

Licensbelägg fiskerinäringen!

Om fiskegränsutvidgningar, överexploatering och möjliga åtgärder

Det svenska fisket står idag inför avgörande frågor. Överexploateringen av ekonomiskt viktiga bestånd drabbar näringen hårt. Sillbestånden i Nordsjön är utrotningshotade och fiskeribiologerna har krävt ett totalt sillstopp från och med 1 juli fram till 1980 för att bestånden ska få möjlighet till återhämtning. Samtidigt pågår Havsrättskonferensen i New York där man eventuellt kommer att besluta om 200 sjömilers fiskegränser. Ett sådant beslut kan komma att ominnetgöra ett fortsatt svenskt fiske i så viktiga områden som Nordsjön och de största delarna av Skagerack. Jag ska i denna uppsats skissera hur framtiden kan komma att se ut med avseende på överbeskattnings- och fiskegränsutvidgningar och med utgångspunkt från detta argumentera för att fisket licensbeläggas. Först ges dock en överblick över fiskets utveckling under efterkrigstiden och de viktigaste orsakerna bakom lönsamhets- och sysselsättningsutvecklingen granskas.

Fiskerinäringen under efterkrigstiden

Ur en produktionsmässig synvinkel är det lämpligt att dela upp efterkrigstiden i perioderna 1945—64 och 1965—75, då den förra perioden karaktäriseras av stigande fångster och den senare av avtagande. Även om ett visst överfiske före-

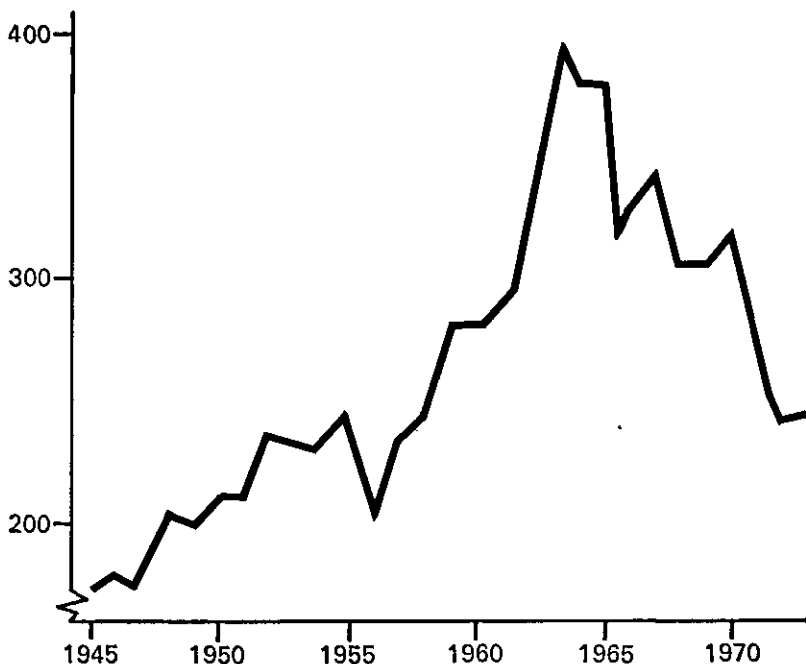
kom redan under 50-talet¹, så visade sig överbeskattnings konsekvenser på allvar först från och med mitten av 60-talet. Fångstutvecklingen som framgår av *figur 1* kan jämföras med *figur 2* som visar utvecklingen av sysselsättningen.

Om man först ser på perioden 1945—65 är det slående hur den positiva fångstutvecklingen är parad med en kraftig sysselsättningsminskning. Den fysiska produktivitetsutvecklingen var således kraftig och de tekniska framstegen var betydande framför allt från och med slutet av 50-talet. Att sysselsättningen trots detta sjunkit sammanhänger med efterfrågesidan; den låga inkomstelasticiteten för fisk- och fiskprodukter medför att de ökade fångsterna inte kan avsättas annat än till sänkta reala priser, vilket tillsammans med stigande kostnader tvingar fram en omfattande strukturomvandling i närheten. Denna strukturomvandling är den huvudsakliga orsaken till att man för varje år under efterkrigstiden kunnat konstatera att sysselsättningen avtagit jämfört med året före. Det finns dock anledning att tro att avgångstakten bromsades något på grund av den jordbrukspolitik som bedrevs fram till mitten av 60-talet. Jordbrukspolitiken under denna period innebär i korthet att jordbrukspriserna genom reglering skulle höjas för att en inkomstöverföring från konsumenter till producenter av jordbruksprodukter skulle komma till stånd. Denna höjningslinje gav ett visst utrymme för prishöjningar även på fiskets produkter vilket bör ha bidragit till en lugnare takt i strukturomvandlingen och därmed även i avgångstakten.

