

Överfiske och låga inkomster för fiskare – ett fall av otillräckliga äganderätter¹

nr 2 2005 årgång 33

Överfiskningen av haven beror på att fisket är en gemensam resurs. Även om det ligger i fiskets gemensamma intresse att bevara och vårda fiskeresurserna, finns det inga företagsekonomiska skäl för en enskild fiskare att väga in beståndens framtida utveckling i sitt agerande. Situationen är ett skolexempel på det s k allmänningsproblemet. EUs gemensamma fiskeripolitik har bl a genom bidrag och illa valda regleringar under lång tid förstärkt problemen – överfiskning, höga kostnader och låga inkomster för fiskarna. För att åtgärda problemen bör havsfisket grundas på äganderätter för enskilda fiskare.

Det mest uppenbara problemet i dagens havsfiske är att mer fisk tas ur haven än vad som är biologiskt försvarbart (ICES 2004). Överfiske är dock inte bara ett biologiskt problem, utan också ett allvarligt ekonomiskt problem. Sviktande fiskbestånd och överkapacitet i fångstsektorn gör att det överskott som havsfisket skulle kunna ge (*resursräntan*) inte tas till vara. Kostnaderna för fisket blir helt enkelt för höga i förhållande till värdet av fångsterna. Istället för att skapa ett överskott och bidra till samhällsekonomin, som t ex skogsindustrin, är dagens fiskare mottagare av statligt stöd; varje år betalas ca 1,4 mdr euro i stöd till EUs fiskare (IEEP 2002). Överfiske gör också att en rad andra samhällsekonomiska värden förknippade med marina resurser äventyras, som t ex värdet på ekosystemtjänster, biologisk mångfald, fritidsfiske och turism. Dessa värden bör också beaktas då fisket skall förvaltas på ett ansvarsfullt och samhällsekonomiskt effektivt sätt.²

Havsfisket inom EU har i årtionden styrts av den gemensamma fiskeripolitiken (CFP). Utöver tillgången till omfattande bidrag, reglerar CFP nästan alla aspekter av fisket – ”från havet till konsumenten”. Enligt Europeiska kommissionen (2002) har dock inte politiken skapat ett hållbart utnyttjande av fiskeresurser.

Syftet med denna artikel är att belysa varför biologiska och ekonomiska problem tenderar att uppstå i ett gemensamt havsfiske, vilka effekter CFP har och vad som krävs för att åtgärda havsfiskets problem.

MARK BRADY

är fil dr i naturresurs- och miljöekonomi och forskare vid Livsmedelsekonomiska institutet (SLI) i Lund. Hans arbete omfattar framför allt miljöekonomiska aspekter av EUs gemensamma jordbruks- och fiskeripolitik.

mark.brady@sli.lu.se

¹ Artiklen är en förkortad version av Brady (2004). Författaren är tacksam för kommentarer från Håkan Eggert, Staffan Waldo, Ewa Rabinowicz och Lena Johansson.

² För en god överblick av de olika svenska aktörernas synpunkter på fisket, från vetenskapsmän till yrkes- och sportfiskare se KSLA (2001).

1. Den ekonomiska organisationsprincipen i dagens fiske – ”Race-to-fish”

Väldefinierade äganderätter – en förutsättning för prisbildning och utveckling

En marknadsekonomi karakteriseras av ett decentraliserat beslutsfattande där *frivilliga* avtal mellan individer definierar priset. Det innebär att spelet mellan utbud och efterfrågan tillåts bestämma priser och användning av resurser. En förutsättning för prisbildning, och därför för marknaden som organisationssystem, är *väldefinierade* äganderätter. Villkoren för väldefinierade äganderätter är starka och skiljer sig delvis från det som menas med äganderätt i dagligt tal. Om en eller flera av dessa villkor inte uppfylls uppstår brister i äganderätter. Äganderätter är väldefinierade endast om de är (Randall 1987, Scott 1988):

- *Fullständigt specificerade* – så att man vet vem ägaren är (dvs det finns en tydlig ägare) och vilka rättigheter ägaren har, samt vilka begränsningar som finns av dessa rättigheter.
- *Exklusiva* – så att alla fördelar och kostnader av ägandet hamnar hos ägaren (m a o kan ägaren utesluta alla andra från att använda eller dra nytta av äganderätten).
- *Överlåtbara* – så att rätten kan köpas och säljas i frivillig handel och hamnar hos den med den högsta betalningsviljan.
- *Permanent* – så att rätten upplevs som varaktig.
- *Skyddade* – såväl i lagstiftning, som i praktiken – så att äganderätter upprätthålls.

I praktiken är det sällan som villkoren för väldefinierade äganderätter uppfylls helt (det förekommer också naturliga inskränkningar av äganderätter: bara för att man äger en bil får man inte köra hur som helst). Därför är det istället mer lämpligt att prata om *kvaliteten* på äganderätter. Att skapa, handla med och försvara äganderätter har dessutom sina kostnader, så som transaktionskostnader. Detta innebär att perfekta äganderätter kan kosta mer än de är värda. Hur väl en marknad fungerar är trots det relaterat till kvaliteten på äganderätterna: Ju sämre kvalitet på äganderätter, desto sämre fungerar marknaden och den ekonomiska utvecklingen hämmas (t ex Bromley 1993).

