

1 En misslyckad politik *av Lars Hultkrantz*

1.1 Ett laddat ämne

Fiskeripolitiska frågor är verkligen mycket känsliga. Jag minns än den oförställda ilskan hos "Generalen", kapten Gudmundur Kjar-nested, när han en regnig vårdag 1976 visade mig *Tyr*, en flytande buckla med intryckta plåtar i för och sidor märkta av den isländska kustbevakningens ramningsstrider med brittiska marinen. "De brittiska fregatternas mördargång har bestämt sig för att göra slut på oss", förklarade han. I november föregående år hade systerfartyget *Thor* tvingats till skottlossning för att freda sig och i februari hade Island brutit de diplomatiska förbindelserna med ~~St~~ Britannien.

Torskkrigets historiska ursprung gick långt tillbaka och har delvis varit en svensk angelägenhet. Erik av Pommern skickade 1415 en skarp skrivelse i frågan till engelske kungen och några år senare rapporterade islänningarna till Erik att "De fiskemän som svårast hava och med ofred farit hava vi räfsa låtit". Ännu några år senare avrättades 80 engelska fiskare vid Skagafjord. Men torskkriget var heller inte slutpunkten för den långa historien av fiskefejder i Nord-europa. Det är bara något år sedan nya bataljer till havs utkämpades, denna gång mellan Norge och Island. Samtidigt pågick fiskekrig mellan EU och Kanada och inom EU (bl.a. Spanien–Irland). Fiskeripolitiken hörde till de mest svårknäckta frågorna i EES-förhandlingarna. Det östersjösamarbete som är så viktigt för vårt lands fred och miljö tyngs från tid till annan av svårigheterna att komma överens i fiskefrågorna. Det finns anledning tro att fiskeri-

politiken kommer att vålla mycken diskussion när den skall reformeras. Av något skäl tycks dessa frågor väcka en märklig hetta i aldrig så civiliserade länder även i de fall fiskerinäringen saknar nämnvärd samhällsekonomisk betydelse.

Det är emellertid inte bara i internationella sammanhang som fiskeripolitiken har en sällsynt laddning. Även i Sverige omges den av en uppjagad stämning – hätska tonlägen, ömsom frustrerade, ömsom nervösa ämbetsmän, frågor som undviks, statistik som undertrycks osv. Jag har flera gånger förundrats över den märkliga atmosfär jag mött i samband med att jag intresserat mig för vilka möjligheter sportfisket kan ha för den svenska turismnäringen (se bl.a. Ds 1995:47), en som jag trodde mycket oskyldig fråga. Detta väckte min nyfikenhet på den övergripande svenska fiskeripolitiken; Vilka är dess mål och medel? Vems intressen tjänar politiken? Vilka har inflytande över den? Hur framgångsrik är politiken? Jag bad därför två mycket duktiga studerande vid Uppsala universitet att från varsin utgångspunkt granska dessa frågor. Resultatet blev denna antologi. *Ylva Hasselberg*, som inom kort lägger fram en avhandling i historia, har studerat dels den svenska fiskeripolitiken, vilka dess mål är, vad som diskuteras och vad som inte diskuteras; dels var makten över fiskeripolitiken ligger. *Daniel Stigberg*, som är ekonom, har sammanställt en bild av fiskeripolitikens omfattning, särskilt ur statsfinansiell synpunkt och den svenska fiskerinäringens ekonomi.

Vad vi fann var inte bara en fiskerinäring i kris och en fiskeripolitik med akuta problem. Vi fann ett politiskt-ekonomiskt reservat för merkantilismen¹. Som hämtat ur en historiebok mötte oss handelsbalansläran, omfattande stöd- och privilegiesystem, sammanflätning mellan stat och näring och en politik som i stor utsträckning influeras av enskilda producentintressen. Trots, eller tack vare, ett omfattande reglerings- och stödsystem är branschens eko-

¹ Merkantilismen är en ekonomisk-politisk åskådning som ser utrikeshandel och inhemsk förädlingsindustri som de viktigaste sektorerna för ett lands ekonomiska utveckling, och som tilldelar staten uppgiften att på olika sätt särskilt gynna dessa sektorer. Merkantilismen i sin merrenodlade form framträdde framför allt i Västeuropa under perioden 1550-1750, men dess idéer spelar än i dag en viktig roll i världsekonomin (Nationalencyklopedin)

nomi osund. Fisket föröder inte bara den s.k. naturresursrönten², utan kan heller inte ge rimlig ersättning till arbete och kapital. Möjlig förändras den senare slutsatsen om man tar hänsyn till de av flera tecken att döma (se Stigbergs studie, kapitel 2) betydande oregistrerade och obeskattade inkomsterna – frågan är om det gör situationen mindre eller mer allvarlig. Det är välkänt, se nedan, att ett oreglererat fiske kan förväntas leda till ett marknadsmisslyckande. Det svenska fisket präglas emellertid därtill av ett politikmisslyckande.

