16
Funksj.samv.	19	5	86	0	0	21
Tillitsm. samv.	0	13	88	0	0	16
Troms fiskarlag	27	0	72	0	1	101
Finnmark fiskarl.	8	2	90	0	0	52

Nok en gang kan vi konstatere at tjenestemenn og fiskere i hovedtrekkene inntar motsatte standpunkter i et sentralt fiskeripolitisk spørsmål. Den eneste forskjellen fra de foregående tabeller er at det denne gang er tjenestemennene i Fiskeridepartementet som avviker minst fra klientpreferansene.

Tabellen ovenfor gjelder bare ett aspekt ved trålgrensespørsmålet, nemlig småtrålerens rettigheter. Vi har dessverre ikke stilt noen spørsmål som kunne fange opp de mer detaljerte synspunkter intervjupersonene ellers måtte ha når det gjelder trålgrensespørsmålet, f.eks. for trålerne i de andre størrelsesgruppene. I stedet stilte vi et spørsmål om hvor trålgrensa burde gå for alle trålere sett under ett. Denne spørsmålstillingen er ikke helt god, fordi mange av intervjupersonene viste seg å ha varierende synspunkter på de ulike størrelseskategoriene.

Tross denne svakheten, gir spørsmålet og svarene tilstrekkelig informasjon til at vi finner grunn til å gjengi fordelingen:

**Tabell 4.5. Hvor ville De personlig ha fastsatt fiskerigrensa for trålerne dersom De sto fritt?**

Organisasjonsnivå	12 mil	6 mil	4 mil	Ingen grense	Andre svar	Vet ikke	Total N=100
Departementet	13	27	20	0	27	0	15
Direktoratet	3	10	29	13	32	26	31
Den ytre etat	19	19	44	0	0	19	16
Funksj.samv.	62	29	10	0	0	0	26
Tillitsm. samv.	81	13	0	0	6	0	16
Troms fiskarlag	50	26	17	2	5	0	101
Finnmark fiskarl.	65	29	6	0	0	0	52

Som nevnt ovenfor, skjuler kategorien «andre svar» mange detaljerte synspunkter på trålgrensa for de ulike størrelsesgruppene. Blant de 32 % tjenestemenn i Fiskeridirektoratet som faller i denne kategorien, finner vi folk som er for 4 mils grense for småtrålerne og 12 mils grense for stortrålerne, mens andre går inn for 6 mils grense for stortrålerne og ingen restriksjoner for småtrålerne, osv.

Likevel inneholder tabellen tilstrekkelig med informasjon til at forskjellene mellom tjenestemenn og fiskere også i dette mer generelle spørsmålet blir klart eksponert. Det er et markert flertall blant dem om at det er ønskelig med 12 mils grense for alle trålere, uansett størrelse, et synspunkt som deles av svært få tjenestemenn.

Vi merker oss ellers at noen få personer ikke har vært helt konsekvente i sine svar, om vi sammenlikner svarene i tabell 4.5. med svarene i tabell 4.4. Dette gjelder spesielt fiskarlagsformennene i Troms. Forskjellene i synspunkter mellom tillitsmennene i Troms og Finnmark, kan trolig forklares av at trålernes fiskefelter ligger lengre fra land i Troms enn i Finnmark.

Tabellene ovenfor gjengir svargivernes preferanser når det gjelder valg av handlingsalternativ i en rekke sentrale spørsmål. De neste tabellene gjengir svar på rene «persepsjonsspørsmål». Vi begynte med å spørre om hvem myndighetene, i følge svargiverne, hadde tatt mest hensyn til under behandlingen av trålgrensespørsmålet.

**Tabell 4.6. Hvem har myndighetene tatt mest hensyn til?**

Organisasjonsnivå	Trål	Hensyn til begge parter	Kystflåten	Andre svar	Vet ikke	Total N=100
Departementet	13	33	40	7	0	15
Direktoratet	3	26	55	9	7	31
Den ytre etat	25	19	50	0	6	16
Funksj.samv.	81	10	10	0	0	21
Tillitsm. samv.	81	13	0	6	0	16
Troms fiskarlag	73	15	5	2	5	101
Finnmark fiskarl.	85	12	2	2	0	52

Vi ser av tabellen at det relativt sett er flere tjenestemenn enn fiskere som mener at interessegruppene er likt behandlet, selv om forskjellene her er små. Når det gjelder de som opplever forskjellsbehandling, mener de fleste fiskere at trålerne er blitt favorisert, mens flertallet blant tjenestemennene mener at det er kystfiskerne man har tatt mest hensyn til. Sammenlikner vi disse oppfatningene med de preferansene svargiverne har gitt uttrykk for når det gjelder trålgrensespørsmålet, finner vi at *de som f.eks. mener at trålerne bør få fiske inntil 4 mil samtidig mener at myndighetene har tatt mest hensyn til kystfiskerne*, og omvendt: De som ønsker at trålgrensa skal gå lenger ut enn den gjør i dag, mener at myndighetene til nå har tatt mest hensyn til trålerne og minst hensyn til kystfiskerne. Vi spurte ikke bare om hvem myndighetene *har* tatt mest hensyn til i trålspørsmålet, men også hvem myndighetene *bør* ta mest hensyn til. Svarfordelingen på dette spørsmålet ble slik:

**Tabell 4.7. Hvem bør myndighetene ta mest hensyn til?**

Organisasjonsnivå	Trål	Hensyn til begge parter	Kystflåten	Andre svar	Vet ikke	Total N=100
Departementet	40	13	27	20	0	15
Direktoratet	16	58	0	17	10	31
Den ytre etat	19	31	31	6	13	16
Funksj.samv.	5	19	71	5	0	21
Tillitsm. samv.	0	13	81	6	0	16
Troms fiskarlag	5	23	67	3	2	101
Finnmark fiskarl.	2	15	77	4	2	52

Forestillingen om at de ulike interessegruppene bør behandles likt, fordeler seg noen-

lunde jevnt på alle enheter, bortsett fra i Fiskeridirektoratet, der likebehandlingsideologien har den sterkeste støtten. I Fiskeridepartementet er det en viss overvekt av personer som mener at trålerne bør favoriseres, mens det blant fiskerne, naturlig nok, er et dominerende ønske om at myndighetene bør ta mest hensyn til kystfiskerne. Den forholdsvis store prosenten av tjenestemenn som faller i kategorien «andre svar», har å gjøre med at mange tjenestemenn åpenbart mislikte spørsmålet. Ellers er det kanskje noe overraskende at likebehandlingsideologien slår så sterkt gjennom blant fiskerne (jevnt over ca. 15-20%). Dette kan ha sammenheng med at begrepet likebehandling er et honnørord som mange tar hensyn til i sin «verbale atferd».

Et av de spørsmålene som ofte har satt sinnene i kok blant fiskerne, har å gjøre med redskapskollisjoner mellom trålerne og de faststående redskaper (line og garn). Periodevis hadde dette vært så problematisk at mange kystfiskere hevdet at de ble tvunget til å rømme feltet når det var trålere i nærheten. Andre igjen hevder at det var omvendt: Det er trålerne som hindres i fisket av frykt for å ødelegge faststående redskaper. Påstand står mot påstand, og vi har spurt om hvem det er som plager hvem.

**Tabell 4.8. Hvilke båter er det først og fremst som rømmer feltet?**

Organisasjonsnivå	Trålerne	Kystflåten	Andre svar	Vet ikke	Total N=100
Departementet	20	33	7	40	15
Direktoratet	13	10	32	45	31
Den ytre etat	13	63	13	13	16
Funksj.samv.	14	81	5	0	21
Tillitsm. samv.	0	100	0	0	16
Troms fiskarlag	7	87	3	3	101
Finnmark fiskarl.	2	92	4	2	52

Klientvurderingen går her i samme retning. Det er kystflåten som får de største problemene. Det er kystfiskerne som særlig tvinges til å rømme feltet ved fare for redskapskollisjoner. Når det gjelder tjenestemennene ser vi at nesten halvparten av dem svarer «vet ikke», men også det er jo et svar, som kan bety at spørsmålet faktisk er uinteressant/uvesentlig, eller at tjenestemennene stiller seg likegyldige til problemet. Noen mente trolig også at de manglet tilstrekkelig informasjon til at de kunne uttale seg.

Det neste spørsmålet vi stilte, gjaldt fordelingen av de offentlige støttemidlene til fiskeriene, alt tatt i betraktning.<sup>16)</sup> Det finnes ingen statistikk som kan gi noe tilnærmet riktig bilde av støttemidlenes fordeling på redskapsgrupper og på driftsformer. Det vi var ute etter var det umiddelbare inntrykket svargiverne hadde dannet seg på grunnlag av erfaringer o.l. Svarene fordelte seg slik:

**Tabell 4.9. Hvem nyter mest godt av den offentlige støtten til fiskeriene?**

Organisasjonsnivå	Kystfiskerne	Lik behandlering	Industri/trål	Andre svar	Vet ikke	Total N=100
Departementet	60	13	0	7	20	15
Direktoratet	36	32	3	10	19	31
Den ytre etat	31	19	38	0	13	16
Funksj.samv.	10	33	57	0	0	21
Tillitsm. samv.	0	19	75	6	0	16
Troms fiskarlag	4	17	71	4	4	101
Finnmark fiskarl.	2	27	71	0	0	52

Også her er det slik at det er forholdsvis like mange innenfor hver enhet som mener at de ulike klientgruppene nyter like mye godt av de offentlige subsidiene til fiskeriene. Et relativt stort flertall innenfor hver gruppe mener imidlertid at det skjer en forskjellsbehandling når støttemidlene fordeles: Tjenestemennene i Departement og Direktorat mener at kystfiskerne nyter mest godt av støtten, mens klientrepresentantene mener det er trålrøderne og industriinteressene som skummer fløten av støttetiltakene.

Samtidig spurte vi om hvem som *burde* nyte mest godt av støttetiltakene.

**Tabell 4.10. Hvem bør nyte mest godt av statsstøtten?**

Organisasjonsnivå	Kystfiskerne	Alle behandles likt	Industri/trål	Andre svar	Vet ikke	Total N=100
Departementet	13	20	27	20	20	15
Direktoratet	0	81	0	10	10	31
Den ytre etat	19	25	38	13	6	16
Funksj.samv.	57	38	0	5	0	21
Tillitsm. samv.	56	31	6	6	0	16
Troms fiskarlag	56	34	4	2	4	101
Finnmark fiskarl.	58	38	2	2	0	52

Det kanskje mest karakteristiske ved tabell 4.10., er den likebehandlingsideologien som ser ut til å herske i Fiskeridirektoratet. Når det gjelder tabellen for øvrig, ser vi at det er relativt sett langt flere tjenestemenn enn klienter som sier at de ønsker å premiere industriinteressene med økonomiske fordeler over statsbudsjettet. Vi registrerer for øvrig den høye prosenten av klienter som mener staten burde behandle de forskjellige interessegruppene «likt».

Et siste spørsmål illustrerer hvor ulikt et fenomen oppfattes når det betraktes fra forskjellig ståsted. Som kjent har det vært en god del diskusjon om hvorvidt trålerne egentlig leverer fisk av den samme høye kvaliteten som kystflåten gjør.<sup>17)</sup> Vi spurte derfor om hvem - kystflåten eller trålerne - det er som leverer den beste fisken.

**Tabell 4.11. Hvem bringer den beste fisken på land?**

Organisasjonsnivå	Kystflåten	Like bra	Trål	Andre svar	Vet ikke	Total N=100
Departementet	27	53	7	14	0	15
Direktoratet	23	48	16	3	10	31
Den ytre etat	63	13	19	0	6	16
Funksj.samv.	81	14	0	0	0	21
Tillitsm. samv.	88	13	0	0	0	16
Troms fiskarlag	82	16	2	0	0	101
Finnmark fiskarl.	90	10	0	0	0	52

Det er ikke mange blant svargiverne som mener at trålerne kan konkurrere med kystflåten når det gjelder å bringe kvalitetsfisk til land. De få som mener at trålerne leverer best fisk er stort sett tjenestemenn. Blant tjenestemennene i departementet og direktoratet er det videre et flertall som mener at redskapstypen ikke spiller noen rolle for fiskekvaliteten, mens det store flertall blant fiskere og tjenestemenn i den «ytre» etat anser kystflåten for å levere best fisk. Oppfatningene er igjen meget forskjellige fra gruppe til gruppe, avhengig av hvor i systemet svargiverne befinner seg.

#### 4.2.4. Landingsrett for utenlandske fiskefartøyer<sup>18)</sup>

Det siste av de fire spørsmål vi har med i dette avsnittet om fiskeflåten, er trolig noe mer perifert enn de foregående spørsmål, men likevel sentralt nok - særlig etter at EEC-spørsmålet igjen var blitt aktuelt - til at det er rimelig å ta det med. Spørsmålet gjaldt om

utenlandske trålere skulle gi mulighet til å lande fisk i Norge.

Fra fiskeindustriens side har det vært ytre ønske om en slik landingsrett av hensyn til kapasitetsutnyttelsen i vinterhalvåret, mens fiskernes faglige organisasjoner har gått mot en slik ordning av frykt for de konsekvensene dette kunne få for den norske fiskeflåten. Vårt spørsmål rettet seg mot tre alternativer: Totalt forbud mot landing, en viss dispensasjon fra et totalforbud og tilslutt om adgangen til landing burde utvides betydelig.

Svarfordelingen ble slik:

**Tabell 4.12. Bør utenlandske trålere få lande fisk i Norge?**

Organisasjonsnivå	Totalforbud	Dispensasjonsordning	Utvides betydelig	Andre svar	Total N=100
Departementet	13	53	27	7	15
Direktoratet	3	68	23	6	31
Den ytre etat	13	69	19	0	16
Funksj.samv.	38	57	5	0	21
Tillitsm. samv.	81	19	0	0	16
Troms fiskarlag	70	28	2	0	101
Finnmark fiskarl.	83	17	0	0	52

Alternativet «dispensasjonsordning» er nok såpass diffust at det er grunn til å tro at svar-giverne legger litt varierende betydning i begrepet. Det er mulig at tjenestemennenes definisjoner av «dispensasjon» er av en slik art at de fleste fiskere ville ha oppfattet det som en kraftig utvidelse av landingsretten. Til tross for at spørsmålet vårt derfor ikke er presist nok til å fange inn alle detaljer, viser tabellen likevel klare forskjeller mellom tjenestemenn og fiskere.

Blant klientene er det et klart flertall som går inn for et totalforbud mot utenlandske landingsrettigheter, noen aksepterer en dispensasjonsordning, mens bare et par personer går inn for en sterk utvidelse av landingsretten. Når det gjelder tjenestemennene er tendensen omvendt. Flertallet støtter riktignok kravet om en dispensasjonsordning, men samtidig ser vi at tjenestemennenes preferanser skiller seg vesentlig fra fiskernes.

\*\*\*\*\*

Vi har i det foregående sammenliknet offentlige tjenestemenns preferanser med preferansene hos et par av det offentliges klientgrupper når det gjelder løsningen av sentrale fartøypolitiske spørsmål.

Hovedresultatet av denne sammenlikningen kan kort oppsummeres slik: Det hersker en stor uenighet mellom tjenestemenn og fiskere om hvordan den offentlige politikken bør utformes, om hvordan prioriteringen av ressursene bør skje, om hvilke handlingsalternativer og problemløsninger det haster med å iverksette, og om hvilke langsiktige perspektiver fartøypolitikken bør ha.

Vi skal nå gå nærmere inn på hvordan tjenestemennene begrunner sine standpunkter, både når det gjelder industri- og fartøypolitikken.

### 4.3. Analysen av begrunnelsene

#### 4.3.1. Deskriptive vs. preskriptive argumenter

Vi kan ikke gå inn på alle detaljer ved de problemene som knytter seg til argumentasjonsanalyse. I stedet skal vi begrense oss til å trekke ut av litteraturen det vi finner nyttig for vårt formål, dvs. for analysen av vårt spesielle materiale.

Et vanlig klassifiseringskriterium ved innholdsanalyse av begrunnelser, skiller mellom *deskriptive* og *preskriptive* argumenter.

De deskriptive argumentene lister opp alternativenes konsekvenser, angir årsaker og beskriver prosesser, peker på de forutsetningene som må oppfylles for at konsekvensene  $k_1, k_2, k_3, \dots$ , osv. skal kunne virkeliggjøres ved iverksettelsen av alternativet  $a_n$ . Et deskriptivt argument har altså formen: «Å realisere alternativet  $a_n$  vil føre til konsekvensene  $k_1, k_2, k_3, \dots$ , osv.

Den andre argumentasjonstypen, de preskriptive argumentene, nøyer seg ikke med å si noe om de ulike alternativenes «faktiske» konsekvenser; de sier også noe om hvilke alternativer som er ønskelige, og om hvilke konsekvenser eller målsettinger som bør virkeliggjøres. Et preskriptivt argument har derfor enten formen «alternativet  $a_n$  bør realiseres» eller «konsekvensen  $k_1$  av alternativet  $a_n$  er ønskelig».

Nå er det klart at det kan reises mange innvendinger mot dette skillet mellom deskriptive og preskriptive argumenter, og det er da også ofte blitt gjort. De kunnskapsteoretiske problemene som knytter seg til skillet, er imidlertid uaktuelle i vår analyse fordi alle, eller i hvert fall de aller fleste, av de argumentene vårt materiale inneholder er *preskriptive pr. definisjon*.

Spørsmålene i spørreskjemaet ble, som vi husker, slik formulert at svargiverne først gav uttrykk for sine preferanser m.h.t. hand-



lingsalternativ. Deretter spurte vi hvilke fordeler og ulemper det foretrukne alternativet hadde. I den grad intervjupersonene har vært villige til å svare på spørsmålene (og det har de stort sett vært), er argumentene så å si «dømt» til å være preskriptive. Derfor kan vi begrense oss til å drøfte spørsmålet om hvordan preskriptive argumenter best kan analyseres.

**4.3.2. Torstein Eckhoffs typologi**

En måte å analysere preskriptive begrunnelser på, er beskrevet i en artikkel av Torstein Eckhoff.<sup>19)</sup> Han tar utgangspunkt i to hovedkjennetegn ved begrunnelser:

- (1) om begrunnelsene er *konsekvensorienterte* eller ikke.
- (2) om begrunnelsene gis med eller uten *regelhenvisning*.

Ved å kombinere disse kjennetegnene, får han fram en typologi med fire kategorier begrunnelser.

	Konsekvensorienterte	Ikke-konsekvensorienterte
Regelorienterte		
Ikke-regelorienterte	Våre data	

Når det gjelder de konsekvensorienterte begrunnelsene, er det handlingens konsekvenser som tillegges positiv eller negativ verdi. Disse begrunnelsene kan i mange henseender være innbyrdes forskjellige. Eckhoff uttrykker det slik:

«For det første er det store forskjeller m.h.t. hva som *tillegges verdi*. Undertiden er det å oppnå noe for seg selv, f.eks. å tjene penger, å få eksamen eller bli ansatt i en stilling. I andre tilfelle er referansepunktet et annet individ, man gjør f.eks. noe for å hjelpe en venn eller for å skade en uvenn. I atter andre tilfelle er det en gruppe eller kategori av individer, eventuelt hele menneskeheten, som trekkes inn i bildet. Et eller annet begrunnes f.eks. med at det tjener til å motvirke arbeidsløsheten, maksimere nasjonalproduktet eller å sikre verdensfreden». (s. 32).

En konsekvensorientert begrunnelse kan videre gis enten før/samtidig med at handlingen foretas eller etter at handlingen er gjennomført. I det første tilfellet «vil konsekvensene høre fremtiden til og være gjenstand for forutsigelser», (s. 34). I det andre tilfellet vil begrunnelsen ta sikte på å forsvare eller å kritisere handlingen.

«I en slik etterfølgende begrunnelse vil det undertiden kunne henvises til ting som er skjedd, eller ikke skjedd som følge av handlingen. Man vil m.a.o., istedenfor forutsigelser, få utsagn om begivenheter som er inn-

trådt, og om disses kausalsammenheng med den foregående handling». (s. 34).

Når det gjelder de *ikke-konsekvensorienterte* begrunnelsene så har de, i følge Eckhoff, det negative kjennetegn til felles at verdipremissene ikke knytter seg til handlingens eller avgjørelsens konsekvenser. *Hva* de i stedet knytter seg til kan variere:

«Undertiden knytter de seg til selve *handlingen*. Den karakteriseres f.eks. som god, riktig, korrekt, rimelig eller rettferdig eller som noe man har plikt til, eller som man bør, skal eller må gjøre. I noen tilfelle refererer karakteristikken seg bare til handlingen som sådan, mens det i andre tilfelle også henvises til handlingsmannen, f.eks. «det var riktig av ham å handle slik» eller «min plikt er å [--]».

Slike kortfattede karakteristikker som det er nevnt eksempel på her, kan være det eneste som anføres som begrunnelse, eller de kan være ledsaget av en nærmere redegjørelse for *hvorfor* man anser handlingen som f.eks. «god», «riktig» eller «pliktmessig» (s. 37).

Begrunnelser som ved første blick ser «ikke-konsekvensorienterte» ut, kan imidlertid vise seg å være konsekvensorienterte ved nærmere ettersyn.

«Særlig nærliggende vil det være når handlingen er karakterisert ved ord som f.eks. «nyttig», «hensiktsmessig» eller «formålstjenlig». Men også når ord som f.eks. «god», «rimelig» eller «riktig» er brukt, kan det dreie seg om konsekvensorientert begrunnelse».

På denne bakgrunn presiserer Eckhoff begrepet slik:

«Forutsetningen for å klassifisere en begrunnelse av de her nevnte typer som ikke-konsekvensorientert, er at den kan tolkes som et utsagn om at handlingen *i seg selv*, dvs. uten hensyn til sine konsekvenser, er f.eks. «god» eller «riktig»» (s. 38).

Når de konsekvensorienterte begrunnelsene underforstås, har vi en situasjon med ufullstendig argumentasjon,<sup>20)</sup> og det blir da viktig å gjøre det implisitte eksplisitt. Dette er en vanskelig oppgave, hvor det er mange skjær i sjøen.

Etter å ha understreket at det ofte forekommer blandingsformer av begrunnelsestyper, hvor verdipremissene dels er knyttet til handlingens konsekvenser og dels til andre begrunnelseselementer, konkluderer Eckhoff med at det likevel eksisterer klare forskjeller mellom de rendyrkede former for henholdsvis konsekvensorienterte og ikke-konsekvensorienterte begrunnelser. Han summerer opp forskjellene i tre punkter, hvor særlig det første er relevant for oss:

«Hypoteser om kausalsammenheng inngår som et nødvendig og viktig ledd i konse-

kvensorienterte begrunnelser. Slike hypoteser *kan* forekomme i andre begrunnelser også, men da som regel i tilknytning til begivenheter som *har* funnet sted (f.eks. når skadeforvoldelse anses som betingelse for skyld), ikke i form av forutsigelser av fremtidige begivenheter. Stort sett spiller *normative* relasjoner (krav-plikt forhold o.l.) større rolle enn kausalrelasjoner i de ikke-konsekvensorienterte begrunnelser. De får av denne grunn lett et mindre «vitenskapelig» preg enn de konsekvensorienterte» (s. 41).

Når det gjelder den andre dimensjonen som begrunnelsestypologien bygger på, nemlig om *regelhenvisninger* finnes i begrunnelsene, - og med det menes henvisninger til bestemmelser, lovgivning, forskrifter, ordrer, programmer, råd eller andre anvisninger, eller til faktiske regelmessigheter - så har Eckhoff følgende kommentar:

«Her som ellers er det begrunnelsens eget innhold vi legger vekt på. Vi spør m.a.o. om *regelhenvisninger* finnes i begrunnelsene, *ikke* om regler kan antas å ha virket inn på avgjørelsene, og heller ikke om det faktisk er regelmessigheter i utfallene eller i begrunnelsesmåten ved visse typer av avgjørelser» (s. 43).

Vi trenger ikke her å følge Eckhoffs resonnement videre når det gjelder de ulike typer regelorienterte begrunnelser, fordi det ikke er særlig mange slike begrunnelser i vårt materiale, som vi skal se lenger nede. Vi kan derfor konkludere med at de begrunnelsene vårt materiale inneholder, stort sett faller i den ene av de fire kategoriene i Eckhoffs typologi, nemlig i den kategorien vi kan kalle *konsekvensorienterte* begrunnelser uten regelhenvisning. På denne bakgrunn blir vårt hovedproblem nå å finne fram til et analyseopplegg som i mer detalj kan belyse nettopp denne kategorien av begrunnelser. Etter at det er gjort, skal vi undersøke den restkategorien av begrunnelser som blir igjen når analysen av de konsekvensorienterte begrunnelsene (uten regelhenvisning) er fullført.

#### 4.3.3. Blau & Scott: Qui bono?

Vi går så tilbake til den problemstillingen Eckhoff reiste ved beskrivelsen av de konsekvensorienterte begrunnelsene, nemlig spørsmålet om hva som tillegges verdi. En utdyping og presisering av dette spørsmålet finner vi hos Blau & Scott <sup>21)</sup> - riktignok så indirekte at vi må tillempe deres synspunkter til våre spesielle problemstillinger. Utgangspunktet er det klassifikasjonskriteriet Blau & Scott benytter når de bygger opp sin organisasjonstypologi:

«We propose to classify organizations on the basis of *Qui bono* - who benefits: Which of these four categories (members, owners, cli-

ents, members of society) is the prime beneficiary of their operations? It must be emphasized that the prime beneficiary is not the only beneficiary, for each of the various groups who make contributions to an organization does so only in return for certain benefits received» (s. 42).

Dette klassifikasjonskriteriet antyder fire hovedtyper av organisasjoner:

«Four types of organizations result from the application of our *qui bono* criterion:

- (1) «mutual-benefit associations», where the prime beneficiary is the membership;
- (2) «business concerns», where the owners are prime beneficiary;
- (3) «service organizations», where the client group is the prime beneficiary; and
- (4) «commonweal organizations», where the prime beneficiary is the public-at-large». (S. 43).

For studiet av offentlig administrasjon, er det bare av interesse å se nærmere på de to siste kategoriene: Forvaltningens virksomhet som en kombinasjon av servicetylser til bestemte interessegrupper og ytelser til befolkningen som helhet.

- I det første tilfellet, hvor spørsmålet er å lokalisere den eller de grupper tjenestemennene oppfatter som «prime beneficiary», er framgangsmåten nok så uproblematisk.
- I det andre tilfellet, hvor poenget er å analysere de beslutninger som tar sikte på å tjene «the public-at-large», er situasjonen mer komplisert. Her inneholder de argumentene som skal rettferdiggjøre beslutningene ingen klare referanser til bestemte interessegrupper. Men det er selvsagt ingenting i veien for at slike appeller til «allmeninteressene» gjerne kan dekke over at også disse beslutningene tar sikte på å tjene bestemte særinteresser.

I tillegg til en analyse av de argumentene som åpenbart gir uttrykk for å tjene særinteresser, er det altså behov for også å analysere de begreper og teorier som appellene til «allmeninteressene» veves inn i. Vi tenker her spesielt på begreper som «effektivitet», «rasjonalitet», o.l. Disse begrepene forutsetter en teori om rasjonalisering, og de eksplisitte og implisitte forutsetningene i denne teorien er det viktig å være klar over om vi skal kunne få en god forståelse av de strukturelle endringene i samfunnet. Dette spørsmålet kommer vi tilbake til lenger nede.

For å summere opp: Vårt materiale inneholder hovedsakelig én type av preskriptive begrunnelser: Konsekvensorienterte begrunnelser uten regelhenvisning.

Når det gjelder disse konsekvensorienterte begrunnelsene, fant vi at også de kunne

deles inn i to underkategorier: (1) begrunnelser med klare klientreferanser, og (2) begrunnelser med referanse til «det almene beste». Vi skal se på begge disse begrunnelsestypene.

- I det første tilfellet har vi altså undersøkt om argumentene for et handlingsalternativ lister opp fordeler for noen av interessegruppene i fiskerinæringen, og dersom dette viste seg å være tilfelle - *hvilke* interessegrupper som i følge tjenestemennene bør nyte godt av de offentlige tiltakene.
- I det andre tilfellet er det vanskeligere å få øye på bestemte interesse- eller klientgrupper: Her er det ikke først og fremst hensynet til særinteressene som bør tjene som rettesnor ved valg av handlingsalternativ, men snarere hva vi med Blau og Scott kunne kalle for «common-weal» - argumenter som indikerer at det er «hele samfunnet», «alle» interessegrupper, «hele næringen», «hele folket», o.l. som skal nyte godt av den offentlige politikken på den enkelte sektor. I denne gruppen av argumenter tar vi også med en lang rekke teknisk-økonomiske argumenter. Disse argumentene er på mange måter nokså problematiske, fordi de ofte inneholder implisitte og uformulerte «klientpreferanser». Mange av dem faller i den gruppen Knut Midgaard<sup>23)</sup> har kalt «stikkordsargumenter», som vil kreve en grundig teoretisk begrepsanalyse om argumentene som skal forstås til bunns.

I tillegg til dette har vi som nevnt også en del argumenter som det av forskjellige grunner har vært umulig å klassifisere med de kriteriene som det er vanlig å benytte ved argumentasjonsanalyse.

#### 4.3.4. Klienter og strukturendringer

Vi har nå kommet til det punkt i gjennomgåelsen, at vi konkret kan se på begrunnelsene i våre intervjudata, først de klientorienterte begrunnelsene.

Som beskrevet flere ganger i teksten foran, eksisterer det mange interessegrupper og mange aktører i fiskerinæringen. Tjenestemennene er et ledd i et beslutningssystem der forvaltningen bare er ett element. De problemstillingene vi har tatt opp i undersøkelsen, er av en slik art at problemene for enkelte av disse interessegruppene faller utenfor opplegget av undersøkelsen. I hovedtrekkene kan vi si at vi har konsentrert oppmerksomheten om de spørsmål som har å gjøre med strukturendringene i retning av industriell stordrift både på land og på sjø, dvs. endringene bort fra et nokså ensidig kystfiske (ofte basert på sjøsysselsetting og yrkeskombinasjoner), og over mot et intensivt trålfiske kombinert med en konsentrert lokalisering

av relativt store fryserier, hvor situasjonen ofte er preget av vertikal integrasjon.

Det vi altså tar sikte på å undersøke, er noen av de forholdene som har sammenheng med at industrialiseringen av fiskerierne er i ferd med i noen grad å fortrenge den tidligere dominerende gruppen av sjøsysselsatte kystfiskere.