När en marknad ger ett resultat som inte är förenligt med allas bästa talas det om ett *marknadsmislyckande*. Marknaden har då misslyckats med uppgiften att organisera den ekonomiska aktiviteten på det bästa möjliga sättet för samhället. De problem som uppstår vid t ex överfiskning beror på brister i äganderätter, en inte ovanlig orsak till marknadsmislyckanden på miljöområdet (andra exempel är luft- och vattenförorening, skogs-skövling m m).

”Det fria tillträdet tragedi” orsakar ”race-to-fish”

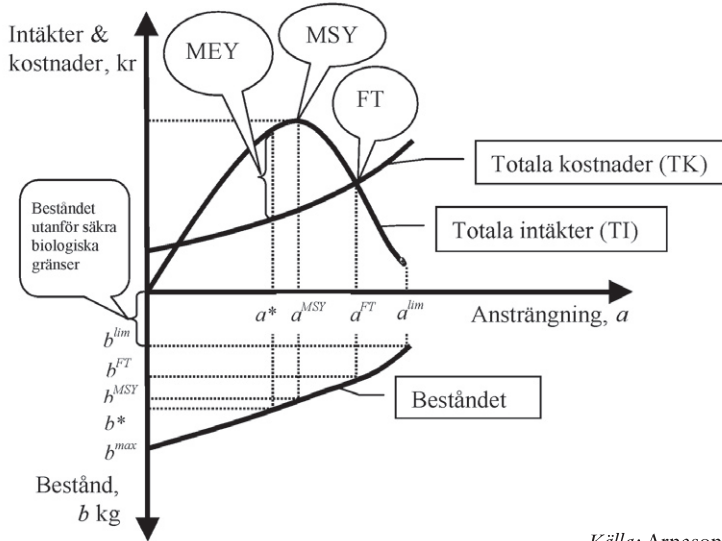
Det faktum att äganderätter saknas och att fisken alltså är en gemensam resurs gör att det blir kapplöpning om fisken (ett s k ”race-to-fish”). För varje enskild fiskare är det rationellt att kortsiktigt fånga så mycket fisk som möjligt. Även om det ligger i fiskets gemensamma intresse att bevara och vårda fiskeresurserna långsiktigt, finns det inga företagsekonomiska skäl för en enskild fiskare att väga in beståndens framtida utveckling i sitt agerande. De som gör det riskerar att konkurreras ut av andra fiskare. Detta är ett skolexempel på det s k allmänna tillgångarnas tragedi (”tragedy of the commons”). Tragedin är dock inte att resursen ägs och brukas gemensamt utan att den brukas *som om ingen* ägde den (Ciriacy-Wantrup och Bishop 1975). Numera används begreppet *det fria tillträdet tragedi* eftersom det syftar på problemets orsak; avsaknad eller brister i äganderätter. Sviktande fiskbestånd och överkapitalisering i fångstsektorn är typiska symptom på denna tragedi. Orsaken är avsaknaden av ett *pris* som begränsar användningen av en knapp resurs. Förståelse av det fria tillträdet tragedi är nyckeln till förståelse av dagens fiskeproblem och analysen av EUs fiskepolitik.

I ett fritt fiske är det rationellt för den enskilde fiskaren att överinvestera i fartyg och utrustning för att försäkra sig om att hinna få del av fångsten. Denna kamp om fisken driver alltså upp kostnaderna för fisket och gör det än mer angeläget att få mycket fisk. Resultatet är att kostnaderna i fisket blir höga i förhållande till intäkterna och resursräntan, havets ekonomiska potential, tas inte till vara. Mer fisk fångas än vad som är långsiktigt hållbart, samtidigt som fiskarnas inkomster pressas.

Den potentiella vinsten från ett havsfiske kallas för *resursränta* eftersom det är en avkastning på eller överskott från exploatering av en begränsad naturresurs. Resursräntan är skillnaden mellan de totala intäkterna från fisket och de totala kostnaderna för att fånga fisken. Vanligtvis används begreppet *fiskeanstängning* (fishing effort) för att beskriva den tid och resurser som används i fisket. Figur 1 visar de principiella sambanden mellan fiskeanstängning (a), de totala intäkterna (TI) och totala kostnaderna (TK) från fiske, samt fiskbeståndet (b). Varje kurva visar slutresultaten av en konstant ansträngningsnivå över tiden: de värden som skulle gälla i genomsnitt och på lång sikt. Modellen kallas för Gordon-Schaefer-modellen och är fiskeekonomins grundmodell.

Observera att två olika ansträngningsnivåer kan ge precis samma intäkter. I fiskets början ökar intäkterna i snabbare takt än kostnaderna med ökad ansträngning, och beståndets naturliga återväxt ger upphov till ett överskott, den s k *resursräntan*, vilket utgörs av avståndet mellan TI - och TK -kurvorna. Den ansträngningsnivå som ger maximalt hållbar resursränta (MEY) är där avståndet mellan TI och TK kurvorna är störst, nämligen vid a^* . Här är den marginella intäkten (MI) lika med den marginella kostnaden (MK) för fiske. Om ansträngningen stiger förbi denna nivå minskar resursräntan, eftersom kostnaderna då ökar i snabbare takt än intäkterna (dvs $MK > MI$). Däremot är den ansträngningsnivå som ger den högsta möjliga

Figur 1
Sambandet mellan
resursröntan och fis-
keansträngning



Källa: Arnason (1996).

hållbara intäkten lika med den nivå som ger den maximala hållbara fångsten (MSY), dvs a^{MSY} , men resursröntan blir lägre än om fisket stannade vid a^* , eftersom det kostar att fiska.

