

Om utvidgning av fiskegränser

Under sommaren har Förenta Nationernas tredje havsrättskonferens inlett sina sammanträden. Dess uppgift är att definiera nya äganderättsfunktioner på världshaven. För att fastställa den internationella fördelningen av fiskerättigheterna står två huvuduppgifter på dagordningen. En är att upprätta en internationell myndighet och definiera de äganderättsfunktioner som den skall utöva på vissa havsområden som hittills betraktats som allmänningar med fritt tillträde. En andra uppgift är att dra den geografiska skiljelinjen mellan de områden där nationella myndigheter och den internationella myndigheten skall utöva sina respektive äganderättsfunktioner.

För att dela världshaven så att den lämpligaste avverkningstakten av havens levande tillgångar uppnås måste man först veta hur dessa institutioners ägan-

derättsfunktioner utformats. Havsrättskonferensen är en sammankomst av representanter för nationella regeringar och har i första hand ägnat sig åt att utöka de nationella fiskegränserna varvid utformningen av den internationella institutionens funktioner behandlats som en residualuppgift i stället för som en förutsättning för de nya gränserna. Detta är beklagligt men inte särskilt överraskande. Däremot är det överraskande att en nationalekonom uppträder med anspråk att i sakkunnig analys visa varför nationella fiskegränser bör utvidgas utan att nämna existensen av en internationell regleringsmyndighet med annat än spefulla glosor.

Detta har emellertid Rögnvaldur Hannesson gjort både i Svenska Dagbladet [1974 a] och nyligen i denna tidskrift [1974 b].

Jag skall visa att Hannesson inte lämnar en hållbar argumentering för att nationella fiskegränser bör utvidgas. Jag drar mig för att upprepa tidigare framförda synpunkter [Wijkman 1974 a och 1974 b], men Hannessons argumentering blir inte mindre invändningsfri för att den upprepas i Ekonomisk Debatt.

Hannesson beskriver sin avsikt sålunda:

"I denna artikel skall jag presentera de argument som talar för att ersätta det nuvarande fria tillträdet till havens allmänningar med nationell äganderätt till fiskbestånd, genom att utvidga kuststaternas fiskegränser." [Hannesson 1974 b, s 303.]

Hur skall man tolka detta? I värsta fall kan Hannesson mena vad han säger. Det vill säga han avser att presentera argument för — men inte mot — en godtyckligt vald ståndpunkt. Den är godtyckligt vald därför att den inte är resultatet av en ekonomisk analys, utan omhuldas av personliga skäl eller förelagts av uppdragsgivare. Enligt denna tolkning genomför Hannesson en politisk argumentering, dvs den man förväntar sig av en politisk talesman med uppgift att framföra endast de argument som synes stödja den utvalda ståndpunkten. Om Hannesson alltså menar vad han skriver har han dragit några tidskriftsredaktörer vid näsan som presenterat honom som universitetslektor i nationalekonomi och som författare till en akademisk avhandling i fiskeekonomi i stället för som talesman för tex Islands fiskeriministerium. Nu tror jag inte Hannesson lurats så utan att man i stället måste tolka det citerade stycket så, att han efter att ha jämfört för- och nackdelar av alternativa medel (nationell versus internationell reglering) att uppnå en given målsättning (sambällsekonomisk effektivitet i världsfisket) med hänsyn tagen till medlens bieffekter på andra redovisade målsättningar (tex inkomstfördelning och industrilokalisering) funnit det ena medlet överlägset. Det är ju så man förväntar sig att en nationalekonom analyserar ett ekonomiskt-politiskt problem. Om Hannesson uppträder som nationalekonom får han räkna med att bedömas som en sådan.

Är Hannessons slutsats att utvidgade fiskegränser är det överlägsna medlet resultatet av en sådan nationalekonomisk analys?

Låt oss granska följande länkar som hans argumentering måste innehålla:

a) argument för att äganderätt till

fiskbestånd är effektivare än fritt tillträde till fångstplatserna,

b) argument för att utvidgade fiskegränser för kuststater innebär nationell äganderätt till fiskbestånd,

c) argument för att nationell kontroll genom utvidgade fiskegränser är effektivare än internationell kontroll av tillträdet till fångstplatserna.

Hannesson har lämnat en mycket övertygande argumentering för punkt a), dvs någon form av "äganderätt har samma betydelse för att förhindra samhällsekoniskt slöseri inom fisket som i andra näringar" för att använda hans egna ord [Hannesson 1974 b, s 305].