I det konfliktmønsteret disse strukturendringene har skapt, er det hensynet til i alt fem forskjellige interessegrupper som preger de begrunnelsene som gis for de ulike offentlige beslutningene. Disse fem interessegruppene har vi kalt:

- Fiskeindustrien
- Fiskeindustriarbeiderne
- Trålrederne
- Trålmannskapene
- Kyst- og bankfiskerne.

Den siste gruppen er den numerisk sett helt dominerende.

I tillegg til disse fem interessegruppene, som alle eksisterer side ved side i dag, er det i begrunnelsene også inkorporert hensynet til «fremtidige» interessegrupper som tjenestemennene «tenker» seg når virkningene av den offentlige fiskeripolitikken har slått gjennom for fullt. Her finner vi først og fremst to «hensyn»: Hensynet til «framtidige trålprosjekter», og hensynet til en framtidig (strukturrasjonalisert) fiskerbefolkning».

I regnskapet nedenfor, slår vi det første av disse to hensyn sammen med hensynet til «trålrederne», mens vi opprettholder en egen kategori av «hensyn» når det gjelder den strukturrasjonaliserte fiskerbefolkningen.

Dermed får vi i denne delen av analysen å gjøre med i alt seks kategorier av klientorienterte og konsekvensorienterte begrunnelser, som vi nå skal se på fordelingen av.

#### 4.3.5. Noen praktiske kodeproblemer

Det byr selvfølgelig på mange praktiske problemer å stille opp en oversikt som viser fordelingen av de argumentene som er benyttet av de 62 tjenestemenn vi har intervjuet. Vi husker at det var valget av fire bestemte problemløsninger vi ba tjenestemennene om å begrunne. I prinsippet skulle vi dermed få i alt  $62 \times 4 = 248$  argumenter å klassifisere. I tillegg til dette spurte vi om det foretrukne alternativet hadde flere fordeler ut over det som først ble nevnt. En del av svargiverne har altså begrunnet sine standpunkter med mer enn et argument. På den andre siden finnes det svargivere som på noen av spørsmålene ikke har gitt begrunnelser i det hele tatt. Antallet argumenter å analysere avviker derfor

noe fra de 248 argumentene som materialet formelt sett skulle inneholde.

Utover dette kommer det forhold at det rett og slett er vanskelig å plassere en del av argumentene i de kategoriene vårt analyse-skjema legger opp til. Dette er en vanskelig-het som rammer all argumentasjonsanalyse. Før vi gjengir de viktigste tabellene, har vi funnet det riktig å sette opp ei liste med eksempler på typiske argumenter innenfor hver klasse av hensyn som svargiverne nevner i sine svar. Denne lista illustrerer konkret hvilken mening som ligger til grunn for klassifiseringen av begrunnelsene.

#### 4.3.6. Hovedtyper argumenter; de 10 kategoriene som brukes i tabell 4.13.

- (1) Positive konsekvenser for fiskeindustrien:
  - (a) Fryseriene får en mer kontinuerlig produksjon.
  - (b) Dette vil tilføre industrien råstoff i fiskefattige perioder.
  - (c) Trålerne skaffer jevnere tilførsel av råstoff til industrien.
- (2) Positive konsekvenser for trålerflåten:
  - (a) Småtrålerne ville ikke klare seg om de ble stengt ute.
  - (b) Disse trålerne kan ikke gå lenger ut (enn 6 mil).
  - (c) Vi må ta hensyn til småtrålerne. Klimatiske forhold gjør at småtrålerne bare kan drive slik. Lønnsomheten avhenger av dette.
- (3) Positive konsekvenser for fiskeindustriarbeiderne:
  - (a) Sysselsettingsforholdene ved anleggene sikres.
  - (b) Trålerne er nødvendige for å sikre arbeidet og næringsgrunnlaget for disse strøk.
  - (c) Trålerne sikrer stabile arbeidsplasser i filetindustrien, jfr. Hammerfest.
- (4) Positive konsekvenser for mannskapet på trålerne:
  - (a) Vi kan ikke ta vekk eksistensgrunnlaget for disse fiskerne.
  - (b) Inntektene er nødvendige for disse fiskerne. De må få fiske hvor forekomstene er.
- (5) Positive konsekv. for kyst- og bankfiskerne:
  - (a) Fiskarbanken bør yte mer til de små båter. Mange steder klarer disse seg meget godt.
  - (b) Trålerne kan fortrenge kystflåten: De beste fiskefeltene er akkurat i dette beltet, jfr. Berlevåg.
  - (c) Trålerne ødelegger bunnforholdene, noe som er mest til skade for folket som bor langs kysten.
- (6) Hensynet til en framtidig, strukturrasjonalisert fiskerbefolkning:
  - (a) Sosiale hensyn: Det er en fordel å arbeide på større og bedre båter. Dette gir større sikkerhet i yrket og mer stabile inntekter.
  - (b) Det blir bedre fortjeneste for fiskerne og for næringen totalt sett.
  - (c) Det blir bedre bekvemmeligheter og større trivsel ombord for fiskeren.
- (7) Rene teknisk-økonomiske hensyn:
  - (a) Trål er en rasjonell måte å fiske på.
  - (b) Det er her fisket står. Trålerne gir høyere effektivitet og bedre fangst.
  - (c) Rasjonelle hensyn: Fisken må hentes lenger borte.
- (8) Hensynet til en gitt, uunngåelig «utvikling»:
  - (a) De store enhetene er så kostbare at fiskerne bare i få tilfelle kan finansiere dem, jfr. stortrålere, fabrikkskip o.l.
  - (b) De store enhetene krever kapital utenfra.
  - (c) Redervirksomheten tvinger seg fram på grunn av den store kapital som kreves.
- (9) Diverse kombinasjoner av (1) - (8):
  - (a) Flere trålere vil sikre produksjonsanleggene kontinuerlig tilgang på råstoff, samt gi større lønnsomhet for fiskerne selv.
  - (b) En strukturendring her (fiskeflåtens sammensetning) gir større tilgang på fisk til industrien. Dessuten: Samfunnsøkonomiske fordeler og fordeler for fiskerne som på denne måten får større arbeidsstabilitet og høyere lønn.
  - (c) Trålerne gir en jevnere tilførsel av fisk til fiskeindustrien. Kapasitetsutnyttelsen blir kolossalt ujevn uten trålere. Sysselsettingen bedres. Småtrålere som ikke får denne retten, (til å fiske mellom 4 og 6 mil), passer dårlig til fiske lenger ute.
- (10) Argumenter som det har vært vanskelig å klassifisere:
  - (a) Vi bør ikke stille prognoser som tar sikte på lang tid. Forholdene endrer seg, og prioriteringen bør derfor være tidsbestemt, og stadig endre seg.
  - (b) Det er behov for størst mulig frihet i norsk næringsliv. Derfor bør vi slippe til også utlendingene her i Norge.
  - (c) Vi må satse på det hensiktsmessige, dvs. både/og.

I tabellen tabell 4.13. finnes en oversikt over samtlige begrunnelser som blir benyttet av de tjenestemennene vi har intervjuet.

Tabell 4.13. må imidlertid leses med forsiktighet. Klassifiseringen av argumentene er i en viss grad basert på skjønn, andre ville trolig ha klassifisert svarene på en annen måte. Til tross for at tabellen derfor bare representerer et omtrentlig bilde av de begrunnelsene tjenestemennene har gitt for sine standpunkter, mener vi den gir et i hovedtrekkene korrekt bilde av situasjonen. Det er *tendensen* i materialet, og ikke detaljene, som er interessant.

De viktigste funnene kan oppsummeres slik:

- (1) Det er flere begrunnelser som går på rene klienthensyn (kategoriene 1-6), enn det er «common-weal»-begrunnelser (kategoriene 7-8).
- (2) Blant de klientorienterte begrunnelsene er det hensynet til fiskeindustrien som dominerer. Dette understrekes ytterligere ved at kategori 9 (diverse kombinerte hensyn) inneholder referanser til fiskeindustrien, i langt større utstrekning enn andre hensyn.
- (3) Blant de øvrige klientorienterte begrunnelser tillegges hensynet til trålerne og hensynet til den eksisterende fiskerbefolkningen omlag samme vekt. De tre siste hensyn teller relativt lite.
- (4) Det totalbildet vi sitter igjen med er derfor at det er andre hensyn enn hensynet til den eksisterende fiskerbefolkningen som teller for fiskerietatens tjenestemenn når de vurderer situasjonen og framtidssiktene i fiskeriene.

Dette resultatet understrekes ytterligere når vi slår en del beslektede kategorier sammen, og stiller dem opp mot det som hele tiden er det «avvikende» argument i begrunnelsene: Hensynet til den eksisterende fiskerbefolkningens økonomiske og politiske interesser. I tabellen nedenfor har vi slått sammen kategoriene 1-4 og 6-8 som alle inneholder argumenter som i en eller annen forstand er generert av den pågående industrialiseringsprosessen i fiskeriene. Alle disse argumentene forutsetter at strukturendringene er gode og/ eller nødvendige. På den andre siden har vi hensynet til den eksisterende fiskerbefolkningen, som rett og slett dreier seg om det er de politiske interessene til det store flertall yrkesutøvere på kysten som skal bestemme utformingen av den offentlige politikken eller ikke.

**Tabell 4.13: Argumenter etter hvilke politiske, sosiale eller økonomiske hensyn som ligger til grunn for valget av handlingsalternativ:**

Organisasjonsnivå	1 Hensynet til industrien	2 Hensynet til trålerflåten	3 Hensynet til fiskeindustriarbeidere	4 Hensynet til eksisterende trålermannskaper	5 Hensynet til eksisterende fiskerbef.	6 Hensynet til en framtidig strukturalt rasjonalisert fiskerbefolkning	7 Teknisk-administrative hensyn	8 Hensynet til en nødt og nødvendig utvikling	9 Diverse kombinasjoner av 1-8	10 Vet ikke Tvil Uklar	11 Svar i alt
Departementet	17	3	0	0	7	2	8	5	11	7	60
Direktoratet	27	6	3	1	1	3	23	20	11	29	124
Den ytre etat	17	6	4	0	8	1	4	5	15	4	64
Sum	61	15	7	1	16	6	35	30	37	40	248

**Tabell 4.14. Begrunnelsene dikotomisert: Antall argumenter**

Organisasjonsnivå	Hensyn generert av industrien	Hensyn generert av fiskeribefolkningen	Vet ikke	Totalt
Departementet	46	7	7	60
Direktoratet	94	1	27	124
Den ytre etat	52	8	4	64
Sum:	192	16	40	248

Også her ser vi at hensynet til fiskerne blir trent i bakgrunnen når fordelene ved den offentlige fiskeripolitikken skal uttrykkes. Det er faktisk slik at ingen av de fiskeripolitiske tiltakene vi har stilt spørsmål om, blir begrunnet ut fra hensynet til fiskernes interesser. Det lille antall enkeltpersoner som har begrunnet sine synspunkter ut fra hensynet til den kvantitativt sett dominerende gruppe av eksisterende fiskere, forkaster stort sett de alternativene som i dag utgjør den aktuelle fiskeripolitikken. Argumentene i kategorien «hensynet til den eksisterende fiskeribefolkning» lister i hovedtrekkene opp fordeler som angivelig kunne oppnås om man valgte andre fiskeripolitiske alternativer enn de som foretrekkes i de offentlige dokumenter og av de offentlige tjenestemenn.

**4.3.8. «Testende» hensyn**

I spørreskjemaet hadde vi ikke bare med spørsmål om positive hensyn som blir lagt til grunn for fiskeripolitikken. Vi hadde også med spørsmål som tok sikte på å kartlegge hvilke *ulemper* den konkrete fiskeripolitikken kunne tenkes å ha for de ulike interessegruppene i næringen. Tankegangen var altså at selv om et tilfredsstillende alternativ har en rekke positive konsekvenser, kunne det likevel hende at de foretrukne alternativene i tillegg til sine positive virkninger, også hadde persiperte negative virkninger. Derfor stilte vi i forbindelse med tre av de fire hovedproblemene vi har gjennomgått i det foregående (trålgrensa, Fiskarbanken og eiendomsretten til fiskefartøyer), også spørsmål om de foretrukne alternativene hadde noen slike negative konsekvenser.

Ved kodingen av de negative konsekvensene av fiskeripolitikken som tjenestemennene forestiller seg, har vi begrenset antallet kategorier nokså mye, idet vi har lagt hovedvekten på hvorvidt tjenestemennene nevner eventuelle ulemper for den eksisterende fiskeribefolkningen eller ikke.

Grunnen til denne begrensningen er: Når det gjaldt de genererende hensyn så vi at kyst- og bankfiskerne faller utenfor det som oppfattes som relevant. Spørsmålet nå er om disse også når det gjelder de mer negative virkninger, faller utenfor rammen av de konsekvensene tjenestemennene oppfatter som så betydningsfulle at de bør tillegges en viss - om enn sekundær - vekt i utformingen av den offentlige virksomheten.

**Tabell 4.15. Har valget av alternativ noen negative konsekvenser for den eksisterende fiskeribefolkningen?**

Organisasjonsnivå	Ja	Nei	Vet ikke Tvil	Svar i alt
Departementet	13	26	6	45
Direktoratet	24	42	27	93
Den ytre etat	19	23	6	48
Total:	56	91	39	186

Det framgår av tabellen at et flertall blant de tjenestemennene vi har intervjuet ikke oppfatter noen negative virkninger for kyst- og bankfiskerne av de fiskeripolitiske alternativene de foretrekker når det gjelder trålgrensespørsmålet, Fiskarbankens utlånspolitikk og utvidelsen av eiendomsretten til fiskefartøyer. Dette understrekes også av at en rekke av de svarene som er kodet i kategorien «ja» i tabellen ovenfor, inneholder formuleringer som disse:

- «Det er en viss fare for øking av brukskollisjoner, men vi har hatt lite av det»
- «Det er visse ulemper for de tradisjonelle fiskeryrkene, men dette er et lite viktig argument»
- «Alternativet har ingen skadevirkninger, unntatt for sommerfiskerne»
- «Kanskje storkapitalen blir for dominerende - har liten tro på det», osv.

Vi mener på bakgrunn av denne gjennomgåelsen å kunne konstatere at tjenestemennene - i likhet med det dokumentariske materialet - for det første i liten grad begrunner sine fiskeripolitiske preferanser ut fra hva som måtte være fordelaktig sett fra fiskernes synsvinkel. Spørsmålet om hva som er i fiskernes interesse tas ikke med som premiss i de vurderingene tjenestemennene gir av konsekvensene av de forskjellige fiskeripolitiske alternativene vi har rettet oppmerksomheten mot. Fiskernes økonomiske interesser tjener ikke som genererende hensyn i tjenestemennenes modeller av virkeligheten og av fremtiden.

For det andre viste gjennomgåelsen at hensynet til fiskerne heller ikke teller noe

særlig når alternativenes *negative* virkninger regnes opp. Hensynet til fiskerne er like lite et «testende» hensyn som det er et «genererende» hensyn i de virkelighetsmodeller som tjenestemennene i fiskerietaten orienterer seg ved hjelp av. Fiskerietaten er i liten grad en «klientorientert» etat, om man med klienter mener det store flertall av yrkesutøvere i næringen. Ofte finner vi imidlertid en direkte negativ holdning til disse klientene:

«Det er sjarkene som fører til avfolkning. Fortsetter vi med småbåtene blir i alle fall Finnmark avfolket». [...] «Vi må få vekk de kombinerte fiskerne, slik at vi slipper å kaste bort kapital».

Til tross for at intervjumaterialet viser at tjenestemennene praktisk talt ikke begrunner sine preferanser ved å vise til hvilke fordeler de aktuelle fiskeripolitiske alternativene har for den eksisterende fiskeribefolkningen, så minner vi om at det dokumentariske materialet som vi gjennomgikk foran, hadde en enda mer entydig begrunnelsesstruktur. Også der falt hensynet til fiskeribefolkningen utenfor de hensyn som i følge dokumentene burde generere politisk handling.

*Vi har foretatt en opptelling av begrunnelsene i det dokumentariske materialet som viser at ingen av standpunktene til utbyggingen av fiskeflåten ble begrunnet med hensyn som burde tas til den eksisterende fiskeribefolkningen, noe som altså betyr at fiskeribefolkningen faktisk ikke ser ut til å levere noen av beslutningspremissene - verken genererende eller testende - til denne delen av den generelle fiskeripolitikken.*

I stedet dominerer en rekke andre hensyn også i det dokumentariske materialet, hvor mønsteret stort sett er det samme som det vi fant i intervjumaterialet. Også i det dokumentariske materialet er det hensynet til fiskeindustrien som får brorparten av beslutningstakernes oppmerksomhet. Nesten alle dokumenter nevner hensynet til fiskeindustrien som det viktigste eller som et av de viktigste premisser for utbyggingen av fiskeflåten.

Dessuten - i tillegg til de hensyn som bør tas til fiskeindustrien - nevner de fleste dokumenter et eller flere argumenter som går på andre hensyn enn de krav fiskeindustrien setter til den offentlige politikken. Viktigst blant disse er hensynet til trålerne og hensynet til fiskeindustriarbeiderne (hver av disse nevnes i halvparten av dokumentene). Bare få dokumenter trekker fram slike ting som hensynet til trålmannskapene, teknisk-økonomiske hensyn, den «uunngeelige» utviklingen, eller hensynet til det vi har kalt «en

framtidig strukturrasjonalisert fiskerbefolkning».

*Ingen av dokumentene inneholder argumenter som kan tyde på at den eksisterende fiskeribefolkningen leverer genererende premisser som myndighetene legger til grunn for sine valg av alternativer når det gjelder utbyggingen av fiskeflåten.*

Dette fraværet av forsøk på å legitimere politikken utad i de yrkesgrupper som blir mest berørt av fiskeripolitikken, aktualiserer mange vesentlige spørsmål som vi ut fra våre data ikke kan gå nærmere inn på. Det gjelder f.eks. den rolle de politiske partene, de faglige og økonomiske organisasjonene osv., har som konfliktløser på et så kontroversielt område som fiskeripolitikken er. Så mye om de klientorienterte begunnelsene.

#### 4.3.9. De teknisk-økonomiske argumentene

Som vi husker fra tabell 4.13. var ikke all argumentasjon i materialet slik formulert at en enkelt interessegruppe i fiskerinæringen ble oppfattet som «prime beneficiary» av tjenestemennene. En rekke argumenter var helt uten slike klientpreferanser. Disse argumentene inneholdt i stedet en type begrunnelser som vi foreløpig har kalt «commonweal»-argumenter, og som omfatter kategoriene 7 og 8 i tabell 4.13. Vi skal nå se litt nærmere på disse.

Det er to nøkkelbegreper som ser ut til å gå igjen i alle argumenter, nemlig begrepene «effektiv» og «rasjonell»: Fiskerinæringen må bli mer effektiv og mer rasjonell, og det kan den bare bli dersom næringen gjennomgår en nødvendig strukturendring når det gjelder produksjonsanleggenes lokalisering og størrelse, fiskeflåtens sammensetning og når det gjelder bosettingsstrukturen. Alt er galt i dag. Fiskerinæringen er ikke «effektiv», men den kan bli det dersom staten hjelper næringslivet med kapital og lovgivning, dvs. dersom den offentlige politikken legges opp med strukturendring som langsiktig målsetting.

I dette avsnittet skal vi først kortfattet drøfte begrepet «rasjonalisering», og deretter skal vi undersøke det praktiske innholdet i begrepet.

#### 4.3.10. Litt om begrepet «rasjonalisering»<sup>23)</sup>

Det er en allment akseptert definisjon at en handling eller en beslutning, en produksjonsprosess eller en organisasjonsform, er rasjonell eller effektiv når de virkemidlene som velges i størst mulig grad bidrar til å realisere

en på forhånd gitt målsetting. Det «rasjonelle» er altså noe som først og fremst er knyttet til de *midlene* som benyttes, og ikke til de målene som skal realiseres.

Dette betyr at man kan finne fram til rasjonelle virkemidler dersom man *søker* etter gode alternativer og velger det beste, og vel og merke dersom noen først har fastsatt hvilke resultater virkemidlene bør produsere. Dette betyr at det ikke lar seg gjøre å finne fram til hva vi kunne kalle «rasjonelle målsettinger». Begrepet «rasjonell målsetting» er meningsløst, uten innhold. Det betyr ingenting.

Men dette innebærer i sin tur at den «rasjonaliseringen» som nå pågår i de fleste bransjer, bare kan fortone seg som «rasjonell» dersom målsettingene er gitt. Det ville ikke være noe prinsipielt i veien for at andre målsettinger enn de som dominerer i dag, kunne legges til grunn for en alternativ rasjonalisering, som ville være mer akseptabel ut fra andre interessegruppers premisser.

#### 4.3.11. Litt om begrepet effektivitet

Denne oversikten over begrepet rasjonalisering, leder over til spørsmålet om hvilke overordnede målsettinger den offentlige politikken i dag søker å virkeliggjøre, og til behovet for konkret å analysere spørsmålet om hvordan disse målene operasjonaliseres og brukes innenfor rammen av den aktuelle fiskeripolitikken.

Den følgende drøftelsen tar ikke sikte på å gi noen grundig oversikt over de problematiske sidene ved landets økonomiske politikk. Likevel vil gjennomgåelsen illustrere noen hovedpoenger. Vi skal ta utgangspunkt i et foredrag av dosent Hans Heli: «Mål og midler i fiskerinæringen»,<sup>24)</sup> som synes å uttrykke de konvensjonelle sosialøkonomiske problemoppfatningene.

Heli starter med en sammenlikning mellom industrien og fiskerinæringen, og hevder at dersom fiskerinæringen skal klare å følge med, «må den sette opp som sin målsetting å følge med og nå igjen den produktivitet som i dag kan oppvises innen norsk industri». Etter at han har beregnet faktorinntekten for industri og fiske, og etter å ha sammenliknet norsk og utenlandsk fiske, konkluderer dosent Heli med at «vi må derfor si at fisket for tiden bare er halvparten så effektivt som industrien».

Deretter stilles spørsmålet om årsakene til denne lave «effektiviteten». Etter å ha forkastet påstander om at fiskerne kjøper sine driftsmidler for dyrt, og om at fiskerne får for lav pris på sine produkter, holder Heli fast

ved at det åpenbart er noe «fundamentalt forskjellig i effektiviteten» (s. 18).

Den målsettingen som springer ut av dette ønsket om «en betingelsesløs» effektivisering, blir formulert som et ønske om «et større kvantum pr. sysselsatt», noe som i følge dosent Heli kan oppnås «ved at flere ting gjøres samtidig»: Man må få en mer effektiv redskap og anvendelse for disse ved større båter, fremfor alt må man sørge for å få en reduksjon av antall fiskere, og en konsentrasjon av produksjonen omkring større fartøyer som bedre er tilpasset de fiskerier vi er henviset til. Altså: Mål og midler som i hovedtrekkene synes å være identiske med myndighetenes nåværende fiskeripolitikk.

#### 4.3.12. Den teknisk-økonomiske argumentasjon

Det er de siste årene blitt reist en rekke innvendinger mot den teknisk-økonomiske argumentasjonen som kommer til uttrykk i dosent Helis resonnement. Innvendningene kan summeres opp i to punkter:

For det første er det grunn til å tvile på om økonomenes middel/mål-modeller faktisk er rasjonelle på sine egne premisser. Det er ikke sikkert at de virkemidlene som velges av myndighetene, gir de resultatene man håper på. Denne tvilen gjelder særlig påstandene om at en effektivisering av fangstmetoder o.l. vil føre til en jevnere råstofftilførsel til fryseriene, men også om stordrift - når alt kommer til alt - gir større bedriftsøkonomisk lønnsomhet, enn en «rasjonalisering» basert på et tilnærmet vedlikehold av den eksisterende bosetting og næringsstruktur ville ha gitt.

For det andre kan det kanskje hevdes at selv om økonomenes middel/mål-modeller skulle vise seg å være realistiske på kort sikt, så vil beslutninger basert på disse modellene, på litt lengre sikt kunne ha så mange negative og uforutsette konsekvenser, at den kortsiktige vinningen undergraves av den langsiktige spinningen.

Dette problemet er i dag blitt akutt innenfor *sildefiskeriene*, der de effektive fangstmetodene sammen med en ukontrollert investeringspolitikk, etter manges oppfatning har ødelagt de tradisjonelle sildestammene så «effektivt» at norske kraftblokknurpere nå må til den sydlige halvkule for å drive «lønnsomt» fiske. Liknende forhold kan vi komme til å oppleve i torskfiskeriene dersom målsettingen fortsatt skal være «et større kvantum pr. sysselsatt». Fiskeriene er ennå et høstningsbruk, noe som betyr at mange fiskeripolitiske beslutninger bør forutsette at havet har begrensede ressurser.



De uforutsette konsekvensene av en konsekvent effektiviseringspolitikk, har også en tredje side. Effektiviseringen av fisket kan ikke bare skape ubalanse i havets økologiske miljø. Effektiviseringen kan trolig også skape sosiale problemer i årene framover som det i dag kan være vanskelig å redegjøre for. Antydningssvis vil et forfall av lokalsamfunn langs kysten kunne føre til undersysselsetting, til unødvendig trygdeforbruk og til pendling som ikke er i samsvar med de norske velferdsmålene.

Ellers kan rasjonaliseringen av en bransje også få politiske konsekvenser, ved at «rasjonaliseringsprosessen» langsomt endrer forholdet mellom gruppene i fiskerinæringen.<sup>25)</sup> Den eksisterende fiskeribefolkningens politiske styrke avhenger bl.a. av dens tallmessige styrke, og med en sterk reduksjon av antallet sjølsysselatte fiskere blir det mindre og mindre grunn for myndighetene til å ta hensyn til denne gruppen av yrkesutøvere. Den vertikale integrasjon, dvs. sammenkoblingen av fiskeflåte og foredlingsanlegg, virker på samme måte.

Hensikten med et slikt organisasjonsprinsipp som vertikal integrasjon er kanskje ikke først og fremst kostnadsbesparelser eller «effektivitet», men å «reducere usikkerhet», og usikkerheten i dag for industrien er bl.a. den innflytelse og de ressurser fiskeribefolkningen fortsatt har gjennom sine organisasjoner, gjennom lovverket, og ikke minst på grunn av de eksisterende produksjonsforholdene. En reorganisering av fiskerinæringen kan altså få konsekvenser, ikke bare når det

gjelder lokalisering av fiskeindustri, strukturen i fiskeflåten og bosettingsstrukturen, men også når det gjelder spørsmålet om generell politisk innflytelse i samfunnet.

#### 4.3.13. Om å ta «utviklingen» som gitt

Vi så i tabell 4.13. at ganske mange argumenter var slik formulert at de åpenbart tok endringsprosessene i fiskeriene som gitt. Den utviklingen vi ser så mange konkrete uttrykk for, og som er behandlet i det foregående, blir oppfattet - ikke først og fremst som ønskelig - men som nødvendig og uunngåelig. Forandringene blir oppfattet som uproblematiske for tjenestemennene - strukturendringene blir ikke oppfattet som et politisk stridsspørsmål, men som et gode som blir realisert om myndighetene oppfyller de krav «utviklingen» stiller, dvs. som de krefter og interesser stiller som er sterke nok til å definere «utviklingen».

Denne argumentasjonstypen er beslektet med de teknisk-økonomiske retorikk som vi gjennomgikk i forrige avsnitt, dels i den forstand at tjenestemennene ser seg som bestyrere av et apparat hvis «effektivitet» er det eneste mål på suksess. Dels plasserer de seg innenfor en på forhånd konstituert rasjonalitet og aksepterer på forhånd fastlagte mål. Og dermed tilsløres en grunnleggende kjenngjerning, nemlig at «det bestående system er en samling valg som bestemmer løsninger, formål, en hel livsmodell på bekostning av andre valg, andre formål»<sup>26)</sup>

I kap. 5, og kap. 6, kommer vi tilbake til disse problemstillingene.

**Fotnoter kap. 4:**

1. Dokumenter som det er henvist til i forrige kapittel, gjentar vi ikke referansene til her.
2. Det er verdt å legge merke til at begrepet «fiske» her ikke refererer til den vanlige nordnorske fiskeren, men til en framtidig, strukturasjonalisert yrkesutøver med helt andre kjennetegn enn de flertallet av dagens fiskere har.
3. For at dokumentasjonen skal være mest mulig fullstendig, skal vi her også ta med hovedsynspunktene i de øvrige stortingsmeldingene om virksomheten i Distriktenes Utbyggingsfond, de to utredningene som vi nevnte i forrige kapittel samt korte utdrag fra et par av langtidsprogrammene i denne perioden.

(a) Om virksomheten i Distriktenes utbyggingsfond i 1962:

Meldingen skisserer sin oppfatning av fiskerieringens hovedproblem slik:

«Et av hovedproblemene for denne industri er som kjent at råstofftilgangen både er utilstrekkelig totalt sett og sterkt ujevnt fordelt over året. Det vil derfor være et vesentlig bidrag til lesning av fondets oppgaver om denne grunnsvakhet ved den norske fryseriering kan avbøtes». (s. 49).

Visse endringer i fiskeflåten sammensetning kan, i følge meldingen, bidra til å redusere dette problemet:

«Styret mener det er uomtvistelig nødvendig å gå videre med utbyggingen av trålerflåten. Det vil dessuten være ønskelig med en sterkere utbygging av store fiskefartøyer beregnet på bankfiske, trålfiske og fiske på fjerne farvann», (s. 49).

Dette standpunkt til utbyggingen av fiskeflåten, blir i meldingen begrunnet slik:

«Særlig som følge av den dårlige kapasitetsutnyttelsen arbeider filetindustrien meget tungt, og de fleste bedrifter har vanskelig for å oppnå balanse i driften. Råstofftilgangen under de store sesongfiskerier er i alminnelighet meget god, og det er særlig i vinterhalvåret, november/februar at svikten i råstofftilførselen er meget følbar. Den del av fiskeflåten som driver bankfiske, trålfiske og fiske på fjerne farvann bidrar i avgjørende grad til å opprettholde driften ved anleggene i denne tiden. Men antallet av disse fartøyer er som nevnt for lite til å kunne løse fiskeindustriens råstoffproblem. Føring av fisk under de store sesongfiskerier med sikte på en jevnere fordeling av råstoffet på de forskjellige anlegg, vil i noen grad kunne bedre lønnsomheten for enkelte anlegg», (s. 51-52).