Förutsättningen för en granskning som denna är förmodligen att den är gjord utanför Jordbruksdepartementets domvärjo³. Till sakens natur hör därför att detta inte är en utredning som är gjord med det breda uppdrag och den resurstillgång som brukar vara förutsättningen för en statlig utredning av en sektorpolitik. Vår ambition har framför allt begränsat sig till att identifiera vissa grundläggande problem i den förda politiken, snarare än att leverera ett färdigt reformförslag. Det är emellertid min förhoppning att den skall kunna berika underlaget för bl.a. den analys som utförs av en pågående utredning om den framtida fiskeripolitiska organisationen. Jag tror att studien även kan ge infallsvinklar för en diskussion som inbegriper hela den statliga politiken för de areella näringarna, dess organisation och sambanden till organiseringen av naturvårdspolitik. Sist men inte minst bör studien genom att bidra till förståelsen av fiskeripolitikens problem och drivkrafter i Sverige kunna ge perspektiv på de problem och drivkrafter som påverkar även den internationella utvecklingen. Jag skall i denna inledning utveckla dessa frågor något, men först vill jag ge en kort introduktion till det cent-

² Motsvarigheten till jordränta; värdet av avkastningen från en fiskeresurs, se vidare Figur 1.

³ Detta påstående bygger på tidigare erfarenhet. I en artikel i Moderna Tider 8/1997 skildrar Gunnar Wetterberg hur han blev ”inkallad till 1960- och 1970-talens mäktige minister. Han hade vid den tidpunkten blivit ordförande i en utredning som skulle utvärdera etpolitikområde som han själv en gång stått fadder till. ESO hade bett några professorer skriva av sig sina tagelser på området. Den mäktige slet mig handgripligen in i rummet, tryckte ned mig i en stol och förklarade att uppdraget ofördröjligen måste återkallas, eftersom utredning pågick. ESO borde hur som helst läggas in under Statsrådsberedningen. Gruppen ställde alldeles för känsliga frågor för att ligga under Finansdepartementet.” (s. 6). Det uppdrag som åsyftas var en granskning av skogspolitiken som jag utförde tillsammans med Sören Wibe (Ds 1991:31).

rala problem som fiskeripolitiken möter och sammanfatta några av Hasselbergs och Stigbergs slutsatser.

1.2 Behovet av och förutsättningar för reglering av fisket

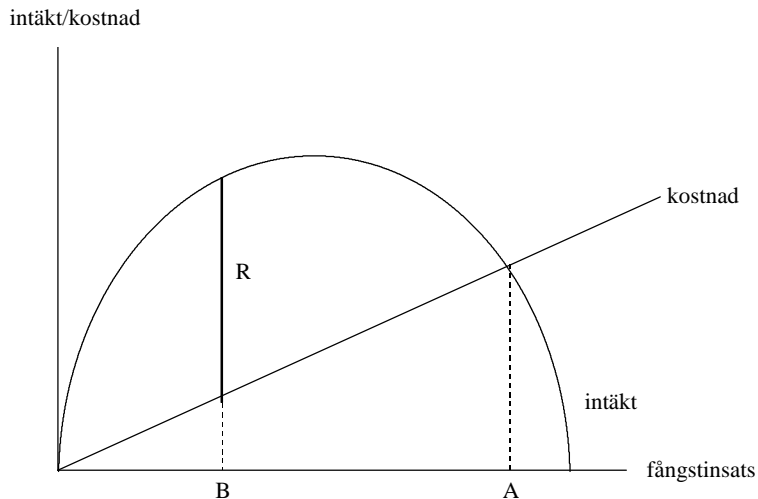
I en klassisk artikel 1954 i *Journal of Political Economy* pekade H.S. Gordon ut ett grundproblem vid hushållning med världens fiskeriresurser, nämligen avsaknaden av individuella äganderättigheter. Vi har vant oss vid att marknader på ett mer eller mindre rättvist men någorlunda effektivt sätt kan lösa komplicerade avvägningsproblem i konsumtion, produktion och resursanvändning. Men marknader kan bara fungera tillfredsställande om det finns vissa institutionella förutsättningar. Till dessa hör att lämpliga äganderätter är definierade. Fisket, åtminstone i haven, saknar emellertid sådana äganderätter. Fiskaren äger sin fångst, men ingen äger fisken i havet. Detta är upphovet till den form av marknadsmisslyckande som brukar kallas allmänningens eller, rättare, det fria tillträdes tragedi.