Beståndet, vilket visas av kurvan längst ner, minskar från sitt orörda tillstånd, b^{max} , i takt med att ansträngningen ökar. Beståndet är också högre med ekonomiskt optimalt fiske, a^* , än vid biologiskt optimalt fiske, a^{MSY} . Följaktligen är det ekonomiskt optimala beståndet, b^* , relativt högt och fiske vid denna nivå bedrivs därför på ett mer försiktigt vis än vid den biologiskt optimala nivån, b^{MSY} .

Med fritt tillträde (FT) till ett havsfiske ökar ansträngningen till dess att de totala intäkterna och kostnaderna från fisket är lika, och resursröntan förslösas (dvs den punkten där TI och TK korsar varandra, vilket motsvarar en ansträngningsnivån på a^{FT}). Så länge resursröntan är större än noll lockas fler individer att fiska eller att öka den egna fångstkapaciteten, eftersom det finns vinster att hämta. Dock stannar ansträngningen vid a^{FT} eftersom ytterligare fiske skulle orsaka förluster för den enskilde fiskaren; genomsnittskostnaden blir högre än genomsnittsintäkten. Beståndet är med andra ord överfiskat vid fritt tillträde (b^{FT}) men inte utplånat. Vid större ansträngning än a^{lim} skulle beståndet pressas utanför säkra biologiska gränser, dvs b^{lim} .

Resultatet av fritt tillträde – där jämvikt nås först vid punkt FT – är sammanfattningsvis: ett överfiskat bestånd ($b^{FT} < b^{MSY}$), alltför stor ansträngning ($a^{FT} > a^*$), och förslösad resursrönta ($TI=TK$). Från en samhällsekonomisk synpunkt bör fiskeansträngningen inte passera a^* då resursröntan är så stor som möjligt. MSY är inte önskvärd från ett samhällsekonomiskt perspektiv eftersom resursröntan är lägre än vid MEY .³

³ Brady (2004) har en mer utvecklad diskussion av de ekonomiska och biologiska sambanden som underbygger modellen.

2. EUs gemensamma fiskeripolitik

Målen med CFP är, enkelt uttryckt, att höja levnadsstandarderna i kustsamhällen, samtidigt som de ekologiska och biologiska förutsättningarna för ett hållbart fiske inte överskrids. Ett prioriterat politiskt mål verkar vara att bevara arbetstillfällena i kustsamhällen, ett regionalpolitiskt mål, vilket inte nödvändigtvis är förenligt med ekonomisk utveckling. Det finns dock inte något uttalat mål att ta vara på resursrörelsen, bara att fisket skall vara ekonomiskt bärkraftigt. De ekonomiska målen för CFP är därför otydliga och motstridiga. Detta gör det svårt att utvärdera huruvida målen uppnås eller ej.

Situationen inom EU kan bäst beskrivas som *reglerat fritt tillträde*, då fisket delvis styrs med regleringar och bidrag medan de negativa drivkrafter som uppstår under fritt tillträde kvarstår, och under vissa omständigheter även förstärks (Homans and Wilen 1997).⁴ I de nästkommande avsnitten analyseras bevarande- och strukturpolitiken, de mest relevanta politikområdena för dagens fiskeproblem. Vidare finns en kontrollpolitik för att se till att reglerna följs, men den ses generellt som en del av varje politikområde. Den övergripande frågan är då om lämpliga medel används för att lösa fiskeproblemet.

Bevarandepolitik – att skapa ett ekologiskt hållbart fiske

Utgångspunkten för bevarandepolitiken är att skapa ett biologiskt och ekologiskt hållbart fiske. Huvudinstrumentet för att begränsa uttaget av fisk från de mest värdefulla bestånden inom EU är fångstkvoter i form av högsta årliga tillåtna fångstmängder eller så kallad TAC (Total Allowable Catch). Vidare används licenssystem för att begränsa tillträde till fisket och regleringar används för att begränsa fiskeansträngningen. Tekniska bestämmelser (t ex minsta maskstorlek, minsta fiskstorlek mm) används för att begränsa fångsten av småfisk och skydda fiskbestånd under lekperioden.

Ministerrådet beslutar i slutet av varje år hur mycket fisk som får fångas under nästkommande år. Vetenskapliga studier skall underbygga varje TAC, men i slutändan är en TAC alltid ett resultat av politiska förhandlingar där inte bara de biologiska förutsättningarna för fiske spelar in utan även ekonomiska och sociala faktorer (Hasselberg 1997).

En TAC är nödvändig för många arter eftersom fiskare konkurrerar om en begränsad och gemensamt ägd naturresurs. Utan någon form av kollektiv samordning för att begränsa fångsterna kommer det fria tillträdet tragedi och överfiske att uppstå. Svagheten med politiken från ett biologiskt perspektiv, är dels att TAC har satts för högt, dels att övervakningen och kontrollen av fisket varit för dålig, vilket resulterat i ett omfattande svartfiske (ICES 2004, Jensen 1999). Under dessa omständigheter minskar naturligtvis betydelsen av en TAC som skydd av ett bestånd och det förklarar till

⁴ I vissa fall begränsas tillträdet till ett fiske genom ett licenssystem eller andra hinder. Detta kan kanske bäst beskrivas som reglerat begränsat tillträde. Men även här kvarstår allvarliga brister i åtgärden.