PER LUNDBORG är doktorand vid nationalekonomiska institutet, Göteborgs universitet. Han har bl a gjort en utredning om det svenska fiskets framtid.

¹ Överbeskattnings av den s k Downsillen i Nordsjön.

Figur 1. Fångstutvecklingen inom det svenska havsfisket 1945—73. Tusen ton.



Numera går man dock mer och mer ifrån denna högprislinje. I stället hålls nu priserna nere och som kompensation erhåller jordbrukarna medel över statsbudgeten. Någon motsvarande ersättning utgår dock inte till fiskarkåren, varför konkurrensförhållandena mellan de båda näringarna i detta avseende ej kan anses vara rättvisa.

Perioden efter 1965 karaktäriseras emellertid av kraftigt minskade fångster och en ökad avgångstakt från fiskarkåren (se figur 1 och 2). Fångstminskningen och den forcerade avgångstakten är båda att hänföra till västkustfisket, medan utvecklingen varit jämnare för syd- och ostkustfisket. Västkustfisket drabbades således hårt av den överexploatering som inleddes framför allt i början av 60-talet. Slutet av 50-talet och första hälften av 60-talet innebar en explosionsartad ökning av samlade kapaciteten hos de länders flottor som exploaterar Nordsjön och näraliggande hav. Mest markant var ökningen av den norska flottan som i mitten av 60-talet innehade mellan 400 och 500 ringnotsbåtar vilket ska jämföras med Sveriges

5. Införandet av ringnoten med kraftblock och dess ojämförligt större fångstkapacitet måste betraktas som den avgörande faktorn bakom överbeskattningen.

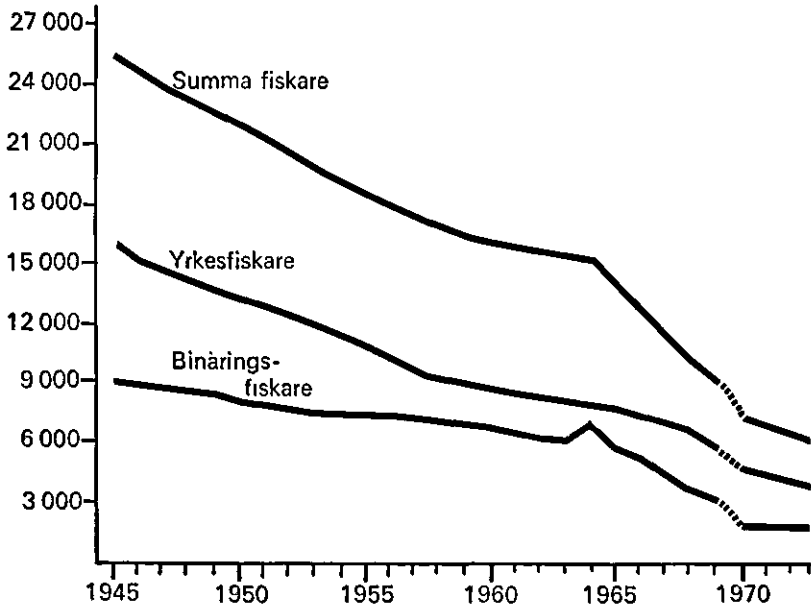
Den svenska investeringsökningen var i förhållande till andra länder ytterst moderat. Ett exempel på konsekvenserna av att investeringarna hölls tillbaka utgör nedanstående tabell över makrillfångsterna i Sverige och Norge 1962—71.