Figur 1 illustrerar detta problem. Den böjda kurvan i figuren visar värdet av den mängd fisk som kan fångas varaktigt.⁴ Detta värde beror av den totala fångstansträngningen, mätt som t.ex. fisketid. Liten ansträngning ger liten fångst, men alltför stor ansträngning ger heller ingen stor varaktig fångst eftersom alltför många fiskar dras upp första gången. Den heldragna räta linjen visar den totala fångstkostnaden, som antagits vara proportionell mot fångstansträngningen. En jämvikt för ett oreglerat fiske finns i skärnings-

⁴ Figuren bortser från tre komplikationer som kan ha stor betydelse i en verklig situation. Den första är att förhållandena är konstanta. I verkligheten varierar fisket från år till år beroende på förändringar i väder, strömmar, födotillgång osv., ibland även kanske beroende på att demografiska förhållandena ger upphov till fluktuerande förlopp. Den andra är att fiskebedrivs på en enda art, eller en bestämd mix av arter. I verkligheten kan fiskaren växla mellan fångst av olika arter. För det tredje förutsätts att fångstvolymen per enhet fångstansträngning är proportionell mot fiskepopulationens volym. Det är ett antagande som kan vara rimligt för t.ex. torsk. För stömbildande arter, som t.ex. strömming, kan det kanske vara rimligt att anta att detta samband är oberoende av populationens volym. Det är emellertid ett antagande som för fram till mer dystra slutsatser än de som figuren ger upphov till.

punkten mellan dessa båda linjer, vid fångstinsatsen A. En sådan jämvikt innebär emellertid överfiske. Den samhällsekonomiskt effektiva fångstinsatsen är B. Vid denna fångstinsats erhålls ett överskott, naturresursröntan, som är skillnaden mellan total varaktigt intäkt och total kostnad. Detta överskott har markerats i figuren med avståndet R.

Figur 1.



I jämviktspunkten A är överskottet noll. Hela intäkten av fisket äts upp av fångstkostnaderna. Man brukar säga att ett oreglerat fiske förlösar naturresursröntan. Skälet är enkelt. Fisken i havet har ingen ägare som kräver kompensation för att den fångas eller begränsar utnyttjandet. För varje enskild fiskare finns det skäl att fortsätta fiska så länge den egna intäkten överstiger den egna kostnaden.

Många naturresursproblem har lösts eller kan förväntas bli lösta genom teknisk utveckling, som t.ex. gör rening av miljöutsläpp billigare. Inom fiskerisektorn gäller motsatsen. Om kostnaderna för fångstansträngningen minskar, eller om värdet av ett kilo fisk ökar,

från det utgångsläge vid A som visas i figuren, så ökar fångstinsatsen och den fångade volymen faller!

Det problem som illustreras här är verkligen ett fundamentalt problem för världsfisket. I själva verket är det möjligt att bilden har förskönats eftersom jag har antagit att det verkligen finns en varaktig jämvikt. Det är fullt möjligt att erhålla situationer där fisket skjuter över vad som är möjligt att fånga uthålligt och därmed får fisket att kollapsa. I en FAO-studie konstateras att världsfisket 1989 befann sig i en dyster ekonomisk situation, sämre än vad figuren visar. Den totala fångstkostnaden uppskattades till 92 miljarder dollar men den totala intäkten uppgick enbart till 70 miljarder dollar.⁵

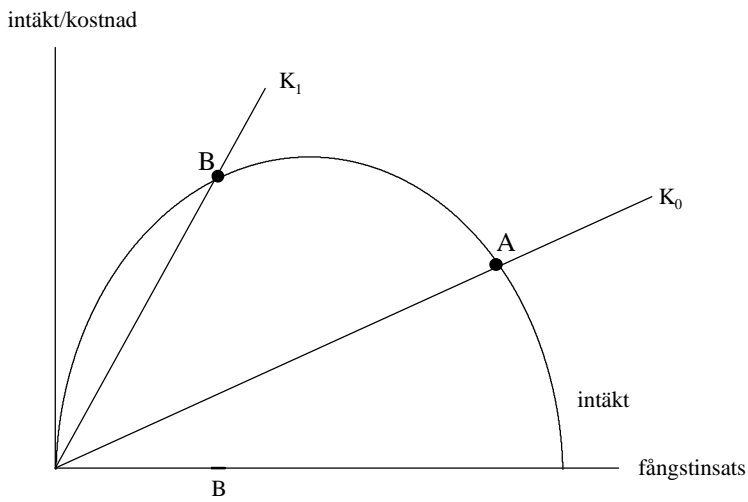
En förutsättning för att göra något åt detta problem är att enskilda stater eller internationella ländersamfund skaffar sig jurisdiktion över fisket. Detta är till stor del vad de fiskekrig som jag givit några exempel på har handlat om och på detta område har stora framsteg gjorts under efterkrigstiden. Därefter måste emellan-tid även en verkningsfull nationell eller internationell fiskeripolitik utvecklas för att begränsa fiskeriverksamheten. På denna punkt är problemen fortfarande mycket stora.

En fiskeripolitik kan utformas på flera olika sätt. En första möjlighet är att staten kompenserar bristen på ägande till fiskeresurserna genom att socialisera dessa. Det innebär att staten tar på sig rätten att begära ersättning för fångad fisk, t.ex. genom en landningsavgift. Figur 2 visar effekten av en sådan avgift. Om staten lyckas sätta denna på rätt nivå, och kontrollera att den verkligen betalas, ökar fiskarnas fångstkostnad från K0 till K1 och de begränsar därmed fångsten från A till B. Hela naturresursrörelsen kommer att förverkligas och tillfalla medborgarna genom skatteinkomsten.⁶

⁵ FAO, Marine Fisheries and the Law of Sea: A Decade of Change. FAO, Rom 1992, s. 20 och 58

⁶ Man kan tänka sig att skatteinkomsten överförs till yrkesfiskarna, men så länge en sådan ersättning går till aktiva fiskare är det svårt att göra detta utan att den får långsiktiga negativa effekter, genom att förbilliga fisket. Däremot är det givetvis rimligt att tänka sig att en del skatteinkomsten används för att betala omställningsersättningar i samband med att fångstvolymen minskas.

