

Rafał M. Jakubowski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

OCENA SKUTECZNOŚCI WSPÓLNEJ POLITYKI RYBOŁÓWSTWA UNII EUROPEJSKIEJ W KONTEKŚCIE PROBLEMU PRZEŁOWIENIA. PERSPEKTYWA INSTYTUCJONALNA

Streszczenie: W roku 1968 w miesięczniku „Science” biolog G. Hardin przedstawił problem „tragedii wspólnych zasobów” w odniesieniu do nadmiernej eksploatacji dóbr przyrodniczych [Hardin 1968], na skutek którego znaczna ich część może zostać bezpowrotnie zniszczona. W niniejszym artykule zagadnienia te omówiono na przykładzie coraz powszechniejszej zapaści europejskich łowisk morskich. Unia Europejska w zasadzie od lat 70. XX wieku prowadzi tzw. Wspólną Politykę Rybołówstwa (WPRyb), której głównym celem jest zapewnienie zrównoważonych długookresowo połowów, a co za tym idzie – przeciwdziałanie zapaści łowisk. Wspólna Polityka Rybołówstwa opierała się dotychczas głównie na ustalaniu limitów połowowych (tzw. TACs), a następnie ich rozdzielaniu między poszczególne kraje członkowskie. Celem niniejszego artykułu było sformułowanie odpowiedzi na dwa następujące pytania:

1. Czy dotychczasowa polityka UE oraz przyjęte rozwiązania instytucjonalne w zakresie rybołówstwa są adekwatnie dobrane, tzn. czy skutecznie zapobiegają problemowi przełowienia?

2. Jeśli nie, to jakie rozwiązania mogą zwiększyć efektywność gospodarowania zasobami ryb morskich, eliminując (lub co najmniej opóźniając) problem powszechnej zapaści europejskich łowisk?

W pierwszej części artykułu pokazano predykcje oparte na neoklasycznej teorii dóbr publicznych – wyjaśniają one mechanizm przełowienia jako efekt braku odpowiednich bodźców do ograniczania połowów. Dalej przeanalizowano bardziej szczegółowo Wspólną Politykę Rybołówstwa i jej kolejne reformy. W szczególności uwypuklono silnie technokratyczny charakter tej polityki. Ponadto wykazano nieskuteczność WPRyb w jej obecnym kształcie, o czym świadczą następujące dane:

- ok. 88% zasobów ryb w wodach europejskich jest zbyt intensywnie eksploatowanych (średnia światowa to ok. 25%), a ok. 30% z nich przekroczyło poziomy umożliwiający odradzanie się stad (zatem są praktycznie zniszczone);
- większość unijnych flot rybackich jest zbyt duża (szacuje się, że w niektórych przypadkach nawet o 80%), dokonuje nadmiernych połowów i jest nierentowna lub operuje na granicy rentowności.

W ostatniej części pracy zaprezentowano metaanalizę działania 11 135 światowych łowisk [Costello i in. 2008], która pokazuje, że efektywniejszym rozwiązaniem może być wprowadzenie do systemu zarządzania łowiskami tzw. transferowalnych kwot połowowych (tzw. ITQs). W konkluzjach poparto te twierdzenia doświadczeniami praktycznymi z łowisk europejskich, które pokazują, że wdrożenie ITQs redukuje wielkość flot rybackich, zwiększa ich

rentowność, ogranicza problem przełowienia, a w konsekwencji skuteczniej zapobiega zapaści łowisk. W podsumowaniu stwierdzono, że nieefektywność prowadzonej dotychczas WPRyb wynika głównie z:

- technokratycznego systemu centralnego planowania, który jest podatny na lobbiny i realizację partykularnych celów poszczególnych krajów członkowskich, a nie zorientowany na długofalowe zrównoważenie połowów;
- słabości bodźców instytucjonalnych skutkujących niską odpowiedzialnością flot rybackich za istniejące zasoby.

Słowa kluczowe: zapaść łowisk, polityka rybołówstwa UE, efektywność, transferowalne kwoty połowowe.