Sverige hängde här inte med i den allmänna fångstökningen fram till 1968 men utsattes däremot för en negativ extern effekt i form av minskade fångster p g a övriga länders överbeskattnings. En annan konsekvens av återhållsamheten av investeringarna är de lägre kvoter som Sverige tilldelats under 70-talet då dessa bygger på historiska fångster.

På den positiva sidan hör däremot att problemen med överkapacitet i dagens läge trots allt är mindre än vad som annars hade varit fallet. Detta finns det anledning att återkomma till senare.

Ett resultat av det kraftigt ökade uttaget ur Nordsjön blev minskning av bestånden och en därmed sammanhängan-

Figur 2. Antalet fiskare inom havsfisket. 1970 infördes ny metodik. Åren 1970 och 1973 är därför ej helt jämförbara med tidigare år.



de lägre avkastning, dels totalt och dels per fiskeansträngning.² Någon statistik över hur produktionen per insatta produktionsfaktorer har utvecklats finns inte för Sveriges vidkommande. Däremot har beräkningar gjorts över hur fångsten per fiskeansträngning har utvecklats för det holländska nordsjöfisket. Genom figur 3 får man en viss uppfattning om betydelsen av att bestånden inte överbeskattas för att åtgången av produktionsmedel per fångstenhet ska hållas nere.

Lönsamhetsproblemen som uppstod på grund av överexploateringen ledde till att man i andra länder, framför allt i Norge, började att aktivt subventionera sin fiskarkår. Samtidigt har i Sverige förts en

liberal handelspolitik vilket har medfört en försämrad konkurrenssituation gentemot andra länder.

De problem som fiskerinäringen är utsatt för kan, såsom antytts, belysas ur olika tidsperspektiv. Det är uppenbart att på kort sikt är faktorer såsom väderlek, konkurrensförhållanden och fiskbeståndens beteende avgörande. Näringen är således känslig för tillfälliga förändringar vilket visar sig i osäkra och fluktuerande inkomster som inte kan utjämnas från år till år.

På medellång sikt kan överbeskattningsproblemen sägas vara avgörande såvida överfiskningen ej leder till utrotning. Det bör påpekas i detta sammanhang att orsakerna till att de biologiska förutsättningarna för fisket på detta sätt har försämrats, i första hand är att härleda till andra länders ökade fiskeansträngning i Nordsjön och Skagerack.

² Fiskeansträngning används som ett övergripande begrepp för de resurser som används i fisket.

Tabell 1. Makrillfångster i Sverige och Norge 1962—71. Nordsjön, Skagerack och Kattegatt. Tusen ton.

	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
Sverige	14	22	15	12	13	14	12	12	5	4
Norge	17	23	51	157	484	867	779	683	286	223

På lång sikt är självfallet strukturomvandlingen och takten i denna avgörande. Fiskeripolitiken påminner här om jordbrukspolitiken i det att man inte söker hejda den sysselsättningsminskning som omvandlingen medför. I stället söker man att lindra de svårigheter som omställningen innebär genom exempelvis omställningsstöd.

Den fiskekris som idag leder till en kraftig avgångstakt bör i första hand förklaras med överexploateringen. Fiskbeståndens utveckling kommer i hög grad också att bestämma den framtida fångstutvecklingen och kommer därmed att utgöra en ram för den framtida kapaciteten i näringen. Den fortsatta strukturomvandlingen bör i detta sammanhang betraktas som ett naturligt inslag i marknadsökonomi.

Framtiden

För framtiden är västkustfisket beroende av olika beslut som kommer att fattas på det internationella planet. Dessa beslut gäller följande frågor:

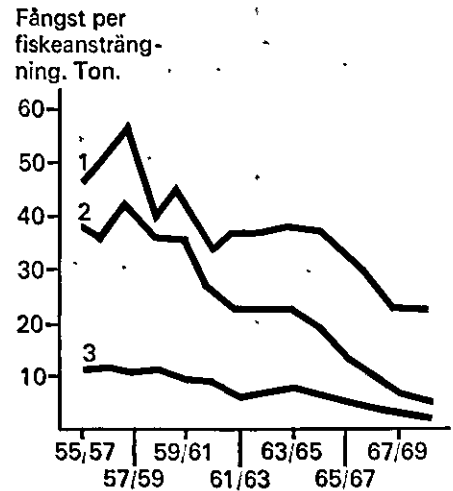
1. Beslut angående fiskegränsutvidgningar. Eventuellt kommer beslut angående fiskegränsutvidgningar till 200 sjömil att tas då Havsrättskonferensen fortsätter sina överläggningar i New York under hösten 1976.