Figur 2



Denna metod för att begränsa fisket har både fördelar och nackdelar. En svårighet kan naturligtvis vara att få till stånd en internationell samordning för att förhindra att fiskarna undviker skatten genom att landa fångsten i ett annat land. Ett mer fundamentalt problem är att denna metod bara innebär en indirekt styrning av den totala fångstvolymen. Eftersom variationerna i fiskets förutsättningar är stora från år till år och då även fångstmetoder och fångstkostnader förändras kan landningsavgifter i praktiken vara ett alltför trubbigt instrument för att kunna användas.

Den iakttagelse jag vill göra på denna punkt är emellertid att fiskeripolitiken, både den svenska och EU:s, har motsatt verkan. Den är förenad med en icke oväsentlig reduktion av fångstkostnaderna. Som visas i Stigbergs genomgång (se kapitel 2) sker detta på tre sätt. För det första genom olika sorters subventioner. För det andra genom a-kasseersättning i den utsträckning denna inte är av försäkringskaraktär utan ger ett säsongskompletterande stöd. För det

tredje indirekt genom skatteundandragande som reducerar den effektiva (genomsnittliga) skattebelastning på fångsten. Av dessa tre poster är de första två avsedda effekter, medan den tredje är en faktisk effekt, om än okänd till sin exakta storlek. Samtliga bidrar dock till att förvärma det grundläggande fiskeripolitiska problemet. Stigberg uppskattar i denna rapport att den subvention som ges genom de två första posterna uppgår till 24 knor per arbetstimme.

Överfiskningsproblemet kan emellertid i princip lösas även med andra metoder. En alternativ väg innebär att staten fastställer en total fångstkvote, helst motsvarande den volym som erhålls vid fångstinsatsen B i Figur 1 och 2, och sedan fördelar denna på de enskilda yrkesfiskarna (t.ex. båtägarna). Lämpligt kan vara att de enskilda fiskarna erhåller en viss andel i den totala fångstkvoten, vilket innebär att de individuella fångstbegränsningarna kommer att kunna varieras från år till år genom att man ändrar totalkvotens storlek. De individuella kvoterna bör vara överlåtbara, dvs. de bör kunna säljas eller åtminstone hyras ut, om man vill att branschen skall vara och förbli effektiv.⁷ Med denna metod kommer fisket att bedrivas på ungefär samma institutionella villkor som jordbruk eller småskogsbruk, med skillnaden att fiskarens äganderätt gäller en andel i totalkvoten, i stället för en viss fastighet. Av samma skäl och med samma begränsningar som gäller för jord- och skogsbruk kan detta förväntas gagna en ändamålsenlig ekonomisk utveckling av fiskerieringen.

Med individuella kvoter kommer värdet av fångstbegränsningen, dvs. naturresursrätten i det reglerade fisket, att tillfalla yrkesfiskarna, åtminstone om staten väljer att dela ut kvoterna i stället för att auktionera ut dem. Individuella kvotsystem av detta slag har införts på flera håll, bl.a. på Island och Nya Zeeland. I den svenska fiskeripolitiska diskussionen tycks dock denna metod ha saknat aktualitet. Ett skäl till att metoden bara används i vissa länder skulle kunna vara den möjlighet till omfördelning av fångstkvoter som ges i jämförelse med den nuvarande faktiska fördelningen av fångsterna.

⁷ Med effektivitet avses här kostnadseffektivitet. Kostnadseffektivitetsproblemet kan förväntas vara särskilt stort på sikt. Om man inte gör kvoterna överlåtbara är det risk att man låser in kvoter t.ex. hos fiskare som inte själva kan utnyttja hela kvoten och man gör det svårt för fiskare med nya fångstmetoder att etablera sig.

Om de yrkesfiskare som i dagens situation har stor andel i fångsterna kan blockera ett införande av individuella kvoter, men däremot inte kan förhindra en eventuellt mer rättvis fördelning av dessa skulle det kunna vara ett skäl till att bara länder där den ursprungliga fångstfördelningen är jämn inför ett sådant system. Mot denna bakgrund har det sitt intresse att Hasselberg i sin maktstudie (se kapitel 3) konstaterar att de svenska fiskare som har stor fångstkapacitet och därför gynnas av dagens fördelningsprincip (först till kvarn) även har ett väsentligt inflytande på fiskeripolitiken. Stigbergs ekonomiska analyser bekräftar att det är denna grupp av fiskare som har den förhållandevis bästa lönsamheten.

