

Ökat intresse för fiskeriekonomi

ANDERS CARLBERG

Mark Bradys (2005) artikel är en välkommen introduktion till de centrala argumenten i den fiskeriekonomiska debatten. Den knyter an till aktuella frågeställningar som är av stort intresse bland näringens utövare och även bland tjänstemän i en förvaltning, som under de senaste åren kritiserats för ineffektivitet och svag måluppfyllelse.

En vindkantring håller dock på att ske inom fiskeförvaltningen och berörda myndigheter. Efterfrågan på ekonomiska synsätt ökar från en låg nivå. Men det tycks också finnas ett motstånd mot att fördjupa den ekonomiska analysen. På sikt bör målet vara att tillämpa den fullt ut för att därefter kunna dra slutsatser mot en bakgrund som också präglas av biologiska och sociala randvillkor.

Inom näringen har man vant sig vid att besluten fattas utifrån administrativa och biologiska begränsningar. Erfarenheten av att beskriva branschens tillstånd med stöd av renodlat ekonomiska tolkningar är liten. Inom det politiska livet är intresset för fiskefrågor relativt svagt med undantag för vissa kustregioner. Inom regeringspartiet tycks det dessutom finnas ideologiska överväganden som fördröjer kritiska ekonomiska granskningar.

Slutligen präglas myndigheten av en yrkeskår som på de flesta nivåer helt domineras av naturvetare, främst med biologisk bakgrund. Ekonomernas roll inom fiskeriförvaltningen, i de fall de har någon, är främst att granska flödet av räkenskapshandlingar som skickas mellan myndigheten och yrkesfiskarna – ett resultat av de bidrag som hanteras

inom det så kallade strukturstödet. Den översiktliga ekonomiska analysen av näringen och naturresursen ”fisk” lyser däremot med sin frånvaro inom både departement och myndighet.

Slutsatsen är att det traditionella regelverket som detaljreglerar fisket prioriteras framför ekonomiska styrmedel, trots att man gång på gång dragit slutsatsen att europeisk och svensk fiskeriförvaltning är ineffektiv och föga måluppfyllande.

Analys ur näringsperspektiv

I fiskenäringen möts biologiska och ekonomiska överväganden. Det gäller naturbruk generellt. Men eftersom fiskenäringen i huvudsak är inriktad på att utnyttja vildfisk vars livscykel befinner sig bortom människans kontroll, så präglas råvarutillgången i fisket i särskilt stor utsträckning av biologiska och ekologiska begränsningar. Det gör ämnet ovanligt tacksamt för tvärvetenskapliga studier och bioekonomiska analyser.

Integrationen av vetenskapliga metoder och teoribildningar erbjuder spännande och delvis oprövade intellektuella utmaningar för de biologer och ekonomer som strävar efter ett bredare perspektiv på sitt ämnesområde. Därför är det förvånande att fiskeriekonomi röner så lite intresse. En sökning på Google ger endast 28 träffar mot över 1 900 för fiskeribiologi (de engelska begreppen ”fishery economics” och ”fishery biology” ger 293 000 träffar respektive 2 180 000 träffar).

Den stora övervikten för det biologiska perspektivet, där man sällan eller aldrig tar hänsyn till ekonomisk-teoretiska resonemang, kan generellt förklaras av att naturresursfrågor traditionellt domineras av naturvetenskapliga analyser. Inom fiskesektorn har detta emellertid gått längre än i de flesta motsvarande områden. En tänkbar förklaring till detta är att fisket karaktäriseras av det som av

KOMMENTAR

till Mark Brady

Anders Carlberg arbetar som ombudsman på Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR). Mellan 1998 och 2004 var han programchef för MISTRAs tvärvetenskapliga forskningsprogram Uthållig förvaltning av kustresurser (SUZOZOMA). Anders Carlberg har examen från Högre Samhällssekonomisk Påbyggnadsutbildning, Göteborgs Universitet. Uppfattningar som kommer till uttryck i artikeln speglar inte nödvändigtvis SFR:s åsikter.

Brady betecknas som ”det fria tillträdet tragedi”. Det fria tillträdet sätter ägande av och handel med produktionsresurser ur spel. Det tvingar ekonomerna att närma sig effektivitetsmålet med hjälp av nya perspektiv.