2. Om fiskegränsutvidgningar kommer till stånd blir den avgörande frågan om förhandlingar om ett fortsatt svenskt fiske inom de nya gränserna kan ge resultat.

3. Beslut om fiskeintensiteten. Den svenska andelen av det totala fisket i Nordsjön och även i Skagerack är av så liten omfattning att beroendet av andra länders fiskeintensitet är totalt. För att de i dagens läge kraftigt överexploaterade bestånden ska återhämta sig inom en rimlig framtid fordras en kraftig begränsning av det samlade fisket under återstoden av 70-talet.

På kartan *figur 4* ges en ungefärlig bild över hur Nordsjön, Skagerack och Kattegatt kommer att delas upp bland de inblandade länderna vid 200 sjömils fiskegränser. För de länder som tillhör Europeiska Gemenskapen kommer dock ett speciellt EG-hav att tillskapas.

Figur 3. Holländska sillfångster per 100 timmars trålning, 1965—69. 3-årsmedelvärden. 1. Trålfångster centrala Nordsjön aug—okt. 2. Trålfångster i NV-delen av Nordsjön juli—sept. 3. Trålfångster i NO-delen av Nordsjön.



Fiskegränsutvidgningar har två sidor som bör beaktas. Det gäller dels de omedelbara förluster som görs för Sveriges del och dels de förluster som görs i framtiden då bestånden har växt till och ger maximal avkastning. Man måste komma ihåg att en utvidgning i dagens läge gäller utvidgning i fiskevatten där bestånden ger en betydligt lägre avkastning än vad de skulle göra vid en optimal beståndstorlek.

Gjorda beräkningar över fångstförluster vid fiskegränsutvidgning till 200 sjömil visar att i en hypotetisk situation då alla bestånd ger maximal avkastning kommer de årliga sammantagna fångsterna på västkusten inte att bli stort mer än 1/3 av vad de skulle bli i ett läge utan utvidgning [Lundborg 1975]. Det är således av yttersta vikt att följderna av eventuella fiskegränsutvidgningar bedöms i ett långsiktigt perspektiv då bestånden återhämtat sig.

Västkustfisket under återstoden av 70-talet

Vid bedömning av de omedelbara och närmast liggande förlusterna kan fiskegränsutvidgningar inte ses avskilt från problemen med överbeskattningen. För att få ett visst grepp över situationen kan

följande uppställning över olika extremfall göras (se figur 5).

En förutsättning är här att fiskegränsutvidgningar till 200 sjömil kommer till stånd. Under alt I har Sverige fått maximal utdelning i förhandlingar med Norge, England och Danmark och ett "traditionellt" fiske upprätthålls. Den totala fiskeansträngningen är dock alltför hög för att bestånden ska växa till. Det förutsättes i figuren att den svenska fiskeansträngningen är proportionell mot den totala, alltså att Sverige inte genomför en isolerad begränsning av fisket för att skydda bestånden.

Alt II är ur svensk synvinkel det mest gynnsamma fallet. Den svenska andelen av totalfångsten upprätthålls samtidigt som fiskeansträngningen under ett antal år beskärs så att bestånden kan växa till.

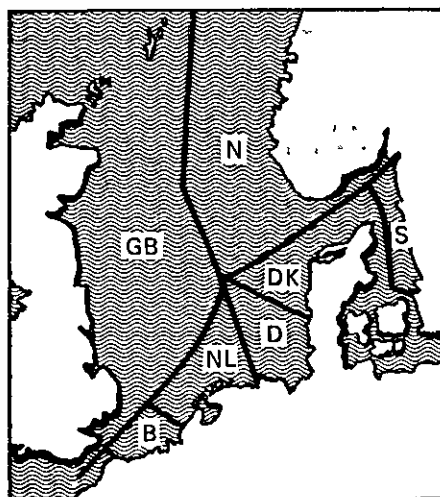
Alt III och IV bör betraktas som mindre realistiska. Även om fiskegränsutvidgningar med största sannolikhet kommer att genomföras är det inte troligt att Sverige helt utestängs från de berörda områdena.