Om ingen av dessa två huvudmetoder för reglering av fisket kan användas måste fiskeripolitiken utnyttja medel som inte ens på papperet kan förväntas leda till ett effektivt fiske. Den nuvarande fiskeripolitiken inom Sverige och EU kännetecknas av att en hel flora av sådana medel används.

- En typ av metoder går ut på att begränsa fiskarnas produktionsinsatser, snarare än deras fångster. Detta kan bl.a. göras genom att begränsa antalet fiskare (licenskrav), antalet båtar, båtarnas vikt och motorkraft samt fångstredskapens kapacitet (dessa senare metoder brukar benämnas effortbegränsningar). Eftersom man sällan har kontroll över alla insatsfaktorer, blir resultatet att i den mån fångstvolymen begränsas sker detta till priset av att den reala fångstkostnaden ökar till följd av att fisket bedrivs mindre kostnadseffektivt. Begränsningar av båtarnas kapacitet kommer att kompenseras av ett ökat antal båtar. Begränsning av båtarnas antal kompenseras av en ökad "bestyckning" av varje båt m.m. Genom sådana begränsningar ökar dock fångstkostnaderna, vilket precis som en fångstavgift kan tänkas minska fångstvolymen. Denna typ av metoder är således att betrakta som en sämre sortens skatt, som inte ens gör en finansminister lycklig.
- Ett annat alternativ är att införa en total fångstkvot och sedan låta denna fördelas enligt principen först till kvarn, dvs. fisket

avblåses vid den tidpunkt som totalkvoten uppnåtts. Detta, "run for the catch", är den förhärskande metoden i dag. Precis som med individuella kvoter erhålls en direkt kontroll över den totala fångstvolymen (i den utsträckning denna kan kontrolleras). Ur effektivitetssynpunkt har den emellertid flera nackdelar. Ett första problem är att även denna metod tenderar att driva fram en överkapitalisering av fiskerisektorn, eftersom den enskilde fiskaren har incitament att ha så stor kapacitet som möjligt under den tid som fisket pågår, utan att ta hänsyn till att en ökad kapacitet förkortar fångstperioden. Ett andra problem kan vara att man får en kort fångstperiod vilket innebär att en mindre andel kommer att kunna säljas som färsk matfisk, och en större andel går som t.ex. foderfisk med väsentligt lägre pris, än om fisket bedrivits kontinuerligt. När individuella fångstkvoter infördes för fisket på hälleflundra i Nordamerika var denna effekt ett huvudmotiv för att ändra regleringssystemet. Som framgår av både Hasselbergs och Stigbergs studier utmärks det svenska fisket just av dessa båda problem, dvs. stor kapacitet i förhållande till fångstvolymen (låg lönsamhet) och hög andel foderfisk, vilket således är vad man har anledning vänta givet fiskepolitikens utformning. Foderfisket har de senaste åren svarat för upp till 75 procent av den landade volymen men bidrar med endast 25 procent av värdet.

1.3 Mål, medel och makt i svensk fiskeripolitik

Hasselbergs undersökning består av två separata studier. I den första gör hon en analys av den svenska fiskeripolitiska debatten under 1990-talet. Hon konstaterar att sakpolitiken till stor del förs utanför de politiska fora där allmänheten har insyn, något som har förstärkts av EU-inträdet. Hon klarlägger att det finns ett grundläggande samförstånd i politiken om ett inkomstmål och produktionsmål. De politiker som har deltagit i den svenska debatten har i stort

sett alla varit överens om att vi bör ha ett svenskt fiske, och att det är viktigt att verka för att detta är så stabilt som möjligt. Dessutom finns en tydlig regionalpolitisk målsättning som särskilt fokuserar på den svåra situationen för fiskeriverksamheten längs södra Ostkusten.

Däremot finns inget större intresse i den fiskeripolitiska debatten för konsument- och effektivitetsmål. Konsumentmålet förvanskas i själva verket till ett renodlat producentmål, dvs. en fråga om hur man med reklam skall få konsumenterna att äta mer svensk fisk. I fråga om fiskerisektorns (kostnads)effektivitet har den förhärskande politiska inriktningen motsatt sig konkurrens inom fiskeflottan till förmån för en politiskt framreglererad rationalisering av flottan, med subventionerade lån, förmånliga skatteregler och särskilda bidrag. Denna politik har verksamt bidragit till fiskeflottans överkapacitet och svaga lönsamhet vid de fångstvolymerna som har varit tillåtna under 1990-talet.

Politiska frågor som Hasselberg funnit diskuteras i liten utsträckning är bl.a. de som är angelägna för det småskaliga kustfisket. Detta gäller främst fördelningen av fiskekvoterna, industrifisket och effekterna av stödet till rationalisering av fiskeflottan.