Nästan alla argument för utvidgade fiskegränser för kuststaterna som han framför är i själva verket argument för reglerat fiskeuttag på världshaven i stället för oreglerat uttag, och gäller med samma styrka oavsett vilken myndighet som får till uppgift att svara för denna reglering. Detta gäller även de inkomstfördelningar till konsumenternas fördel som Hannesson menar följer av utvidgade nationella fiskegränser. Dessa är en följd av reglering av fiskeuttaget och uppkommer vid såväl internationell som nationell reglering. De blir självfallet störst vid den regleringsform som är effektivast, men vilken denna är kvarstår alltså att avgöra. När det gäller frågan huruvida reglerat eller oreglerat tillträde till fångstplatserna är effektivast för att förhindra utfiskning torde fiskemyndigheter, ekonomer och regeringar vara överens om att någon form av reglering är nödvändig. Hannesson lämnar här ytterligare ett skickligt bidrag till denna bevisföring.

När det gäller frågan i punkt c) däremot lämnar Hannessons analys oss i sticket. Jag har kunnat finna två skäl i hans artiklar för att förorda reglering genom kustutvidgningar framför internationell reglering. Det ena är att han inte tror att politiska förutsättningar föreligger för att etablera en internationell organisation. Detta är dock en gissning om vad som blir den *troligaste* utgången av konferensen och utgör inte ett argument för vad som vor den *effektivaste* utgången.

Hannessons andra argument är att även om en sådan internationell myndighet komme till stånd, skulle den "troligen... ha mer framträdande förtjänster än effektivitet" [Hannesson 1974 b, s 305]. Härmed menar Hannesson att den på grund av förmodad fallenhet för byråkrati skulle vara en ineffektivare

regleringsmyndighet än kuststaternas myndigheter tillsammans. Detta är ett obestyrkt påstående (för att uttrycka sig mildt) och det är riktigt rörande att finna en så löst framkastad åsikt på en punkt i Hannessons argumentering som är helt avgörande för hans slutsats!

· Två tungt vägande *effektivitets*argument finns mot utökade fiskegränser varav Hannesson endast behandlar det ena. Det första är risken att kuststaterna reglerar det totala fiskeuttaget från "sina" fångstplatser på ett sätt som diskriminerar fiskare från andra länder. Omfattningen av dessa effektivitetsförluster vid ekonomiska zoner på 200 nautiska mil kan inte negligeras. Denna risk kan undanröjas och betydande omställningskostnader i världsfisket undvikas om kuststaternas äganderättsfunktioner inskränks så att de tvingas tillämpa principen om lika tillträde för fiskare oavsett nationalitet i sina ekonomiska zoner utanför territorialvattnen. Jag antar att Hannesson inte accepterar principen om lika tillträde.

Det andra effektivitetsargumentet gäller punkt b). Hur skall man införa "nationell äganderätt till fiskbestånd"? Eftersom märkning av fiskar troligen ställer sig dyrt måste äganderätten utövas över de vatten där fiskbeståndet uppehåller sig och inte över bestånden som sådana.

Den nationella äganderätten genom gränsutvidgningar blir då fullständig och effektiv endast om fiskarna ej vandrar över de nya gränserna. I annat fall uppstår externa effekter och decentraliserat beslutsfattande av kuststaterna blir ej längre effektivt. Detta argument för en internationell myndighet i stället för nationella myndigheter växer med omfattning av fiskarnas vandringar.

Det isländska torskbeståndet utgör visserligen ett bra exempel där externa effekter på grund av vandringar över en 50 mils gräns blir obetydliga. Men därmed har Hannessons generella argumentering reducerats till att gälla ett speciellt fall: Varför *Island* bör utvidga sin gräns för *torsk*fiske. Det gäller inte andra fisksorter och inte andra länder. Hur löser Hannesson problemen orsakade av externa effekter i dessa fall? Jo, han föreslår (på fullaste allvar?) att *världshaven i sin helhet uppdelas bland världens kuststater* för att internalisera de externa effekterna eller i de fall detta inte lyckas helt, åtminstone minska det antal länder som måste samordna sitt beslutsfattande.

Nog kan den beslutssamordning som fiskarnas vandringar och interdependensen i havens ekosystem kräver ordnas utan att man samtidigt koncentrerar äganderätten till och avkastning från världshaven till kustländerna!

