

Hvorfor kan fiskeriet ikke styres ?

Niels Vestergaard, Institut for Miljø- og Erhvervsøkonomi, Syddansk Universitet, Esbjerg

Indlæg på SØMII afslutningsseminar d. 6-7. marts 2001

Inden dette spørgsmål behandles må man naturligvis gøre sig klart om der er et styringsproblem og i givet fald, hvori det består. Allerførst vil jeg dog kort redegøre for fiskeriets situation, herunder forholdet mellem biologi og økonomi.

Det er klart at en fiskeripolitik som ikke tager hensyn til bestandenes produktivitet vil være fejlagtig. Mindre klart er det måske, at biologiske anbefalinger, rådgivning og management uden hensyntagen til de økonomiske og tekniske sammenhænge i fiskeriet også kan lede til uønskede resultater. For eksempel, i et fiskeri hvor flere arter fiskes på samme tid, kan bestemmelsen af total kvoter (de såkaldte TAC'er) for hver enkelt fiskeart uafhængigt af hinanden lede til problemer for fiskerne i tilrettelæggelsen af fiskeriet, da fangsterne også bestemmes af teknologiske og omkostningsmæssige forhold. Discard (udsmid), illegale fangster/landinger, overfiskeri og dårlig økonomi kan blive en konsekvens.

Fiskerireguleringen er ofte inspireret af traditionelle biologiske modeller, som fokuserer på den samlede flåde/industri (enten fokuseres der på den samlede fangst eller den samlede indsat/effort) eller (også) de enkelte arter eller inputs samtidig med at deres teknologiske sammenhænge negliseres, dvs. ad hoc regulering (non-joint teknologi antages implicit). Måske er begrundelsen imperfekt information omkring disse forhold. Fiskerireguleringen skulle basere sig på en empirisk viden om virksomhedernes produktions- og omkostningsstruktur og deres muligheder for at foretage tilpasninger til reguleringen. Dermed kan reguleringen bedre tilrettelægges således at de politiske mål nås. Fiskeriregulering er i højere grad et spørgsmål om at regulere fiskerne end fiskene. Erfaringerne viser, at det er umuligt at overvurdere fiskernes opfindsomhed med hensyn til at omgå reguleringen.

Problemerne med at få reguleringen til at virke viser sig som oftest i en negativ bestandsudvikling, dvs. årsagerne er at finde i reguleringen og dens design, mens symptomerne viser sig i biologien (og i størrelsen af flåden). En umiddelbar følge heraf er, at lige meget hvor mange penge der anvendes indenfor den biologiske rådgivning, så vil det ikke løse problemerne (fordi pengene anvendes det forkerte sted).

Fiskeriets situation

Fiskeriet har i Danmark og Europa en lille økonomisk betydning set i forhold til andre sektorer, men fiskeressourcerne er i sig selv meget værdifulde og vigtige fødevarer. Specielt for mange tredje verdens lande er fiskeriet af meget stor betydning, især beskæftigelsesmæssigt.

Konkurrencen om adgangen til ressourcerne har været anledning til mange og store konflikter i tidernes løb (torskekrigen mellem UK og Island i begyndelsen af 70'erne, konflikten mellem Canada og Spanien i 90'erne). Mange af verdens mest betydningsfulde fiskerier er truet pga. overfiskeri. I Nordsøen er situationen for flere af de værdifulde torskearter meget kritisk. FAO har udpeget overkapaciteten i fiskerflåden som værende det største problem i at sikre et bæredygtigt fiskeri. En overkapacitet, som er en konsekvens af dels ineffektiv regulering og dels subsidierne til sektoren.

Fiskeressourcens egenskaber

Fiskeressourcen er en såkaldt fornybar ressource, som har et vækstpotentiale i sig, dvs. hvis ressourcen forvaltes bæredygtigt, så kan den give anledning til et vedvarende udbytte år efter år. Imidlertid er fiskeressourcerne kendetegnet ved:

1. Svagt definerede ejendomsrettigheder, ofte "open access" status.
2. Fornybare ressourcer er kapital og må derfor studeres i et intertemporalt perspektiv
3. Spatial komponent, for eksempel er ressourcen ofte transnationale
4. Det offentlig spiller en meget stor rolle i forvaltningen af ressourcerne
5. Store kontrol- og håndhævelsesomkostninger

Problemet er at udelukkelse fra fiskeriet er meget bekostelig og ofte umulig, og udnyttelsen af fiskeressourcen er privat. Fiskerbestandene er "en fællesgode ressource" (eng. Common Pool Resource). I økonomi sprog er problemet at der er en markedsfejl, som består af en negativ eksternalitet, idet fangster i dag har en negativ indflydelse på fangsten i fremtiden. Ingen har en

interesse i at investere i fiskeressourcen. Resultatet bliver en samfundsøkonomisk uhensigtsmæssig stor flåde og ofte biologisk overfiskeri. EU har indført en fælles fiskeripolitik for at håndtere disse problemer.