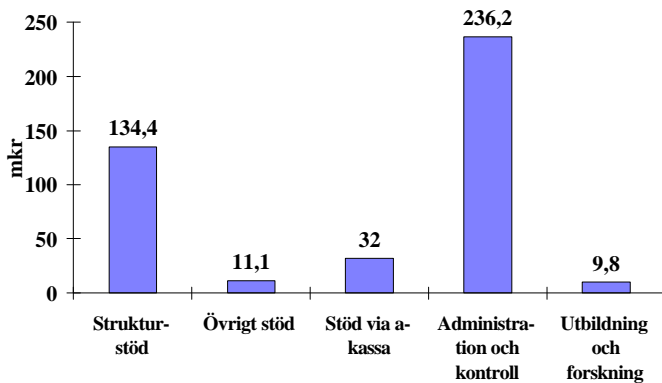
Redan innan Sverige den 1 januari 1995 inträdde i EU, hade den svenska fiskeripolitiken anpassats till EU:s. Eftersom fiskeriverksamhet är minutiöst reglerat, bestäms näringens framgång till stor del av den fiskeripolitik som förs. Med medlemskapet har sålunda villkoren för att vara verksam inom näringen förändrats väsentligt. Stigbergs studie är en undersökning av den 'nya' svenska fiskerinäringen. Framför allt två aspekter har granskats i detalj; stödet till näringen och omfattningen av den grå sektorn.

Trots myndigheternas ingripanden har de kommersiellt viktiga arterna tidvis varit utsatta för ett alltför intensivt fiske. För den viktiga torsken har detta tillsammans med föroreningen av Östersjön och dålig tillförsel av saltvatten från Västerhavet varit förödande. Den dåliga lönsamheten i torskfisket har inneburit att en del fiskare övergått till foderfiske. För flera av fiskefartygen, särskilt de små fiskebåtarna, har inte ett byte till foderfiske varit möjligt. 1990-talet

har därför varit ekonomiskt svårt för flera av företagen inom denna sektor.

Många av företagen har en betydande inkomstkälla utöver fisket i form av direkt stöd. I sin studie har Stigberg kartlagt omfattningen av 1996 års totala stöd. I detta totala stöd inkluderar han dels subventioner till fiskerinäringen, dels andra statsfinansiella utgifter som direkt eller indirekt kan hänföras till näringen. Resultatet sammanfattas i nedanstående figur.

Figur 3



Direktstödet, som omfattar strukturstöd, övrigt stöd och stöd via a-kassan, uppgick 1996 till 177,5 miljoner kronor. I genomsnitt motsvarar detta en subvention på ca 45 500 kronor per sysselsatt (drygt 24 kronor per arbetstimme). Statens bidrag till Sveriges fiskares arbetslöshetskassa har här ansetts utgöra ett direktstöd eftersom kassan, till skillnad från vanliga kassor, betalar ut ersättning vid tillfälliga uppehåll, dvs. utan att försäkringstagaren egentligen är arbetslös. Det totala stödet, dvs. inklusive administration och kontroll för att kunna upprätthålla de regleringar som näringen kräver uppgick till totalt 423,5 miljoner kronor eller ca 40 % av produktionsvärdet. Denna totala statsfinansiella utgift kan jämföras med

näringsens produktionsvärde som under samma period endast uppgick till ca 1,1 miljard kronor.

Stigberg har även beräknat fiskerinäringsens förädlingsvärde per arbetstimme 1995. Detta uppgick till 84 kronor. Förädlingsvärdet täcker ersättningar till kapital och arbete. Denna nivå kan jämföras med det genomsnittliga förädlingsvärdet per arbetstimme i samtliga näringsgrenar som var 281 kronor per timme. Fiskerinäringsens betalningsförmåga för arbete och kapital ligger även långt under branscher med relativt låga krav på yrkesutbildning som sågverksindustri (243 kronor) och renhållningsarbete (135 kronor). Denna uppseendeväckande skillnad gäller trots att dessa andra båda näringar i jämförelse med fiskenäringsen endast erhåller ett obetydligt statligt stöd.

Av kartläggningen framgår att de statsfinansiella utgifterna för fiskeområdet har mer än tredubblats efter EU-inträdet. Ökningen förklaras främst av bidrag från EU men även av att den nationella kostnaden har ökat med ca 80 procent. Anmärkningsvärt är att denna ökning skett samtidigt som antalet sysselsatta minskat.

När det gäller den regionala fördelningen av direktstödet uppvisar mönstret tre huvudsakliga drag. Proportionellt större direktstöd går till yrkesfisket på Västkusten, i synnerhet i Göteborgs och Bohus län. Detta trots att yrkesfisket på Ostkusten befinner sig i en ekonomiskt svårare situation. Även stödet till beredningsindustrin går till Västkusten, även om bl.a. en storsatsning i Kalmar län ger Ostkusten ett högt bidrag per sysselsatt. Slutligen förefaller det som om stödet gynnar det storskaliga havsfisket på kustfiskets bekostnad.

Stigberg undersöker även om och i vilken utsträckning det förekommer en grå eller svart sektor av fiskerinäringsen. Trots att myndigheterna sätter in betydande resurser för övervakning konstaterar han att yrkesfiskarna har många möjligheter att fuska. Regleringarna av fiskerisektorn skapar i sig själva starka drivkrafter för fusk, bl.a. genom att öka lönsamheten för fiske efter ett fiskestopp. Stigberg går igenom en rad indicier som alla tyder på att dessa möjligheter verkligen utnyttjas i inte obetydlig omfattning.