I tillegg til dette argumentet, legger meldingen til:

«Det har vist seg at det under enkelte av våre fiskerier har oppstått mangel på mannskaper til fiskeflåten. I alminnelighet er det de minst effektive og dårligst drevne fartøyer som først og fremst blir rammet av mannskapsman-

gelen. De nye trålere og de store havgående fiskefartøylene har hittil ikke hatt noen vanskelighet med å skaffe tilstrekkelig mannskap. En må derfor regne med at det bare er gjennom en stadig mer effektiv og tidsmessig fiskeflåte at en kan gjøre seg noe håp om å kunne konkurrere med andre næringer om arbeidskraften. En er av den oppfatning at en videre utbygging av fiskeflåten som antydnet foran, vil være et viktig skritt i retning av å gjøre norsk fiskeriering mere konkurranseedyktig i internasjonal målestokk, skaffe «fiskerne» høyere inntekter, gi større lønnsomhet for fartøyer og fremme en stabil sysselsetting og større lønnsomhet i fiskeindustrien»? (s. 52-53).

Til slutt lanserer meldingen en konkretisering av denne utbyggingspolitikken, som kort går ut på at man må «lempe på bestemmelsene om hvem som kan eie og drive fiskefartøyer over 100 tonn», at utlånsrammen for Fiskarbanken må heves, at det må dannes havfiske-selskaper i Nord-Norge, at reglene for kon-demneringstilskott endres, og at den fiske-ritekniske forskning utbygges.

- Standpunkt: Trålerutbygging.
- Genererende premisser: Hensynet til fiskeindustri og redere.
- Testende premisser: Ingen.

Om virksomheten i Distriktenes utbyggingsfond i 1964:

Meldingen uttrykker sitt prinsipielle syn på utbyggingen av fiskeflåten slik:

«På bakgrunn av den sviktende rekruttering til fiskeryrket og under omsyn til fryserienes behov for større og jevnere tilførsel av råstoff, har det vært sterkt ønskelig å finne fram til båter med større fangsteffektivitet og bedre arbeidsforhold og underbringelse ombord. Som en betydelig fiskerinasjon, bør Norge prøve å følge med i den internasjonale utvikling, bl.a. ved anskaffelse og drift av moderne fabrikkskip», (s. 56).

Mer konkret lanserer meldingen følgende forslag:

«Med utgangspunkt i en samlet og distriktvis vurdering av industriens minimumsbehov for råstoff, bør det overveies undersøkt om de eksisterende virkemidler, slik som de nå praktiseres, bidrar tilstrekkelig til at dette behov kan bli dekket. Denne undersøkelse bør i tilfelle følges opp med forslag til eventuelle revisjoner av virkemidlene og anvendelsen av disse. Av de spørsmål som herunder bør overveies utredet er:

(1) ----

(2) ----

(3) hvorvidt de eksisterende virkemidler, slik de praktiseres, bidrar til å utvikle en båtstruktur og sikrer en disposisjonsrett til båtene som kommer fryseindustrien til gode, og

(4) hvorvidt det forskes tilstrekkelig med sikte på å øke effektiviteten og bedre arbeidsforholdene ombord i de båtene som industrien må basere sin råstoffdekning på.

Spørsmålet om landingsrett for utenlandske trålere bør også vurderes i lys av den råstoff-situasjonen som store deler av fiskeindustrien den siste tid er kommet i» (s. 56-57).

Meldingen er altså nokså ensidig opptatt av å løse fryseindustriens problemer. Hensynet til fiskerne, innenfor rammen av det forskningsprosjektet som antydes i meldingen er begrenset til de «strukturrasjonaliserte» fiskerne som er henvist til å søke hyre på de båtene «som industrien må basere sin råstoffdekning på». De øvrige fiskerne, dvs. praktisk talt alle, interesserer ikke styret i Distriktenes utbyggingsfond.

- Standpunkt: Trålerutbygging.
- Genererende premisser: Hensynet til industrien.
- Testende premisser: Ingen.

(c) Om virksomheten i Distriktenes utbyggingsfond i 1965.

Denne meldingen inneholder ikke annet enn en henvisning til Fondets melding om virksomheten i 1964, som vi har behandlet ovenfor, og en henvisning til et brev fra Fiskeridepartementet til Fiskarbanken om retningslinjene for Fiskarbakens utlånsvirksomhet i 1966. Denne instruksjonen kommer vi tilbake til nedenfor, men nevner likevel her Fondets kommentar til instruksjonen:

«Fondsstyret antar at en utbygging av flåten etter de retningslinjer som nå er utferdiget, vil kunne bidra til å øke råstofftilgangen til fiskeindustrien. En vil imidlertid peke på at fiskeindustrianeleggene gjennomgående har en meget utilstrekkelig tilgang på råstoff i lengre perioder av året, og at dette gjør det vanskelig for anleggene å oppnå lønnsom drift», (s. 49).

- Standpunkt: Trålerutbygging.
- Genererende premisser: Hensynet til fiskeindustrien.
- Testende premisser: Ingen.

(d) Om virksomheten i Distriktenes utbyggingsfond i 1967:

Denne meldingen er relativt kortfattet, og tilfører ikke noe nytt når det gjelder synet på utviklingen av fiskeflåten. Fondet nøyer seg med å gjenta de synspunktene som kom til uttrykk i den forrige meldingen:

«For å søke å oppnå en bedre kapasitetsutnyttelse og derav følgende jevne sysselsetting ved fiskeindustribedrifter i Nord-Norge, har fondet siden 1960 medvirket til finansieringen av vel 20 hekktrålere av forskjellig størrelse. Sammenlikninger og analyser av driftsresultatene for disse fartøyer har vært av stor betydning for planlegging av nye fartøyer», (s. 66)

Videre hevder Fondet:

«Det kan nå sies at de aller fleste ferskfisktrålere fondet er engasjert i, driver på lønnsom basis og at de sett under ett kan forrente og avdra den investerte kapital», (s. 67).

Og til slutt hevder fondet at disse større fiskefartøyerne har hatt gunstige ringvirkninger i enkelte distrikter:

«Fondets sekretariat har tatt kontakt med en del interesserte kommuner og bedrifter og fått tilsendt tallmateriale som belyser den bedring i sysselsettingssituasjonen og den økonomiske vekst som har kunnet konstateres i de områder hvor en på årsbasis har mer jevne fisketilførsler enn tidligere», (s. 67).

Dette tallmateriale presenteres ikke i denne årsmeldingen, men det heter at:

«En tar sikte på å samle et så fyldig tallmateriale som mulig og omtale disse forhold nærmere i fondets neste årsmelding», (s. 67).

(e) Om virksomheten i Distriktenes utbyggingsfond i 1968:

Denne meldingen inneholder et vedlegg, «Trålerens betydning i fiske, industri og lokalsamfunn», som ble annonsert i meldingen for 1967, og som kommenteres på følgende måte i denne meldingen:

«Undersøkelsene om trålerens lønnsomhet omfatter alt 22 trålere som fondet er økonomisk engasjert i. Fartøyerne har drevet ferskfisktråling, det vil si at de har levert sine fangster i form av fersk, iset fisk til fiskeindustribedrifter, vesentlig til Nord-Norge. Av regnskapene fremgår at driftsresultatene har variert sterkt fra år til år og fra fartøy til fartøy. Det kan dog påvises en vesentlig bedring i resultatene i løpet av den undersøkte periode. Årsakene til denne bedring kan i det vesentlige henføres til driftstekniske erfaringer og til erfaringer med hensyn til fartøystørrelse og type» (s. 118).

Videre heter det:

«I tidligere årsmeldinger er nevnt at for å oppnå de tilsiktede virkninger er en viss økonomisk integrasjon og samarbeid mellom fiskefartøyer og fiskebearbeidende industri nødvendig», (s. 119).

Om ringvirkningene for kommunenes økonomi heter det i meldingen:

«I vedlegget er også tatt inn en oversikt over utviklingen i 3 kommuner i Lofoten og Vesterålen som i 1960-årene har satset sterkt på trålerdrift. Det statistiske materialet som er innhentet viser at trålerne og foredlingsanleggene sett i sammenheng har hatt relativt stor betydning for kommunenes økonomi. Inntektsnivået for de ansatte på anleggene og for mannskapene på trålerne ligger betydelig over gjennomsnittsinntektene i kommunene, og bidrar således til å heve inntektsnivået. Fiskeforedlingsbedriftene har etter hvert mer og mer basert sine råstofftilførsler på trålere og derved oppnådd mer jevn sysselsetting over året, og i en viss utstrekning kommet bort fra de store sesongsvingningene i sysselsettingen som tidligere var vanlig. Fra kommunalt hold i de tre kommunene blir det uttalt at i løpet av få år er trålervirksomheten og fiskeindustrien blitt en hjørnestein i distriktenes økonomi. Dersom utbyggingen ikke blir fortsatt, fryktes det for at det vil medføre stagnasjon og

tilbakegang i distriktenes økonomiske grunnlag», (s. 119-120).

Disse kommentarene fra Fondstyret tyder på at disse trålerne har vært den suksess man spådde i den forrige meldingen, hvor man håpet å vise at trålerne hadde (a) hatt ringvirkninger i distriktene, (b) bedret sysselsettingssituasjonen, (c) bedret den økonomiske vekst, og (d) jevnet ut fisketilforslenc.

Går vi derimot til den utredningen disse optimistiske slutningene er basert på, får vi et annet bilde av situasjonen. Etter at tallmaterialet er presentert, heter det:

«Det statistiske materiale for denne undersøkelsen har til dels vært mangelfullt. Dette gjør at de konklusjoner en kan trekke i en viss utstrekning vil måtte preges av forsiktighet. Likevel synes det statistiske materiale å indikere at trålerdriften og foredlingsanleggene i land sett i sammenheng, ikke har hatt like stor betydning i alle kommuner», (s. 192).

Etter å ha sett gjennom det tallmaterialet undersøkelsen bygger på, må det være tillatt å erklære seg enig i de forbeholdene som kommer til uttrykk i det siste sitatet. Så vidt vi forstår, er ikke undersøkelsen bare basert på mangelfullt materiale, men også på til dels irrelevant materiale. Det er f.eks. etter vårt syn ikke noe særlig interessant å få vite at disse 22 trålerne fra 1964 til 1966 (for øvrig en kort periode å trekke slutninger på grunnlag av), fikk sitt resultat etter avskrivninger forandret fra et større underskudd til et mindre (gjennomsnittlig) overskudd, når vi for det første vet at også andre fartøyer stort sett gjorde det bedre i 1966 enn i 1964, når vi for det andre vet hvilke investerings- og prissubsidier trålerne får sammenliknet med andre fartøytyper, når vi for det tredje vet at en del av disse trålerne har gjort det relativt dårlig etter 1966. Det er heller ikke særlig interessant å få vite at de tre trålerkommunene har hatt en bedre sysselsettingssituasjon enn nabokommunene (her mangler det tall å sammenlikne med), når vi vet at f.eks. Distriktenes utbyggingsfond i årenes løp har investert mer enn det dobbelte i disse tre kommunene enn i de øvrige 9 kommunene i Lofoten og Vesterålen tilsammen.

Det er heller igen grunn til å bli imponert over den skatteinngangen disse tre trålerkommunene har fått i disse årene. Tabellene som publiseres i undersøkelsen tyder på at kommunene ikke har fått skatt verken fra trålrederiene eller fra fiskeindustrien. Skatteinntektene skriver seg i sin helhet fra mannskapene på trålerne og fra de ansatte i fiskeindustrien.

Grunnen til at vi går inn på dette, er at den argumentasjon og den utredningsvirksomheten som Fondet bygger på, ikke svarer med de pretensjonene Fondet la opp til i årsmeldingen i 1967. Vi kan ikke se at noen av intensjonene er fulgt opp med seriøse undersøkelser, aller minst når det gjelder den såkalte «jevne kapasitetsutnyttelsen» som det faktisk ikke publiseres et eneste datum over. Det gjen-

står derfor for myndighetene å vise at trålerutbyggingen faktisk har hatt de konsekvensene som det argumenteres med, men som det fortsatt er like vanskelig å finne empirisk belegg for i dokumenter som er offentlig tilgjengelige.

(f) Innstillingen fra Utbyggingsfondets trålerkomité:

Vi har tidligere gjengitt komiteens mandat. Når det gjelder standpunktet til sammensetningen av fiskeflåten, uttrykker utvalget seg slik:

«Uten å ta spesielle omsyn til sosiale sider ved fiskeripolitikken, mener komiteen at det vil være urealistisk og uforsvarlig å ta sikte på bygging av en trålerflåte til erstatning for hav- og kystfiskeflåten. Etter komiteens mening bør det tvert imot legges stor vekt på å rasjonalisere denne del av flåten i tiden framover. For å sikre fiskeindustrien en jevn råstofftilførsel, anser komiteen det imidlertid uøngjengelig nødvendig å få utvidet og modernisert stortrålerflåten som et supplement til den øvrige flåte», (s. 9).

Lenger ute i innstillingen utdypes og begrunnes dette standpunktet slik:

«Problemet som nå skal søkes løst er å skaffe båttyper og båtstørrelser som kan drive effektivt fiske også i vintermånedene for derved å skaffe anleggene på land, og særlig filet-anleggene, en større og jevnere tilgang på fisk uten at dette går utover den produksjon som i dag foregår på de øvrige fiskebruk.

I filetindustrien er det investert store beløp og det er et stort antall arbeidstakere som er knyttet til denne. En utilstrekkelig råstofftilførsel gir dårlig rentabilitet og vanskeliggjør en rasjonell utnyttelse av anleggene, liksom en ujevn tilførsel virker fordyrende på produksjonen. Råstoffmangelen skaffer således både arbeidsledighet og mindre god rentabilitet for bedriftene. Jo mere anleggene bygges ut maskinelt, jo mer nødvendig blir det med jevnere produksjon, og kravet til jevnere råstofftilførsel økes», (s. 47).

Denne begrunnelsen for å bygge ut en trålerflåte (på minst 30 stortrålere) benytter komiteen også som argumentasjon for en rekke andre beslektede forslag, f.eks. utbygging av 20 linebåter, endring av loven om eiendomsrett til fiskefartøyer, prisdifferensiering på råfisk (høyere pris om vinteren), stimuleringstiltak for å få trålermannskapene til å bosette seg i de større fiskerisentra, innføring av «fiskebok» og «svarteliste» i likhet med hva som er tilfelle i handelsflåten, differensiering av fiskernes lønn etter utdanning, gunstigere skatteregler for trålfiskere enn for andre fiskere, leveranser fra utenlandske trålere, dirigering av fiskeflåten, m.m.

«Samtlige spørsmål som komiteen har tatt opp», heter det til slutt i innstillingen, «tar sikte på en større og jevnere råstofftilførsel til fiskeindustrien i Nord-Norge». (s. 110).

Vi har altså her å gjøre med omtrent det samme begrunnelsesmønsteret som vi har sett tidlige-

re: Det primære formålet med de foreslåtte tiltakene, inklusive trålerutbyggingen, er å løse filetindustriens hovedproblemer, først og fremst råstoff- og arbeidskraftsproblemene. Andre grupper problemer eksisterer ikke for utvalget.

Når det gjelder f.eks. kystfiskerne, så har utvalget bare én henvisning til dem, ut over det som er nevnt ovenfor:

«Komiteen er klar over fiskernes kamp gjennom tidene for å frigjøre seg fra den enkelte fiskekjøper. Kravet til fritt å kunne levere til hvem han vil er fullt forståelig. Forholdene har imidlertid etter komiteens oppfatning endret seg totalt den senere tid. (s. 89). (Dette nevnt i forbindelse med et forslag om at fiskekjøpere burde yte lån til fiskere som ønsker ny båt).

- Standpunkt: Trålerutbygging.
- Genererende premisser: Hensynet til fiskeindustrien.
- Testende premisser: Ingen.

(g) Innstilling fra Utbyggingsfondets Lofoten-utvalg:

Denne innstillingen inneholder omtrent det samme standpunkt og de samme begrunnelser som de vi fant ovenfor ved gjennomgåelsen av innstillingen fra trålerutvalget, nå riktignok begrenset til Lofoten. Det heter at utvalget anser

«det lite realistisk å regne ned ot line-, garn- og juksabåtene skal kunne skaffe tilstrækkelig råstoff til foredlingsanleggene i store deler av året. Utvalget tilrår derfor at det i Lofoten etableres et trålereri, A/S Lofotrål, som i første rekke skal ta sikte på å øke råstofftilførselen i den fiskefattige tid av året. Trålereriet bør etter utvalgets mening startes og drives av interesserte filetfryserier i Lofoten», (s. 66).

I tillegg til forslaget om i første omgang å bygge tre trålere, foreslår utvalget også bygd 3 banklinebåter på 90 til 120 fot, som «bør eies og drives av dyktige og fortrinnsvis yngre fiskere fra Lofoten» (s. 68). Når det gjelder kystfisket heter det:

«Utvalget går inn for en effektivisering av det lokale kystfisket. Skal imidlertid fiskeyrket virke tillokkende på ungdommen må den bys forhold som står fullt på høyde med andre næringer. Båtene må være teknisk velutstyrte, og gi gode arbeidsforhold og ha gode mannskapsbekvemmeligheter. Skal lønnsomheten i yrket bli tilfredsstillende må også redskapenes effektivitet heves. På grunn av den vanskelige mannskapssituasjon mener utvalget at fiskerier som krever lite mannskap pr. båt bør utvides. Snurrevad eller rundfisktrål er et effektivt redskap som krever lite mannskap», (s. 71).

I tillegg til disse tre momentene, som alle har å gjøre med fiskeflåten struktur, foreslår utvalget også tiltak på andre felter som kan bidra til å løse filetindustriens problemer, f.eks. en føringsordning av fisk fra Bjørnøya og Finnmark til Lofoten, et utvidet samarbeide mellom tilvirkere og

fryserier (tilvirkerne skal levere ferdigskåret filet til fryseriene), føringstilskudd til sei, landing av fisk fra utenlandske trålere («Utvalget ser dette som en mulig bedring av Lofotens råstofftilførsler hvis det kan skje uten skadevirkninger for fiskerne», (s. 74), eksperimenter med pelagisk trålfiske, forsøksfiske med line på Røstbanken, m.m. Og dessuten behandles en rekke service-tiltak for fiskeindustrien som faller utenfor den egentlige fiskeripolitikken, f.eks. kraft- og vannforsyningen, havneforholdene, kommunikasjoner, verkstedservice, m.m.

Disse tre forslagene blir til en viss grad begrunnet i de sitatene som er referert. Utvalget utdypet begrunnelsene sine slik:

«I 1960 ble vel 75 % av total råstoffmengde ilandbrakt i månedene februar, mars og april. Lofotens problem er derfor i første rekke å skaffe jevn og tilstrekkelig råstoffforsyning til det eksisterende foredlingsapparat», (s. 65).

«Med Lofotens strategiske beliggenhet i forhold til rike fiskebanker, [---], mener utvalget at man i første rekke må satse på en videre utbygging av fiskerierne for å løse sysselsettingsproblemene i Lofoten. Fiskerierne må utbygges på helårsbasis slik at fisketilvirkere og filetfryserier kan skaffes mest mulig kontinuerlig beskjeftigelse», (s. 62).

«På grunn av den vanskelige sysselsettings-situasjon i Lofoten, er det av vesentlig betydning å skaffe flere helårige arbeidsplasser. Foruten ved jevnere drift av eksisterende anlegg kan verdifulle arbeidsplasser, etter utvalgets mening, også skaffes ved å gjennomføre en videre foredling av filetråstoffet».

Hvoretter utvalget foreslår bygget et eget «fryt-anlegg» i Lofoten, (s. 65). Som vi ser er også Lofoten-utvalget hovedsaklig opptatt av fiskeindustriens problemer. Samtidig er det klart at heller ikke dette utvalget drøfter fiskerienes problemer med utgangspunkt i de behov og interesser som springer ut av det store flertall fiskeres økonomiske, næringsmessige og politiske situasjon.

- Standpunkt: Trålerutbygging.
- Genererende premisser: Hensynet til fiskeindustrien. Effektivisering av det lokale kystfisket.
- Testende premisser: Ingen.

(h) Langtidsprogrammet 1966-69:

Langtidsprogrammet summerer i et kort avsnitt opp sitt standpunkt og sine begrunnelser til utbyggingen av fiskeflåten slik:

«For å sikre en jevnere og bedre råstofftilførsel til fiskeindustrien, særlig filetindustrien, bør det først og fremst legges vekt på nybygg av bank- og havfiskefartøyer. Det bør imidlertid også tas hensyn til bygging av mindre fartøyer. Samtidig bør det legges vekt på modernisering og effektivisering av den bestående flåten» (s. 100).

I et annet avsnitt heter det;

«Fiskeflåten er totalt sett mer enn stor nok i forhold til antall fiskere og nåværende fangstmuligheter. Det er imidlertid behov for en for-

nyelse av flåten, særlig ved utbygging av havgående fartøyer og anskaffelse av mer tidsmessig fangstutstyr». [---] «Næringens økonomiske framtid ligger derfor først og fremst i å øke inntektene pr. mann gjennom fortsatt rasjonalisering i fisket og i produksjonen». [---] «For kystfisket må saneringen og moderniseringen av flåten fortsette. Flåten må være på høyde med utviklingen når det gjelder redskåper og teknisk utstyr», (s. 99).

Synspunktet på kystflåtens framtid viser at kystfisket oppfattes som noe sekundært innenfor den industrialiseringsprosessen som nå er i gang i fiskerierne. Det primære hensyn er filetindustriens ulike problemer, som i følge langtidsprogrammet «først og fremst» kan dekkes ved «nybygg av bank- og havfiskefartøyer». Dessuten tas det som gitt at en slik fiskeflåte faktisk kan løse de problemene som er definert.

- Standpunkt: Trålerutbygging. Effektivisering av den bestående flåten.
- Genererende premisser: Hensynet til fiskeindustrien. Hensynet til kystfiskerne «i forskjellige distrikter».
- Testende premisser: ?

#### (i) Langtidsprogrammet 1970 - 1975.

Om sammensetningen av fiskeflåten har Langtidsprogrammet 1970-75 dette å si:

«Vår fiskeflåte synes å være stor nok til å utnytte de muligheter som foreligger. I noen fiskerier er flåten for stor. Samtidig er det mange gamle, uhensiktsmessige fiskefartøyer. Flåten har til dels heller ikke en helt heldig sammensetning med hensyn til fartøystørrelser».

«I andre fiskerier enn sildefiskerierne er det betydelig behov for fornyelse og modernisering av flåten. Blant annet av hensyn til råstoffforsyningen til industrien er det ønskelig å fremme utviklingen av en flåte som i større grad enn nå er egnet for helårsdrift. I forskjellige av fiskedistriktene er det behov for å få øket antallet av bankbåter og andre større fartøyer som ikke er så avhengige av lokale fiskeinnsig og lokale leveringsmuligheter. Utbyggingen av en flåte av ferskfisktrålere i tilknytning til filetanlegg har bidradd til å skape jevnere tilførsler av råstoff til anleggene», (s. 148-49).

Etter en kort drøftelse av forholdet mellom fabrikktrålerne og landfryseriene, heter det:

«på noe lengre sikt er det imidlertid meget som taler for at Norge bør komme sterkere med på dette området», dvs. når det gjelder utbygging av en fabrikktrålerflåte.

Til slutt summerer Langtidsprogrammet opp sine standpunkter og sine begrunnelser slik:

«De sterke variasjonene i råstofftilførselen til våre filetanlegg fører til dårlig kapasitetsutnyttelse i lange perioder, høye kostnader og alt for uregelmessig sysselsetning. En videre utvikling av den flåte som er egnet for helårsdrift vil kunne gi bedre tilførsler av råstoff i de fiskefattige periodene. På den annen side kan en ikke se bort fra at øking av denne del av flåten vil forsterke de avtaks-

vansker en har i fiskerike perioder», (s. 149-50).

På bakgrunn av standpunktene foran, mener Regjeringen at investeringspolitikken bør legge «stor vekt på fornyelse og modernisering», flåten bør i større grad «være egnet for helårsfiske» samt «øke antallet av noe større fartøyer». Regjeringen maner til forsiktighet når det gjelder hekktrålere, inntil det er klart hvilken fiskerigrænse vi får etter 31.10.70. Derimot bør fabrikktrålerne «for drift på fjerne farvann bygges videre ut, dog med det noe uklare forbehold at denne utbyggingen kan «skje uten vesentlige ulemper for den næringsvirksomhet som er knyttet til de norske landfryseriene». (s, 152).

Disse standpunktene og begrunnelsene er i samsvar med de vurderingene vi tidligere har referert: Utbyggingen av fiskeflåten bør foregå etter de kriterier som fiskeindustrien definerer.

Men til tross for dette - at det er filetindustriens interesser som genererer tiltakene i den offentlige investeringspolitikken - så innfører dette Langtidsprogrammet et synspunkt som vi tidligere ikke har støtt på i de dokumentene vi hittil har referert: Vi kan ikke se bort fra at en øking av trålerflåten vil forsterke de avtaksvansker en har i fiskerike perioder. Langtidsprogrammet nøyer seg med denne antydningen som kan bety to ting: (1) Eventuelle avtaksvansker vil kunne berøre alle typer fiskefartøyer, men (2) med de erfaringene man hittil har hatt, er det grunn til å anta at det først og fremst er kystfiskerne som vil bli rammet av avtaksvanskene.

Under alle omstendigheter innfører Langtidsprogrammet 1970-75 en antydning om at en trålerutbygging kan ha uheldige bivirkninger: Vi får her - for første gang - antydning at det i tillegg til de primære eller genererende hensyn, også eksisterer det vi tidligere har kalt sekundære eller testende hensyn som myndighetene under bestemte forhold kan bli tvunget til å ta hensyn til under utformingen av fiskeripolitikken.

- Standpunkt: Trålerutbygging.
  - Genererende premisser: Hensynet til fiskeindustrien.
  - Testende premisser: Avtaksvansker for kystfiskerne.
4. Derimot publiserer Fiskeridirektoratet hvert år lønnsomhetsstatistikk for de ulike fartøy- og redskapsgrupper. Denne statistikken viser at trålerne jevnt over - i alle år - har hatt en dårlig lønnsomhet, til tross for at statens subsidier til fiskeflåten favoriserer trålerne.
  5. «Dette begrepet er definert som fartøyets samlede driftsinntekt (bruttofangst pluss eventuelle inntekter av fraktfart m.v.) fratrukket samtlige kostnader på fartøy og redskap - også avskrivninger og kalkulatoriske renter. Lønns- evnen er således den nettoppart rederiet kunne ha betalt til mannskapet for dets arbeidsinnsats dersom alle kostnader ble akkurat dekket, eller - sagt på en annen måte - dersom oppgjørsreglene var slik at først skulle fartøys- og redskapseierne ha av bruttofangsten til nøyaktig dekning av samtlige sine

kostnader og til en rimelig forrentning av kapitalinnsatsen, mens resten skulle tilfalle mannskapet som mannslotter». (Innstillingen om Støtteordningene og lønnsomheten i fiskeriene s. 9).

Litt lenger ute i samme innstilling heter det:

«Lønnsevnen er definert som det som blir igjen til arbeidskraften når alle driftsutgifter til båt og redskap inklusive avskrivninger og kalkulatoriske renter på kapitalen er dekket. En sentral målsetting i fiskeripolitikken må være å skape grunnlag for en tilfredsstillende lønnsevne», (s. 11).

6. Det er også en rekke andre subsidier til de større fartøyene som ikke bygges inn i dette «lønnsevneregnskapet». De store båtene har jevnt over billigere lån å forrente, de gir også helt andre avskrivningsmuligheter enn de mindre båtene, som gjør at de skattlegges lempeligere. Og jo mindre skatt et rederi betaler, desto mer blir det igjen til «lønnsevne». Også betalingen av slike ting som trygdepremier o.l. virker på samme måten: Premiene legges ikke på produksjon eller på kapitalinnsats - som ville være det naturlige - men på sysselsettingen. Dette er selvsagt en ordning som favoriserer de mest kapitalintensive rederiene.

Om slike, og andre måter å favorisere trålerutbyggingen se Ottar Brox: Hva skjer i Nord-Norge? (Pax 1966), særlig kap. 4: Teknokratiets innmarsj i fiskeripolitikken. Og ikke bare de direkte fiskeripolitiske virkemidlene favoriserer stordriftsformene, men også det vi kunne kalle samfunnets infrastruktur-utgifter trekker i samme retning: Dersom vi kunne utligne de utgiftene det offentlige har når det f.eks. gjelder havneutbygging, fartøy- og redskapsforskning, skoleutbygging osv., på de driftsformene som har mest nytte av tiltakene, så ville det totale regnskapet antagelig se nokså annerledes ut enn det som kommer fram på grunnlag av kriterier som «lønnsevne» og liknende lønnsomhetskriterier. Uten at vi har foretatt noen inngående analyser av de konsekvensene en bruk av kriteriet «lønnsevne» har for den strukturelle utviklingen i fiskeriene, mener vi å kunne konstatere at begrepet ikke tilfredsstillende de krav man må stille til et sentralt planleggingskriterium. Lønnsevnen, slik dette begrepet defineres av myndighetene, kan trolig ikke rettferdiggjøre beslutninger som får dyptgripende virkninger for den strukturelle utviklingen på kysten av Nord-Norge.

7. Her kan det føyes til at Statens Fiskarbank aldri - i alle fall ikke etter 1958 - har ytt særlig mange lån til båter under 60 fot. Det publiseres ikke noen god oversiktsstatistikk som differensierer hva lånene går til. Likevel tyder opplysningene både i «Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge (s. 107) og St.meld. nr. 75, 1962-63 (s. 26) på at det ikke bare er etter 1963 at de mindre båttypene er blitt diskriminert. Diskrimineringen av småbåtene er av

eldre dato enn hva «investeringsprogrammet» synes å ville gi uttrykk for.

8. Retningslinjene for Fiskarbankens utlånspolitikk i perioden 1966-69, er blitt fastsatt av Fiskeridepartementet i fire brev til Statens Fiskarbank som vi nå skal referere hovedinnholdet av. Om utlånspolitikken i 1966 heter det: (jfr. St.meld. nr. 86, 1965-66):

«Departementet har fått gjenpart av brev av 10. nov. 1965 fra Finansdepartementet til Fiskarbanken. Det fremgår av brevet at det fastsatte utlånsbudsjett for banken i 1966 bl.a. forutsettes disponert slik at det bidrar til løsningen av råvareforsyningen til filetindustrien og for øvrig i samsvar med nærmere retningslinjer fra Fiskeridepartementet».