EU's konserveringspolitik

EU's nuværende fiskeriregulering sker via kvoteordninger. Hvert medlemsland får en kvote af EU, og det er op til de enkelte medlemslande at fordele den tildelte kvote til fiskerne. Et sådant kvotesystem fordrer en kontrol for at sikre at fangsterne ikke overstiger kvoten. Problemet med denne politik er – skåret ind til benet – at den skaber en ny markedsfejl, nemlig at selv om fangsterne er begrænsede via kvoterne, så vil den enkelte fisker øge deres indsats i fiskeriet eller nye fartøjer vil indtræde med det formål at øge deres andel af kvoten (kaldes et ”derby fiskeri”). Dette fortsætter indtil ressource renten er væk med det resultat at der er overkapacitet. På sigt medfører denne politik store problemer med at håndhæve kvoterne bl.a. pga. overkapaciteten og dermed øges presset på bestandene, idet de reelle fangster er større end de tildelte kvoter. Det er svært at vide hvad de reelle fangster er, men flere beregninger viser at de ikke-rapporterede fangster for de fleste vigtige arter er mellem 40 og 60% af de officielle landinger, for nogle arter endda op til 100%. Udover at ikke-rapporterede fangster udgør en trussel mod bestandene, så er det økonomiske udbytte af fiskeriet også langt lavere end det kunne have været, hvis kvoterne blev overholdt.

Så selv om EU har gennemført store ophugningsrunder i 90'erne så ændrer det ikke ved de grundlæggende økonomiske incitamenter, nemlig at fiskerne, når der er overskud i fiskeriet, ønsker at investere i større og bedre fartøjer ud over hvad der samlet set er samfundsøkonomisk fornuftigt. (Det andet problem er jo at EU samtidig giver lige så meget i tilskud til nybygninger og moderniseringer, hvilket jo ikke er med til at reducere presset på bestandene). Denne reguleringsform stammer fra biologer, som var og er alt dominerende i forvaltningen. Interessen går først og fremmest på at reducere fiskeritrykket, dvs. begrænse fangsterne. Derfor er en total kvote jo et oplagt instrument, ligesom andre begrænsninger som tjener sammen formål, så som maskestørrelser og udelukkelse af fartøjer fra bestemte områder.

Allokeringen af total kvoter til de enkelte medlemslande følger en bestemt fordelingsnøgle. Det er derfor klart at hvis produktivitetsudviklingen i de nationale flåder er forskellige (hvilket er tilfældet, når der reguleres som der gør), så vil fordelingen ikke være økonomisk optimal. Det andet problem

er, at biologerne ikke ved, hvad de reelle fangster har været – der er en yderst begrænset kontrol - og derfor er der problemer med at estimere bestandens størrelse og næste års kvote. Den total kvote vil derfor sandsynligvis ikke engang være biologisk optimal.

National regulering

Den nationale regulering skal respektere EU's fiskeripolitik. Formålet med den nationale reguleringen er at fastlægge hvorledes den tildelte kvote skal fiskes, dvs. af hvem, med hvad og hvornår. I Danmark sker det i langt de fleste tilfælde ved at tildele rationer til enkelte fartøjer, dvs. fartøjskvoter, som kun gælder i en kort tidsperiode. Dette system kræver detaljerede oplysninger fra hver enkelt fartøj for at rationens størrelse kan bestemmes økonomisk optimalt.

Samlet kan det konstateres, at reguleringen ikke tager fat om det grundlæggende problem i fiskeriet, nemlig at mindske tilskyndelsen til overfiskeri og overinvesteringer. Hertil kommer at de økonomiske omkostninger til håndhævelse af reguleringen er prohibitive.

Når der ikke er opstået egentlige ejendomsretssystemer som i flere andre lande, så kan det argumenteres at det er fordi gevinsterne ved et sådant system er mindre end omkostningerne (indførelsen af 200 EEZ kan ses i det perspektiv). Et ejendomsretssystem gældende i EU har måske nogle store håndhævelsesomkostninger, men de kan umuligt være større end de nuværende – de største omkostninger er nok de politiske! Men man kunne gætte på at kommissionen i deres oplæg til revisionen af den fælles fiskeripolitik i 2002 vil anbefale et økonomisk baseret system, da omkostninger i form af overfiskeri er blevet for store.

Vores udgangspunkt i projektet var at undersøge om det ville være muligt at lave et system, hvor udgifterne til kontrol blev mindre, dvs. at fiskerne fik et incitament til at overholde reguleringen og hvor det blev nemmere at udforme reguleringen, idet den nødvendige information var til rådighed.