Område	Slutsats
Möjligheterna att fuska	Är trots en omfattande kontroll många varav flertalet svåra att bevisa
Fiskeföretagens bokföring	Har uppvisat allvarliga brister
Yrkesutövarnas attityder	En tendens finns till att mistro fiskeregleringen
Fiskestatistikens kvalitet	Framstår som bristfällig
Fiskarnas privata ekonomi	Orimligt låg
Reglerna för a-kassa	Innebär ett starkt incitament till att fuska

En särskilt stark signal ges av de orimligt låga inkomster som deklarerar. År 1992 deklarerade 40 procent av yrkesfiskarna för en total årsinkomst som motsvarade en månadslön under 5 000 kronor före skatt. En fjärdedel av yrkesfiskarna vid södra Ostkusten hade en intäkt från fisket, inklusive a-kassa, som motsvarade en timlön under 9 kronor i timmen. Alternativhypotesen att dessa fiskare lever på luft förefaller inte rimlig. Som man därför kan vänta har det visat sig att dessa företag vid revisioner har upptaxerats med betydande belopp.

Stigbergs slutsats är att näringen har stora problem, som sammanhänger med fiskeripolitiken. Trots att fiskekontrollen är omfattande och kostsam och trots ett ansevärt direktstöd tycks en betydande grå sektor existera. De mest utsatta företagen återfinns i kustflottan, trots att det har varit ett uttalat politiskt mål att behålla en stor kustflotta.

Fiskeripolitiken har uppenbarligen inte lyckats uppfylla krav på att skapa förutsättningar för en samhällsekonomiskt effektiv näring. Resursproblemen, framför allt när det gäller torsk och lax, har under 1990-talet inneburit att fiskestoppen inträffat tidigt på året och detta har parats med andra begränsningar från kortare fiskevecka till ransoneringar. Fiskeriverkets politik på detta område för att begränsa resursuttagen har, konstaterar Hasselberg, försvårats av ett mycket aktivt motstånd från yrkesfiskarnas branschorganisation (SFR) som bedrivit en mycket aktiv politik när det gäller att höja

resursuttagen till den nivå som anses gynna de egna medlemmarna bäst.

Men fiskeripolitiken har heller inte, enligt Hasselbergs analys, lyckats uppfylla de mål som prioriteras av politikerna. Den främsta orsaken till detta ser hon i bristen på sakpolitisk styrning, främst i fråga om politiken för att skydda fiskeresurserna. Ett betydande ekonomiskt stöd till kapitalinvesteringar har bidragit till att skapa starka spänningar inom yrkeskåren.

Hasselberg genomför i sin studie en maktanalys. Hennes metod är densamma som användes av den svenska Maktutredningen, den s.k. snöbollsmetoden. Med denna identifierar hon 38 makthavare i fiskeripolitiken. Det främsta resultatet av hennes studie är att Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR) har ett mycket stort inflytande på den förda politiken. Makten över fiskeripolitiken utövas i dag framför allt inom en triangel av samarbetande beslutsfattare i Jordbruksdepartementet, Fiskeriverket och SFR. SFR har som organisation valt att stödja sig på det storskaliga trålfisket, med förankring på Västkusten. Den "motmakt" som finns i form av företrädare för sportfiske och miljövårdsorganisationer har i dag ett mycket begränsat inflytande, även om Fiskeriverket försöker orientera sig mot dessa frågor.

1.4 Slutsatser

Som påpekas inledningsvis har den analys som görs i denna rapport mer karaktär av kartläggning av problem än av analys av alternativa handlingslinjer. Stigbergs studie av det totala stödets omfattning ger exempelvis inte omedelbart stöd för att välja en eller annan handlingsväg, eftersom konsekvenserna av en alternativ utformning av fiskeripolitiken inte studeras. I en samhällsekonomisk analys skulle nyttan av olika handlingsalternativ bedömas och jämföras med den samhällsekonomiska kostnaden, vilket är en annan sak än den statsfinansiella utgiften. Med detta i minne ger studien ändå underlag för vissa slutsatser.

En ofta framförd hypotes är att utrymmet för särintressen att påverka politiken på ett område så att den frångår allmänintresset är omvänt proportionellt mot per capita-kostnaden för den förda politiken. Klart är att åtminstone fiskeripolitiken inte falsifierar denna hypotes. Den allmänpolitiska uppmärksamheten på den svenska fiskeripolitiken är svag och detta tycks ha möjliggjort ett mycket starkt inflytande för vissa särintressen, både när det gäller den merkantilistiskt präglade målformuleringen och när det gäller den konkreta utformningen av sakpolitiken.