De fyra alternativen kan åskådliggöras i diagramform där dessa kommer att utgöra de ramar inom vilken den faktiska fångstutvecklingen under vissa förutsättningar kommer att befinna sig.

Den kanske mest restriktiva förutsättningen som figur 6 bygger på gäller genomsnittlig rekrytering³ till fiskbestånden.

³ Med rekrytering menas att fisken växt till sådan storlek att den är möjlig att fiska.

Figur 4. Nordsjöns, Skageracks och Kattegatts uppdelning vid 200 sjömils fiskegränser.

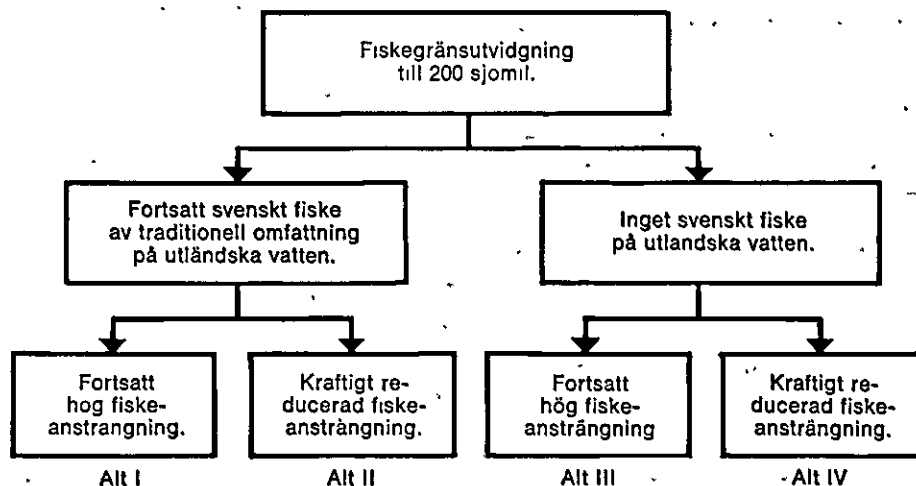


den. I de totala fångsterna ingår emellertid en rad olika arter och bestånd varför det inte är oralistiskt att göra denna förutsättning.

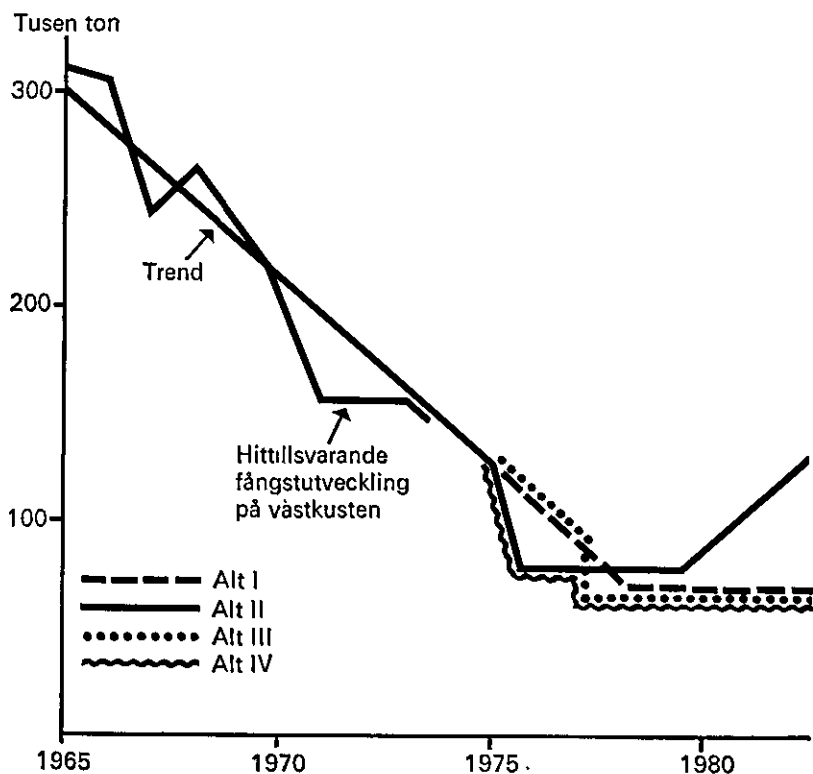
I figuren har vidare fiskegränsutvidgningar antagits komma till stånd 1 januari 1977, vilket är ett ganska osäkert antagande.