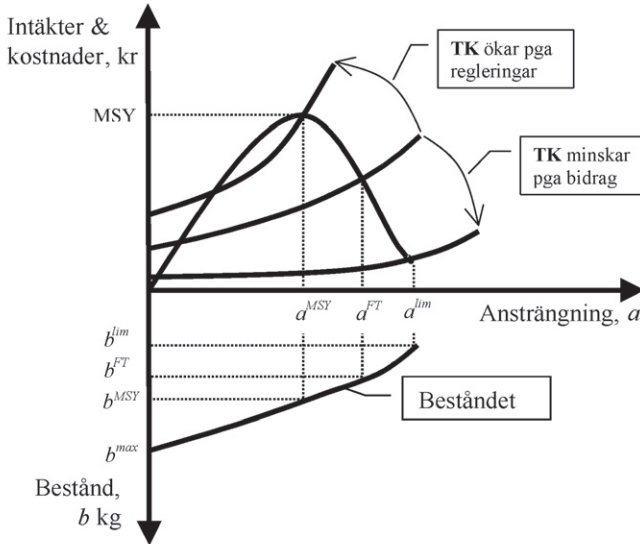
en viss del varför viktiga bestånd har pressats mot de biologiska gränserna.

Från en ekonomisk synpunkt kommer inte enbart en TAC, även om den sätts och kontrolleras enligt ekonomiska principer, att ta tillvara på resursröntan. Det är därför vanligt att komplettera en TAC med regleringar för att begränsa tillträdet till fisket och fiskeansträngningen.

I Sverige begränsas antalet yrkesfiskare genom licenskrav, vilket för övrigt är ett vanligt förekommande system. I dagsläget har Sverige uppåt 2 500 licensierade yrkesfiskare (FiV 2003). Naturligtvis räcker inte licenskrav för att undvika det fria tillträdet tragedi. En kapplöpning om fisken uppstår ändå eftersom äganderättsproblem kvarstår – ingen har en exklusiv rätt till fisken. Ett licenssystem bör istället ses som ett första steg för att motverka det fria tillträdet tragedi genom att begränsa fångsträttigheter till en bestämd grupp i samhället, dvs yrkesfiskare (Eggert 2001).

Vanligt förekommande regleringar för att begränsa ansträngningen är tids- och fartygsbegränsningar. T ex får fiskarna bara fiska några enstaka dagar i veckan eller så förbjuds fartyg av en viss längd eller typ att fiska i vissa områden. Problemet med regleringar är att de indirekt försöker lösa fiskeproblemet genom att styra fiskarnas produktionsbeslut, snarare än att åtgärda de spelregler som uppmuntrar till överfiske. Vad som händer i praktiken är att fiskare kringgår ansträngningsregleringar genom att öka användningen av insatsmedel som inte är reglerade (Homans och Wilen 1997). Om tiden begränsas så kan det löna sig att köpa en snabbare båt för att komma fortare till fisken. Om längden på båten begränsas så kan det löna sig att skaffa större motor eller bättre utrustning, osv. Ett klassiskt exempel på hur illa det kan gå är det kanadensiska hälleflundrafisket som endast var öppet 72 timmar om året i slutet av 1980-talet. Detta system skapade stora problem för fisket – flottan överdimensionerades – men också för beredningsindustrin som fick dimensioneras för att ta hand om *all* fisk på en och samma gång. Med andra ord anpassar fiskare sitt beteende till de nya villkoren samtidigt som fiskeproblemet kvarstår (dvs kapplöpningen om fisken). Den framgång en reglering har kommer då att bero på hur lätt det är för fiskarna att byta mellan en reglerad och en oreglerad insats, den s k substitutionsprincipen.

Enligt en OECD-rapport (1997) baserad på erfarenheter från 22 olika fiskerationer leder ansträngningsregleringar generellt till överinvestering i oreglerade insatsmedel, högre fångstkostnader och ökade kontrollproblem. Dessa slutsatser är förenliga med ekonomisk teori; när fiskarnas valmöjligheter begränsas, ökar kostnaderna för att fånga en viss mängd fisk. Detta visas i figur 2 genom att den totala kostnadskurvan flyttar uppåt då regleringar höjer kostnaderna för fiske. Följaktligen minskas ansträngningsnivån tills de totala kostnaderna (TK) är lika med de totala intäkterna (TI) igen, dvs i detta fall a^{MSY} . Därför kan, i teorin, en sådan reglering bidra till att minska ansträngningen och leda till att den maximala hållbara fångsten (MSY) uppnås. Den kan dock inte åstadkomma ett ekonomiskt försvarbart fiske eftersom resursröntan förblir noll.



Figur 2
Effekter av en ansträngningsreglering och investeringsbidrag

Ett annat problem med regleringar av denna typ är att de kan påverka fiskare olika. Fiskare är en heterogen grupp, t ex när det gäller fartystyp och inriktning på fisket, så nya regleringar kommer alltid att ha olika effekter inom gruppen. Om fiskare upplever en reglering som orättvis är de mindre benägna att följa den (Jentoft 1989). Detta kan leda till stigande kostnader för kontroll och övervakning.