Fiskeridepartementet vil gjerne understreke at det ser på Fiskarbankens utlånspolitikk som et viktig ledd i myndighetenes arbeid for å fremme en heldig økonomisk utvikling i fiskeriene og i kystens næringsliv i det hele. I sin alminnelighet bør således Fiskarbanken gjennom sin utlånspolitikk medvirke til å heve lønnsomheten i fiskeriene og til å fremme en balansert vekst i kystdistriktenes næringsliv. Det vil i denne sammenheng være en hovedoppgave for banken å bidra til en kontinuerlig modernisering av fiskeflåten og til en utbygging av flåten de ulike distrikter så langt forholdene gjør det naturlig. Faktorer som naturgrunnlaget, tilgangen på mannskaper, og behovet for å sikre råstofftilførselene til industrien i distrikter som er ensidig avhengig av fiskeriene, vil her måtte tillegges betydelig vekt», (s. 48).

[---]«Ved vurderingen av søknader om lån til fiskefartøyer bør banken legge vekt på om fartøyene kan bidra til å heve lønnsomheten i fisket, til å sikre en jevn sysselsetning i fiskeridistriktene og en så stabil råstofforsyning som mulig til fiskeindustrien. [---] Banken bør vise varsomhet med lån til nybygg av fartøytyper som det er for mange av i de respektive distrikter», (s. 48).

Når det gjelder de konkrete standpunkter til strukturen i fiskeflåten, så ser vi at dette brevet er noe uklart, men vi velger likevel å tolke det slik at brevskriverne slutter seg til de synspunktene som kom til uttrykk i Investeringsprogrammet 1963-65 selv om begrepene «en heldig økonomisk utvikling», «balansert vekst i kystdistriktene», «modernisering av fiskeflåten», gjerne kunne ha vært bedre presisert.

Men selv om brevet standpunkt til den strukturelle utviklingen av fiskeflåten er litt uklart, så er begrunnelsene klarere: Her er det råstofforsyningen til filetindustrien som er den viktigste målestokk for statens investeringspolitikk. Dernest kommer slike faktorer som fartøyenes lønnsomhet, mannskapsrekrutteringen og sysselsettingen i fiskeridistriktene. Det overveldende flertall av fiskere får en setning, der det heter at «banken bør vise varsomhet med lån til nybygg av fartøytyper som det er for mange av i de respektive distrikter».

Om retningslinjene for utlånspolitikken i 1967 heter det i neste brev: (jfr. St.meld. nr.72, 1966-67).

«Fiskeridepartementet har fått gjenpart av Finansdepartementets brev av 8. okt. 1966 til Statens Fiskarbank med fastsettelse av bankens utlånsramme for 1967. Det fremgår av brevet at utlånsrammen bl.a. forutsettes disponert slik at det bidrar til løsningen av råvareforsyningen til filetindustrien og for øvrig i samsvar med nærmere retningslinjer fra Fiskeridepartementet».

I brev til Fiskarbanken av 6. des. 1965 trakk Fiskeridepartementet opp retningslinjer for bankens utlånsvirksomhet i 1966. Departementet «vil be Fiskarbanken følge disse retningslinjene også i 1967». (s. 20). (Se ovenfor). I tillegg til dette, formulerer Departementet sitt syn på trålerutbyggingen slik:

«I brev til Fiskarbanken av 12. sept. 1966 fant departementet ut fra distriktspolitiske hensyn og etter samråd med Distriktenes Utbyggingsfond å burde gå inn for at det ble bygget et begrenset antall hekktrålere, vesentlig fartøyer beregnet på ferskfisktråling i Nord-Norge. Det er (likevel) etter departementets syn betenkelige sider ved en sterkere utbygging av en slik flåte nå. Overbeskatningen av forekomstene av torsk og hyse i det nordøstlige Atlanterhav og de problemer som knytter seg til spørsmålet om trålernes fremtidige adgang: til å fiske innenfor fiskerigrensen mellom 12 og 4 mil, gjør lønnsomhetsgrunnlaget usikkert i årene fremover. Departementet vil derfor be Fiskarbanken om foreløpig å vise varsomhet med å gi lån til fartøyprosjekter av den type en her har nevnt, utøver de prosjekter som er omhandlet i brevet herfra av 12. sept. 1966. Torskebestanden i det nordvestlige Atlanterhav synes å gi større muligheter for et lønnsomt trålfiske i de nærmeste årene fremover, og Fiskarbanken bør derfor søke å medvirke til utvikling av fartøytyper egnet for norsk trålfiske på disse felter. Departementet vil i den forbindelse be Fiskarbanken om i rimelig utstrekning å ta hensyn til finansiering av frysetrålere beregnet på levering for senere opp-tining og filetproduksjon ved norske industri-anlegg», (s. 20-21).

Retningslinjene for 1967 er altså noenlunde de samme som for de foregående år. Det eneste nye i dette brevet, er et foreløpig forbehold mot en alt for stor og ukontrollert utbygging av trålerflåten. Forholdet er geografisk begrenset til det «nordøstlige Atlanterhav». Når det gjelder det «nordvestlige Atlanterhav» (dvs. Grønland, New Foundland, osv.) så åpnes mulighetene for finansiering av frysetrålere. Dette skillet mellom det «nordvestlige» og det «nordøstlige» Atlanterhav er selvfølgelig illusorisk, noe også situasjonen etter 1967 har vist. Vi har ingen nøyaktig statistikk over frysetrålernes fangsttid på de forskjellige fiskefeltene, men alle vet at disse trålerne store deler av året har fisket i Barenshavet og på Finnmarkskysten, på tross av argumentene om at disse båtene skulle fiske i det «nordvestlige» Atlanterhav, eventuelt «på fjerne farvann», (som Finnmarkskysten også heter når konsesjoner til nye frysetrålere skal legitimeres).

Det viktigste for oss er imidlertid ikke selve forbeholdet, men at forbeholdet ikke begrunnes med henvisning til kystfiskernes interesser, men tvert om med henvisning dels til «overbeskatning» og dels til trålernes egne lønnsomhetsutsikter. Dette brevet representerer altså ikke noe nytt i synet på forholdet trål/kystfiske, eller på forholdet kapitalinteresser vs. fiskerbefolkning. Den grunnleggende vurderingen er den samme som før.

Kystfiskernes interesser blir nå, som tidligere, definert stort sett som irrelevant for den offentlige planleggingen innen fiskerisektoren. Om retningslinjene for Fiskarbankens utlånspolitikk i 1968, heter det i det tredje brevet fra Fiskeridepartementet til Fiskarbanken (jfr. St.meld. nr. 75, 1967-68).

«Når det gjelder lån til fiskefartøyer, ser Fiskeridepartementet det slik at banken stort sett bør følge de hovedlinjer som ble trukket opp i retningslinjene for 1967.

Banken bør således ta sikte på å få bygget ut en allsidig og teknisk sett førsteklasses flåte. Det bør legges vekt på om fartøyene kan bidra til å heve lønnsomheten i fisket til å sikre jevn sysselsetning i fiskeridistriktene og en så stabil råstofforsyning som mulig til fiskeindustrien», (s. 19).

Deretter følger de synspunktene vi i hovedsaken har referert fra de andre brevene. Også dette tredje brevet redegjør for Fiskeridepartementets synspunkter på trålerutbyggingen:

«Da det fortsatt er uklarhet med hensyn til trålernes fiske innenfor fiskerigrensen i beltet mellom 4 og 12 mil etter 1970, og lønnsomhetsgrunnlaget for ferskfisktrålerne samtidig er usikkert i tiden fremover av andre årsaker, bør det også i 1968 vises varsomhet med å gi lån til slike trålere».

Dette forbeholdet til tross, gir departementet grønt lys for trålerutbygging i tre nærmere presiserte sammenhenger:

- hvis departementet og DUF finner å ville prioritere trålprosjekter «ut fra distriktspolitiske hensyn»,
- hvis nybygging av trålere kan skje i forbindelse med kondemnering og utskifting av gamle trålere,
- «hvis forholdene ellers ligger til rette for det» bør banken satse på noen få større trålere basert på fiske i det nordvestlige Atlanterhav.

Opplysningene i Vedlegg 1 til Ot.prp. nr. 65, 1970-71, viser at mer enn halvparten av de hekktrålerne som var i drift eller under bygging pr. 1. mars 1971, var bygd i tidsrommet etter 1967. Det dreier seg om 28 av i alt 48 trålere i underkant av 300 BRT. I tillegg viser tabellen at 8 av våre 11 fabrikktrålere i drift eller under bygging var prosjekter igangsatt etter 01.01.68. Når det gjelder sidetrålere, er bare 4 av i alt 26 trålere i drift bygd etter 1967. Det er ikke utelukket at disse investeringene, som Fiskeridepartementet både har advart mot og gitt konsesjoner til, var en sterkt medvirkende årsak til at trålerne ikke bare fikk



beholde, men til og med utvide sine rettigheter innenfor fiskerigrænser.

Til slutt retningslinjene for Fiskarbankens utlånsvirksomhet i 1969 (jfr. St.meld. nr.77, 1968-69).

«Når det gjelder lån til fiskefartøyer, ser Departementet det slik at banken stort sett bør følge de hovedlinjer som ble trukket opp i retningslinjene for 1968», (s. 18).

Deretter følger nesten ordrett de samme formuleringene som er sitert ovenfor fra retningslinjene for 1968. Ett enkelt avsnitt er imidlertid nytt:

«Det kan av forskjellige grunner være ønskelig at Norge følger med i den teknologiske utvikling når det gjelder produksjon av sjøfrosne fiskevarer. Så uoversiktlige som forholdene for tiden er når det gjelder eksportforholdene for frosne fiskeprodukter, ser Fiskeridepartementet det likevel slik at banken foreløpig bør vise varsomhet med å gi lån til fabrikktrålere», (s. 18).

Om dette siste avsnittet kan vi for det første slutte at Fiskeridepartementet ser med velvilje på bygging av fabrikktrålere. Det bør bygges fabrikktrålere, men helst ikke med statens hjelp - i første omgang. Vi legger videre merke til at begrunnelsen for byggingen av fabrikktrålere ikke skjer av hensyn til noen bestemt interessegruppe, men av hensyn til den overordnede «teknologiske utvikling» som vi angivelig må følge med i. Heller ikke motforestillingene mot fabrikktrålerne har å gjøre med noen av næringens interessegrupper: Det er eksportforholdene for frossenfisk som demper departementets iver etter å oppfylle kravene fra den teknologiske utviklingen. Befolkningen i kyst-Norge eksisterer ikke for investeringspolitikkerne i Fiskeridepartementet som annet enn potensiell «arbeidskraft» til fiskeindustrien og til havfiskeflåten.

To av innstillingene vi gjennomgikk i forrige kapittel, «Innstilling om landing av fisk og sild fra utenlandske trålere» og «Innstilling fra råstoffutvalget i torskefiskeriene», inneholder ikke forslag til hvordan strukturen i fiskeflåten kan endres, men begrenser seg til analyse av problemer innenfor den eksisterende strukturen. Vi skal derfor ikke kommentere disse to innstillingene nærmere i dette kapittel.

- Standpunkt: Trålerutbygging.
- Genererende premisser: Hensynet til fiskeindustrien (råstofftilgangen), hensynet til rederne (lønnsomheten og tilgangen på mannskaper), hensynet til «sysselsettingen».
- Testende premisser: Ingen.

(9) I tillegg til de dokumentene som er gjennomgått foran, skal vi også kort referere; hovedsynspunktene i de 4 øvrige dokumentene vi har undersøkt:

(a) Innstilling om Den Fiskeriteknologiske forskning:

Utvalget konsentrerte sitt arbeid om organiseringen av den teknologiske fiskeriforskningen i Norge. Utvalget formulerer sitt syn på fiskeflåten fremtidige struktur slik:

«Vårt fiske er fremdeles i høy grad kystbasert i den forstand at det vesentlige av fisken bringes i land i ubearbeidet stand til videre behandling: Ved stasjonære industrianlegg eller ved et stort antall mer håndverksmessig betonte fiskebruk. Grunnen til dette kan søkes i vår bosettingsstruktur i kyststrøkene, tradisjonelle forhold innen næringen og sosialpolitiske overveielser. Selv om det også i Norge blir en betydelig utvikling på fabrikk-skipsområdet i årene framover, er det sannsynlig at hovedtyngden av næringen fortsatt vil ha sin basis i fisket på kysten og i de nære farvann. Mens den fangsttekniske forskning i utlandet må sies å være nokså ensidig konsentrert om det industrialiserte trålfiskets problemer, synes det naturlig hos oss i sterkere grad å satse på forbedring av de mange forskjellige fiskemetoder og driftsformer og båttyper som er aktuelle under våre spesielle forhold», (s. 7).

Dette kan tolkes på flere måter. En av dem er at utvalget langt på vei aksepterer den eksisterende strukturen i fiskeflåten, og at den fiskeritekniske forskningen bør ta sikte på å yte service til den. Dette spørsmålet er ett av de viktigste i fiskeripolitikken, og det er av interesse å følge med i hvordan myndighetene i tida framover vil prioritere forskningstiltakene på de ulike båt- og redskaps typer, men det er også av interesse å få undersøkt og analysert den fangsttekniske forskning som inntil nå er utført i Norge. Det kan bli spennende å følge oppfølgingen av utvalgets arbeid.

Utvalget som lagde innstilling om Den Fiskeriteknologiske forskning, ble oppnevnt ved kgl. res. 14. april 1967, og avgav innstilling 30. juni 1969. Utvalget hadde denne sammensetningen: Direktør Erling Fjellbirkeland, NAVF, formann Professor Gustav Lorentzen, direktør Robert Major, NTNVF, direktør Thor Onarheim, direktør Johan Teigland. Vi så i forrige kapittel at dette utvalget har akseptert industrialiseringen av fiskerinæringen som en uunngåelig konsekvens av moderne teknologi. Utvalget drøfter ikke ønskeligheten av «større enheter», men tar disse som gitt, både i fangst-, foredling- og markedsføring. Utvalgets synspunkter på fiskebåtene og fangstmidlene er i overensstemmelse med utvalgets syn på bedriftsstrukturen, uten at synspunktene kan sies å være særlig klart presisert:

«Beskatning av de kjente fiskesorter fører til stadig større krav til havforskningsvirksomhet som gjør det mulig å gjennomføre den nødvendige tekniske og økonomiske effektivisering av fiskebåtene og fangstmidlene. Den skal legge grunnlaget for en klok og rasjonell disponering som sikrer en optimal utnyttning av produksjonskapasiteten i selve fisket».

(c) Fiskeridirektoratets Bygnings- og Maskintekniske Avdeling:

Utredningen fra denne avdelingen ved Fiskeridirektoratet om «Betydningen av jevn råstoff-

tilførsel til filetfryseriene», innskrenker sin analyse av fiskeflåten til bare å gjelde to bestemte filetfryserier i Lofoten. Utredningen inneholder få utsagn om det generelle behov for trålere som de øvrige utredningene har understreket så sterkt:

«Fra Midt-Lofoten og Øst-Lofoten ligger imidlertid forholdene dårlig til rette for helårs drift med mindre fartøyer. For disse områdene synes det rimelig å anta at det vil oppnås lønnsom drift av større fiskeindustrianlegg: bare på basis av tilførsler fra trålere eller større havgående bankfiskebåter», (s. 18).

«Erfaringsmessig har bare et fåtall norske filetfryserier tilstrekkelige tilførsler av kystfangst fisk til å oppnå en driftstid på 30-35 uker pr. år. I Troms og Vest-Finnmark har en del filetfryserier oppnådd tilfredsstillende driftstid takket være gode tilførsler av bankfisk. I Nordland og Øst-Finnmark, hvor bankfiske er mindre utbredt, synes det ikke mulig å oppnå lønnsom drift av filetanlegg uten tilførsel fra trålere. Som eksempel i denne forbindelse er vurdert råstofftilførslene til filetfryserier i Stamsund», (s. 19).

Selv om denne utredningen er forholdsvis forsiktig i sine generaliseringer, så er det tydelig at det bare er havfiskeflåten som kan løse fiskeindustriens problemer. Det viktigste problemet er fiskeindustriens lønnsomhet, eller rettere sagt «lønnsom drift av de større fiskeindustrianlegg», og i andre omgang: Havfiskeflåtens lønnsomhet. Andre problemer, f.eks. kystfiskernes, faller utenfor utvalgets analyse.

(d) Distriktenes Utbyggingsfond: «Foredrag: på seminar om utbyggings- og lokaliserings-spørsmål»:

Fra et seminar, arrangert av Kontaktutvalget for industrilokalisering i samarbeide med Studieselskapet for nordnorsk Næringsliv, skal vi nå sakse enkelte utsagn fra noen av foredragene.

Fylkeskontorsjefen i Finnmark, Anders Aune, skriver bl.a.:

«Som en ser har tallet på tilvirkere gått ned fra 1025 til 833 fra 1960 til 1966. Men selv tallet 833 virker enormt høyt og en må stille seg spørsmålet om fiskemottaket og fiskebearbeidelsen i Nord-Norge i dag tilfredsstillende til rasjonell drift. Jeg tror spørsmålet kan besvares med *nei*. Derfor tror jeg også at de vanskeligheter våre fiskerier står midt oppe i for en stor del er strukturproblemer. Det gjelder både fiske og foredling. Og her må utviklingen komme inn i et ganske annet spor enn hittil. Utviklingen av flåten kan ikke karakteriseres med andre ord enn skandale. I perioden 1960-66 har sjarkene økt med ca. 2000, mens båter over 60 fot i landsdelen som helhet har gått tilbake med 25.

I mange år har vi på møter og konferanser og mann og mann imellom påpekt nødvendigheten av flere havgående båter som kunne være i stand til å bevirke jevnere råstofftilgang til bedriftene på land. Det er jo et kjent bilde dette at fryseindustriens kapasitet på grunn av ujevn råstofftilgang, utnyttet med

mindre enn 50 %. Dette har neppe mye med rasjonell og moderne industri å gjøre. [...] Jeg er overbevist om - og det vil jeg understreke meget sterkt - at vi nå for alvor står ved inngangen til en meget smertefull prosess som nødvendigvis må få store konsekvenser for bosettingen i landsdelen. Da gjelder det om at vi kan satse på noe som går med og ikke mot klare og sterke utviklingslinjer og strømminger i tiden. Jeg vil påstå at situasjonen er meget farlig for oss. Det er særlig to faktorer som får meg til å karakterisere situasjonen som farlig: [...] For det første arbeidskraften, og for det andre den teknologiske utvikling som har gitt utslag i bygging av stadig flere fabrikkskip. [...] Og fabrikkskip bygges i stort antall rundt omkring i verden, for endel også i vårt eget land. Det kan ikke være tvil om at denne utviklingen etter hvert minsker eller fjerner de store fordelene Nord-Norge, kanskje særlig Finnmark, har hatt ved å ligge så nært rike fiskeforekomster (s. 8-9).

Plassjef, sivilingeniør Terje Dahl, A/S Findus, Hommerfest, skriver samme sted:

«Det er sikkert mange som tror at Findus vil at man utelukkende skal satse på trålere for å sikre råstofftilførsel til filetanleggene i land. Dette er imidlertid ikke riktig. Det vi hevder, er at en vesentlig del av råstoffet bør komme fra en sikker råstoffkilde. Når jeg sier «sikker», mener jeg såvel bedriften som de ansatte skal ha sikkerhet for at ikke en frisk bris nedfører avsigelse uten lønn. Findus har gått gjennom samtlige stadier når det gjelder råstofftilførsel i løpet av de siste 15 årene og vår erfaring har vist at den sikreste råstofftilførsel er trålere. Når den vesentlige del av råstoffet kommer fra trålere, kan den marginale tilførsel komme fra andre båter, f. eks. i de sesonger som passer for disse fangstredskapene. [...] For i det hele tatt å holde på arbeidskraften, må man sikre dem arbeid hele året. Dette kan bare gjøres, etter vår mening, ved å knytte et bestemt antall trålere til bedriften», (s. 3).

«Bedriften har valgt å organisere sin råstofftilførsel ved det som blir kalt «vertikal integrering» dvs. den har selv tatt hånd om fisket, idet den har knyttet til seg en serie med chartrede trålere som alle dirigeres via radio fra anlegget i Hammerfest. [...] Den utstrakte bruk av trålere som tilførselskilde har også gjort at bedriften kan planlegge sin produksjon flere dager i forveien, og eventuelle kriser i råstofftilførselen kan forsøkes dekket opp ved kjøp fra andre kilder», (s. 2).

Begge foredragsholderne er opptatt av de samme problemer, for det første spørsmålet om den stabile råstofftilførselen, og for det andre spørsmålet om stabil og pålitelig tilgang på arbeidskraft til industrianleggene. Det omvendte problemet - hvordan fiskeindustrien skal organiseres for at den best mulig skal tjene kystbefolkningens interesser - blir ikke stillt. Men selv om både standpunkt og begrunnelse er omtrent det samme hos dem, så nyanserer Terje Dahl spørsmålet om jevnheten i råstofftilførselen fra trålerne, på en måte som gir grunnlag for interessante refleksjoner. Han sier nemlig at selv om den vesentlige del av råstoffet må komme fra trålerne, kan den marginale tilførsel komme fra andre båter: I peri-

oder når trålerne ikke kan sikre industrien jevne tilførsler, bør industrien prøve å dekke sitt råstoffbehov fra andre kilder.

Vi kan med andre ord reise spørsmålet om kystflåtens fremtidige status i produksjonsprosessen, og dens forhold til en velutbygd trålerflåte. Vil en utbygging av trålerflåten på litt lengre sikt fortrenge kystfiskerne og frata dem leveringsmuligheter, slik Holbæk-Hanssen synes å mene, eller vil kystflåten kunne eksistere side om side med trålerne, slik plassjefen ved Findus synes å mene?

Denne problemstillingen har vært lite drøftet i de dokumentene vi har gjennomgått. Det inntrykket vi sitter tilbake med, er at kystbefolkningens problemer er noe man får komme tilbake til etter at trålerutbyggingen er realisert. Sagt på en annen måte: Utbyggingen av en «moderne» fiskeflåte er et av de sentrale spørsmål innenfor fiskeripolitikken. Nedbyggingen (eventuelt) av kystflåten og konsekvensene av en slik politisk «utvikling», er noe som i noen grad faller inn under sosialpolitikken. Mens kapitaleiernes interesser genererer tiltak under Fiskeridepartementet, fungerer kystbefolkningens interesser som testende hensyn under Sosialdepartementet og andre organer, i den grad hensynet til kystbefolkningen i det hele blir tatt med som premiss når fordeler og ulemper skal regnskapsføres.

Det mest optimistiske synspunktet på fiskeriskernes vegne - nemlig Terje Dahls - antyder den muligheten for at kystflåten bør gis leveringsmuligheter til filetindustrien i situasjoner når trålerne - den primære råstoffkilde - ikke strekker til. Kystflåten kan få fungere som en reserve, som et B-lag. Ut over dette er dokumentene tause.

10. Jfr. Problem 17 i spørreskjemaet.

11. Vi har data om tjenestemennene som viser at svært få av dem er rekruttert fra fiskermiljø, og at praktisk talt ingen er rekruttert fra fiskermiljø i Nord-Norge». Særlig oppsiktsvekkende blir denne sammensetningen av fiskerietaten, om vi sammenlikner forholdene der med sammensetningen av landbruksetaten. Noen nærmere analyse av tjenestemennenes sosiale bakgrunn faller likevel utenfor rammen av det forholdsvis snevre analyseopplegget som vi nå gjennomfører. Et liknede forhold finner vi ved å

sammenlikne tjenestemennenes og klientenes stemmegivning ved stortingvalg. Blant tjenestemennene stemmer det overveldende flertall borgerlig, mens klientene stort sett stemmer sosialistisk.

12. Jfr. Problem 20 i spørreskjemaet.

13. Jfr. Inge Sigmund Voll: Administrasjon og klienter. Landbruksektoren. Inst. for statsvitenskap 1968. (Stensilert magistergradsavhandling).

14. Jfr. Problem 1 i spørreskjemaet.

15. Jfr. f.eks. Adolf Petersen: «Fiskerigrensen og trålerloven», i Fiskeribladet, 11. juni 1971.

16. Jfr. Problem 7 i spørreskjemaet.

17. Jfr. Problem 10 i spørreskjemaet.

18. Jfr. Problem 14 i spørreskjemaet.

19. Torstein Eckhoff: Begrunnelsestyper, i Arne Næss (utg.): Filosofiske notater. Bind II, Universitetsforlaget, Oslo 1964, s. 29-47.

20. Se f.eks. Knut Midgaard: «Noen argumentasjonsteoretiske momenter». Inst. for statsvitenskap, 1964, s. 4. (Stensil).

21. Blau & Scott: «Formal Organizations», San Francisco: Chandler, 1962, kap. 2.

22. Knut Midgaard: op.cit., 1969, s. 5.

23. Resonnementet i dette avsnittet bygger Odd Handegård: «Om rasjonalisering», (stensil), september 1969.

24. Hans Heli: «Mål og midler i fiskerinæringen», i Morten H. Magnus (red.): Fiskeripolitisk debatt, Elingaard Forlag, 1968. Utgitt i Studieselskapet Samfunn og næringslivs skriftserie for «Studier og debatt», nr. 1/68.

25. For en grundigere fremstilling av disse problemene, se Odd Handegård: op.cit., 1969. Se også Ottor Brox: Strukturfacismen, i Tidskriftet Pax, nr. 1, 1969.

26. André Gorz: «Arbejderbevegelsen og Nykapitalismen», Gyldendals Uglebøker, København 1967, s. 117.



## Kap. 5: Bosetting og yrkeskombinasjon

I dette kapitlet om bosetting og yrkeskombinasjoner, skal vi ikke undersøke flytteprosessenes årsaker og heller ikke de politiske, sosiale og menneskelignende konsekvensene av flyttingen. Endringene i bosettingsmønsteret og i yrkesstrukturen blir bestemt av en rekke forhold som vi i dag - takket være tidligere samfunnsvitenskapelig forskning - har en viss innsikt i.

Vi skal i stedet undersøke spesielt et enkelt forhold, nemlig spørsmålet om hvordan bosettingsproblemene *oppfattes* av sentrale personer i forvaltning og næring. Indirekte kan slike oppfatninger likevel få konsekvenser for innholdet i de bosettingsrelevante beslutningene som fattes på statens vegne.

I samsvar med opplegget i kapitlene foran, skal vi ta utgangspunkt i en påstand om at bosettingsmønsteret og yrkesstrukturen på kysten av Nord-Norge er problematisk, og at vi ikke på forhånd kan utelukke at bosettingsproblemene nå defineres «galt» av de som fatter de beslutningene som er relevante for endringene i bosettingsmønsteret. Eller sagt på en annen måte: Det er rimelig som et utgangspunkt å anta at også endringene i bosetting har sammenheng med økonomiske og politiske interesser som staten kan ta mer eller mindre hensyn til. Spørsmålet om hvilke premisser som legges til grunn for de bosettingsrelevante beslutningene er følgelig av prinsipiell interesse, men det vil framgå av det følgende hvor vanskelig det er å få innsikt i dette spørsmålet på grunnlag av de dokumenter vi har undersøkt og på grunnlag av de intervjuer vi har foretatt.

I begge tilfeller er endringene resultatet av en politikk som det er vanskelig å finne eksplisitt i formulerte begrunnelser. Likevel mener vi at gjennomgåelsen nedenfor er nødvendig som en utfylling av det bildet vi i de foregående kapitler har gitt av det statlige perspektivet på endringsprosessene i fiskerier næringen i Nord-Norge.

I dette kapitlet - som i de foregående - har vi delt det empiriske stoffet i to hovedavsnitt. Først tar vi opp synspunktene i det dokumentariske materialet, og deretter legger vi fram resultatene fra intervjuundersøkelsen.

### Kort om innholdet i kapittel 5

Dette er det siste kapittel som presenterer empirisk stoff. Det er de litt mer generelle spørsmål som er knyttet til bosetting og yrkeskombinasjoner som står i fokus. Disse spørsmål har sammenheng med lokaliseringen av industrien og med strukturen i fiskeflåten.

### 5.1. Det dokumentariske materialet:

#### 5.1.1. Torskefiskeutvalgets innstilling (T57)

Den interessen for bosettingsproblematikken som vi finner i den aktuelle politiske debatten (1969-70) er av ny dato. I Torskefiskeutvalgets innstilling er spørsmålet faktisk ikke omtalt, til tross for at det i dag er lett å se at en lang rekke av de tiltak utvalget foreslo, ville kunne få konsekvenser nettopp for bosettingen langs kysten av Nord-Norge. Heller ikke spørsmålet om yrkeskombinasjoner er påaktet i særlig grad:

«Da fiskere som har fiske som hovedyrke, i alminnelighet driver dette i kombinasjon med småbruk som gir lav arbeidsinntekt, vil en stor del heller ikke oppnå en samlet årsinntekt som motsvarer inntektsnivået i andre næringer», (s. 5).

«Det kan reises tvil om denne yrkeskombinasjonen jordbruk-fiske er til fordel for effektiviteten i de to næringer. Men da denne yrkeskombinasjonen faller naturlig på store deler av kysten, går utvalget ut fra at denne næringsstruktur fortsatt vil prege kystdistriktene. Det vil således kreves tiltak i begge næringer for å kunne oppnå en rimelig arbeidsinntekt. Utvalget er av den oppfatning at fiskeripolitikken må ta sikte på å gjøre det mulig at de som driver fiske på helårsbasis, kan oppnå en forsvarlig arbeidsinntekt», (s. 4).

«Utvalget antar at yrkeskombinasjonen mellom småbruk og deltakelse i sesongfiskerier fortsatt vil prege næringsstrukturen i en stor del av kystdistriktene. En rasjonell målsetting for fiskerier næringen kan imidlertid ikke bygge på at en tilstrekkelig arbeidsinntekt for hele året skal kunne erverves ved deltakelse i fiske en kortere tid av året. Etter utvalgets oppfatning må målsettingen i fiskeripolitikken ta sikte på å gi dem som driver helårsfiske en forsvarlig arbeidsinntekt» (s. 44).