Den nedre gräns som nås vid alt I, III och IV utgör västkustfisket inom de framtida svenska fiskegränserna. Det förutsätts således att dessa vatten kan skyddas från en ökad överbeskattning. Om detta inte lyckas kan totalfångsterna sjunka ytterligare under 80-talet.

Figur 5.



Figur 6.



Möjligheterna att öka fångsterna i andra svenska vatten är begränsade. Strömmingsfisket i Östersjön skulle visserligen kunna ökas något och detsamma gäller skarpsillfisket. Det är dock tveksamt om det sistnämnda fisket skulle kunna bli lönsamt då skarpsillfisket knappast behöver begränsas på västkusten.

En klar tendens för hela havsfisket är att fisket i ökande grad kvoterats. Genom Internationella Havsfiskekommissionens (NEAFC) försorg har inte bara antalet kvoter ökat, utan kvoterna har även successivt begränsats. Om fiskegränserna utvidgas kommer vidare antalet kvoter att öka på grund av detta.

Mot bakgrund av figur 6 är det oundvikligt att problemen i den närmaste framtiden kommer att vara överkapacitet. Under alt II, III och IV kan detta visa sig i en plötslig begränsning av fångstmöjligheter och sysselsättning och i alt I som en successivt ökad resursminsknings- och avgångstakt.

Vid samtliga alternativ kommer fångsterna att vara begränsade under den

närmaste framtiden och ju högre fiskeintensiteten är idag desto längre dröjer det innan normala fångster åter kan tas. Marginalproduktiviteten är redan idag låg och kommer att vara låg fram till dess bestånden växt till, varför västkustfiskets lönsamhet kan förväntas sjunka ytterligare. Det finns därför en uppenbar risk för att avgångstakten under återstoden av 70-talet kommer att vara betydligt högre än vad som (eventuellt) skulle kunna motiveras av den fortsatta strukturomvandlingen. Åtgärder behövs från myndigheternas sida för att kontrollera den kraftiga avgångstakt som annars kommer att göra sig gällande. Den totala kapaciteten måste anpassas till de framtida resurser som Sverige tilldelas. Även om detta kan komma att innebära en kapacitetsbegränsning så är det inte oväsentligt hur denna begränsning sker.

Varför licenser?

I dagens läge finns emellertid inga direkta möjligheter att på ett effektivt sätt styra och påverka sådana storheter som

inkomst, sysselsättning och kapacitet i näringen. Genom att införa licenser skulle emellertid denna brist i viss mån kunna avskaffas. Även om licenser självfallet inte kan bryta den sysselsättningsminskning som strukturomvandlingen medför så kan man anpassa licenssystemet så att det ger licenstagaren en viss bestämd avkastning. Fiskpriserna blir i hög grad beroende av utbudet då efterfrågan i det närmaste är konstant. Vid givna kvoter bör därför prisutvecklingen kunna bestämmas ganska väl och med utgångspunkt från detta kan licenser ges ut som för den enskilde ger rätt till en viss fångstmängd. Naturligtvis kan sedan pristillägg ges vid de tillfällen då priserna av en eller annan anledning sjunker.

Det traditionella argumentet för licenser och reglering över huvud taget är att bestånden kan skyddas så att dessa kan ge en över tiden högre konstant avkastning. Detta har för det svenska fisket idag mindre relevans på grund av det starka beroendet av utländska flottors fiskeintensitet. I stället gäller frågan hur man på det mest rationella sättet kan utnyttja en rad olika mindre kvoter som Sverige tilldelas; det vanliga vinstmaximeringskriteriet (gränsintäkt = gränskostnad) leder inte annat än slumpmässigt till ett rationellt utnyttjande av en kvot då produktionen inte styrs.