Vissa regleringar kan dock motiveras utifrån ekologiska och biologiska faktorer (Eggert 2001). De omfattar redskapsbegränsningar (t ex trålförbud och minsta maskstorlekar i fisknät), fångstregler (t ex minimistorlek), samt stängda områden (marina skyddsområden) och stängda säsonger för att skydda lekområden. Däremot kan de inte lösa fiskeproblemet. I ett reglerat fiske kvarstår den osunda tävlingen om "legala" fiskar. Det blir fortfarande motiverat från privatekonomisk synpunkt att överinvestera i fiskekapacitet och komma först till fisken. Kostnaderna blir för höga i förhållande till intäkterna och resursräntan eroderas, trots att ett mer biologiskt hållbart fiske uppnås.

Sammanfattningsvis: eftersom regleringar inte tar itu med äganderättsproblemet, kan de förstärka fiskeproblematiken snarare än mildra den. Detta är den vanligast förekommande erfarenheten av ansträngningsbegränsningar världen över (Sutinen 1999).

Strukturpolitik – stöd till fiskenäringen

CFP innehåller både en bevarandepolitik för att säkerställa resursbasen och en strukturpolitik för att främja produktivitetsutvecklingen. Resultatet blir motstridiga mål och medel (Jensen 1999). Under perioden 2000–06 har exempelvis 5,7 mdr euro budgeterats för strukturstöd till fiskesektorn (IEEP 2002). Strukturstödet har historiskt använts för att bygga nya fartyg.

Bidraget används dock mer och mer för att dra ned på gemenskapens fiskeflotta och till moderniseringsåtgärder som ”inte påverkar kapaciteten”. Stöd finns således för både förnyelse och skrotning av fartyg.

En följd av brister i äganderätter är att fiskarna investerar för mycket i fisket. Därför pratar man om överkapitalisering. Den fulla fångstpotentialen kan aldrig realiseras, givet den potentiella biologiska avkastningen från fisket. Överkapitalisering är en orsak till ineffektivitet eftersom samma mängd fisk skulle kunna fångas med mindre ansträngning. Följden av att ge statsbidrag till investeringar i fisket kan vara att situationen förvärras, om förutsättningarna för det fria tillträdet tragedi kvarstår.

Statligt investeringsbidrag kommer att ha helt skilda effekter beroende på om förvaltningssystemet är i) optimalt, ii) reglerat fritt tillträde eller iii) fritt tillträde. Om staten betalar bidrag för att sänka fiskarnas kostnader, som t ex investeringsstöd, flyttas den totala kostnadskurvan (TK) i Figur 2 neråt. Det blir alltså billigare för fiskare att generera en viss mängd ansträngning.

I ett optimalt skött fiske kommer ansträngningen att öka men *inte* att passera a^{MSY} eftersom fiskarna anpassar ansträngningen tills marginalvinsten av ökad ansträngning blir noll. Den stora effekten i detta fall blir högre inkomster för fiskarna och en fångst som närmar sig det biologiskt maximala vid a^{MSY} . Detta innebär samtidigt att resursräntan för samhället minskar, eftersom statsbidraget inte ändrar den samhällsekonomiska kostnaden av fisket.

Värre är det under fritt tillträde. När fisket drivs till den punkten där TI är lika med TK – det fria tillträdet resultat – orsakar statsbidrag ännu högre ansträngning, i detta exempel a^{lim} , och beståndet pressas mot sin biologiska gräns, b^{lim} . Resultatet blir ingen varaktig inkomstförhöjning för fiskarna och ett minskat bestånd. Under reglerat fritt tillträde blir situationen någonstans mitt emellan extremfallen i) och iii), vilket innebär minskad resursränta och ett mindre bestånd än önskvärt. Eftersom fiskeflottan inom EU anses vara överkapitaliserad har statsbidrag förmodligen bidragit till situationen, men de är inte orsaken till problemet.

Fiskerinäringen är i princip baserad på tre produktionsfaktorer: naturresurser, kapital och arbetskraft. Genom att ge bidrag till investeringar i kapital – fartyg och utrustning – blir det relativt sett billigare att använda kapital i fisket än att använda arbetskraft. Följaktligen uppmuntrar investeringsbidrag till att mer kapital används i fisket än vad som annars hade varit fallet. Detta kan leda till minskade arbetstillfällen; när en viss produktionsfaktor blir dyrare relativt sett, används mindre av den. Politiken går därmed stick i stäv med önskan att bevara arbetstillfällen i fiske-sektorn.

Den allmänna utvecklingen i ekonomin är också av betydelse för sysselsättningen inom fisket. Den ekonomiska attraktionskraften minskar hos fisket, i likhet med skogs- och jordbruk på landsbygden. Alternativkostnaden för att vara fiskare i Sverige har stadigt ökat och detta är ett viktigt skäl till att så få är yrkesfiskare idag, dvs det finns bättre betalda jobb (FiV 2001,

kap 14). Det faktum att beståndet inte vårdats på bästa sätt är alltså inte orsaken. Om bestånden skulle vårdas bättre skulle främst kostnaderna av att fånga fisk vara mindre, men det skulle inte nödvändigtvis bli flera yrkesfiskare än idag.