Vi kommer i dette kapitlet ikke til å drøfte yrkeskombinasjonen som økonomisk tilpassningsform, og vi kommer heller ikke til å vurdere om myndighetenes ønske om i stor grad å erstatte yrkeskombinasjonen med helårsfiske er en fornuftig eller ufornuftig politikk. Vi minner i denne sammenheng bare om de mange argumentene mot myndighetenes politikk som særlig Ottar Brox har trukket fram.

I stedet skal vi - som i tidligere kapitler - konsentrere oss dels om de standpunkter som finnes til bosettingsstruktur og yrkesstruktur, og dels om de begrunnelser som gis for standpunktene, i den grad det er mulig å finne begrunnelser. Også her vil vi gjøre et forsøk på å kartlegge hvem det er som leverer de premissene som den offentlige politikken utformes på grunnlag av.

- Standpunkt: Delvis uklart, (erstatte yrkeskombinasjonen med helårsfiske?).
- Genererende premisser: Hensynet til «effektiviteten» og til en fiktiv og hypotetisk fiskerbefolknings framtidige arbeidsinntekter.
- Testende premisser: Ingen.

### 5.1.2. Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge i 1952-1960

Heller ikke i dette dokumentet blir bosettingsproblemene drøftet eksplisitt. Det avsnittet som omhandler «Befolkningsutviklingen og utviklingen på arbeidsmarkedet», gjengir riktignok noen tall for folketilvekst og nettoutflytting i de tre nordligste fylkene. Dessuten presenteres en befolkningsprognose for tidsrommet 1960-65, hvor det bl.a. er ventet at sysselsettingen i fiske og fangst skal gå ned med omlag 1800 personer (s. 30-35). Men i det store og hele kan vi slå fast at debatten om vårt framtidige bosettingsmønster ennå ikke var kommet i gang på det tidspunkt når denne meldingen ble skrevet, (1961).

Dette inntrykket endres ikke av det avsnittet i meldingen som spesielt omhandler fiskerinæringen. Her streifes riktignok problemet - det advares mot reising av såkalte småfryserier, (s. 112) men noen diskusjon av bosettingsproblemene finner vi heller ikke her.

Denne mangelen på offentlig debatt om så sentrale spørsmål som den framtidige bosettings- og yrkesstrukturen på kysten karakteriserer en lang rekke av de dokumentene vi har gjennomgått i de to foregående kapitler. De endringene som allerede den gang foregikk, dvs. i årene omkring 1960, ble nok registrert og oppfattet, men konsentrasjonstendensene ble ikke oppfattet som problematiske. De ble istedet akseptert som uunngåelige - og forsåvidt også ønskerverdige - konsekvenser av folks fornuftige og frie valg av yrke og bosted. Noen motforestillinger mot endringene, er det vanskelig å finne før vi kommer fram til midten av 60-tallet. Vi skal derfor i resten av kapitlet begrense vår gjennomgåelse til de dokumenter som eksplisitt drøfter bosettingsproblemene.<sup>2)</sup>

### 5.1.3. Innstillingen om Støtteordningene og lønnsomheten i fiskeriene (1963)

Ut over det vi har referert i kap. 2 om fiskeindustrien, der det framgikk at en oppstyking og en desentralisering av utbyggingstiltakene i følge utvalget ville medføre ekstra kostnader og en urasjonell struktur, inneholder denne utredningen lite om bosettingsproblemene. Derfor er utvalget åpenbart tilfreds når det konstaterer:

«Utvalget regner med at en utvikling i retning av større fiskefartøyer sammen med tendensen til sterkere konsentrasjon av befolkningen i større sentra gradvis kan føre til at forskjellige anlegg vil bli nedlagt og at fiskemottaket etter hvert vil bli mer konsentrert. De lovbeskyttede fiskesalgslag bør etter utvalgets mening utvise stor forsiktighet når det er tale om godkjenning av nye kjøpere og etablering av nye mottakssteder». (s. 14).

Når det gjelder yrkeskombinasjonen så faller den i en viss forstand utenfor de tiltak utvalget foreslår for å bedre inntektene for fiskerne. Det som blir igjen til denne restkategorien av fiskere er en del sosialt pregede tiltak i en overgangsperiode, dvs. inntil det ikke er flere fiskerbønder igjen:

«Selv om forholdene legges til rette for en omfattende modernisering av flåten slik at gruppen av fiskere med god inntekt blir forholdsvis stor, vil det likevel være igjen atskillige fiskere med middels og små inntekter. Det dreier seg her i stor utstrekning om folk som bare driver fiske en del av året eller som av ulike grunner ikke kan eller ikke ønsker å delta i en slik aktiv drift som må være forutsetningen for en god årsinntekt av fisket. I årene fremover må en fortsatt regne med en betydelig avgang av fiskere fra denne gruppen. Likevel vil det i lang tid fremover gjøre seg gjeldende strukturelle problemer i kyststrøkene som vil berøre mange fiskere. Det er vanskelig gjennom støttetiltak å sikre alle disse fiskerne en årsinntekt på linje f.eks. med helårsarbeidere i industrien. Men innenfor denne gruppen vil det være mange fiskere som bør hjelpes gjennom sosialt pregede tiltak som tar sikte på å sikre en minsteinntekt på et rimelig nivå», (s. 25).

Dette er noe av bakgrunnen for at utvalget foreslår at spørsmålet om inntektstøtten til fiskerne bør knyttes til «lønnsomheten for vanlig godt drevne og velutstyrte fartøyer som brukes til fiske året rundt», (s. 25).

- Standpunkt: Konsentrasjon av bosettingen. Helårsfiske.
- Genererende premisser: Hensynet til prognosenes oppfyllelse og til en fiktiv, framtidig fiskerbefolkning.
- Testende premisser: De eksisterende fiskerbønder.

#### 5.1.4. Om virksomheten i Distriktenes utbyggingsfond i 1964

Om bosettingen på kysten heter det i denne meldingen:

«Fiskerimyndighetene vil gjennom konsesjonsordningen for fiskeforedlingsindustrien, innvilgning av flyttetilskott fra utflyttingsdistrikter og prioritering av havneutbygging, kunne påvirke en utvikling av bosettingen i kyststrøkene som samsvarer med de retningslinjer som Stortinget har vedtatt for distriktsutbyggingen.<sup>5)</sup> Flere av de tiltak som de senere årene er gjennomført i fiskerisektoren, harmonerer med disse retningslinjer, og et samarbeid mellom fiskerimyndighetene og fondet har eksistert så lenge fondet har vært i virksomhet. Fra et distriktsutbyggingssynspunkt vil likevel en viss revisjon av enkelte fiskeripolitiske virkemidler og fondets virksomhet kunne være ønskelig», (s. 56).

Disse synspunktene på bosettingsutviklingen er som man ser, ikke særlig presise og klargjørende. Hvilke tiltak som harmonerer (og hvilke som ikke harmonerer) med de vedtatte retningslinjene for distriktsutbyggingen blir det ikke sagt noe om. Det er likevel ikke noen grunn til å tvile på at det synet på bosetting som ligger implisitt i sitatet ovenfor er i overensstemmelse med de generelle synspunktene på bosettingen som kom til uttrykk i meldingen om virksomheten i 1962 (se fotnote 6), altså en utvikling hvor de offentlige tiltakene søker å fremme en konsentrasjon av investeringene til noen få sentra langs kysten, med de konsekvenser dette vil kunne få for bosettingsmønsteret.

Forsåvidt bekreftes denne tolkningen lengre ute i meldingen, der det heter at:

«[---] den strukturrasjonalisering som finner sted i enkelte næringer, har et slikt omfang at det med fondets hjelp alene neppe vil være mulig å skape tilstrekkelig ny virksomhet i distriktene til å kompensere arbeidskraftavgangen og skaffe sysselsetting for nyrekrutteringen av arbeidskraft», (s. 70).

Og når det gjelder de retningslinjene Stortinget har vedtatt, heter det samme sted, idet meldingen siterer Utbyggingsfondets formålsparagraf (§ 1):

«Distriktenes utbyggingsfond har til formål å fremme tiltak som vil gi økt, varig og lønnsom sysselsetting<sup>4)</sup> i distrikter med særlige sysselsettingsproblemer eller svakt utbygd næringsgrunnlag», (s. 70).

For ytterligere å understreke at Stortingets «retningslinjer» er diffuse og lite forpliktende, siterer meldingen fra en innstilling fra Stortingets kommunalkomité:<sup>5)</sup>

«Komiteen ser det som et mål for distriktsutbyggingen å legge grunnlaget for en distriktsmessig balansert økonomisk utvikling. Ved mer effektive tiltak for å skape økt, vang

og lønnsom sysselsetting i distrikter med særlige sysselsettingsproblemer og svakt utbygd næringsgrunnlag, vil en kunne oppnå en mer rasjonell og effektiv utnyttning av såvel økonomiske ressurser som underbeskftiget arbeidskraft. Komiteen mener at både samfunnsøkonomiske og bedriftsøkonomiske momenter tilsier at det vil medføre fordeler med en slik utnyttning av de tilgjengelige ressurser. Ved en tilretteleggende planlegging må det legges vekt på en total vurdering av både den offentlige og «den private investering i den videre næringsutvikling. På dette grunnlaget bør så den økonomiske rentabilitet av de totale investeringer vurderes, sammen med ønsket om å ivareta trivselsfremmende faktorer i samfunnsutbyggingen», (s. 70).

Disse uttalelsene sier selvfølgelig lite om de strukturelle endringene og om den utbyggingen av fiskeriene som faktisk foregår, og heller ikke noe særlig om de intensjonene som ligger til grunn for statens utbyggingspolitikk. Selv om Fondet et sted kaller disse utbyggingstiltakene for «en konstruktiv desentraliseringspolitikk» (s. 70), gir de siterte synspunktene Utbyggingsfondet nokså frie hender til å fatte beslutninger på områder hvor politikken er kontroversiell. Når vi likevel har tatt med disse sitatene, så skyldes det at de i realiteten er representative for mye av den argumentasjonen som helt til i det siste har dominert offisielle dokumenter og retningslinjer.<sup>6)</sup>

- Standpunkt: Uklart (en balansert økonomisk utvikling?).
- Genererende premisser: Uklare (effektivitet, rasjonalisering, økonomisk rentabilitet, trivsel, mangel på statlig innflytelse?).
- Testende premisser: Ingen.

#### 5.1.5. Innstillingen fra Utbyggingsfondets trålerkomité

Denne innstillingen er i høy grad «teknisk» orientert, og vi finner bare ett utsagn som er relevant for bosettingsproblematikken:

«Vanskelighetene består bl.a. i at fisken landes på et temmelig stort antall steder. På de steder hvor avtaket er størst og dermed landingene hyppigst, bør det imidlertid - om nødvendig med kommunal og statlig medvirkning investeres betydelige beløp i tiltak som kan øke «fiskernes» trivsel.

Det vil herunder være av betydning å animere helårsfiskere til å flytte til steder hvor båtene anløper relativt ofte. På de større fryseristeder bør således myndighetene legge opp og gjennomføre planer med sikte på å skaffe trålfiskere og fiskere på andre havgående fartøyer tilfredsstillende og rimelige boliger. Dette bør gjelde såvel familieboliger som hybler, (s. T01).

- Standpunkt: Bosettingskonsentrasjon til større «fryseristeder».
- Genererende premisser: Hensynet til rekruttering av arbeidskraft til trålere og

- fryserier. Hensynet til trålfiskere og fiktive, framtidige grupper av fiskere.
- Testende premisser: Ingen.

### 5.1.6. Langtidsprogrammet 1966-1969

Her heter det om det framtidige bosettingsmønsteret på kysten:

«Bosettingen på kysten er i dag spredt. Denne lokalisering er bestemt ut fra eldre tiders båt-typer og fangstmetoder. Lokaliseringen av fiskeindustrien har også nær sammenheng med tidligere tiders næringsmessige forutsetninger og bosettingsstruktur. Tilvirkningen av fiskevarer foregår ved et stort antall produksjonsanlegg spredt langs kysten. Denne struktur er i mange tilfelle ikke lenger rasjonell. Man må gå ut fra at tendensen til flytting fra utværene vil fortsette. Problemet blir da å legge forholdene slik til rette innenfor de enkelte distriktene, og derved unngå at kystdistriktene avfolkes. Grunnlagsinvesteringer i havner, veger, skoler osv. må samordnes med dette for øye, og i forbindelse med det må man vurdere industriens råstoffbehov og utbyggingen av fiskeflåten», (s. 99-100).

«Utviklingen i næringsstruktur og bosetting vil føre til at det blir behov for færre, men større havner». (s. 101).

Disse synspunktene på bosettingsutviklingen på kysten, suppleres med følgende synspunkter på denne generelle utviklingen av bosettingen:

«Arbeidet med å effektivisere og styrke sentrumsdannelsene i distriktene må inngå som en del av general-, region- og landsdelsplanlegging. De folkeflyttinger som følger av rasjonaliseringen i bygdenæringene og fraflyttingen fra særlig avsidesliggende og spredt bebodde steder, må søkes kanalisert mot sentra i vedkommende landsdel. Arbeidsformidlingen må bidra aktivt i dette arbeidet. Erfaringene viser at en lettere får vekst i tettsteder. Det blir større bredde i arbeidsmulighetene og omstillingsmulighetene er bedre. I det lange løp vil en være best tjent med at bosettingen øker på steder med utsikt til et mer variert næringsliv og med et allsidig industrielt og næringsmessig miljø. Både for forbrukere og produsenter er en viss konsentrasjon av bosettingen en fordel for tjenesteytende virksomhet. Også for skoler, helsestell m.v. kan virksomheten gjerne organiseres mer rasjonelt på et tettsted», (s. 65-64).

- Standpunkt: Befolkningkonsentrasjon.
- Genererende premisser: Uklare. Hensynet til «strukturrasjonaliseringen», «omstillingsmulighetene», de tjenesteytende næringer.
- Testende premisser: Ingen.

### 5.1.7. Langtidsprogrammet 1970-73

I regjeringen Bortens første langtidsprogram skiller uttrykksformen seg klart ut i forhold til formuleringen i regjeringen Gerhardsens siste langtidsprogram:

«De naturgitte forhold gjør at bosettingen i mange kysttrøk og i store landsdeler er knyttet

til fiskeriene. Skal det være mulig å realisere den distriktspolitikken som det er lagt opp til, er det også nødvendig å skape vilkår for en lønnsom fiskerinæring av et så betydelig omfang at den fortsatt kan danne basis for storparten av våre kystsamfunn og i særlig grad for bosettingen i de nordligste landsdeler», (s. 151).

Til tross for disse i og for seg forpliktende synspunktene, har vi allerede sett at regjeringen Bortens syn på de faktorer som bestemmer bosettingsmønsteret, dvs. på lokaliseringen av filetindustrien og utbyggingen av fiskeflåten<sup>7)</sup> ikke skiller seg i nevneverdig grad fra den offisielle fiskeripolitikken fra tiden før 1965. Denne motsetningen i synet på bosettingen på den ene siden (desentralisering) og strukturen i fiskeindustrien/fiskeflåten på den andre (sentralisering), understrekes ytterligere av det synet som kommer til uttrykk i langtidsprogrammet når det gjelder strukturen i den konvensjonelle tilvirkning:

«I den konvensjonelle tilvirkning av tørrfisk og saltfisk har det vært en tendens til konsentrasjon om færre anlegg. Det er grunn til å tro at denne tendens vil bli forsterket, slik som forholdene i tilvirkningen nå er. Konsentrasjon om færre og større anlegg vil bedre mulighetene for mekanisert drift og rasjonelle produksjonsanlegg. I klippfisktilvirkningen er arbeidet med å utvikle en mer mekanisert produksjonsmetode nå kommet så langt at forsøk i industriell målestokk er i gang. Spørsmålet om mekanisert drift i tilvirkningen bør fortsatt vies stor oppmerksomhet», (s. 149).

Det er altså grunn til å spørre om endringen i måte å argumentere på, egentlig blir fulgt opp av endringer også i den konkrete fiskeripolitikken.

- Standpunkt: Opprettholde storparten av våre kystsamfunn.
- Genererende premisser: Ingen.
- Testende premisser: Ingen

I et vedlegg til Langtidsprogrammet 1970-75 (Perspektivanalyser: Skisser for utviklingen fram mot 1990), stilles det opp prognoser og utviklingsperspektiver for en rekke offentlige sektorer, dog ikke for fiskerisektoren. I Langtidsprogrammets kommentar til Perspektivanalysen berøres likevel spørsmål som er relevante for diskusjonen i dette kapittel:

«Bedriftsstrukturen i Norge er preget av små enheter. Dersom bedriftene skal kunne dra nytte av utviklingen i teknikk og organisasjonsmetoder, vil de i større utstrekning måtte ta sikte på samarbeid og konsentrasjon i løpet av 1970- og 1980-årene. Denne utviklingen i retning av store bedriftsenheter vil særlig måtte gjøre seg gjeldende i industrien, men vil også bli aktuell i byggevirksomheten og i varehandelen. Etter hvert vil også visse deler av jordbruk, skogbruk og fiske måtte gå over i



større produksjonsenheter om de skal kunne dra nytte av de tekniske fremskritt» (s. 16).

Hvordan dette nå enn blir virkeliggjort i den praktiske politikk i årene framover, er det vanskelig å forstå at fiskerinæringen fortsatt kan danne basis for «storparten av våre kystsamfunn og i særlig grad for bosettingen i de nordligste landsdeler» (s. 1.51).

### 5.1.8. Utredning om «Norsk eksport av frossenfisk» v/ Leif Holbæk-Hanssen:

Vi har i tidligere kapitler nokså grundig referert Holbæk-Hanssens synspunkter på fiskeflåtens og fiskeindustriens struktur. Når det gjelder den framtidige bosettingen har Holbæk-Hanssen følgende kommentar:

«Rent geografisk er man på kort sikt avhengig av båtenes og fiskernes hjemsted, av lokalisering av fiskeforekomstene og av lokaliseringen av mottakerkapasiteten. På lengre sikt kan man tenkes å påvirke lokalisering av fiskeflåtens hjemsted og av mottakerstasjonene. Allerede her synes det å være motstridende interesser. Noen trekker i retning av å opprette småfryserier på svært mange steder, og tilpasset den nuværende bosetningsstruktur. Andre regner med å samle såvel bosetning som mottakerapparat i middels store sentra, store nok til også å fylle sosiale funksjoner med hensyn til skoler, helsestell og andre offentlige/private tjenesteytelser. Det er vanskelig å se annet enn at de fleste utviklingslinjer av økonomisk, teknologisk og sosial art peker i retning av den siste løsning», (s. 2.40).

Lengre ute i utredningen utdyper Holbæk-Hanssen sitt syn, som ikke levner den eksisterende bosetting stort håp - ut over det at den kan fungere som en provisorisk ordning «i en planlagt overgangstid»:

«Hvis beskjeftigelsen i fremtiden i stor utstrekning vil være knyttet til industrielle anlegg, er det vanskelig å se annet enn at de yngre generasjoner vil trekkes mot de steder der de har beskjeftigelsesmuligheter, og at dette etter hvert vil føre til helt spesielle alderssammensetninger på småstedene, og deretter til sammenbrudd i økonomien for offentlige og private tjenester (postvesen, handel m.v.). Dette forhindrer selvsagt ikke at man i en planlagt overgangstid kan regne med å basere beskjeftigelsen på slike steder på de tradisjonelle former for tilvirkning og på fiske spesielt beregnet for disse tilvirkningsformer», (s. 2.41).

Når det gjelder yrkeskombinasjonen, har Holbæk-Hanssen dette synet:

«Mulighetene for å utnytte teknologien i så måte fullt ut, er avgrenset av faktorer på det sosiologiske og økonomiske plan. Vi har tradisjonelt en stor befolkning som har vært beskjeftiget med fiske i nære farvann, ofte i nødvendig kombinasjon med andre yrker. Eksistensen av kombinasjonsyrket fiske/småbruk og fiske/sesongarbeid gjør det vanskelig å foreta raske omstillinger. Man kan ikke uten videre henvisse deltidsfiskere til å forlate fisket

fullstendig, bl.a. fordi deres øvrige yrker ikke er tilstrekkelige til å gi dem tilfredsstillende levestandard, eller fordi yrkene er sesongbetonte», (s. 1.24).

Den samme karakteristikken - deltidsfiskere - finner vi igjen flere steder:

«All den stund tradisjonelle redskapsformer som juksa og linefiske, delvis enkelte notformer, fremdeles representerer det altoverveiende antall av fiskere, er det klart at man ikke uten videre kan sette deres interesser til side», (s. 2.45).

Omstillingen må likevel komme - hvis ikke må man regne med «å subsidiere fiskerierne i en hittil ukjent grad» (s. 1.22), men den bør i følge Holbæk-Hanssen skje langsamt:

«Man kan neppe i løpet av kort tid gjennomføre den sosiologiske omstillingen som er nødvendig for å tilpasse råstofftilførslene til de nye, høye faste kostnader på land. Både menneskelige hensyn, generasjonsveksling, distriktshensyn og nødvendigheten av å skaffe alternative arbeidsplasser, trekker i retning av å gjøre omstillingen til en forholdsvis langsom prosess. Allerede den omstillingen vi nu er inne i, tenderer sterkt i retning av konflikter som har sin naturlige forklarlige bakgrunn, men som ikke blir mindre smertefull av den grunn», (s. 1.25).

- Standpunkt: Bosettingskonsentrasjon.
- Generende premisser: Hensynet til industrien og «teknologien».
- Testende premisser: Menneskelige hensyn til kystfiskerne og kombinasjonsfiskerne.

### 5.1.9. Øst-Finnmarks kyststrøk. En strukturanalyse (v/ Tore Kindt og Jan Serck-Hanssen)

I sine vurderinger av bosettingen på kysten av Øst-Finnmark, bygger denne analysen på den befolkningsprognosen fra 1960 som Statistisk Sentralbyrå har laget, og de prinsippene som ligger til grunn for prognosen. Konklusjonen de trekker er formulert slik:

«Som tidligere nevnt er bosettingen langs Østhavet konsentrert i små fiskevær. De største er Vardø, Båtsfjord, Berlevåg, Mehamn, Gamvik og Kjøllefjord.

Fisken er det grunnlag som hele næringslivet og bosettingen her er basert på. Etter vår mening vil det også i fremtiden være rasjonelt å basere bosettingen i disse distriktene på fisketilvirkning.

Derimot vil det etter vår oppfatning ikke være fornuftig å satse på arbeidsintensiv produksjon i dette område som like godt eller bedre vil kunne skje f.eks. i Vadsø eller Kirkenes eller andre steder i Finnmark hvor mulighetene kan legges til rette for produksjon i andre næringer enn fiske og fiskeforeling. Det vil derfor etter vår mening være riktig i kystområdet å satse på de største stedene, og her sikre (a) god havn, (b) tilfredsstillende bunkringsmuligheter, (c) tilstrekkelig losse-, laste-

og lagringskapasitet for mottak og videreforsendelse av fisk, (d) utbygging av foredlingsanleggene etter de prinsipper det er redegjort for i del B i innstillingen», (Del A, s. 45-45).

Lengre ute i innstillingen begrunnes ønsket om en slik sentralisering av utbyggingstil-takene:

«Skal en legge de samme vurderinger til grunn uansett hvor i Øst-Finnmark det kan være snakk om å legge et anlegg? Eller har en spesielle målsettinger når det gjelder den fremtidige bosettingsstrukturen innen distrik-tet? Tiltak eller regler fra det offentlige som ikke stiller de ulike steder i Øst-Finnmark likt kan i enkelte tilfelle være påkrevd.

For det første kan dette være tilfelle dersom det offentlige mener at de som bor i distriktet og som eventuelt skal ta avgjørelser om loka-lisering osv. har en feilaktig oppfatning av hva som vil skje i fremtiden.

For det andre kan en begrunne det med at det er lite rimelig at beslutninger som får så store virkninger for framtiden i forhold skal tas ut fra hva som er mest fordelaktig for dem som bor i området i dag.

Det siste momentet kan være relevant dersom beslutninger i stor utstrekning tas av relativt eldre folk (og det er vel først og fremst litt eldre folk som eier bedriftene, og det er også eldre folk som sitter i ledende stillinger i kom-muner osv.). Det er all grunn til å tro at disse føler seg såpass sterkt knyttet til eksisterende bosettingsplasser at de vil ha en tendens til å gå inn for utbygging av disse, selv i tilfelle da det ville være mer fordelaktig for kommende generasjoner å satse på utbyggingen av andre steder. Det er her behov for en avveining av hva som er best for dem som lever i dag og for dem som skal leve i fremtiden». (Del B, s. 6-7).

Selv om disse standpunktene i hovedtrekke-ne faller sammen med konvensjonelle øko-nomiske vurderinger, så er begrunnelsen for dem nokså uvanlig sammenliknet med hva vi ellers har støtt på av argumenter for sentrali-sering av industri og bosetting i de utredning-er og dokumenter vi har gått gjennom. For det første finnes det i rapporten, som er utar-beidet på initiativ fra Øst-Finnmark Arbei-derparti og Finnmark fylkesting, ingen øko-nomiske beregninger som kan rettferdiggjøre de til dels drastiske konklusjonene forfatter-ne kommer til.

Det viser seg f.eks. at en lang rekke av de parametre som gjør enhver økonomisk be-regning så usikker i fiskerinæringen, i denne utredningen forutsettes gitt som konstante og uproblematiske størrelser, f.eks. de helt uunngåelige svingningene i råstofftilgang, både innenfor og mellom de enkelte sesonge-ne. Slike gitte forutsetninger som dette har som kjent så lite med virkeligheten å gjøre at det må kunne settes spørsmålsteget ved dem.

Men det som kanskje er mest spesielt, er likevel den desavueringen av lokalbefolk-ningens politiske rettigheter som kommer til uttrykk. Dersom den lokale befolkningen skal være uten innflytelse over viktige lokali-seringsbeslutninger som direkte angår dem selv, hvem er det da som skal fatte beslutnin-gene? Dersom folk flest ikke vet sitt eget be-ste, hvem er det da som har nok innsikt i hva som er til befolkningens beste?

- Standpunkt: Befolkingskonsentrasjon.
- Genererende premiseer: Hensynet til kommende generasjoner.
- Testende premisser: Ingen.

### 5.1.10. Oppsummering av det dokumen-tariske materialet

Det dominerende synspunkt som går igjen i praktisk talt alle dokumenter som omhandler fiskeripolitiske spørsmål, er at den forholds-vis spredte bosettingen på kysten er en hem-sko for «en rasjonell utvikling» av fiskeriene. Skal de viktigste fiskeripolitiske målsettinge-ne kunne virkeliggjøres, må virksomheten konsentreres omkring et begrenset antall større fiskerisentra langs kysten.

I den grad dette standpunkt begrunnes, skjer det stort sett med referanse til diffuse kriterier som «effektivisering», «rasjonalise-ring», «den økonomiske rentabilitet», «ska-pe den nødvendige økonomiske vekst», «de tekniske fremskritt», «utnytte teknologien fullt ut», o.l. Endringene i bosetting og yrkes-struktur er ønskelig fordi slike endringer bi-drar til å realisere økonomiske målsettinger som det hersker bred enighet om blant eks-perter og i forvaltningen. Ingen mener at disse målsettingene er så problematiske at de trenger noen nærmere rettferdiggjøring. For en gjennomgang av slike målsettinger, se for-rige kapittel.

Enkelte av dokumentene er enda mer be-skjedne i sine begrunnelser, i og med at de nøyer seg med å konstatere «fakta»: De leg-ger utviklingstendensene til grunn for prog-noser som myndighetene må bidra til å opp-fylle, dels fordi disse tendensene oppfattes som ønskelige (noe som ikke begrunnes), og dels på grunn av mangel på opplevd offentlig innflytelse over grunntrekkene i de struktur-endringer næringslivet på kysten gjennom-går. At disse endringene også kan tenkes å være et resultat av politiske beslutninger, fin-nes ikke eksplisitt uttrykt i noen av dokumen-tene.

### 5.2. Intervjumaterialet

I resten av dette kapitlet skal vi gjengi svare-ne på de spørsmålene i intervjumaterialet

som går på bosetting/bosettingspreferanser, og på yrkesstruktur og på yrkespreferanser.

**5.2.1. En naturgitt og uunn­gåelig utvikling**

Under utarbeidelsen av spørreskjemaet hadde vi spesielt store problemer med formuleringen av spørsmålene knyttet til bosettingsproblematikken. Problemene oppsto under pretestingen av spørreskjemaet da det viste seg at flere av våre svargivere nektet å godta den opprinnelige formuleringen av spørsmålene. På grunn av den kritikken vi møtte, ble spørsmålene reformulert.

Opprinnelig hadde vi spurt om svargiverne var for at bosettingen skulle bevares, eller om de var for en konsentrasjon av bosettingen. Og tilsvarende var spørsmålene om yrkesstrukturen formulert. Innvendingene vi møtte, besto i at enkelte mente de ikke kunne ta standpunkt til de svarkategoriene vi brukte, fordi urbaniseringen og yrkesspesialiseringen angivelig var «naturlige prosesser» som ikke kunne påvirkes av noe akseptabelt og kjent offentlig tiltak.

For å få fatt i svargivernes standpunkter, både deres kognitive vurdering av urbaniserings- og spesialiseringsprosessene og deres verdi­standpunkter, måtte vi, i stedet for å stille ett enkelt spørsmål om hvert av problemene, stille flere spørsmål.

Når det gjelder bosettingsproblemene, spurte vi først om svargiverne tolket utviklingen slik at avfolkningen var en naturlig prosess som ikke lar seg stanse ved hjelp av alment akseptable offentlige tiltak, eller om de tvert om mente at det er mulig for myndighetene å gjøre de mindre lokalsamfunn så levedyktige og tiltrekkende at folk vil foretrekke å bli boende. På tilsvarende måte formulerte vi spørsmålene om den påbegynte yrkesspesialisering.

Etter at disse spørsmålene var stilt, spurte vi de som mente at urbanisering/spesialiseringen var en «naturlig prosess», om de oppfattet denne utviklingen som en heldig eller en uheldig utvikling. Og de som mente det er mulig å bevare bosetning/yrkesstruktur, ble spurt om de mente det var ønskelig å opprettholde bosetningen og yrkesstrukturen, eller om de ønsket en konsentrasjon av bosetningen og yrkesspesialisering. Disse spørsmålene går følgende svarfor­delingen som er gjengitt i tabell 5.1.