1. Wstęp

W 1968 r. w miesięczniku „Science” biolog G. Hardin przedstawił problem „tragedii wspólnych zasobów”¹ w odniesieniu do nadmiernej eksploatacji dóbr przyrodniczych, na skutek której znaczna część z nich może zostać bezpowrotnie zniszczona [Hardin 1968, s. 1243-1248]². Aby temu zapobiec, Hardin postulował konieczność wprowadzenia skutecznej polityki ochrony zasobów środowiskowych. Niniejszy artykuł³ problematykę tę omawia na przykładzie coraz powszechniejszej⁴ zapaści europejskich łowisk morskich. Badania naukowe i wnioski z praktyki pokazują, że dla każdego konkretnego dobra publicznego (m.in. wspólnych łowisk) rozwiązania instytucjonalne powinny być tak dobrane, by odpowiadały jego charakterowi oraz preferencjom (a nawet cechom moralnym) osób, które z niego korzystają⁵, przy czym przy ich konstruowaniu należy uwzględnić również aktualną sytuację gospodarczą, społeczną czy nawet polityczną⁶.

Zasoby ryb przemieszczają się w wodach morskich, a ich własność zostaje określona dopiero, gdy zostaną odłowione – prowadzi to często do sporów pomiędzy państwami korzystającymi z tych samych łowisk, które nasilają się wówczas, gdy zasoby ryb czy owoców morza zaczynają się wyczerpywać. Oznacza to potrzebę zawierania umów międzynarodowych, których priorytetem powinno być takie ograniczenie połowów, by możliwa była odbudowa eksploatowanych łowisk. W przypadku Unii Europejskiej umowy te są zawierane zarówno między krajami członkowskimi, jak i z krajami spoza UE⁷. W związku z powyższym Unia Europejska od

¹ Ang. *tragedy of commons*.

² Hardin w swoim artykule wskazuje jednak, że problem ten opisywano już wcześniej, np. w pracy [Lloyd 1833].

³ Wstępną analizę tego problemu autor przedstawił w artykule [Jakubowski 2010, s. 435-445].

⁴ W mniejszym stopniu problem dotyczy też łowisk pozaeuropejskich – por. np. [Myers, Worm 2003, s. 280-283; Worm i in. 2006, s. 787-790].

⁵ Por. np. [Jakubowski, Kuśmierczyk 2007].

⁶ Por. np. [Daniels 2007; Copeland, Taylor 2009].

⁷ Komisja Europejska negocjuje szereg umów dotyczących rybołówstwa z krajami skandynawskimi, afrykańskimi oraz na terenie Oceanu Indyjskiego i Spokojnego. UE ma status członka w większości regionalnych organizacji rybołówstwa, które ustanawiają zasady dla rybołówstwa morskiego.

kilkudziesięciu lat prowadzi tzw. Wspólną Politykę Rybołówstwa (dalej w tekście oznaczaną skrótem WPRyb).

Celem niniejszego artykułu jest sformułowanie odpowiedzi na dwa następujące pytania:

1. Czy dotychczasowa polityka UE oraz przyjęte rozwiązania instytucjonalne w zakresie rybołówstwa były adekwatnie dobrane⁸, tzn. czy skutecznie przeciwdziałały problemowi przełowienia?

2. Jeśli nie, to jakie rozwiązania mogą zwiększyć efektywność gospodarowania zasobami ryb morskich, eliminując (lub co najmniej opóźniając) problem powszechnej zapaści europejskich łowisk?