För att minska de problem som en överdimensionerad fiskeflotta representerar har CFP även som mål att minska kapaciteten. För att stimulera fiskare att lämna näringen erbjuds de bidrag för att skrota fiskefartyg eller permanent flytta fartygen till hav utanför EU. En del fiskare kan då lockas att lämna industrin. En del av problemet med dagens flotta är att fiskebåtar har lågt andrahandsvärde, en baksida av fiskeproblemet. Vem vill köpa en olönsam fiskebåt? Alternativkostnaden för att hålla ett fartyg kvar i fisket är alltså låg och således finns inte något ekonomisk intresse av att skrota fartyg frivilligt. Samtidigt finns generösa villkor för arbetslöshetsförsäkring som ger incitament att stanna kvar i industrin (Stigberg 1997).

Med tanke på dagens situation kan skrotningsbidrag förefalla klokt, men i praktiken är det svårt att bedöma om politiken har någon påtaglig effekt på fisket. För det första är det de äldsta och minst effektiva fartygen som förväntas skrotas och de har en relativ liten effekt på den totala potentialen att fånga fisk. För det andra blir de ekonomiska incitamenten till överkapitalisering kvar. Bidrag av denna typ förändrar inte förvaltningssystemet och åtgärdar följaktligen inte de grundläggande bristerna i systemet. Om skrotning av vissa fartyg skapar nya vinstmöjligheter för de kvarvarande fiskarna kommer brister i äganderätter att leda till att vinsten eroderas genom investeringar i ickereglerade insatser. Skrotningsbidrag är därför inte någon långsiktig lösning på EUs fiskeproblem och i praktiken innebär de bidrag till kvarvarande båtar, då pengarna återinvesteras i fisket (Weninger och McConnell 2000).

3. Vad krävs för att åtgärda problemen inom fisket

Den stora frågan som kvarstår är hur problemen inom havsfisket kan lösas? Idag är fisket styrt av ett centraliserat beslutssystem (dvs CFP), med alla av de problem som ett sådant system medför, såsom informationsproblem, orättvisa, ineffektivitet, dålig lönsamhet m m (Townsend 1998, Hasselberg 1997, Stigberg 1997). Är lösningen mer statlig reglering på området?

Vad som skulle behövas för att förbättra situationen är ett förvaltningssystem som gör att samhällets och fiskarnas intressen stämmer bättre överens. Detta skulle ge två stora fördelar: det skulle bli möjligt att ge fiskarna mer frihet att styra sina egna verksamheter och det skulle minska behovet av statliga ingrepp på området. Om man kan åstadkomma detta minskar också följdproblemen, såsom överkapacitet och utfiskning. Finns det då överhuvudtaget en sådan lösning till fiskeproblemet? En perfekt lösning finns naturligtvis inte. En *äganderättsbaserad förvaltning* (rights based management) har dock potential att få utvecklingen på rätt spår.

Äganderättsbaserad lösning till fiskeproblemen

Ett allt vanligare alternativ till regleringspolitik runt om i världen är en rättsbaserad förvaltning av fisket. Syftet med ett sådant system är att definiera äganderätter till fångstmöjligheter, men inte till resursen i sig. De tre huvudsakliga äganderättsbaserade systemen för havsfiske är:

- territoriella användarrätter (Territorial Use Rights, TURF)
- lokal eller regional förvaltning
- andelssystem

Genom att skapa äganderätter till fångster skapas förutsättningar för att marknader kan uppstå och organisera fångstsektorn på ett mer produktivt sätt. När enskilda fiskare får en äganderätt till framtida fångster – på olika vis beroende på system – får de också ett egenintresse av att driva fisket på ett sätt som utvinner den potentiella resursröntan. Med andra ord sammanfaller fiskarnas fångst- och ansträngningsbeslut bättre med vad som är samhällsekonomiskt effektivt.

Territoriella användarrätter

TURF-systemet innebär att en ägare får ensamrätt att bedriva fiskeverksamhet på en viss yta av havet och tillhörande havsbotten. Systemet kan jämföras med det privata brukandet av skogsmark. Ägaren kommer att ha ett egenintresse, precis som skogsägaren, att bruka sin TURF på ett effektivt sätt, dvs att ta tillvara på resursröntan. Naturligtvis är systemet mest lämpat för stationära arter som t ex ostron och musslor. För arter som rör sig över stora områden minskar fördelarna med TURF-systemet. Om en art rör sig i begränsad utsträckning (t ex kräftdjur) kunde en lösning vara för flera TURF-ägare att bilda en gemensam förvaltning i form av en förening. Alla i föreningen skulle ha ett intresse av att leken och återväxten fungerar. En gemensam förvaltningsplan kunde således upprättas för att disponera skörden från egna områden.

Lokal förvaltning

En ur samhällets synvinkel tilltalande form av äganderättslösning kallas för lokal eller regional förvaltning (community rights). I detta system ges exklusiva fångsträttigheter till en väl avgränsad grupp inom samhället. Tanken är att denna grupp då kommer att förvalta sin tillgång på ett önskvärt sätt. Fördelen med detta system är att en stark lokal förankring och social kontroll inom gruppen kan utnyttjas för att kontrollera fisket. Eftersom alla i gruppen har ett egenintresse i resursen kommer resursen att förvaltas på ett sätt som tar tillvara på resursröntan, åtminstone så länge sammanhållningen och kontrollen inom gruppen fungerar. Naturligtvis är det en fördel om gruppen är ganska liten för att denna typ av lösning ska fungera.