**Tabell 5.1. Verdistandpunkt til og kognitive oppfatninger av den framtidige bosetning i Nord-Norge. <sup>9)</sup>**

Kognitiv vurdering	Avfolkningen en naturgitt og uunn­gåelig prosess	Mulig med små lokalsamfunn	Andre svar	Vet ikke	Total N=100 %		
Organisasjonsnivå	Avfolkning gunstig	Avfolkning uheldig	Ønskelig med konsentrasjon av bosettingen	Ønskelig å bevare bosettingen	Andre svar	Vet ikke	Total N=100%
Departementet	73	0	7	7	0	13	15
Direktoratet	61	10	13	19	3	3	31
Den ytre etat	25	6	19	39	6	6	16
Funksj.samv.	24	10	0	67	0	0	21
Tillitsm. samv.	25	0	0	75	0	0	16
Troms fiskarlag	6	10	1	83	0	0	101
Finnmark fiskarl.	8	4	2	83	0	2	52

Tabell 5.2. Verdistandpunkter til og kognitive oppfatninger av yrkeskombinasjonen fiske/jordbruk <sup>10)</sup>.

Kognitiv oppfatning	Spesialiseringen er en naturgitt, uunngåelig prosess	Myndighetene kan påvirke utviklingen i begge retninger	Andre svar	Vet ikke	Total N=100 %		
Organisasjonsnivå	Positiv utvikling	Negativ utvikling	Ønskelig med spesialisering	Ønskelig med kombinasjon			
Departementet	60	13	7	7	6	6	15
Direktoratet	78	7	10	0	6	0	31
Den ytre etat	63	13	6	6	6	6	16
Funksj. samv.	43	10	5	29	10	5	21
Till.menn samv.	50	6	6	29	6	6	16
Troms fiskarlag	30	20	12	36	2	2	101
Finnmark fiskarlag	33	15	6	40	6	0	52

Disse to tabellene inneholder de viktigste funnene i intervjumaterialet mht yrkes- og bosettingsforholdene. Begge tabellene viser markerte forskjeller mellom de tre gruppene av tjenestemenn på den ene siden og klientgruppene på den andre. Både når det gjelder oppfatningen av virkeligheten - den kognitive oppfatningen - og når det gjelder preferansene, er forskjellene meget store. Vi ser f.eks. at mer enn 70 % av tjenestemennene i departementet og direktoratet mener at konsentrasjonen av bosettingen på kysten av Nord-Norge er en «naturgitt» og uunngåelig prosess, mens 85 % av fiskarlagsformennene i Troms og Finnmark mener det motsatte: dvs. at konsentrasjonen av bosettingen er et resultat av politiske beslutninger fattet av private og offentlige myndigheter, i strid med fiskernes egne interesser.

At konsentrasjonsbeslutningene er i strid med fiskernes interesser, ser vi av preferansestrukturen: <sup>11)</sup> Mens bare få av tjenestemennene i departementet og direktoratet oppfatter avfolkningen som en uheldig prosess, mener omlag 90 % av fiskarlagsformennene at avfolkningen er uheldig. <sup>12)</sup> Tilsvarende, men mindre markerte forskjeller, finner vi i synet på yrkesspesialiseringen, dvs. på de bevisste forsøkene myndighetene gjør for å få folk til å slutte med yrkeskombinasjoner til fordel for helårsfiske. Men i tillegg til at intervjumaterialet påviser forbløffende kognitive og verdimeslige forskjeller mellom tjenestemenn og fiskerere, finner vi også andre interessante trekk som det er grunn til å poengtere. (Et par spørsmål som tok sikte på å kartleggs begrunnelsene for disse preferansene, falt ikke helt heldig ut).

### 5.2.2. Prognoser og preferanser

Gransker vi tabellene nærmere, finner vi nemlig en markert sammenheng mellom kognitiv oppfatning av virkeligheten og preferansene. *De som ser svekkelsen av bosettingsmønsteret i kyststrøkene som en «naturgitt» prosess, oppfatter samtidig avfolkningen som en gunstig utvikling. Og omvendt: De som ser de mindre lokalsamfunn som mulige også i framtida, oppfatter det samtidig som ønskelig at bosettingen opprettholdes nesten som den er i dag.*

Tjenestemennene oppfatter altså ikke bare «utviklingen» som naturgitt; de oppfatter den også som en god og riktig utvikling. Og de oppfatter heller ikke yrkesspesialiseringen bare som en uunngåelig konsekvens av «utviklingen», men også som en ønskelig konsekvens.

Klientene på sin side, anser det ikke bare som mulig å opprettholde hovedtrekkene i bosettingen, men også som ønskelig. Og når det gjelder spørsmålet om yrkeskombinasjoner vurderer mange klienter situasjonen på samme måte, selv om antallet her er mindre enn når det gjelder bosettingen.

Det karakteristiske med disse sammenhengene, er altså at det ser ut til å eksistere en forbløffende samsvar mellom svargivernes definisjoner av hva som er politisk mulig og hva som er politisk ønskelig, altså mellom svargivernes prognose for den framtidige utviklingen på den ene siden, og deres politiske preferanser på den andre.

I og med at det i intervjuene var vanskelig å få svargiverne til å formulere begrunnelser for ønsket om en sterkere konsentrasjon av bosettingen enn dette at utviklingen mer eller mindre er naturgitt, blir det viktig å få fastslått hvordan denne avgrensningen kommer i stand mellom det politisk mulige og det

politisk umulige, mellom realisme og romantikk.

«Det politisk mulige» er langt på vei et resultat av tidligere beslutninger, både offentlige og private. Som en følge av tidligere beslutninger blir myndighetene bundet til å fortsette i det sporet hvor man har begynt. Utviklingen blir i en viss forstand irreversibel, det blir etablert «fakta» som den aktuelle politikken «tvinges» til å forutsette som gitt. Det er f.eks. klart at det blir vanskelig å fastsette en 12 miles trålergrense når Fiskeridepartementet relativt kort tid før en ny trålerlov skal vedtas av Stortinget, gir konsekvensjon til en rekke såkalte småtrålere (under 300 BRT) som vanskelig vil kunne klare seg om de bare skulle fiske utenfor 12 mil. Slike forhold tjener til å begrense myndighetenes handlingsfrihet.

Men dels vil en slik forklaring selvfølgelig være utilfredsstillende fordi man kan si at det jo er det offentlige selv som har bidradd til å begrense sine egne valgmuligheter. Det var f.eks. Fiskeridepartementet som ga de trålkonsesjonene som åpenbart har fått konsekvenser for beslutningen i trålgrensespørsmålet. Det verdifelleskapet vi har sett manifestert mellom staten og industri/redere, må altså ha dypere røtter i beslutningshistorien.

Vi aksepterer at vi for øyeblikket ikke finner noen helt god forklaring på hvorfor staten så ensidig ser ut til å tilpasse seg industriens krav, men vi kommer likevel tilbake til noen alternative forklaringsmuligheter i siste kapittel. I denne omgang vil vi begrense oss til å påpeke at både når policy-promissene åpent seiler under politisk flagg og når de seiler som politiske blindpassasjerer under teknologiens eller «uunngåelighetens» flagg, så ser det ut til at det er fiskeindustriens og trålerredernes interesser som legges til grunn som premisser for den offentlige politikken. Det er disse interessegruppene som er sterke nok, og har store nok ressurser til å prege utviklingen, dvs. til å etablere de fakta og de kjennsgjerninger som prognosene for utviklingen bygger på, og som statens representanter definerer som «natur»gitte. Det «natur»gitte er altså gitt av industrien.

Bildet er ikke helt entydig. Historien viser - etter vårt syn - at det ikke alltid har vært slik at industrien har høstet ensidige fordeler av den offentlige politikken, vi tenker her bl.a. på Råfiskloven, Fiskarbankens politikk like etter krigen, tendensene til satsing på et omfattende fiskarsamvirke m.m., tiltak som dersom de hadde blitt fulgt opp - kunne ha resultert i en fiskerinæring basert på helt andre

prinsipper enn de som ser ut til å utvikle seg i dag. Det må med andre ord ha skjedd en gradvis tilpasning til industriens interesser i løpet av etterkrigstida, en tilpassningsprosess som i og for seg kunne ha gitt grunnlag for en interessant forskningsoppgave.

Uansett hvilket svar som til syvende og sist blir gitt på spørsmålet om hvorfor det offentliges definisjoner av fiskerinæringens problemer stort sett faller sammen med industriens definisjoner, ser vi at dette sammenfallet i enkelte situasjoner blir formidlet nok så indirekte av prognoser for den framtidige utviklingen som framskrives på grunnlag av de fakta og tendenser som bedriftene har hatt mulighet til å etablere.<sup>13)</sup> Prognosene uttrykker at myndighetene er i en tvangssituasjon der ansvaret for utviklingen blir definert bort. Det som på den ene siden oppfattes som «nødvendig» og «uunngåelig», blir oppfattet som ønskelig og fordelaktig. Verdifelleskapet mellom industri og myndigheter er følgelig også til stede når prognosene tilsynelatende har overtatt den politiske styringen av den økonomiske planleggingen.

Den sammenhengen som er dokumentert foran mellom prognoser og preferanser for det framtidige bosettingsmønsteret, lar seg også påvise når det gjelder vurderingen av andre viktige strukturtrekk ved fiskerinæringen. For en del av de spørsmålene vi har tatt opp, skal vi - i tillegg til det som er referert i tidligere kapitler - også ta med noen spørsmål som går på svargivernes forventninger til den framtidige utvikling når det gjelder trålgrensa, lokalisering av og størrelse på foredlingsindustrien, fiskeflåten framtidig struktur og eiendomsforholdene til fiskeflåten.

**Tabell 5.3. Prognose for trålerne rettigheter i framtiden.**<sup>14)</sup>

Organisasjonsnivå	Større rettigheter	Samme rettigheter som nå	Min-dre rettigheter	Vet ikke	Andre svar	Total N= 10 0%
Departementet	47	13	0	7	33	15
Direktoratet	13	23	19	13	32	31
Den ytre etat	38	25	31	0	6	16
Funksj.samv.	33	29	33	0	5	21
Tillitsm. samv.	19	56	25	0	0	16
Troms fiskarlag	19	25	45	0	11	10 1
Finnmark fiskarl.	29	29	42	0	0	52

**Tabell 5.4. Prognose for utbyggingen av fryseindustrien**<sup>15)</sup>

Organisasjonsnivå	Flere større enheter	Samme struktur som i dag	Andre svar	Vet ikke	Total N=100 %
Departementet	73	7	14	7	15
Direktoratet	55	23	13	10	31
Den ytre etat	44	56	0	0	16
Funksj.samv.	48	52	0	0	21
Tillitsm. samv.	31	69	0	0	16
Troms fiskarlag	48	42	2	9	101
Finnmark fiskarl.	44	50	6	0	52

**Tabell 5.5. Prognose for fiskeflåtens framtidige struktur**<sup>16)</sup>

Organisasjonsnivå	Overgang til større enheter	Som i dag	Andre svar	Vet ikke	Total N=100 %
Departementet	93	0	0	7	15
Direktoratet	81	10	10	0	31
Den ytre etat	75	19	0	6	16
Funksj.samv.	48	48	5	0	21
Tillitsm. samv.	38	63	0	0	16
Troms fiskarlag	29	67	2	2	101
Finnmark fiskarl.	25	71	4	0	52

**Tabell 5.6. Prognose over eiendomsforholdene til fiskeflåten**<sup>17)</sup>

Organisasjonsnivå	Kapitalinteresser får større rettigheter	Som i dag	Kapitalinteresser får mindre rettigheter	Andre svar	Vet ikke	Total N=100 %
Departementet	53	40	0	0	7	15
Direktoratet	42	45	0	3	8	31
Den ytre etat	56	44	0	0	0	16
Funksj.samv.	62	33	5	0	0	21
Tillitsm. samv.	63	6	19	0	13	16
Troms fiskarlag	27	36	28	2	7	101
Finnmark fiskarl.	29	37	27	0	6	52

Forskjellene mellom tjenestemenn og fiskere når det gjelder forventningene til den framti-

dige utviklingen, er kanskje ikke veldig store, men likevel interessante nok. Stort sett ser vi at fiskernes prognoser når det gjelder desentralisering, trålgrense etc., er langt mer «optimistiske» på egne vegne enn det tjenestemennenes prognoser ser ut til å være. Mest markert er forskjellen i forventninger på spørsmålet om fiskeflåtens framtidige struktur, noe som kanskje har sammenheng med at dette er det eneste av de fire problemfeltene fiskerne føler de har en viss innflytelse over selv.

Til tross for at et knapt flertall av klientene har tro på at den eksisterende, fremdeles nokså desentraliserte strukturen i fiskeriene skal kunne opprettholdes også i årene framover (noe tjenestemennene ikke har noen tro på), ser vi at fiskernes forventninger til utviklingen likevel er noe mer pessimistiske enn de ønsker de har for framtiden. Vi husker f.eks. fra forrige kapittel at et stort flertall blant fiskerne ønsker trålerne ut for 6 nautiske mil, mens vi her (tabell 5.3.) ser at mindre enn halvparten har tro på at så skal skje. Tilsvarende diskrepanser mellom forventninger og ønskemål finner vi når det gjelder vurderingen av de øvrige problemene. Men vi legger også merke til at forskjellene er relativt beskjedne.

For bedre å kontrollere om disse sammenhengene mellom preferanser og prognoser for utviklingen er holdbare, har vi kjørt ut en del krysstabeller hvor

- (1) preferanse når det gjelder den framtidige trålgrensa er kjørt ut mot forventningene til hvor denne grensa kommer til å bli fastsatt<sup>18)</sup>
- (2) holdning til utbyggingen av fiskeindustrien er kjørt ut mot den forventede lokaliseringsutviklingen,<sup>19)</sup>
- (3) preferansene når det gjelder Fiskarbankens utlånspolitikk er kjørt ut mot forventningene svargiverne har til fiskeflåtens framtidige struktur<sup>20)</sup> og
- (4) synspunktene på hvem som skal ha rett til å eie fiskefartøyer er kjørt ut mot den framtidige situasjon svargiverne ventjer seg når det gjelder eiendomsretten.<sup>21)</sup>

Disse tabellene som det ikke er nødvendig å gjengi her, viser at det også på disse problemfeltene eksisterer en sammenheng mellom svargivernes prognoser for utviklingen og deres preferanser når det gjelder den framtidige strukturelle utvikling, med ett unntak: Spørsmålet om trålgrensa. Her viser det seg at en rekke av de tjenestemenn i Fiskeridepartementet og Fiskeridirektoratet som prefererer en 4-mils grense for småtrålerne ikke har noen tro på at en slik grense kommer til å bli opprettholdt i framtida.<sup>22)</sup> For øvrig finner vi den samme sammenhengen mellom preferan-

ser og prognoser som tilfellet var når det gjelder bosetting og yrkeskombinasjoner.

### 5.2.3. Oppsummering av synspunktene i intervjumaterialet

Vi har i dette kapitlet verken prøvd å analysere flytteprosessenes årsaker eller bosettingsendringenes konsekvenser for folks velferd og livssituasjon. Vi har begrenset oss til å undersøke hvordan sentrale personer i norsk fiskeriadministrasjon, samt valgte representanter for et par av administrasjonens klientgrupper *oppfatter* endringene i bosettings- og yrkesstruktur på kysten av Nord-Norge.

Ved analysen av intervjumaterialet fant vi store forskjeller mellom tjenestemennene og fiskerne, både når det gjaldt den kognitive oppfatningen av problemene og også når det gjaldt verdioppfatningene. Stort sett oppfatter tjenestemennene utviklingen mot en sterkere konsentrasjon av bosettingen som uunngåelig og naturgitt. Det samme gjaldt tjenestemennenes oppfatning av yrkesspesialiseringen. Fiskerne på sin side oppfattet problemene stort sett omvendt: Et meget stort flertall blant dem, oppfattet det som politisk og økonomisk mulig i hovedtrekkene å opprettholde den nåværende bosetting.

Videre fant vi at også preferansene var forskjellige mellom de to gruppene av svarpersoner. Tjenestemennene var stort sett tilfredse med «utviklingen». For dem står konsentrasjonen av bosettingen og yrkesspesialiseringen som fordelaktige konsekvenser av de beslutninger som influerer på bosettings- og yrkesstruktur. Praktisk talt alle fiskerrepresentanter oppfatter det som ønskelig å opprettholde bosettingen, omlag som den er i dag.

I tillegg til disse markerte forskjellene i faktavurderinger og verdioppfatninger, fant vi klare sammenhenger mellom disse to trekkene ved svargivernes holdninger, dvs. mellom deres prognoser for den framtidige utviklingen og deres preferanser. Sammenhengen var slik at de som tok utviklingen mot en sterkere konsentrasjon av bosettingen som gitt, samtidig også oppfattet denne utviklingen som ønskelig. Og omvendt: De som ser det som mulig å opprettholde bosettingen, ser det samtidig som ønskelig at bosettingen blir opprettholdt.

## Fotnoter til kap. 5:

1. Denne formuleringmåten er typisk for mange offentlige utredninger. På den ene siden foreslår utvalgene en lang rekke konkrete tiltak for å oppfylle krav og ønskemål fra de viktigste maktgruppene i næringslivet, mens utvalgene på den andre siden nøyer seg med uforpliktende tiltak når det gjelder krav og ønskemål fra svakere grupper. Torskefiskeutvalget inneholder mange konkrete forslag når det gjelder å løse industrialiseringens problemer, mens fiskerbøndene blir informert om at «det vil kreves tiltak». Ståle Seierstad har analysert Trøndelagskomiteens innstilling bl.a. ut fra et slikt perspektiv. Se Ståle Seierstad: Trøndelagskomiteens innstilling: Plan for avfolkning og bykonsentrasjon, i «Orientering» nr. 7, 1970.
2. Følgende dokumenter faller dermed utenfor gjennomgåelsen i dette kapitlet: St.meld. nr. 75, 1962/65: Innstilling om Investeringsprogram for fiskeflåten. Alle meldingene om Fiskarbankens virksomhet i årene 1965-69. Innstillingen fra «Råstoffutvalget for torskefiskeriene». St.meld. nr. 50, 1967-68: Om virksomheten i Distriktenes utbyggingsfond i 1967. Innstillingen fra «Rasjonaliseringsutvalget for Fiskeridirektoratets Havforskningsinstitutt» (Mosby-urvalget). Innstillingen om «Høyere fiskeriundervisning i Norge», 1967. St.meld. nr. 67, 1968-69: Om fiskeriundervisningen.
3. De retningslinjene det her tenkes på er etter alt å dømme vedtektene for Distriktenes utbyggingsfond. DUFs formålsparagraf gjengis lenger nede i avsnittet.
4. Det kan selvsagt settes spørsmålsteget ved om Utbyggingsfondet har maktet å realisere dette ønsket om varig og lønnsom sysselsetting i kyststrøkene. Lønnsomhetsstatistikken for de trålerne Utbyggingsfondet har vært med på å finansiere tyder ikke på det, selv om tallene de aller siste årene nok har rettet litt på det dårlige resultat. Heller ikke fiskeindustrien kan sies ha gitt varig og lønnsom sysselsetting om man sammenlikner med andre bransjer (jfr. lønnsforhold og systemet med «avsigelser»).
5. Jfr. Innst. S. nr. 28, for 1964-65.
6. Hovedinnholdet i de øvrige meldingenes syn på bosettingsproblemene kan kort sammenfattes slik:
  - (a) Om virksomheten til Distriktenes utbyggingsfond i 1962:
 

Bosettingen i kyststrøkene behandles ikke spesielt i denne meldingen. Heller ikke spørsmålet om yrkeskombinasjonens plass i den framtidige næringsstrukturen på kysten. Derimot drøftes bosettingsproblemene mer generelt i et eget kapittel. Selv om kyststrøkene og fiskeriene ikke nevnes spesielt, skal vi gjengi hovedtrekkene i resonnementet. Utgangspunktet er dette:

«Endringene i bosettingsstrukturen har direkte sammenheng med endringene i næringsstrukturen. Industrien og de tjenesteytende næringer - som forutsetter en konsentrert bosetting - har vært i sterk ekspansjon og har trukket seg det meste av befolkningstilveksten. Samtidig har det vært en reduksjon i sysselsettingen i primærnæringene jordbruk, skogbruk og fiske. Den geografiske konsentrasjon av industrien og servicenæringene har nødvendigvis også medført konsentrasjon av bosettingen både i landsmålestokk og innafør de enkelte landsdeler og distrikter. [...] Det er grunn til å tro at endringene i nærings- og produksjonsstrukturen vil bli ytterligere aksellert i åra framover som følge av ny teknikk, nye markedsdannelser m.v.», (s. 6-7).

Etter en beskrivelse av de konsentrasjons- og pressproblemene som har oppstått i Oslo-området, der det legges stor vekt på de negative trekkene ved denne utviklingsprosessen, konkluderer meldingen på denne måten:

«Regjeringen har ikke funnet å ville innføre nye rent restriktive virkemidler for å begrense veksten, i de allerede sterkt utbygde deler av landet, f.eks. etableringskontroll eller liknende i Oslo-regionen», (s. 8).

«Regjeringen antar at dersom en skal kunne unngå en ytterligere konsentrasjon av industri- og servicenæringene om de allerede sterkt utbygde sentra, må en i sterkere grad enn hittil satse på utvikling av et begrenset antall sentra i distriktene. [...] Større sentrumsdannelser i distriktene vil også gi befolkningen i disse distrikter bedre muligheter for å ta del i de sosiale og kulturelle goder som tilhører det moderne samfunnsnivå, noe som igjen vil redusere den tiltrekningskraften befolkningssentrene i de sentrale deler av landet også av disse grunner har», (s. 8).

«De begrensede ressurser en har for å påvirke næringslivets lokalisering og bosettingsstrukturen synes nå i størst mulig utstrekning å måtte konsentreres om utviklingen av slike vekstsentra i distriktene. En bør være forsiktig med å støtte spredte enkelttiltak i de forskjellige «problemstrøk» uten omsyn til om disse strøk har muligheter for på lengre sikt å utvikle et bærekraftig næringsliv som kan gi grunnlag for en tilfredsstillende bosetting i framtida», (s. 9).

«Distriktspolitikken skal ikke motvirke de naturlige strukturendringer i næringsliv og bosetting innenfor de enkelte landsdeler og større områder. I noen grad vil den stimulere disse endringene. Det vil således fortsatt bli enkelte mindre strøk som vil få hel eller delvis avfolkning. [...] En må fortsatt gjøre regning med at det vil være behov for inntektsoverføringer og tiltak av sosialpolitisk karakter for å sikre den befolkning som i en overgangsperiode blir boende igjen i slike fraflyttingsstrøk, tilfredsstillende levevilkår».

Disse sitatene uttrykker, som man ser, ikke noe spesielt om bosettingsutviklingen i kystdistriktene, men ettersom meldingen heller ikke tar noe forbehold, må vi ha lov til å slutte at Utbyggingsfondet regner disse synspunktene for å være noenlunde representative også for den bosettings-



utviklingen man ser som ønskelig også for kyststrøkene.

Indirekte bekreftes denne konklusjonen av meldingen:

«Utviklingen av sentrene vil måtte bli en del av en regional utviklings- og bosettingsplan, hvor også utviklingen av turist-, jordbruks- og fiskerinæringen er med. Utviklingen av disse næringer kan jo ikke knyttes til bestemte sentra, kanskje unntatt fiskerinæringen i en viss grad», (se s. 9).

(b) Om virksomheten i Distriktenes utbyggingsfond i 1965: I meldingen for 1965 finner vi ingen vurderinger som er direkte relevante for drøftelsen av bosettingsproblemene. Derimot finnes det et tillegg til denne meldingen: «Næringsøkonomisk kartlegging av mindre områder i Indre Sør-Troms» (Aksjonsprogram) som drøfter det framtidige bosettingsmønsteret i kommunene Gratangen, Lavangen, Salangen, Bardu og Dyrøy.

«Med den sterke tendens som gjør seg gjeldende over alt til konsentrasjon av industri og servicevirksomhet til folkerike sentra, vil det være lite realistisk å stille for store voner til en ekspansjon av noen betydning i denne sektoren. Etter det en veit i dag, bør en heller rekne med og akseptere ei videre utflytting fra dette området. Det må være styresmaktene si sak å lette og avdemppe både de økonomiske virkninger og de menneskelige problemer denne utviklingsprosessen fører med seg. Når fortsatt utflytting synes å være den mest realistiske løysinga på områdets grunnproblemer, har det sjølsagt nøye sammenheng med at de nødvendige utbyggingsmulighetene ikke er til stede i området - i alle høve ikke med de virkemidler utbyggingsorgana har til rådvelde i dag.

Den utflyttinga som må og sannsynligvis bør skje i området, er det ønskelig å få kanalisert til større sentrumsdannelser i regionen eller fylket. Med en ekstra innsats i de større tettsteder i fylket, har samfunnet reelle muligheter til å kunne medvirke til industri og serviceutbygging som vil kunne gi de nødvendige sysselsettingsmulighetene. Det er nettopp i de større sentra at det kan skapes en bosettingskonsentrasjon, som er bærekraftig nok for å opprettholde de sosiale og kulturelle institusjoner som i vår tid kreves som ramme om unge og moderne menneskers tilvære. Det synes også bare å være til slike sentra at det er mulig å få fagfolk som trengs til større industriltak», (s. 69).

(c) Om virksomheten i Distriktenes utbyggingsfond i 1966: Denne meldingen følger opp de synspunktene vi har referert foran. Om den generelle vurderingen av bosettingsutviklingen henvises det til foregående meldinger (jfr. s. 28). I kapitlet om fiskerinæringen finner vi imidlertid en eiendommelig vurdering som ikke helt stemmer overens med hva man tidligere la i begrepet om å «opprettholde bosettingen».

«Skal en opprettholde bosettingen og skape den nødvendige økonomiske vekst i de viktigste fiskeridistrikter, antar en at det vil være nødvendig at det blir nyttat minst 40 mill. kro-

ner pr. år i de nærmeste 3-4 årene til bygging av større havfiskefartøyer tilknyttet fiskeindustrien», (s. 70).

Denne oppfatningen av hva det betyr at man opprettholder bosettingen på kysten, er så vidt vi kan se blitt mer og mer vanlig de siste årene: Det å opprettholde bosettingen på kysten blir etter hvert synonymt med det å konsentrere kystbosettingen omkring noen få utvalgte byer og fiskevær. Det er bosettingen i Bodø, Svolvær, Harstad, Tromsø, Hammerfest, Berlevåg, Vardø og Vadsø som i hovedsaken skal opprettholdes. Man opprettholder bosettingen på kysten av Nord-Norge ved å bygge ned store kyststrekninger. Når det gjelder yrkeskombinasjonen, riktignok ikke fiske/småbruk, men industriarbeid/småbruk, har meldingen en kort kommentar også til dette problemet:

«Det er kanskje enda viktigere at den arbeidskraftreserve som en tidligere kunne regne med av småbrukere og av arbeidere som reiste mellom de forskjellige landsdeler, nå snart ikke eksisterer. Kombinasjonen fiskearbeid (sesongarbeid) og småbruk blir stadig mer sjelden. Særlig de yngre dyktige arbeiderne har nå så mange valgmuligheter, og de reiser i stadig større utstrekning til andre plasser hvor de kan få mer stabile inntektsforhold», (s. 67-68).

d) Innstillingen fra Utbyggingsfondets Lofotenutvalg: Denne innstillingen konsentrerer seg om bosettingsutviklingen i Lofoten, og vurderingen er slik:

«Som nevnt foran, er bosettingen (i Lofoten) meget spredt. Fra et samfunnsmessig synspunkt er en slik spredt bosetting urasjonell. Det kreves store investeringer pr. person i vei, lys, telefon etc. samtidig som vedlikehold blir tilsvarende kostbart. Den produksjon som drives blir også ofte lite rasjonell og arbeidskraften dårlig utnyttet. Det har i årene etter krigen vært en flytting fra de mest avsidesliggende steder til de «større sentra». Denne bevegelse har økt noe i de senere år, men er fremdeles av beskjeden størrelsesorden.

Årsaken til utflyttingen er først og fremst at ungdommen søker bort for å få utdanning, større arbeidsmuligheter og for å ta del i andre av samfunnets goder. Tilbake blir den eldre generasjon. Denne utvikling bør etter utvalgets mening gå sin gang og investeringer hvor staten deltar bør ikke sinke denne tendens.... Ut fra dette standpunkt har utvalget vurdert Lofotens stilling i dag og de botemidler som kan anvendes for å bygge ut og konsolidere nærings- og arbeidslivet». (s. 58-59).

7. Jfr. kap. 5 og 4.

8. Det interessante med denne formuleringen er at Holbæk-Hanssen dels ser ungdommens bostedsvalg som en funksjon av «beskjeftigelsesmulighetene», og at han dels ser ut til å overse at myndighetenes beslutninger har konsekvenser nettopp for lokaliseringen av disse beskjeftigelsesmulighetene. I alle fall tar han industriinteressenes lokaliseringsvalg som gitt. Dette er en forutsetning for hele resonne-

mentet, som derfor er politisk allerede i utgangspunktet.

9. Jfr. Problem 11 i spørreskjemaet, spørsmål 11a og 11b.
10. Jfr. Problem 4 i spørreskjemaet, spørsmål 4a og 4b.
11. Disse preferansene får vi fram ved å slå sammen svarene i tabell 5.2, slik at kategorien «Avfolkningen gunstig» kombineres med kategorien «ønskelig med konsentrasjon av bosettingen» og slik at kategorien «Avfolkningen uheldig» kombineres med kategorien «Ønskelig å bevare bosettingen». Gjør vi det, fremkommer denne tabellen:

**Bosettingspreferanser:**

Organisasjonsnivå	Avfolkningen gunstig/ønskelig med konsentrasjon av bosettingen	Avfolkningen uheldig/ønskelig å bevare bosettingen	Andre svar/Vet ikke	Total N=100 %
Departementet	80	7	13	15
Direktoratet	74	20	6	31
Den ytre etat	44	44	12	16
Funksj.samv.	24	77	0	21
Tillitsm. samv.	25	75	0	16
Troms fiskarlag	7	93	0	101
Finnmark fiskarl.	10	87	2	52

12. I likhet med det vi gjorde i forrige kapittel, kan vi her trekke visse sammenlikninger med situasjonen i landbruket, ved hjelp av det materialet Inge Sigmund Voll har samlet inn og analysert, dels i sin magistergradsavhandling (Administrasjon og klienter. Landbruksektoren. Inst. for statsvitenskap, 1968), og dels i det nevnte paper til den nordiske statsviterkongressen i Helsinki i 1968. Med forbehold for det faktum at Volls materiale ikke inneholder intervjuer med tjenestemenn i sentraladministrasjonen, og for at han skiller mellom klientene etter hvilken av de to faglige organisasjonene i landbruket (NBS og NLB) de er medlemmer av, og ikke etter bostedsfylke som vi gjør i fiskerimaterialet (der det for øvrig bare finnes en relevant faglig organisasjon), skal vi ta med svarene på spørsmålet om bosettingspreferansene.