De avtagande kvoterna och den därav följande överkapaciteten kommer att medföra krav på att fisket regleras. De vinster som i en dylik situation skulle kunna göras med licensbeläggning består i första hand av att man kan undvika att kvoterna under- eller överskrids över perioden. Framför allt finns det risk för att kvoterna i tider av goda priser annars kommer att fyllas för snabbt. Genom att reglera fisket med hjälp av licenser kan detta undvikas och en högre lönsamhet än vad som annars skulle vara fallet kan uppnås.

Då överkapacitet uppstår inom ett enskilt fiske blir den första åtgärden att undersöka möjligheterna att styra över-skottskapaciteten till andra fisken och där i så fall ge ut ytterligare licenser. Om detta inte är möjligt och överkapaciteten kan befaras bli långvarig måste resurser frigöras från näringen. Denna utslagningsprocess som idag är okontrol-

lerad kan dock mildras betydligt om fisket är licensbelagt.

Under senare år har vidare deltid-fiskets berättigande ifrågasatts. Om licenser införs även för det kustnära fisket, kan deltidsfisket underställas en effektiv kontroll.

Vidare skulle en viss inkomstutjämning kunna erhållas i det fall licenserna auktioneras ut och intäkterna går tillbaka till näringen i en annan form. Hur licenserna ska fördelas bland fiskarna är för övrigt den känsligaste frågan. Vid auktionering, som är en möjlighet av flera, kommer automatiskt de mest effektiva fiskarna att få licenserna. Man bör emellertid även ta hänsyn till den stora grupp av fiskare vars effektivitet relativt andra är lägre och vars alternativa sysselsättningsmöjligheter, framför allt på grund av hög ålder, är små. Dessa kan erhålla licenser gratis under återstoden av deras aktiva fiskartid. Möjligheterna för dessa att överlåta licenserna, t ex vid pensionering, kan dock begränsas så att etableringen kontrolleras.

En viktig fråga i samband med licenser är hur dessa påverkar konkurrens- och effektivitetsutvecklingen. De produktivetsfrämjande konkurrensförhållanden som karakteriserat näringen under efterkrigstiden är av värde och bör ej störas av regleringen. Detta är argument som talar för att man, med ovannämnda inskränkning för vissa fiskare med lägre inkomster, bör allokera licenserna med auktionering. En tillfredsställande licensmarknad kan utgöra en garanti för en fortsatt teknisk utveckling inom näringen där yrkesskicklighet och know-how tas till vara. Det ingrepp i marknads-mekanismen som licensgivningen innebär måste genomföras inom en sådan ram att fortsatta tekniska framsteg uppmuntras. Detta kommer också att medföra krav på flexibilitet i administrationen. Erfarenheterna från andra länders fisken där licenser införts visar att en trögriklig administration kan hämma den tekniska utvecklingen, effektiviteten och kapitalökningen.

Fisket på lång sikt

Som tidigare antytts är den på lång sikt avgörande frågan för fisket den fortsatta

strukturomvandlingen. Takten i denna och därmed avgången har periodvis varit hög; 1968 gick 14.4 procent av den aktiva fiskarkåren på västkusten iland och 1969 hela 19 procent. År 1975 var avgången efter ett par lugna år återigen hög då 10 procent sökte sig andra arbeten. Man har således inte alltid lyckats att genomföra en lugn och gradvis skeende omvandling av näringens struktur, en målsättning som på andra håll inom näringslivet ställs högt.

Behovet av reglering har sitt ursprung i den förändrade situation som fisket

hamnat i. Framdeles kommer fiskegränser och fortsatta kvoteringar att utgöra en ram för det traditionella fiskets expansionsmöjligheter. Kanske kan dock en svensk satsning på långdistansfiske vara en möjlighet att undvika en fortsatt avveckling av fiskarkåren.

Referenser

- Ackefors, H., [1971], "Överfiskning av Sill".
Sv. Västkustfiskaren, nr 23/24
- Lundborg, P., [1975], *Svenskt Fiske i Omvandling*, Nationalekonomiska Institutionen, Göteborgs universitet