En klassisk definition av det svenska fisket som levt kvar betecknar det som ”demokratiskt kooperativt”. Innebörden är att man fördelade överskottet jämt mellan besättningsmännen. Var och en fick en andel – en lott – av inkomsten och en andel – en fartygsslott – gick till fartyget för underhåll. Inkomstfördelningen gjorde inte skillnad mellan delägare och övrigt manskap. Fortfarande är detta den gängse formen för intäktsfördelning ombord och för fördelningen mellan arbete och kapital, vilket förklarar tolkningen av fiskeföretaget som ett kooperativ. Till skillnad från andra fiskerier, dock inte alla, så äger den svenske fiskaren i normalfallet det fartyg som han arbetar på. Ägaren är direkt inblandad i produktionen och i svenskt fiske finns det få exempel på rederier, än mindre på utpräglat kapitalistiska intressen med ägande via aktier som handlas på börsen.

Inom den svenska fiskarkåren finns en inte oberättigad stolthet för att man förmått behålla den traditionella strukturen. Det har gjort att samhörigheten mellan fiskeriföretagen och fiskeläget förblivit stark. Det skiljer fisket från många andra branscher där man upplevt att ägarna befinner sig långt – geografiskt, socialt och kulturellt – från produktionen och ”bruksorten”. Men det har också skapat ett motstånd mot att öppna upp handeln med fiskeresurser. I branschen finns en oro för att ägandet i fisket skulle koncentreras till ett fåtal stora företag och att närheten mellan yrkesfiskarna, ägarna och fiskeläget skulle gå förlorad.

Fisket skall vara fritt tillgängligt för alla fiskare, lyder den etablerade uppfatt-

ningen i yrkesfisket. I policyprogrammet för Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR) från 2001 (SFR 2001) slogs fast att förbundet:

”avvisar införande av individuella överlåtelsebara kvoter i det svenska yrkesfisket (...) Med individuella kvoter i fisket skapas inläsnings effekter och flexibiliteten i fisket går förlorad. Det skulle kräva införande av riktade licenser, vilket inte tar ställning till att fiskemönstren ändras över tiden (...) Enligt SFR:s uppfattning är det omöjligt att finna något rättvist system att fördela individuella kvoter. Bland de länder där överlåtelsebara individuella kvoter införts finns inte något enda exempel där man lyckats åstadkomma ett rättvist system.”

Emellertid har det skett en väsentlig förändring sedan 2001. Det ”demokratiskt-kooperativa” ägandet dominerar fortfarande, men idag finns det en stark vilja att omstrukturera fisket, med utgångspunkt från radikalt försämrad lönsamhet inom de flesta segment. Man kan peka på flera faktorer som var och en för sig undergräver den rådande strukturen i svenskt yrkesfiske:

- kraftigt minskade kvoter av torsk och andra viktiga bestånd i både Östersjön och Västerhavet
- försämrad efterfrågan på Östersjö-torsk med negativa effekter på prisnivån
- ökande produktionskostnader som en följd av stigande oljepris samt kostnadsdrivande regleringar

Följden av denna utveckling har blivit ett starkt ökat intresse för ”äganderättsbaserad förvaltning”, för att använda Bradys terminologi. Processen har kommit igång inom det pelagiska fisket, dvs

fiske efter främst sill och skarpsill i den fria vattenmassan, i både Västerhavet och Nordsjön.

Värdeomräknat utgör detta fiske ca 40 procent av det svenska fisket. I samband med att torskfisket försämrats har kapaciteten inom segmentet ökat samtidigt som betydande bankfinansierade investeringar gjordes i ett växande sillfiske under 1990-talet. Följden är en överkapacitet som endast kan hanteras genom en väsentlig omstrukturering.

I 2004 års policyprogram har därför fiskets organisation ändrat uppfattning rörande individuella kvoter. Det heter nu att (SFR 2004):

”Det faktum att svenskt fiske har överkapacitet i flera segment innebär att kraven på strukturomvandling ökar för att åter uppnå höjd lönsamhet i näringen. För närvarande saknas kraftfulla styrmedel som driver på anpassningar i flottkapacitet och kapitalets effektivitet. Förbundet vill medverka till att näringen blir mer dynamisk och att omstruktureringar kan ske för att både expandera när marknaden och den biologiska resursen tillåter och för att minska sin kapacitet när det är nödvändigt av lönsamhetsskäl.”