Selv om dette materialet ikke gir grunnlag for særlig vidtrekkende konklusjoner om forskjeller mellom tjenestemenn i landbruk og fiskeri, (se tabell 5.1.), så virker det som om den ytre etaten i landbruket vurderer ønskeligheten av og mulighetene for vedlikehold av mindre lokalsamfunn noe mer optimistisk enn de tilsvarende tjenestemenn i fiskerierne. Situasjonen ser for øvrig ut til å være omvendt blant funksjonærene i samvirkeorganisasjonene, der talle-

ne kan tyde på at funksjonærene i landbruket er mest innstilt på sentralisering. Når det gjelder de faglige tillitsmennene for primærklientene ser det ikke ut til å eksistere særlige forskjeller mellom bønder og fiskere.

**Verdistandpunkt til og kognitiv oppfatning av den framtidige bosetting i Nord-Norge:**

Kognitiv oppfatning	Avfolkningen en naturgitt og uunngåelig prosess		Total
Verdistandpunkt	Sentralisering g gunstig	Sentralisering uheldig	
Organisasjonsnivå			Total N=100
<b>Den ytre etat:</b>			
a. Fylkesadm.	14	10	21
b. Herredsagr.	21	7	29
<b>Funksj.samv.:</b>			
a. Nord-Norges Salgslag	20	0	10
b. Meierisamv.	30	20	21
Tillitsm. samv.	5	5	22
Tillitsmenn i NSB	5	9	77
Tillitsmenn i NBL	0	4	22

Kognitiv oppfatning	Mulig å opprettholde små lokalsamfunn		Total
Organisasjonsnivå	Ønskelig med konsentrasjon av bosettingen	Ønskelig å bevare bosettingen	Total N=100
<b>Den ytre etat:</b>			
a. Fylkesadm.	14	62	21
b. Herredsagr.	5	69	29
<b>Funksj.samv.:</b>			
a. Nord-Norges Salgslag	10	70	10
b. Meierisamv.	10	40	21
Tillitsm. samv.	5	85	22
Tillitsmenn i NSB	1	85	77
Tillitsmenn i NBL	0	96	22

13. Som kjent er det utført landsomfattende intervjuundersøkelser som klart og entydig påviser at folk flest har den økonomiske planleggingen, (jfr. Statistisk Sentralbyrå: Boligundersøkelsen oktober 1967, (Rapport fra

kontoret for intervjuundersøkelser, nr. 5, Oslo 1968). Se særlig s. 86.)

Uten å sette saken alt for mye på spissen, kan vi derfor si at planleggenes oppfatninger av det framtidige bosettingsmønsteret i Norge ut fra bestemte kriterier er temmelig absurde. Det er et faktum at planleggerne stort sett fortolker eller «definerer situasjonen» på en måte som avviker sterkt fra den situasjonen og de behov og ønskemål som faktisk eksisterer ute blant folk. Kartet stemmer ikke med terrenget. Men dette er, viser det seg, av underordnet betydning. Mye av det beste i sosiologisk teori (se f.eks. Robert Merton: «Social Theory and Social Structure (Revised and Enlarged Edition), The Free Press of Glencoe, 1957, særlig s. 421-436) viser nemlig at selv om slike virkelighetsbeskrivelser hovedsakelig skulle bestå av tøy, så kan tøvet likevel komme til å bli virkelig og sant forutsatt at de som har makt gjør det de kan for at tøvet skal gå i oppfyllelse.

Det er dette som ligger i uttrykket «selvoppfyllende profetier»: Dersom myndighetene starter sin planlegging med en feilaktig analyse av samfunnet, og handler på grunnlag av den, så risikerer vi faktisk at det gale blir korrekt, og det meningsløse riktig.

Dette er særlig påfallende for de bosettingsprognosene som ligger til grunn for det meste av vår samfunnsplanlegging.

Poenget er nemlig dette: Planleggenes situasjonsanalyser går ut på at folk flest

ønsker en konsentrert utbygging av landet. Selv om denne oppfatningen, som vist, i grunnen er gal, så innretter myndighetene likevel sine tiltak på en slik måte at situasjonen for de mennesker som bor noenlunde spredt, etter hvert blir så vanskelig at de langsomt, men sikkert, og til tross for sitt opprinnelige standpunkt og sine opprinnelige preferanser, i neste omgang kan komme til å ønske seg den konsentrasjonen av bosettingen som de først forkastet.

14. Problem 1 i spørreskjemaet, spørsmål 1f.
15. Problem 2 i spørreskjemaet, spørsmål 2b.
16. Problem 17 i spørreskjemaet, spørsmål 17g.
17. Problem 20 i spørreskjemaet, spørsmål 20f.
18. Spørsmål 1a mot spørsmål 1f i spørreskjemaet.
19. Spørsmål 2a mot spørsmål 2b.
20. Spørsmål 17a mot spørsmål 17g, og spørsmål 17b mot spm. 17g.
21. Spørsmål 20a mot spørsmål 20f.
22. I dag kan vi konstatere at tjenestemennenes «tro» når det gjelder den framtidige trålergrensa ikke holdt stikk. Den trålerloven som ble vedtatt i juni 1971 gav i realiteten trålerne større rettigheter enn de tidligere hadde hatt, særlig utenfor Nordland og Troms.



## Kap. 6: Avslutning

### 6.1. Utgangspunktet: Beslutningspremisser

Denne studentoppgaven handler om en liten del av prosessene kyttet til beslutningsatferd i offentlig forvaltning, nemlig spørsmålet om beslutningspremisser, altså om de forutsetninger som mer eller mindre tas som gitt, og som ligger i forkant av utformingen av statens policy og de mer konkrete beslutninger på ulike offentlige sektorer. Beslutninger kan være et resultat av vurderinger og analyser - bevisst eller ubevisst - som tar stilling til hvilke *premisser og forutsetninger* som skal legges til grunn for de konkrete enkeltbeslutningene.

Vi har tatt utgangspunkt i at det er flere måter å analysere beslutningspremisser på. En del av de hensyn det offentlige legger til grunn for sine beslutninger kan oppfattes som gitte, dvs. at myndighetene må ta dem i betraktning uten å kunne gjøre noe særlig fra eller til for å påvirke dem: Naturgitte forhold på kysten, premisser fra andre bransjer (f.eks. skolepolitikken), betingelser verdensmarkedet stiller (f.eks. Nigeria-krisen), osv.

Mange av de øvrige hensyn som myndighetene tar i betraktning, er derimot et resultat av myndighetene i noen grad kan velge mellom alternative premisser. De hensyn som blir definert som de *primære* i den politiske og administrative prosessen, har vi i denne rapporten kalt for «genererende» premisser.

Den andre kategorien premisser som vi opererer med i rapporten - «testende» premisser - er de hensyn som ikke oppfattes som viktige nok til å legges til grunn for utformingen av den langsiktige fiskeripolitikken, men som - i og med at de kan ha sitt utspring i interessene hos numerisk sett betydningsfulle interessegrupper - likevel ikke kan oversees uten at det ville kunne få konsekvenser for politikkenes legitimitet.

Spørsmålet om hvilke premisser som blir genererende og hvilke som blir testende i den offentlige planlegging og policyutforming, bestemmes i samspillet mellom de samfunnmessige interesser på den aktuelle sektor.

### 6.2. Forenklet virkelighet

Ut fra det opplegget vi presenterte i første kapittel, tenker vi oss at valget av forutsetninger er et resultat av en selektiv prosess, der beslutningstakernes og planleggerens oppfatninger, deres «forståelse av situasjonen», virker som et aktivt «filter» i rangeringen av premisser. Bare bestemte problemstillinger oppfattes som viktige, bare begrensede sett av al-

#### Kort om innholdet i kapittel 6

Dette avslutningskapitlet inneholder en kort oppsummering av resultatene av undersøkelsen, og en drøftelse av fagutdanningens betydning. Men starter med noen ord om det begrepsapparatet som er brukt.

ternativer og konsekvenser oppfattes som relevante. I den grad man kan snakke om «rasjonelle» beslutninger, er det bare i relasjon til en «forenklet modell av virkeligheten».

De spørsmålene vi har stilt oss i denne oppgaven, kan på denne bakgrunn kort sammenfattes slik: Hvilke interessegrupper har lettest for å få sine økonomiske og næringspolitiske krav transformert til policy-premisser? Hvilke av fiskeriadministrasjonens ulike «klient»- og interessegrupper er det som får sin virkelighet oppfattet og lagt til grunn for utformingen i den langsiktige fiskeripolitikken?

### 6.3. Noen resultater

Undersøkelsen viser at interessene til den tallmessig største interessegruppen i næringsen i Nord-Norge, i liten grad er representert i administrasjonens oppfatning av hvilke premisser som i et langsiktig perspektiv bør legges til grunn ved utformingen av næringspolitikken. Når vesentlige synspunkter ikke slår gjennom og når viktige hensyn ikke bygges inn som genererende premisser i den planleggingen som foregår, blir situasjonen litt spesiell.

Mens bare få tjenestemenn og få offentlige dokumenter oppfatter de nordnorske fiskernes interesser som så viktige at hensynet til dem bør fungere som genererende hensyn i planleggingsprosessen, reiser spørsmålet seg om fiskernes interesser kommer inn i den politiske prosessen på andre måter.

Vårt materiale, og det gjelder både intervjuet og det dokumentariske materialet, tyder på at hensynet til den eksisterende fiskeribefolkningen i noen grad fungerer som det vi har kalt «testende» premisser for politikken. I en viss utstrekning ser det ut til at tjenestemennene tar fiskernes interesser med i betraktning - riktignok ikke når det gjelder løsningen av de langsiktige strukturproblemer langs kysten - men når det gjelder utformingen av tiltak som tar sikte på å gi konsesjoner knyttet til «mindre viktige» forhold. Kystfiskernes problemer oppfattes ikke som fiskeripolitiske, men som overgangsproblemer.

Vesentlige politiske interesser synes å kunne oversees uten at systemet kommer i

krise og uten at systemet helt mister sin legitimitet. Begge betingelser som vanligvis oppfattes som nødvendige for at systemet, gjennom tilpasning til sitt miljø, skal kunne overleve, nemlig enighet om middelvalgene, og en høy grad av verdifelleskap, kan godt mangle uten at systemet kommer i vanskeligheter.

I denne sammenheng er det øvrige politiske systemet naturligvis aktivt: De politiske partiene, næringsorganisasjonene (faglige og økonomiske) og kommunene/landsdelsorganene har tilsvarende prosesser som de som er behandlet ovenfor. Det gjelder kanskje spesielt Norges Fiskarlag som har hatt en dualistisk struktur der medlemsmassen dels har bestått av kystfiskere med sine interesser, og dels av redere med til dels motsatte interesser i mange av de spørsmål som er drøftet i denne oppgaven.

Vi har konstatert at det er industriens/redernes interesser som langt på vei definerer statens oppgaver. Det er industrien som stiller de krav som transformeres til premisser for den norske langsiktige fiskeriplanlegging. Det er disse særinteresser som av det offentlige defineres som nasjonale allmenninteresser.

#### 6.4. Profesjonenes betydning

Den teorien vi tok utgangspunkt i da vi startet undersøkelsen, var Knut Dahl Jacobsens synspunkter på *profesjonenes betydning* for spørsmålet om hvilke blant motstridende klientinteresser som legges til grunn for den offentlige sektorplanleggingen. Knut Dahl Jacobsen stilte problemet slik: <sup>1)</sup>

«Dersom det innenfor en sektor av den offentlige virksomhet finnes en profesjon finansiert av det offentlige eller underholdt privat, og dersom denne profesjon er klientorientert, så vil dette ha til virkning at klientenes velferdssynspunkter legges til grunn for den politikk som føres i denne sektor. Dersom det mangler en profesjon, eller dersom denne pro-

fesjon ikke er klientorientert, vil synspunkter fra andre sektorer trenge inn og klientelets egne velferdssynspunkter vil ha vanskelig for å bli formidlet, og akseptert som premisser i den politikk som føres. Svikten i tilgangen på informasjon vil føre til at befolkningen i en slik sektor vil bli relativt dårlig behandlet».

Dahl Jacobsen bruker kanskje begrepet «klientorientering» i en noe snevrere betydning enn vi har gjort i denne oppgaven, i og med at han - anvendt på primærnæringene - begrenser klientbegrepet til bare å omfatte primærprodusentene (jordbrukere og fiskere), mens øvrige aktuelle og potensielle interessegrupper som f.eks. fiskeindustrien/rederne oppfattes som «andre sektorer».

Det springende punktet i Dahl Jacobsens resonnement er spørsmålet om hvordan en profesjon blir klientorientert, altså hvordan den grunnleggende forutsetning i den kunnskapsstrukturen profesjonen forvalter *blir* hensynet til primærprodusentenes (kystfiskernes) velferd, og ikke helt andre hensyn og målsetninger.

Dahl Jacobsens sentrale hypotese gjelder fagutdannelsens betydning for profesjonenes orienteringer, og han viser i den forbindelse til forholdene i landbruket der «agronomene identifiserte seg med bondesamfunnet» <sup>2)</sup>, og der «medlemmene av veilednings- og undervisningsetaten i landbruket har virket som politiske agenter for klientene» <sup>3)</sup>. Det var gjennom fagutdannelsen, kombinert med spesielle historiske omstendigheter (salgsjordbrukets gjennombrudd, oppbyggingen av meierier og andre produsentorienteringer) at landbruket fikk sine «klientorienterte veiledere innstilt på klientenes velferd», en klientorientering som «siden har vært et karakteristisk trekk ved profesjonen», (s. 157). <sup>4)</sup>

Utgangspunktet for Dahl Jacobsen var situasjonen i landbruket der det allerede fra slutten av 1800-tallet, og spesielt på begynnelsen av 1900-tallet, var ei prioritert oppgave å bygge opp en stab av profesjonelle fag-

1. Knut Dahl Jacobsen: «Informasjonstilgang og likebehandling i offentlig virksomhet», i Tidsskrift for samfunnsforskning, nr. 2/1965, Universitetsforlaget, Oslo. s. 153.

2. Ibid, s. 157.

3. Ibid, s. 159.

4. Dette spørsmålet om klientorientering blant tjenestemennene i landbruket må muligens nyanseres noe. Det er ingen tvil om at det er større samsvar i synspunkter mellom tjenestemenn og klienter i jordbrukssektoren enn tilfellet er i fiskeriene, særlig når det gjelder spørsmålet om industrialisering av primærproduksjonen, forholdet til private omsetnings- og foredlingsinteresser o.l. På den andre siden er det like klart at også når det gjelder landbruket, f.eks. rasjonaliseringsspørsmålene, så finner man visse forskjeller i oppfatning mellom tjenestemenn og de ulike grupper av jordbrukere. Særlig er det slik at samsvaret i synspunkter er større mellom tjenestemenn og de bønder som driver jordbruk som eneyrke, enn mellom tjenestemenn og de bønder som driver jordbruk som kombinasjon med andre yrker, først og fremst fiske. Disse ulikhetene i vurderingene blant tjenestemennene varierte også med utdannelsestypen, slik en tjenestemann med utdanning fra Landbrukshøgskolen på Ås oppfattet yrkeskombinasjonen som problematisk og i grunnen uønsket i større grad enn tjenestemann med utdanning fra Småbruklærerskolen og de med bare Landbruksskole. Og de høyskoleutdannede tjenestemennene i administrasjonen og i landbruksorganisasjonene var også langt mer «rasjonaliseringsvennlige» enn tjenestemann med annen utdanning. Se: Inge Sigmund Voll: Administrasjon og klienter. Institutt for statsvitenskap, 1968, (stensil).

folk både til offentlig administrasjon, til vei- ledning av bøndene og til ledelse av meierier og andre produksjonsforeninger.<sup>5)</sup>

Agronomene fikk i noen grad sine interesser knyttet til bondesamfunnet som de i stor grad var rekruttert fra. De identifiserte seg med bondesamfunnet, skrev Dahl Jacobsen, og de kombinerte arbeidet med å heve produktivitet og effektivitet i landbruket med arbeidet for ivareta bøndenes velferdsinteresser. Og ikke bare det - med en slik «klientorientert» profesjon, ville mulighetene styrkes også for at de politiske myndigheter ville få den informasjon de trengte for å fatte gode og relevante beslutninger. Dahl Jacobsens hypotese var at et slikt system ville være en garanti for at myndighetene ville legge sektorbefolkningens interesser til grunn for sektorpolitikken. Og omvendt: Dersom en sektor mangler en «klientorientert» profesjon, ville premisser fra andre sektorer og andre interessegrupper bli lagt til grunn for sektorpolitikken med fare for at «befolkningen i en slik sektor vil bli relativt dårlig behandlet».

I jordbruket overtok bøndene kontrollen med videreføringen av landbruksprodukter på et tidspunkt da banker og andre kapitalieierne hadde mer attraktive investeringsobjekter enn gårdsbruk, meierier og slakterier, og på et tidspunkt da Stortinget, og dermed bonderepresentantene, hadde større innflytelse over politiske beslutninger med strukturelle konsekvenser enn tilfellet er i dag.

Dersom eiendomsretten til og kontrollen over produksjonsmidlene er den viktigste ressursen i kampen om ekspertenes og det offentliges «orienteringer» og lojaliteter, er det lett å forstå hvorfor den nordnorske fiskerbefolkningen nå er i ferd med å tape dragkampen om det offentliges oppmerksomhet. Kystfiskerne har i stadig mindre grad herredømme over de ressursene - særlig i form av kapitalgjenstander - som betinger politisk innflytelse, som igjen ville være en betingelse for at deres interesser skulle bli lagt til grunn som genererende premisser i den offentlige politikken.

Denne konklusjonen understrekes ikke bare av at nøkkelpersonallet i administrasjonen tenker næringslivslederens tanker, men også av den sosiale og geografiske rekruttering av tjenestemennene: Geografisk er bare få tjenestemenn rekruttert fra kystkommunene i Nord-Norge. Sosialt er praktisk talt ingen rekruttert fra kategorien av kystfiskere.

Og politisk, dvs. partipolitisk, hører det store flertall tjenestemenn hjemme i de borgerlige partiene, særlig i Høyre og Venstre, der praktisk talt ingen av klientene befinner seg.

I en situasjon hvor både de sosiale, geografiske og politiske betingelsene for lojalitet til klientene mangler, og heller ikke fagutdannelsen fremmer problemløsninger som går i fiskerbefolkningens favør, blir strategispørsmålene påtrengende.

I fiskerinæringen, i motsetning til landbruket, har man ikke hatt egen høyere fagutdanning (på universitetsnivå). Her er det i hovedsak jurister og økonomer som dominerer i det administrative apparatet, noe som har gjort det naturlig at stordrift og effektivitet er blitt de viktigste mål for virksomheten i sektoren. Økonomene er blitt fiskerinæringens profesjon som iverksetter sin ideologi om stordrift på hav og land - uten motforestillinger.

Er det så noen sjanse for at utviklingen i landbruket skal kunne kopieres i fiskerinæringen? Er det noen sjanse for at oppbyggingen av en egen «fiskeriprofesjon» (som i dag mangler) kombinert med spesielle historiske omstendigheter skal kunne produsere en profesjon like klientorientert som den som angivelig har dominert landbrukspolitikken? Dette spørsmålet kan ikke besvares i dag.

### 6.5. Alternativer til stordrift?

Ellers kan naturligvis også andre tilnærminger bidra til å problematisere de tradisjonelle synspunktene på effektivitet, rasjonalitet og stordrift som er avledet fra økonomisk teori. Stordriftsfordeler er vanligvis knyttet til stabil tilgang på råstoff, arbeidskraft m.m. Situasjonen innen kraftbransjen er f.eks. avhengig av stabil vanntilførsel, kraftkrevende industri trenger stabilt råstoff fra gruvedrift, oljeproduksjon får stabil tilførsel av råstoff fra undergrunnen, tilsvarende har treforedlig råstoffet fra skogen og næringsmiddelindustrien fra landbruket etc.

Slik stabilitet er en forutsetning for lønnsom stordrift i industriproduksjonen i alle bransjer og i alle land.

Råstoffsituasjonen i fiskerinæringen er fundamentalt forskjellig fra situasjonen i tradisjonell industriproduksjon. I fiskeriene er råstoffet ikke noe som kan hentes ned fra et fjellvann, ut av ei gruve, en oljebrønn, en skog eller et slakteri. Fiskebestandene utenfor Norge er på kontinuerlig vandring mel-

5. Knut Dahl Jacobsen: «Teknisk hjelp og politisk struktur», Universitetet i Oslo 1965.

lom de åpne havområdene og den nære kysten, og må letes opp og finnes hver gang man er på havet. Og også produktiviteten i havet varierer kontinuerlig - uten at man skikkelig kan forklare hvorfor, og i alle fall uten at det er mulig å regulere avkastningen, ut over å sikre seg mot overfiske. Den viktigste forutsetningen for stordrift - stabil og forutsigbar råstofftilgang - er langt utenfor rekkevidde i fiskerinæringen. Variasjonen i råstofftilgangen er «evigvarende» og lar seg i liten grad administrere bort. Ustabil råstofftilgang er det akutte hovedproblemet. Det eksisterer fra dag til dag, fra uke til uke, fra sesong til sesong og fra år til år.

Vi har altså sett at Norge velger å «løse» problemene med ustabilitet og variasjoner i tilførselen av fisk ved å bygge store båter og store industrianlegg. I de dokumenter vi har lest gjennom og i de intervjuer vi har gjennomført, har det aldri vært formulert alternative tanker.

De lange avstandene til og fra fiskefeltene, gjør det mulig å få store varp, men vanskelig å få god, stabil økonomi ut av driften. En større del av bestandene kunne nok ha blitt høstet når fisken ankommer Norge på egen kjøll og for egen maskin, men det ville ikke bidra til å utjevne tilførselen på råstoff til industrien, tvert om.

Ut fra dette, og relatert til drøftelsene i kap. 3, er det i alle fall grunn til å overveie om alternative strukturer i flåte og industri kunne ha løst problemet bedre enn dagens industrialisering av fisket i kombinasjon med stordrift på land. Mer fleksible - og mindre kostbare - enheter på land som kunne veksle mellom frysing og andre produkter, kunne være én mulig vei å gå. Produksjonsreduksjon i filetproduksjonen visse perioder trenger ikke å bety konkurs (om driftsutgiftene er lave). Det er i alle fall en tanke at dersom planleggingen av mindre filetanlegg i kombinasjon med tradisjonell produksjon, hadde fått mer oppmerksomhet fra økonomer og teknologer, kunne utviklingen på kysten kanskje ha sett annerledes ut. Kanskje man burde ta ustabiliteten i råstofftilgang som gitt, og å tilpasse de tekniske løsningene til virkelighetens verden?

### Etterord 2016

Denne avsluttende kommentaren fra 2009 har forholdsvis lite å gjøre med undersøkel-

sen fra midt på 60-tallet, gjengitt i de foregående kapitler. Etterordet er motivert av en seinere kommentar til utviklingen av fiskeriutdanningen i Norge.

Ottar Brox - en av arkitektene bak fiskerikandidatstudiet ved Norges fiskerihøgskole/ Universitetet i Tromsø (NFH) i den første fasen på begynnelsen av 1970-tallet - uttrykte i et radiointervju i begynnelsen av september 2002 en viss skuffelse over utviklingen ved Norges fiskerihøgskole. Synspunktene ble grundig referert i bladet «Nordlys» noen dager seinere.

Skuffelsen tok bl.a. utgangspunkt i at NFH ikke har realisert idéen om at kandidatene i betydelig grad skulle ha gått ut i fiskerinæringen

- som en dominerende profesjon med fagfolk som kunne dekke hele næringen, og
- som en profesjon som også burde bidra til å ivareta de økonomiske og velferdsmessige interessene til de brede lag i fiskeribefolkningen.

Ut fra dette er det hensiktsmessig å føye til noen ord om utviklingen av den institusjonen Brox kritiserte, Norges fiskerihøgskole.

Parallelt med skrivingen av denne oppgaven, pågikk en politisk debatt i fiskerinæringen og blant norske politikere om en eventuell oppbygging av høyere fiskeriutdanning i Norge. Omtrent samtidig med dette, pågikk en debatt om etablering av et nytt universitet i Tromsø. Universitetet ble først vedtatt opprettet, men i 1969 ble det også fattet et prinsippvedtak i Stortinget om å bygge opp en vitenskapelig fiskerihøgskole. I mars 1972 ble det vedtatt at administrasjonen for høyskolen skulle ligge i Tromsø. I første omgang skulle dette skje ved at man opprettet en midletidig ordning der NFH fikk avdelinger også ved Universitetet i Bergen, ved Norges handelshøgskole og ved tre institutter ved NTH (NTNU) - alt skulle administreres fra Tromsø. Først fra 1988 ble Norges fiskerihøgskole samlet som et fakultet ved Universitetet i Tromsø.<sup>6)</sup>

I perioden 1972-88 ble altså statens faglige budsjettressurser smurt ganske tynt ut over fire læresteder, kanskje med en viss prioritering av miljøene i Tromsø, men det kom etter hvert også andre institusjoner på markedet som ønsket å konkurrere om de små ressursene til fiskeriforskning og høyere fiskeriutdanning (Norges landbrukshøgskole,

6. Om historien til Norges fiskerihøgskole, se: Odd Handegård: «NFH, FTFI og NFFR. Lokaliseringsbeslutningene 1945 - 1975. Noen organisasjonsmessige endringsprosesser 1976 - 2009», Vale forlag, Tromsø 2010.



Norges veterinærhøgskole, flere av distrikthøgskolene m.m.).

Det var en forutsetning at hvert lærested skulle utvikle fiskerifaglige studietilbud i tråd med sine naturlige, faglige forutsetninger. Universitetet i Tromsø sto noe friere, og utviklet ulike studieretninger som var tilpasset den store bredden i fiskerinæringen som etter hvert vokste fram på 70- og 80-tallet. Dette innebar studieretninger innen marin biologi, næringsmiddelbiologi, en økonomiutdanning, en fiskerifaglig veterinærutdanning, en retning for ferskvannsbiologi og det som på mange måter skulle være selve «flaggskipet», nemlig et tverrfaglig fiskerikandidatstudium - der de fleste relevante fagområder var inkorporert (marin- og fiskeribiologi, samfunnsvitenskap inkl. økonomi, teknologi, næringsmiddelbiologi). Studiet ble avsluttet med ett års spesialisering i et av disse områdene, inkludert skriving av et hovedoppgave.

Det naturlige arbeidsmarkedet for kandidatene fra fiskerikandidatstudiet var først og fremst offentlig administrasjon knyttet til fiskerinæringen. De skulle i stor grad inn i generell saksbehandling i næringen, og det var også dit de første kandidatene gikk (ytre etat på landsdels- og fylkesnivå, kontrollverket, jobber i fiskerikommuner, faglige og økonomiske organisasjoner i næringen og forskningsinstitusjoner, men også i bankvirksomhet og en del andre oppgaver i privat fiskeindustri og oppdrett). Etter hvert kom også de mer spesialiserte studietilbudene i gang, og de siktet mot andre deler av arbeidsmarkedet i næringen - veterinærutdanningen for fiskerinæringen («fiskehelsestudiet») kom sist (i 1989).

Etterspørselen etter kandidater var stor, men studenttallet var ganske beskjedent til å begynne med. Av det første kullet med fiskerikandidater fra 1972, ble det høsten 1976 uteksaminert 15 kandidater, fra 1973-kullet 11 kandidater og fra 1974-kullet 10 kandidater osv. Da fiskehelsestudiet kom i gang i 1989, ble det fra det første kullet uteksaminert 7 kandidater midt på 90-tallet. Slike tall må også tas i betraktning når den kort-

siktige nytten av NFHs virksomhet skal vurderes. - I dag er kandidattallene betydelig høyere fra alle studieretninger. Det totale kandidattallet fra 2014 var 346 (derav 20 fra fiskerikandidatstudiet), og fra 2015 hele 391 (derav 22 på fiskerikandidatstudiet). Dette svært høye samlede kandidattallet har sammenheng med ekspansjonen på en rein bedriftsøkonomisk utdanning, og at en avdeling av «terrestriske biologer» også er overført til den «gamle» NFH-strukturen fra et annet fakultet ved UiT.

Oppbyggingen av fiskerikandidatstudiet var i utgangspunktet tenkt å gi en fagkompetanse som bl.a. korresponderte til oppgavene i offentlig administrasjon, mange trakk også forbindelsen til Knut Dahl Jacobsens teorier, gjengitt foran. En slik «klientorientert» utdanning skulle gi kandidatene to perspektiver på verden: De skulle utgjøre en fagkompetanse i en etat med profesjonelle arbeidstakere, og noen av dem skulle fungere som sektorbefolkningens talspersoner vis a vis de politiske myndigheter.

Når det ikke helt gikk slik, har det en rekke årsaker som Norges fiskerihøgskole vanskelig kan lastes for. Dels var strukturendringene i fiskerinæringen og framveksten av oppdrettsnæringen blitt svært omfattende da de første fiskerikandidatene ble utdannet høsten 1976, i forhold til situasjonen 15 år tidligere. Endringene i næringen var naturligvis irreversible.

Men det viktigste var nok at *samvirketiltakene* innen fiskerinæringen aldri hadde utviklet seg slik de hadde gjort innen landbruket - det var lite igjen av produksjonssamvirket i fiskerinæringen da fiskerikandidatstudiet ble planlagt på begynnelsen av 1970-tallet.

Kritikken fra Brox var vel derfor både forståelig og noe urimelig. De arbeidsgivere som sto klare på slutten av 1970-tallet for å hyre de første fiskerikandidatene, og de andre kandidatene fra NFH, representerte det ordinære «kapitalistiske» næringslivet - samvirkebevegelsen manglet helt.



## Appendix: Litteraturliste

### I. Utredninger, innstillinger o.l. offentlige dokumenter:

Torskefiskeutvalgets innstilling (1957/58).  
Utbyggingsprogrammet for Nord-Norgo.  
1952-1960.