Jag menar följaktligen att man alltså kan hålla före att internationell reglering av tillträdet blir minst lika effektiv som nationell reglering. Den avgörande faktorn för valet av regleringsform blir därför hur havsräntorna fördelas i de två systemen. Hannesson bortser explicit i sin analys från hur en ny gränsindelning omfördelar havsräntorna. När en så väsentlig faktor utelämnas måste man nog säga att Hannessons rubrik lovar mer än vad hans analys håller.

Icke förty känner Hannesson ett behov av att underlätta för läsaren att acceptera en utvidgning av kuststaternas gränser genom att påminna att "nationell äganderätt till naturresurserna är huvudregeln". (Historisk praxis snarare än huvudregel!) Denna uppfattning har tidigare framförts av Nils Lundgren [1974]. I denna värderingsfråga kan det kanske vara av intresse att ta del av en annan uppfattning, nämligen den som har framförts av förre svenske riksbankschefen, sedermera chef för Internationella valutafonden, Ivar Rooth.

"Det är orimligt att tex en oljefyndighet eller en rik mineralfyndighet skall betraktas som det lands tillhörighet inom vars — mer eller mindre godtyckligt uppdragna — gränser det ligger. Varför skall tex inte Tunisien (som av för mig okänd anledning inte fick någon del av de stora ökenområden som lades till Algeriet och Libyen) inte få del av den olja och det vatten som finns i dessa länder? Helt orimligt är det att sheiken av Abu Dabi skall få hela inkomsten av koncessionen på den ö där oljan fanns och från den öken där man väl finner mer. Abu Dabi har ju inga gränser. Både övriga sheikdömen samt Pakistan och Indien anser sig befogade att få del av dessa och av tex Kuwaits oljeinkomster. Även detta är ett svårt problem. Det blir så småningom också aktuellt i andra delar av världen, tex Sydamerika" [Rooth 1966].

Jag tycker dock att den väsentliga invändningen mot privatiseringen av allmänningar genom gränsutvidgning är att övriga nationer som använt den av kuststaten berövas kapitalvärdet av de intäktsströmmar som allmänningen ger dem. Som jag ovan påpekat är dylika

inkomstomfördelningar inte nödvändiga för att behålla fiskbestånden på optimal nivå.

Till slut tror jag att det går att skapa internationella regleringsmyndigheter som är effektivare än nationella men jag hyser inga illusioner om att de f n skulle accepteras av flertalet av världens regeringar. Jag är beredd att ansluta mig till Hannessons tippning av den troliga utgången av konferensen men vill gärna gardera mitt grundtips för den inverkan som sakkunnig analys av havszoologer och ekonomer kan ha på utgången. Ekonomer bör ju analysera ekonomisk-politiska alternativ utan att snegla på vad som är politiskt opportunt och de bör klart ange när de övergår från förut-sättningslös ekonomisk analys till politisk argumentering. Härigenom kan de leverera politikerna underlag för att fatta bättre beslut. En avgörande brist i havsrättskonferensen var just att dylika fackutredningar saknades i förarbetet. Sorgligt nog hade inga utredningar gjorts inom den svenska delegationen om de ekonomiska effekterna av alternativa

gränsutvidgningar ens för Sveriges del och fackkunskap från fiskeriöverstyrelsen var inte representerad i den svenska delegationens förberedande överläggningar.

Om havsrättskonferensen förkastar tanken på en internationell myndighet och i stället utvidgar fiskegränserna till 200 nautiska mil bör det stå klart att denna lösning väljs av fördelningspolitiska skäl och inte därför att den är den effektivaste.

Fil lic *Per Wijkman*
Institutet för internationell ekonomi

Referenser

- Hannesson, R., [1974 a], "Utvidgade fiskegränser gynnar alla", *Svenska Dagbladet*, 15 juni
- [1974 b], "Varför fiskegränserna bör utvidgas", *Ekonomisk Debatt*, årg 2, nr 5
- Lundgren, N., [1974], "Islands sak är vår", *Svenska Dagbladet*, 26 juni
- Rooth, I., [1966], stencil daterad 20 januari
- Wijkman, P. M., [1974 a], "Stoppa utvidgningen av fiskegränserna", *Svenska Dagbladet*, 1 juni
- [1974 b], "Inte bara Islands sak är vår", *Svenska Dagbladet*, 5 juli