Den principiella nackdelen med lokal förvaltning är att en effektiv förvaltning helt enkelt kan utebli. Lokal förvaltning är egentligen inget förvaltningssystem. Det är ett överlåtande av ansvaret för fisket från en högre

auktoritet till en lägre, t ex från staten till en grupp fiskare. Gruppen måste fortfarande lösa den praktiska förvaltningen av fisket genom att utforma och förverkliga ett bra förvaltningssystem. Poängen är att under vissa omständigheter kan en lokal förvaltning ha bättre förutsättningar än staten att nå ett hållbart fiske. Detta kan exempelvis förväntas gälla när (a) det finns politiska och sociala motstånd mot individuella rättigheter och (b) det finns tekniska hinder för att kontrollera individuella rättigheter.

Andelssystem

I ett andelssystem, t ex ”Individual Transferable Quota” (ITQ), får varje fiskare en rättighet att fånga en viss procent av en TAC och får således en indirekt äganderätt i fisket.

Ett andelssystem förbättrar effektiviteten i fisket på två sätt (Arnason 1996). För det första, genom att ha rätten till en viss fångst kan fiskaren utnyttja sin yrkeskunskap för att fånga sin andel när och hur han vill. Han kan välja de mest fördelaktiga tiderna under året, i t ex termer av fiskpriser, för att fiska och också minimera fångstkostnaden genom att välja det bästa möjliga sättet att fånga fisken. Eftersom varje fiskares andel är säkerställd finns det litet eller inget behov av att tävla med andra fiskare om fångster och därför att överinvestera i fartyg och redskap. Han får istället ett egenintresse i att anpassa sin kapitalstock och ansträngningsnivå till den nivå som ger de bästa ekonomiska resultaten.

För det andra, eftersom varje andel blir en värdehandling eller tillgång kommer det att uppstå ett egenintresse att förvalta dess värde på lång sikt. Andelarna kan säljas och frivilliga avtal mellan individer får större inflytande på fisket, vilket bör leda till ökad välfärd. Två olika fiskare kan vinna på andelshandel genom att den mindre effektiva fiskaren säljer eller hyr ut andelar till den mer effektiva. Andelar hamnar så småningom hos dem som har högst betalningsvilja och således maximerar det samhällsekonomiska värdet av fisket. Av denna anledning kommer fisket under ett andelssystem att, på sikt, anpassa fiskekapitalet och ansträngning till en ekonomiskt optimal nivå.

En mindre uppenbar fördel av ett andelssystem är att fiskarnas egenintresse av att maximera värdet av sina andelar kan utnyttjas för att överlåta delar eller hela ansvaret för fiskeförvaltningen – inklusive kostnaderna – på fiskarna själva, såsom övervakning och kontroll, forskning samt bestämning av storleken på TAC. Detta kallas för egenförvaltning (self-management) och kan öka effektiviteten genom att minska statens roll i förvaltning och ge mer utrymme för fiskarna själva att påverka fisket. Ett starkt argument för egenförvaltning är *legitimitet*. Det är mer sannolikt att ett förvaltningssystem blir framgångsrik om fiskarna tror på det, och därmed är inställda på att anpassa sig efter systemet (Jentoft 1989).

Andelssystem har fått bred acceptans bland fiskeekonomer som den mest lovande generella lösningen på fiskeproblemet (t ex Shotton 2000). Erfarenheter från länder som använder andelssystem är också goda. Detta

ska jämföras med regleringssystem där resultaten överlag är dåliga (Sutinen 1999, OECD 1997). Exempelvis har bidragen till fiskenäringen praktiskt tagit försvunnit sedan Norge övergick till användning av individuella fartygskvoter (en begränsad form av andelssystem) i början av 1990-talet. Istället har man fått ökad ekonomisk effektivitet, med högre vinster som följd, och mer biologiskt hållbara fiskbestånd (Årland och Björndal 2002). Island har haft andelssystem i över 20 år och dagens system genererar en omfattande resursränta: det samlade värdet av andelarna är 450 miljoner USD per år eller nästan 20 gånger mer än värdet 1984. Liknande erfarenheter kan hittas i Nya Zeeland, USA och på Grönland.

Tumregeln är att ett optimalt havsfiske bör ge en resursränta på ca 50 procent av landningsvärdet.⁵ Svenskt fiske har idag ett landningsvärde på ungefär 1,2 mdr kronor och för EU är det nära 50 mdr kronor (Europeiska kommissionen 2002). Enligt tumregeln bör därför Sveriges och EUs fiske som helhet ge en resursränta på ca 0,6 respektive 25 mdr kronor vid dagens beståndsnivåer. Ett optimalt skött fiske skulle alltså skapa ett överskott till samhällsekonomin istället för att vara mottagare av statligt stöd.

4. Avslutande kommentarer

För att det ska vara företagsekonomiskt försvarbart för fiskarna att väga in de långsiktiga aspekterna av sina beslut behöver de äga rätten till sitt eget fiske. Det skulle ge fiskarna större frihet att planera när och hur de ska fiska. Det skulle även göra att fiskarna kan räkna med att det är de själva som kommer att dra nytta av ett långsiktigt agerande, t ex för att få ett bestånd att återhämta sig. Därmed skulle överensstämmelsen mellan samhällets och enskilda fiskares intressen bli bättre jämfört med dagens situation.