Årsmeldinger fra Distriktenes utbyggingsfond:

- (a) 1962 St.meld. nr. 29, 1965/64.
- (b) 1964 St.meld. nr. 30, 1965/66.
- (c) 1965 St.meld. nr. 90, 1965/66.
- (d) 1966 St.meld. nr. 15, 1967/68.
- (e) 1967 St.meld. nr. 50, 1967/68
- (f) 1968 St.meld. nr. 30, 1969/70.

Innstillingen fra Utbyggingsfondets trålerkomite. (1960).

Innstillingen fra Utbyggingsfondets Lofotenutvalg. (1962).

Langtidsprogrammene:

- (a) 1966-1969: St.meld. nr. 65, 1964-65.
- (b) 1970-1975: St.meld. nr. 55, 1968-69.

Innstillingen fra «Komiteen til å utrede spørsmålet om å innføre en vrakerordning for tørrfisk». (1959).

Innstilling fra «Råstoffutvalget for torskefiskeriene». (1960).

Innstilling om «Landing av fisk fra utenlandske trålere.» (1960).

Innstillingen om «Støtteordningene og lønnsomheten i fiskeriene.» (1965).

Årsmeldinger om virksomheten i Statens Fiskarbank:

- (a) 1962: St.meld. nr. 75, 1962/65: Vedlegg: Innstilling om «Investeringsprogram for fiskeflåten» 1965-65.
- (b) 1964: St.meld. nr. 94, 1964-65.
- (c) 1966: St.meld. nr. 72, 1966-67.
- (d) 1967: St.meld. nr. 75, 1967-68.
- (e) 1968: St.meld. nr. 77, 1968-69.

Innstilling om «De tekniske spørsmål i samband med opprettelse av et fellesorgan for omsetning av tørrfisk og saltfisk.» (1959).

Utredning om «Norsk eksport av frossenfisk» v/Holbæk-Hanssen (1969).

Innstilling om «Høyere fiskeriundervisning i Norge» (1967). St.meld. nr. 67 (1968/69):

Om fiskeriundervisningen. Innstilling om «Mulighetene for høgre undervisning og forskning i Tromsø.» (1965).

St.prp. nr. 142 (1966-67): Om opprettelse av universitet i Tromsø.

Betydningen av jevn råstofftilførsel til filetfriseriene. (Fiskeridirektoratets Bygnings- og maskintekniske avdeling. 1968).

Foredrag på seminar om utbyggings- og lokaliseringssp. DUF 1968.

Tore Kindt/Jan Serck-Hanssen: Øst-Finnmarks kyststrøk. En strukturanalysc. 1965. (stensil).

Ot.prp. nr. 31 (1966-67): Om lov om endring i lov av 24. mars 1961 om Norges fiskerigrænse.

Ot.prp. nr. 24, 1956: Om lov om eiendomsrett til fiskefartøyer m. v.

Ot.prp. nr. 39, 1967-67: Lov om bridge i mellombels lov av 29. juni 1956 om eiendomsretten til fiske- og fangstfarkoster.

Innstilling fra Fiskerienes lønnsomhet (Innstilling VIII (hovedinnstilling) fra Komiteen til behandling av forskjellige spørsmål vedrørende fiskeribcdriften). Handelsdepartementet 1937.

Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om fest pris til fisker etc. Bergen 1956. St.meld. nr. 3 (1948): Råfisklovens gjennomføring.

St.meld. nr. 66, 1969-70: Om gjennomføring av støtteavtalene 1964-69.

Innstilling om Garantiorningen for fiskere. Fiskeridepartementet 1964.

Innstilling fra Rasjonaliseringsutvalget for Fiskeridirektoratets Havforskningsinstitutt. Fiskeridepartementet. 1969.

Innstilling om Den Fiskeriteknologiske forskning. Fiskeridepartementet. 1969.

St.meld. nr. 87, 1966-67: Om distriktsplanlegging. (Kommunaldep.).

St.meld. nr. 39, 1967-68: Om visse strukturproblemer i norsk industri. (Industridepartementet).

St.meld. nr. 45, 1968-69: Om arbeidsmarkedspolitikken. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Innstilling om Skatteregler som virkemiddel i distriktsutbyggingen. Finansdepartementet 1968.

Perspektivanalyser. Skisser for utviklingen fram mot 1990. Finans- og tolldepartementet 1969. (Vedlegg til langtidsprogrammet 1970-75).

St.meld. nr. 86, 1966-67: Om Norges forhold til de europeiske fellesskap. Utenriksdepartementet.

Innstilling om Trålfiske innenfor fiskerigrænsen. (Evensen-utvalget). Bergen 1970. (Fiskeridepartementet.)

Ot.prp. nr. 63, 1970-71: Lov om endring av Lov av 20. april 1951 om fiske med trål.

### II. Annen litteratur:

Ansoff, H. Igor (ed.): Business Strategy, Penguin Modern Management Readings, 1969.

Aubert, Vilhelm og Karlsen, Gustav: «Flytting fra utkanten», i Tidsskrift for Samfunnsforskning, nr. 5, 1965.

Bachrach, T. og Baratz: «Two Faces of Power», i American Political Science Review, des., 1962.

- Bailey, S.K. m.fl.: *Research Frontiers in Politics and Government*. Washington D.C. The Brookings Institution, 1955.
- Barton, Allen H.: «Decision-making in a Planning Agency», i *Social Science Information*, vol. H - 4, 1965.
- Blau & Scott: *Formal Organization*, San Francisco: Chandler, 1962.
- Brox, Ottar: *Hva skjer i Nord-Norge?* Pax, 1966.
- Brox, Ottar: *Norsk Landbruk - utvikling eller avvikling?* Pax, 1969.
- Brox, Ottar: «Strukturfascismen», *Tidsskriftet Pax*, nr. 1, 1969.
- Brox, Ottar: «Recruitment and Organizational Stability in Industrially Underdeveloped Areas», i *Acta sociologica*, vol. 12 no. 1. (1969).
- Brox, Ottar: «The Maintenance of Economic Dualism», Memorial University, St. John's 1969.
- Brox, Ottar: «Om attraktiviteten av boregioner. Kritisk blick på BD80», i *Sociologisk forskning*, nr. 1, 1970.
- Brox, Ottar: *Avfolkning og lokalsamfunnsutvikling i Nord-Norge*, Universitetet i Bergen, 1971. (Stensil).
- Brox, Ottar og Seierstad, Ståle: «Yrkeskombinasjonens plass i den økonomiske utviklingen av utkantstrøkene», i *Statsøkonomisk Tidsskrift*, nr. 2, 1966.
- Buckley, Walter: *Sociology and Modern Systems Theory*, Prentice-Hall 1967.
- Crozier, Michel: *The Bureaucratic Phenomenon*, The University of Chicago Press, 1969.
- Eckhoff, Torstein: «Begrunnelsestyper», i Arne Næss (Utg.) *Filosofiske notater*, Bind II, Universitetsforlaget 1964.
- Eckhoff, Torstein: «Vitenskaper, profesjoner og klienter», *Nordisk Forum*, 1967.
- Emery, Fred E. (ed.): *Systems thinking*, Penguin Books, 1969.
- Enerstvedt, Regi Th.: *Den intellektuelles dilemma*. Ny Dag, 1971.
- Etzioni, Amitai: *Moderna organisationer*, Aldus/Bonniers, 1966.
- Etzioni (ed.): «A Sociological Reader on Complex Organizations», Holt, Rinehart & Winston, 1970 (Second edition).
- Evang, Karl: «Noen administrative problemer i Norge i dag belyst ved eksempler fra helsesektoren», *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 42. årgang, 1961.
- Galbraith, John Kenneth: *The New Industrial State*, New York, 1967.
- Goetz, André: *Arbejderbevegelsen og nykapitalismen*, Gyldendals Uglebøker, København 1967.
- Habermas, Jürgen: *Vitenskapen som ideologi*, Gyldendal, 1970.
- Hallenstvedt, Abraham og Hoven, Finn Helmer: *De tusen komiteer*, Institutt for statsvitenskap, 1971.
- Jacobsen, Knut Dahl: *Teknisk hjelp og politisk struktur*, Universitetsforlaget, 1964.
- Jacobsen, Knut Dahl: «Informasjonstilgang og likebehandling i den offentlige virksomhet», i *Tidsskrift for samfunnsforskning*, nr. 2, 1965.
- Jansen, Alf Inge: *Planlegging og organisasjonsatferd*. Inst. for statsvitenskap 1967. (Stensilert magistergradsavhandling).
- Katz, Daniel & Kahn, Robert L.: *The Social Psychology of Organizations*, John Wiley & Sons, 1966.
- Kleven, Hans I.: *Fiskerne - deres problemer og framtid*. Ny Dag, 1957.
- Magnus, Morten H. (red.): *Fiskeripolitisk debatt*, Elingaard Forlag 1968.
- Mailick/van Ness (eds.): *Concepts and Issues in Administrative Behavior*, Prentice-Hall, 1962.
- March, James (ed.): *Handbook and Organizations*, 1965.
- March, James & Simon, Herbert: *Organizations*, John Uiley, 1958.
- Marini, Frank (ed.): *Toward a New Public Administration*, Chandler Publ. Co., 1971.
- Miliband, Ralph: *Statsmakten i det kapitalistiske samfunn*, Pax 1969.
- Merton m.f l. (eds.): *Reader in Bureaucracy*, The Free Press, 1967.
- Merton, Robert: *Social Theory and Social Structure*. Revised and Enlarged Edition, The Free Press of Glencoe, 1957.
- Midgaard, Knut: *Noen argumentasjonsteoretiske momenter*. Institutt for statsvitenskap, Oslo 1969.
- Mook, Reinhard og Aubert, Vilhelm: «Flyttemønsteret og lokalsamfunnets struktur», i *Tidsskrift for samfunnsforskning*, nr.1, 1970.
- Mydske, Per Kristen: *Problemer og strukturer*. Inst. for statsvitenskap, 1967. (Stensilert magistergradsavhandling).
- Olsen, Johan P.: «Informasjon og innflytelse», i *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1968, bd. 9.
- Petersen, Adolf: «Fiskerigrensen og trålerloven», i *Fiskeribladet*, 11. juni 1971.
- Rakoff, Stuart H. and Schaefer, Guenther F.: «Politics, Policy and Political Science: Theoretical Alternatives», i *Political and Society*, november 1970.
- Ranney, Austen (ed.): *Political Science of Public Policy*, Chicago 1968.
- Rhenman, Eric: *Førtaget och dess omvård. Organisationsteori for lånsiktsplanering*, Bonniers, 1969.
- Ripley, Randall B. (ed.): *Public Policies and their Politijcs*, W.W. Norton & Co., 1966.
- Rourke, Francis E.: *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, Little, Brown and Co., 1969.

- Scott Wood, K.: The North Norway Plan, Bergen, 1965.
- Schattechneider, E.E.: The Semisovereign People. Holt, Reinhart and Winston, 1960.
- Seierstad, Ståle: Trøndelagskomiteens innstilling: Plan for avfolkning og bykonsentrasjon, i «Orientering», nr.7, 1970.
- Seierstad, Atle m.fl.: Norge og den internasjonale storkapitalen, Pax, 1971.
- Selznick, Philip: Leadership in Administration, Harper & Row, 1957.
- Selznick, Philip: TVA and the Grass Roots, Harper & Row, 1966.
- Sharkansky, Ira (ed.): Policy Analysis in Political Science, Markham Publishing Company, Chicago 1970.
- Shonfield, Andrew: Modern Capitalism, Oxford University Press, 1969.
- Simon, Herbert A.: Administrative Behavior. The Free Press New York 1957.
- Simon, Herbert A.: «Administrative Decision Making», Public Administration Revijyw, nr. 1, 1965.
- Simon, Herbert A. & Dearborn, Dewitt C.: «A Note on the Departmental Identifications of Executives», i Sociometry, Vol. 21 June, 1958.
- Simon, Herbert A.: «On the Concept of Organizational Goal», i Administrative Science Quarterly, nr. 1 1964.
- Simon, Herbert A.: «The Changing Theory and Changing Practice of Public Administration», i Pool, I.S. (ed.) Contemporary Political Science, New York, 1967.
- Skjervheim, Hans: Vitskapen om mennesket og den filosofiske refleksjon, Tanum, 1964 («Idé og tanke»).
- Solstad, Karl Jan: »Seleksjon ved flytting fra utkantstrøk», i Tidsskrift for samfunnsforskning, nr. 4, 1968.
- Strand, Torodd: «Offentlig planlegging, et case study», Inst. for statsvitenskap, 1967. (Stensilert magistergradsavhandling).
- Thompson, James D. & Tuden, Arthur: «Strategies, Structures and Processes of Organizational Decision», i Thompson m.fl. Comparative Studies in Administration, Pittsburg, 1959.
- Thompson, James D.: Organizations in Action, McGraw-Hill, 1967.
- Throne-Holst, Leif: Fiske og industri i Nord-Norge, Dreyer 1966.
- Voldnes, Rolf: «Fiskerinæringen: En næring i krise?» i Plan og Arbeid, nr. 5, 1969.
- Voll, Inge Sigmund: Administrasjon og klienter. Landbrukssektoren. Institutt for statsvitenskap 1968. (Stensilert magistergradsavhandling.)
- Østerberg, Dag: Makt og materiell, Pax, 1971.
- Østerud, Øyvind: Planlegging og samfunn. En analyse av samfunnsplanlegging som politikk og ideologi. Inst. for samfunnsforskning, 1971.
- Weber, Max: Makt og byråkrati, Gyldendal 1971.



## **Appendix II: Utdrag av spørreskjemaet**

(Blant de i underkant av 200 spørsmål som vi stilte i intervjuene, tar vi her med bare de spørsmål vi har benyttet i rapporten. Nummereringen av spørsmål er derfor noe mangelfull: En del av spørsmålene er utelatt i vedlagte spørreskjema).

**B). PROBLEMSTRUKTUR:**

PROBLEM 1: Småtrålere under 300 BRT fikk for en tid tilbake igjen forlenget adgang til å fiske i beltet mellom 4 og 6 mil i sommerhalvåret.

1a Hva er Deres mening om denne adgangen: Bør det være forbudt eller bør det være tillatt for småtrålerne å fiske mellom 4 og 6 mil i sommerhalvåret?

1 TILLATT      2 HAVDELING      3 FORBUDET      8 DK

<p>1c Hva regner De som den mest positive virkningen av trålfiske mellom 4 og 6 mil?</p> <p>DERSOM SVAR PÅ 1c:</p> <p>1d Kan De nevne noen andre positive virkninger av dette tiltaket?</p> <p>1e Det er jo ofte slik at et tiltak har både positive og negative virkninger. Hvordan er det i dette tilfellet: Vil De si at si at trålfiske mellom 4 og 6 mil har noen negative virkninger?</p>	<p>1c Hva regner De som den mest skadelige virkningen av trålfiske mellom 4 og 6 mil?</p> <p>(DERSOM SVAR PÅ 1c)</p> <p>1d Kan De nevne noen andre negative virkninger av denne dispensasjonen?</p> <p>1e Det er jo ofte slik at et tiltak har både positive og negative virkninger. Hvordan er det i dette tilfellet: Vil De si at trålfiske mellom 4 og 6 mil har noen positive virkninger?</p>
---	---

1f Regner De med at trålerne vil få større rettigheter i fremtiden vil det bli omtrent som nå, eller regner De med at det vil bli helt slutt på trålfiske mellom 4 og 6 mil?

1 Større rettigheter    2 Omtrent som nå    3 Slutt på trål    8 Vet ikke

1k I dette, som i de fleste andre spørsmål, er det selvsagt interessen motsetninger mellom forskjellige grupper innen næringen: hvem synes De myndighetene har tatt mest hensyn til når tråler-spørsmålet har vært behandlet?

1l Hvem synes De myndighetene bør ta mest hensyn til?

1m Dersom De personlig skulle fastsette en fiskerigrænse for trålerne, hvor ville De da ha satt den?

1n Det har vært mye diskusjon fiskerne imellom om hvem som er mest skadelidende p.g.a. trålerloven: Noen mener at trålerne er tvunget til å rømme når faststående bruk kommer til feltet, mens andre hevder at det motsatte er tilfelle. Hva er Deres inntrykk av denne striden?

1 TRÅLERNE MÅ RØMME FELTET    2 FASTSTÅENDE RØMMER    8 DK



PROBLEM 2: Et konsulentfirma anbefalte i en innstilling i fjor, at myndighetene burde satse på en aktiv utbygging av større produksjonsanlegg langs kysten, samtidig som man burde sette i verk en gradvis nedbygging av de mindre anleggene.

2a Hva er Deres mening om dette forslaget? (ANTYD GJERNE KATEGORIENE)

- 1 BYGGE STORE ANLEGG OG BYGGE NED DE SMÅ
- 2 SATSE MEST PÅ STORE. MEN BEHOLDE EN DEL AV DE SMÅ
- 3 BEHOLDE DEN NÅVÆRENDE STRUKTUR I FISKEINDUSTRIEN
- 4 SATSE MEST PÅ DE MINDRE ANLEGG, KANSKJE BEHOLDE NOEN STORE
- 8 DK

2b Hvordan tror De utviklingen kommer til å bli i fryseriindustrien: Vil man gå mot stadig større enheter, eller mener De at strukturen blir omlag slik som den er i dag?

- 1 STADIG STØRRE ENHETER
- 2 OMLAG SOM I DAG
- 8 DK

PROBLEM 4: Tallet på fiskere har gått sterkt tilbake de siste årene. Særlig gjelder dette den gruppen som driver fiske i kombinasjon med jordbruk.

4a Hva er Deres mening om tilbakegangen for yrkeskombinasjonen: Vil De si at det dreier seg om en naturlig prosess som stort sett går sin gang uten at myndighetene kan gjøre noe fra eller til, eller mener De at myndighetene kan påvirke utviklingen i den ene eller den andre retning?

- 1 NATURLIG PROSESS
- 2 MYNDIGHETENE HAR MIDLER
- 8 DK

4b Synes De det er en positiv eller en uheldig utvikling som foregår?  
1 POSITIV 2 UHELDIG 8 DK

4b Hvis De veier fordeler og ulemper ved kombinasjonsdriften mot hverandre: Vil De da si at man bør beholde kombinasjonsdriften i hovedtrekkene slik den er i dag, eller bør vi på lengre sikt få en spesialisering med overgang til helårsfiske?  
1 HELÅRSFISKE 2 KOMBINASJON

4c Når De foretrekker helårsfiske: Tenker De da først og fremst på fiske med store båter (over 60 fot) eller tenker De på helårsfiske med mindre båter? (under 60 fot):  
1 STORE BÅTER 2 SMÅ BÅTER  
3 BÅDE/OG 8 DK

PROBLEM 7: Det er ofte blitt hevdet at næringslivet og befolkningen i Nord-Norge blir subsidiert av samfunnet for øvrig. Andre hevder at landsdelen i vel så stor grad tappes for verdier.

7a Hva er Deres syn på denne påstanden om at Nord-Norge subsidieres av Sør-Norge: Er De enig eller uenig?

1 ENIG 2 UENIG 3 BÅDE/OG 8 DK

7b Hvem nyter etter Deres oppfatning mest godt av den støtten som kommer fiskeriene til gode: vil De si det særlig er kystfiskerne, eller vil De si det først og fremst er trålerne og de store produksjonsanleggene?

1 KYSTFISKERNE 2 TRÅLERE/STORANLEGG 3 ALLE LIKT 8 DK

7c Hvem burde etter Deres oppfatning nyte mest godt av den offentlige støtte til fiskerinæringen: kystfiskerne eller trålerne og de store industrianleggene?

1 KYSTFISKERNE 2 TRÅLERE OG STORANLEGGENE 8 DK

PROBLEM 9: Det har stått mye strid om Findus-anlegget i Hammerfest.

9a Var det etter Deres oppfatning riktig å bygge et så stort anlegg eller burde man i stedet ha satset på å bygge flere mindre anlegg fordelt over et større område?

1 RIKTIG Å BYGGE FINDUS 2 HELLER MINDRE ANLEGG 8 VET IKKE

9b Etter at anlegget først var bygd, var det da etter Deres oppfatning en fordel eller en uheldig ting at Findus ble solgt til utlandet?

1 EN FORDEL 2 EN ULEMPE 8 VET IKKE

PROBLEM 10: Mange hevder at kystflåten bringer i land den beste fisken, og at kvaliteten på trålfisken er dårligere, og derfor ikke er så godt egnet som frossenfisk.

10a Hva er Deres mening om dette: Leverer kystflåten den beste fisken, kan det bli hipp-som-happ eller leverer trålerne den beste fisken?

1 KYSTFLÅTEN BEST FISK 2 HIPP SOM HAPP 3 TRÅLERNE BEST FISK

PROBLEM 11: Den forholdsvis spredte bosetningen i Nord-Norge har vært et sentralt tema i mange debatter, særlig i forbindelse med distriktsutbyggingen. Noen mener at bosetningen bør bevares omlag slik den er i dag, mens andre mener at fraflytningen er en naturlig utvikling som ikke lar seg endre ved hjelp av vanlige politiske tiltak.

11a Hva er Deres mening om fraflytnings- og bosetningsproblemene: Mener De at fraflytningen er en naturlig prosess som ikke lar seg endre med vanlige offentlige tiltak, eller kan de mindre lokalsamfunn etter Deres oppfatning gjøres så levedyktige og tiltrekkende at folk foretrekker å bli boende?

(Om nødvendig: Presiser begrepet «mindre lokalsamfunn» som steder med fra 30-40 familier oppover til et par hundre familier, med en rimelig avstand til skole: Vi ser med andre ord bort fra de mer perifere utvær og småsteder/grender).

1 NATURLIG PBOESS 2 MULIG MED SMÅ, LEVEDYKTIGE LOKALSAMFUNN  
8 DK

11b Synes De stort sett det er en gunstig eller en uheldig utvikling som foregår?

1 GUNSTIG 2 UHELDIG 8 DK

11b Hva vil De personlig foretrekke: At bosettingen i hovedtrekkene bevares eller at myndighetene stimulerer til sterkere konsentrasjon av bosettingen?

(Hvis uklart: Gjenta presiseringen ovenfor).

1 BEVARELSE 2 KONSENTRASJON  
8 DK

11f Hva tror De fremtiden vil vise: Tror De at bosettingen stort sett vil bli bevart, eller blir det fortsatt en sterk fraflytting?

1 BEHOLDES 2 FRAFLYTNING

11g Har De hatt et annet syn på bosetningsforholdene tidligere?

1 JA 2 NEI

11h (Hvis "ja" på 11g): Hvorfor endret De synspunkt? (Åpent svar).

PROBLEM 12:

FINOTRO har etter hvert bygd ut anleggene sine i Troms og Finnmark. Synes De det var riktig av myndigheter å satse på disse anleggene, eller mener De det ville vært riktigere å legge forholdene til rette for private?

1 RIKTIG 2 PRIVATE TILVIRKERE 8 VET IKKE

12c Synes De det er riktig å bygge anleggene videre ut?

1 JA 2 NEI 3 ANDRE SVAR 8 VET IKKE

12d Hvordan bør man bygge ut anleggene: Bør man satse på enkelte store eller på flere små anlegg?

1 STORE 2 SMÅ 3 BÅDE/OG 8 VET IKKE

12e Bør FINOTRO i dag selges til private tilvirkere, eller bør eierforholdene være omlag slik de er nå?

1 SELGES TIL PRIVATE 2 SOM NÅ 8 DK

PROBLEM 14:

Landingsretten for utenlandske fiskefartøyer har ofte vært debattert. I grove trekk finner man tre forskjellige synspunkter: Noen vil ha et absolutt forbud mot levering, noen vil ha en dispensasjonsordning, mens noen mener at adgangen til landing bør utvides betydelig.

14a Hvilket av disse tre alternativene ligger nærmest Deres eget syn?

1 FORBUD 2 EN VISS DISPENSASJON 3 UTVIDES BETYDELIG 8 DK

14b Hva regner De personlig som den mest skadelige virkning av utvidet landingsrett?

14b Hva regner De personlig som den mest positive virkningen av at utenlandske fartøyer får levere fisk i Norge?

PROBLEM 16:

Produksjonssamvirket har ikke hatt den samme utvikling og vekst i fiskeriene som i landbruket. Mange mener at myndighetene bør gi produksjonssamvirket fordeler, mens andre mener at samvirket bør konkurrere på like fot med private tilvirkere.

16a Hva er Deres syn på dette: bør samvirket gis fordeler, eller bør det konkurrere på like fot med private tilvirkere?

1 GIS FORDELER 2 KONKURRERE PÅ LIKE FOT 8 VET IKKE

16c I årene like etter krigen ble det opprettet en rekke fiskersamvirkelag i Nord-Norge. Nå er mange av dem gått konkurs. Hva var etter Deres mening de viktigste årsakene til at lagene gikk konkurs? (Åpent svar).

16d Beklager De disse konkursene eller vil De si det er en fordel for fiskerinæringen at så mange lag er gått i oppløsning?

1 BEKLAGER 2 ETT FETT 3 EN FORDEL 8 VET IKKE

16e Dersom De ser tilbake f.eks. 15-20 år i tiden, hadde De da et annet syn på produksjonssamvirket?

1 MER POSITIVT 2 MER NEGATIVT 3 SOM NÅ

16i Hvordan tror De produksjons samvirkets stilling vil bli i fremtiden: vil det bli bedre enn nå, omtrent som nå eller vil det bli dårligere?

1 BEDRE ENN NÅ 2 OMTRENT SOM NÅ 3 DÅRLIGERE 8 VANSKELIG Å SI

16j Er De ENIG eller UENIG i følgende påstander: På lang sikt må målet være at fiskesamvirket overtar all (eller nesten all) tilvirkning av fisk.

1 ENIG 2 UENIG 3 BÅDE/OG 8 DK

16k På lang sikt må målet være å avskaffe de private eksportører i fiskerinæringen.

1 ENIG 2 UENIG 3 BÅDE/OG 8 DK

PROBLEM 17:

Det har i mange år vært knapphet på lånekapital til utbygging og modernisering av fiskerflåten, med den følge at Fiskarbanken har prioritert bygging av båter over 60 fot. Til båter under 50 fot har det en tid vært nesten umulig å få lån i Fiskarbanken.

17a Er De enig eller uenig i denne prioriteringen i dagens situasjon?

1 ENIG 2 UENIG 8 DK 9 TVIL

17b Hva bør målet med Fiskarbankens utlånspolitikk være på litt lengre sikt: Bør Fiskarbanken stimulere en strukturendring i fiskeflåten, med vekt på store havgående båter; Bør prioriteringen av store båter være rent midlertidig eller burde Fiskarbanken prioritere kystflåten—slik at flåtens struktur noenlunde bevares som den er i dag?

1 Store båter/strukturendring 2 Midlertidig prioritering 3 Kystflåten prioriteres

17c Hva regner De som den viktigste fordelene ved en slik strukturendring?

DERSOM SVAR PÅ FOREGÅENDE SPØRSMÅL):

17d Kan De nevne noen andre positive virkninger?

17e Har en slik strukturendring etter Deres oppfatning noen særlige skadevirkninger?

17c Hva regner De som den viktigste fordelene ved å bevare den nåværende strukturen i Fiskerflåten?

(DERSOM SVAR PÅ FOREGÅENDE SPØRSMÅL)

17d Kan De nevne noen andre positive virkninger av dette å prioritere kystflåten?

17e Vil en strukturendring av fiskeflåten kunne ha noen særlige positive virkninger?

17g Regner De personlig med at man på lengre sikt vil få en overgang til stadig større båter, eller tror De strukturen i fiskeflåten blir omlag som den er i dag?

1 STØRRE BÅTER 2 OMLAG SOM I DAG 8 DK

PROBLEM 18:

Spørsmålet om norsk medlemskap i Fellesmarkedet kan bli aktuelt igjen. Meningene om Fellesmarkedet er nå som tidligere, sterkt delte. Noen mener Norge bør søke om fullt medlemskap i EEC, andre at vi bør søke om assosiering, mens atter andre mener vi bør holde oss helt utenfor.

18a Hva er Deres syn på norsk medlemskap i Fellesmarkedet: Bør vi holde oss utenfor, bør vi søke om assosiering eller bør vi søke om fullt medlemskap?

1 HOLDE OSS UTENFOR 2 ASSOSIERING 3 FULLT MEDLEMSSKAP

PROBLEM 20:

For en del år tilbake satte Norges Fiskarlag frem krav om at bare aktive fiskere skulle ha rett til å eie fiskefartøyer. I «Loven om eiendomsrett til fiskefartøyer» av 1956, er det bestemt at også aksjeselskaper og personer som ikke selv er aktive fiskere, kan eie fartøyer «når viktige hensyn tilsier det» .

20a Hva er Deres syn på eiendomsretten til fiskefartøyer: mener De at bare aktive fiskere skal eie båtene; mener De der bør være en viss adgang til dispensasjon fra dette, eller mener De at loven setter alt for snevre grenser for hvem som skal eie fiskefartøyene?

1 BARE AKTIVE    2 EN VISS DISPENSASJON    3 FOR SNEVERT    8 VET IKKE

20b Hva vil De personlig si er den viktigste fordelene ved at bare aktive fiskere får eie fiskefartøyene?

20c Kan De nevne noen andre positive virkninger?

20d Det er jo slik at et tiltak ofte har både positive og negative virkninger. Hvordan er det i dette tilfellet: Vil De personlig fremheve noen negative sider ved dette at bare aktive fiskere burde eie fiskebåter?

20b Hva vil De personlig fremheve som den viktigste fordelene ved at andre enn aktive fiskere får eiendomsrett til fiskefartøyer?

20c Kan De nevne noen andre positive virkninger?

20d Det er jo ofte slik at et tiltak har både positive og negative virkninger. Hvordan er det i dette tilfellet: Vil De personlig fremheve noen negative virkninger av en utvidet eiendomsrett.

20f Hva tror De blir den mest sannsynlige utviklingen i årene fremover: vil selskaper og «utenforstående» enkeltpersoner få større adgang til å skaffe fiskefartøyer; tror De det blir omtrent som i dag, eller tror De bestemmelsene kommer til å bli skjerpet slik at bare aktive fiskere får eie fiskefartøyene?

1 STØRRE RETTIGHETER    2 OMTRENT SOM I DAG    3 INNSKRENKNING    8 DK

20g Har De selv hatt et annet syn på eiendomsretten tidligere?

1 JA    2 NEI

20h Hvorfor endret De oppfatning?