Detta har inte gagnat allmänintresset, dels därför att de mål som kan förknippas med detta – effektivitet, konsumentintresse, miljö – fått spela en underordnad roll, dels därför att den faktiskt bedrivna politiken givits en utformning som varit acceptabel för dessa särintressen men som även ur det merkantilistiska perspektivet varit kontraproduktiv. Ett omfattande ekonomiskt stöd bidrar till att förvärpa det grundläggande resursproblemet. En stor del av detta stöd syftar till en politisk styrning av omfattningen och inriktningen av investeringarna i branschen, något som sällan brukar gå väl och knappast heller har gjort så i detta fall. Utformningen av resurspolitiken baseras på metoder (begränsningar av produktionsinsatser, fångstkapplöpning) med många avigsidor. Det är troligt att utvecklingen av mer ändamålsenliga metoder försvåras av att politiken bestäms under så starkt inflytande av ett särskilt producentintresse, vare sig det handlar om åtgärder som beslutas i Sverige eller om att påverka den gemensamma EU-politiken.

Analysen i denna rapport pekar därför mot att fiskeripolitiken behöver organiseras i andra former som i högre grad säkerställer att allmänintresset tillgodoses, dvs. som i lämplig utsträckning väger in konsumentintresset, skattebetalarintresset, miljöintresset och andra näringars intressen (t.ex. sportfiske) förutom det i dag förhärskande producentperspektivet. En diskussion av detta kan föra långt t.ex. in i frågor om riksdagens inflytande och organisation och den svenska statsförvaltningens arbetsuppdelning mellan departement och självständiga verk.

Det är svårt att finna rationella argument för att bedriva en merkantilistisk politik i fråga om fiskerisektorn. Om svenska konsu-

menter föredrar att köpa norsk billig odlad lax framför att köpa vildfångad östersjölax med innehåll av fettlösliga organiska klorföreningar är det knappast en välfärdshöjande politik att försöka få dem att avstå från detta. Det är inget annat än en villfarelse att den svenska bytesbalansen skulle gynnas av subventioner till den svenska fiskerinäringen. Konsumenternas intresse gynnas som regel inte av regleringssystem som innebär att producenter skattefinansieras i stället för att finansieras direkt genom marknadsinkomster. Denna utgångspunkt i kombination med den beskrivning av branschens ekonomiska läge som har givits här för till slutsatsen att det ekonomiska stödet till fiskerinäringen bör koncentreras till omställningsbidrag för att underlätta en nödvändig (resurserna inom fiskerisektorn) och önskvärd (lönsamheten) neddragning av det svenska fisket.

Vad vår studie har riktat strålkastarljuset på är emellertid att det finns ett behov av att ompröva formerna för hur fiskeripolitiken läggs fast och omprövas. Det finns, konstaterar Hasselberg, en fara att beslutsfattare bildar slutna grupper där politiska frågor inhägnas och diskuteras utifrån givna värderingar och uppfattningar. Det faktum att det inte finns någon övergripande debatt om resurspolitiken, och att politikerna tenderar att hänskjuta de sakpolitiska besluten till Fiskeriverket utgör sammantaget ett problem. Det saknas tydlig politisk styrning i fråga om hushållningen av fiskeresurserna. Aktörer inom politiken som inte tillhör den traditionella maktgruppen ger uttryck för känslor av trötthet och maktlöshet ⁸ det är svårt att få gehör för sakliga argument som inte stämmer överens med den dominerande linjen i politiken.

Fiskeripolitiken är ett resultat av brott mot det fjärde av de Görans Personliga budorden ⁸ att inte förakta ”de små talen”.⁸ Den illustrerar också tydligt varför politikområden som väger förhållandevis lätt i statsbudgeten inte bör nonchaleras. Det handlar nämligen inte bara om många små bäckar utan även om små tuvor. Lillasystem fiskeripolitik och storasystem jordbrukspolitik är sådana tuvor i den europeiska politiska och ekonomiska integrationen. Därtill

⁸ Se t.ex. i G. Persson, Den som är satt i skuld är icke fri, 1997, s. 132

kommer att politikens förmåga att anpassa sig till nya behov och anspråk, som t.ex. artskydd och turism, försämras.

En vanlig uppfattning som framkommer i de intervjuer som återges i Hasselbergs undersökning är att frågan om maktens utövande i svensk fiskeripolitik minskat i betydelse till följd av EU-inträdet. Men den slutsatsen förutsätter ett snävt betraktelsesätt. Vad som står på spel är Sveriges förmåga att på ett vitalt och konstruktivt sätt bidra till den gemensamma fiskeripolitiken.

Det är därför än mer angeläget att de alltför instängda beslutsmiljöerna vädras. Detta kan göras på olika sätt, och på olika beslutsnivåer. Man kan komplettera olika organ och därigenom säkerställa bredare representation av olika intressen. Man kan byta ut enskilda personer för att få in friskt blod. Men man kan även flytta en fråga från den etablerade krets som handskats med den till en annan krets. På så vis kan man hoppas skapa en mer förutsättningslös debatt, som borgar för mer ”effektiva” beslut, det vill säga beslut som baseras på all tillgänglig information, och inte genom överenskommelser inom gruppen sorterar bort vissa informationskällor eller informationsmoment. Eftersom huvudproblemen tycks ligga i den politiska styrningen kan det finnas anledning att beakta denna aspekt vid en eventuell framtida förändring av departementsorganisationen.