Det finns olika metoder att indirekt skapa äganderätter (eller fångsträtter) till fisket. Territoriella användarrätter, lokal förvaltning och andelssystem är tre modeller. Statens roll är i dessa system att skapa institutioner eller spelregler som gör det möjligt för fisket att bli mer självreglerande.

Alternativet är att staten styr och kontrollerar fisket i detalj. Erfarenheterna från EU och övriga världen visar att ett regleringssystem har mycket svårt att organisera fisket på ett produktivt sätt. Ett äganderättsbaserat system gör det möjligt att ta vara på resursräntan, havsfiskets ekonomiska potential, vilket är grunden för att skapa ett ekonomiskt och biologiskt hållbart fiske. Äganderätter löser dock inte alla frågor i fisket, t ex tillgången på kollektiva nyttigheter. Andra åtgärder, såsom exempelvis marina reservat och miljömärkning, kan vara motiverade för att främja att kollektiva värden förknippade med de marina resurserna bevaras.

⁵ Detta har Ragnar Arnason hävdat i personlig kommunikation.

- Arnason, R (1996), "Property Rights as an Organisational Framework in Fisheries", i Crowley, B L (red), *Taking Ownership: property Rights and Fishery Management on the Atlantic Coast*, Atlantic Institute of Maritime Studies.
- Brady, M (2004), *Fiske i framtiden – hur förvalta en gemensam naturresurs?* Rapport 2004:5, Livsmedelsekonomiska institutet (SLI), Lund.
- Bromley, D W (1993), "Reconstituting Economic Systems: Institutions in National Economic Development", *Development Policy Review*, vol 11, s 131-151.
- Ciriacy-Wantrup, S V och R C Bishop (1975), "Common Property: as a Concept in Natural Resources Policy", *Natural Resources Journal*, vol 15, s 713-27.
- Eggert, H (2001), "Towards an Integrated Sustainable Management of Fisheries", i Tolba, M K (red), *Our fragile World: Challenges and Opportunities for Sustainable Development*, UNESCO, Eolss Publishers Ltd, Oxford.
- Europeiska kommissionen (2002), *Roadmap – Communication from the Commission on the Reform of the Common Fisheries Policy*, European Communities, Luxembourg.
- FiV (2003), *Fakta om Svenskt fiske och fiskekonsumtion*, Fiskeriverket, Göteborg.
- FiV (2001), *Småskaligt kustfiske och insjöfiske – en analys*, Fiskeriverket, Göteborg.
- Hasselberg, Y (1997), "Mål och makt i svensk fiskeripolitik", kapitel 3 i *Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken*, Rapport till Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi, Ds 1997:81. Ur tryck, kan hämtas från www.acc.umu.se/~widmark/tillf/eso.html.
- Homans, F R och J E Wilen (1997), "A Model of Regulated Open Access Resource Use", *Journal of Environmental Economics and Management*, vol 32, s 1-21.
- ICES (2004), *ACFM report on fish stocks*, International Council for the Exploration of the Sea (ICES), Köpenhamn. Hämtat 11 juni 2004 från www.ices.dk/committe/acfm/work/report/2004/may/cod-2532.pdf.
- IEEP (2002), *Subsidies to the European Union Fisheries Sector*, Institute for European Environmental Policy (IEEP), London. Hämtat 4 juni 2004 från www.ieep.org.uk.
- Jentoft, S (1989), "Fisheries Co-Management: Delegating Government Responsibility to Fishermen's Organizations", *Marine Policy*, vol 13, s 137-154.
- Jensen, C L (1999), "A Critical Review of the Common Fisheries Policy", Working Paper No. 6/99, Department of Environmental and Business Economics, University of Southern Denmark, Esbjerg.
- KSLA (2001), "Svenska fiskets framtid och samhällsnytta", *Kungliga Skogs- och Lantbruksakademiens Tidskrift*, vol 140, s 1-138.
- OECD (1997), *Towards Sustainable Fisheries: Economic Aspects of the Management of Living Marine Resources*, OECD, Paris.
- Randall, A (1987), *Resource Economics: An Economic Approach to Natural Resource and Environmental Policy*, andra upplagan, John Wiley & Son, New York.
- Scott, A (1988), "Development of Property in the Fishery", *Marine Resource Economics*, vol 5, s 289-311.
- Shotton, R (red) (2000), "Use of Property Rights in Fisheries Management", *Proceedings of the FishRights99 Conference*, 11-19 November 1999, Fremantle, Western Australia (FAO Fisheries Technical Paper No. 404/2).
- Stigberg, D (1997), "Svensk fiskenäring – effektivitet, stöd och kontroll", kapitel 2 i *Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken*, Rapport till Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi, Ds 1997:81. Ur tryck, kan hämtas från www.acc.umu.se/~widmark/tillf/eso.html.
- Sutinen, J G (1999), "What Works Well and Why: Evidence from Fishery-Management Experiences in OECD Countries", *ICES Journal of Marine Science*, vol 56, s 1051-1058.
- Townsend, R E (1998), "Beyond ITQs: Property Rights as a Management Tool", *Fisheries Research*, vol 37, s 203-210.
- Weninger, Q och K E McConnell (2000), "Buyback Programs in Commercial Fisheries: Efficiency Versus Transfers", *Canadian Journal of Economics*, vol 33, s 394-412.
- Årland K och T Bjørndal (2002), "Fisheries management in Norway—an overview", *Marine Policy*, vol 26, s 307-313.