Näringens attityd till omvärldens snabba förändring mot äganderättsbaserad fiskeriförvaltning har också förändrats. I SFR-programmet konstateras att i ”de västnordiska länderna har en utveckling mot marknadslösningar ägt rum, dock med förbehåll för t ex Norge. Av Kommissionens Grönbok kan utläsas att man önskar marknadslösningar, underförstått bl a individuella överlåtelsebara kvoter.”

Även det politiska intresset för ”äganderättsbaserad förvaltning” ökar. Den politiska oppositionen ser relativt positivt på individuella överlåtelsebara

kvoter (ITQ) medan regeringen främst uppmärksammat det system som Brady rubricerar som lokal förvaltning. Under året startar ett ”samförvaltningsinitiativ” omfattande fem pilotprojekt på uppdrag av jordbruksministern.

En kritik som riktats mot dessa lokala förvaltningsprojekt är att det kan bli svårt för de olika deltagarna inom respektive område – projektgruppen – att komma överens om mål och medel för att genomföra projektet. Brady (2005) pekar på dessa brister i sin artikel:

”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 (...) Gruppen måste fortfarande lösa den praktiska förvaltningen av fisket genom att utforma och förverkliga ett bra förvaltningssystem.”

Genom att Jordbruksdepartementet och Fiskeriverket i första hand ser lokal förvaltning som en möjlighet för lokala aktörer att fördela resursen mellan sig befarar yrkesfisket att man rentav kommer att få mindre att säga till om genom införande av samförvaltning i kustfisket. Enligt Fiskeriverket är nämligen ”syftet med samförvaltning att så många intressenter som möjligt samarbetar kring resursförvaltningen: fiskare, vattenägare, beredningsindustri, miljöorganisationer, myndigheter, kommuner med flera.”

Yrkesfiskets entusiasm för denna form av äganderättsbaserad förvaltning är av förklarliga skäl mindre än när fiskaren genom ett ”andelssystem” tilldelas en rätt att fiska genom t ex en årskvot. Dock råder stor osäkerhet inom näringen kring vad en årskvot inom det pelagiska fisket kommer att innebära för

fiskeinriktningen. En del företag befarar en dominoeffekt som luckrar upp övriga system – fiskefartyg som blir utan årskvot i sillfisket överför sin kapacitet till andra segment med överkapacitet och minskade ransoner som konsekvens.

Krav har därför rests på att man inte bara skall stänga tillträdet till det pelagiska segmentet för att därigenom kunna fördela en andel eller kvot på årsbasis. Man skall även stänga tillträdet till andra segment, t ex torskfisket respektive räkfisket, för att hindra kapacitetsöverföring.

Den yttersta konsekvensen av denna systemförändring blir således ett fiske som inte längre har fritt tillträde. Tillträdet till fisket regleras istället genom att man säljer och köper fiskemöjligheter. Tillträdesbegränsning blir det första steget i en omstrukturering där steg två är fördelning av årskvot på kvarvarande kapacitet, tredje steget är en sammanslagning mellan fiskefartyg och fjärde steget är en handel med de fiskemöjligheter som följer med respektive fartyg.

Om vi får se en utveckling av detta slag i svenskt fiske så innebär det att

Sverige ansluter sig till en systemförändring som redan ägt rum i de flesta länder i omvärlden. Det ”äganderättsbaserade” fisket är på framfart. För många inom näringen är lönsamheten nu så dålig samt kortsiktigheten och oklarheten i den svenska regeringens fiskeripolitik så påtaglig att man rent av välkomnar en grundläggande systemförändring som är inriktad på att öka de enskilda företagets bokföringsbara värde. Det leder visserligen till omstrukturering och koncentration av ägande, men det föredras framför en situation där branschens kräftgång och systemfel leder till att ett stort antal företag går i konkurs.

REFERENS

Brady, M (2005), ”Överfiske och låga inkomster för fiskare – ett fall av otillräckliga äganderätter”, *Ekonomisk Debatt*, årg 33, nr 2, s 19-31.

SFR (2001), ”SFR:s policyprogram”, Sveriges Fiskares Riksförbund, Göteborg.

SFR (2004), ”SFR:s policyprogram”, Sveriges Fiskares Riksförbund, www.yrkesfiskarna.se/rwdx/bilder/SFR%20policy%202004-2007.htm