Økonomisk incitament systemer

Hensigten med vores projekt var således at forsøge at designe nogle reguleringssystemer som tager eksplicit højde for at den regulerende myndighed ikke har fuldkommen information om alting. Fiskerne ved notorisk mere om både deres omkostningsforhold, om deres produktivitet og om deres reelle fangster, ligesom det må formodes at myndighederne i de enkelte medlemslande i EU ved mere end EU Kommissionen om de samme forhold.

Det skal understreges, at selv om disse spørgsmål er diskuteret i stor udstrækning i forureningslitteraturen, så er de samme spørgsmål ikke drøftet i den fiskeriøkonomiske litteratur. En del af projektet har således været helliget til at udarbejde relevante analytiske modeller. En af modellerne er simuleret ved brug af data fra det danske torskefiskeri efter torsk i Kattegat.

Teoretiske resultater tyder på, at der er effektivitetsgevinster ved at erstatte reguleringen med et afgiftssystem, hvor fiskeindsatsen er beskatningsobjekt, også i det tilfælde hvor EU ikke kender de enkelte fiskeres omkostninger. Et sådant beskatningssystem forudsætter ikke en omfattende kontrolpolitik, hvis fiskeindsats kan observeres.

Også med hensyn til problemer med ikke-rapporterede fangster viser teoretiske analyser, at økonomiske virkemidler kan være at foretrække frem for kontrolpolitik. Alternativet tager udgangspunkt i det forhold, at illegale landinger og udsmid gør, at individuelle fangster er meget vanskelige at måle. Imidlertid er der en biologisk sammenhæng mellem fangster og bestand. Vi foreslår derfor at lade bestanden være beskatningsvariabel. Fordelen ved at beskatte bestanden i stedet for fangsterne er, at der kan gøres relativt præcise opgørelser over bestandene. Afgiften er variabel og baseret på, hvor meget den faktiske bestand afviger fra den ønskede bestand og er bestemt således, at hver enkelt fisker får incitament til at fange netop den ønskede fangst. Da afgiften er uafhængig af fangsten, forsvinder fiskernes incitament til udsmid og illegale fangster. En afgørende antagelse bag afgiftsmodellen er, at den enkelte fisker tror på at hans egen fangst påvirker bestandens størrelse og derfor reagerer på bestandsafgiften ved at tage hensyn til bestanden i sin fiskepraksis.

Der er flere fordele med denne afgift. Den enkelte fisker skal ikke kontrolleres og overvåges. Den omfattende detailstyring af den enkelte fisker kan ligeledes ophøre, hvorved den enkelte fisker selv kan bestemme sin fiskepraksis. Ulemperne ved skatten knytter sig især til de informationskrav, der er ved beregningen af afgiftens størrelse. Men disse krav er i praksis ikke større end de informationer, der altid kræves, når ambitionen er at regulere på en samfundsmæssig optimal måde. En anden ulempe er, at afgiftsprovenuet ved en sådan afgift kan være stort og dermed svært at acceptere i praksis.

Vi har derfor forsøgt at beregne afgiften i et bestemt fiskeri. Torskefiskeriet i Kattegat er udvalgt, da dette udgør et velafgrænset fiskeri. Beregningerne for torskefiskeriet i Kattegat giver det overraskende resultat, at en bestandsafgift på i gennemsnit kun ca. 400 kr. pr. tons, som den faktiske bestand afviger fra den ønskede bestand, vil være tilstrækkelig til at give fiskerne incitament til at begrænse fiskeriet til det ønskede niveau. Til sammenligning er afsætningsprisen på torsk ca. 10.000 kr. pr. tons. Beregningerne er dog baseret på meget simple forudsætninger om sammenhængen mellem biologiske forhold og fangst på fiskerniveau. Alligevel er skatten ikke særlig høj, og det må derfor konkluderes, at bestandsskatter kan udgøre et potentielt alternativ til en kontrolpolitik. Den videre forskning må vise i hvor stor udstrækning midlet vil være anvendeligt i praksis.

Der er i litteraturen en omfattende diskussion om, hvornår mængdestyring er at foretrække frem for pris- eller afgiftsstyring under usikkerhed. I projektet har vi overført denne analyse til fiskeriet. Det viser sig, at der ikke findes nogle helt klare svar, dog med vigtige undtagelser. Foreløbige resultater viser, at et afgiftssystem ser ud til at have nogle klare fordele i pelagiske fiskerier (dvs. fiskerier efter arter som lever i den øverste del af vandsøjlen og som er stimefisk, for eksempel sild og makrel).

Afslutning

Dette korte indlæg har vist, at der er andre instrumenter til rådighed end de anvendte, når fiskeriet skal styres. Økonomisk teori tilsiger at fiskeriet skal styres. Et system baseret på økonomiske incitamenter vil tage fat om det grundlæggende styringsmæssige problem. Så når fiskeriet ikke kan styres, så er det fordi et sådant system ikke har politisk opbakning. De store subsidier til sektoren kan tages som et bevis herfor.