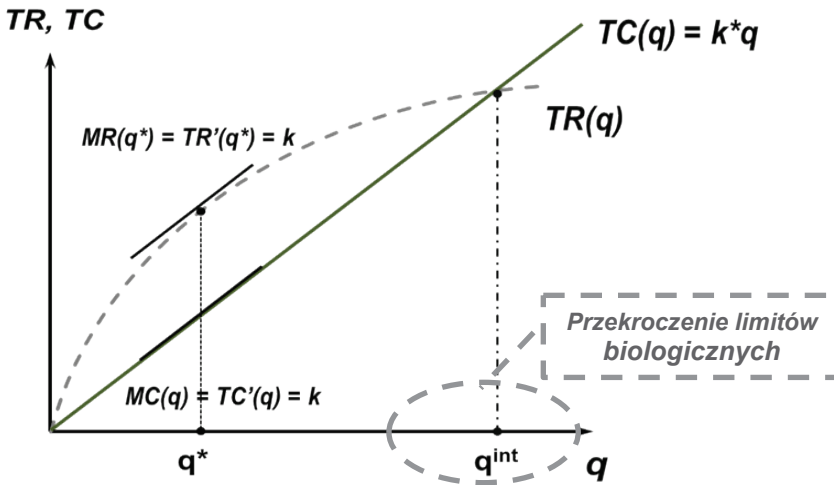
Aby udzielić odpowiedzi na powyższe pytania, w artykule przedstawiono najpierw teoretyczne wyjaśnienie problemu przełowienia, który można zaliczyć do klasy zjawisk określanych w ekonomii „tragedią dóbr wspólnych”. Następnie omówiono Wspólną Politykę Rybołówstwa UE – w tym jej reformy – w celu pokazania, na ile wdrażane w jej ramach rozwiązania instytucjonalne pozwalały efektywnie gospodarować zasobami ryb morskich. W ostatniej części artykułu zaprezentowano wyniki – przeprowadzonej przez C. Costello, S.D. Gainesa, J. Lynhama [Costello i in. 2008, s. 1678-1681] – statystycznej metaanalizy skuteczności globalnych rozwiązań instytucjonalnych z tego zakresu. Artykuł zostanie podsumowany konkluzjami wskazującymi pożądaną kierunek dalszych reform WPRyb.

2. Ekonomiczne wyjaśnienie przyczyn i skutków przełowienia

Rysunek 1 pokazuje wyjaśnienie Hardinowskiej tragedii wspólnych zasobów środowiskowych za pomocą analizy przychodów i kosztów (zarówno dla wielkości całkowitych, jak i krańcowych) – objaśnienie to ma charakter ogólny⁹, ale w niniejszej pracy zostanie ono odniesione do problemu przełowienia. W „czystym” (klasycznym) ujęciu zakłada się, że połowy żadnego z rybaków uprawnionych do korzystania z danego wspólnego łowiska nie są absolutnie w żaden sposób ograniczone. Na rys. 1 przez q oznaczono łączną (ilościowo określoną) wielkość połowów prowadzonych w danym okresie (np. roku) przez wszystkich użytkowników danego łowiska. Funkcja $TR(q)$, oznaczona linią przerywaną, pokazuje zatem wspólne przychody z całości odłowionych ryb przez wszystkie floty rybackie w danym okresie. W analizie przyjęto występowanie klasycznego prawa malejących przychodów krańcowych – odpowiednie pochodne mają zatem następujące właściwości: $TR'(q) > 0$ i $TR''(q) < 0$. Z kolei funkcja $TC(q)$ – oznaczona linią ciągłą – pokazuje łączne koszty przeprowadzonych połowów przy założeniu, że koszt krańcowy jest stały i wyno-

⁸ Zgodnie z przedstawionym (we wstępie do artykułu) postulatem, że optymalne gospodarowanie dobrami publicznymi wymaga adekwatnych, zindywidualizowanych rozwiązań instytucjonalnych.

⁹ W literaturze często opisuje się przykład użytkowanej wspólnie przez grupę rolników łąki (np. gminnej) do wypasu krów w celu produkcji mleka bądź mięsa – stąd też dość powszechnie w odniesieniu do tej klasy problemów używa się terminu „tragedia wspólnego pastwiska”.



Rys. 1. Nadmierne, nieoptymalne wykorzystanie dóbr wspólnych (w artykule: łowisk)

Źródło: opracowanie własne.

si k . Przyjęcie takich założeń upraszcza graficzną prezentację problemu, bez zmiany jego istoty.

Największy łączny zysk TP przynosiłyby flotom rybackim połowy w rozmiarach q^* (na rys. 1 widać, że wówczas różnica między łącznymi przychodami i kosztami jest największa), co można również wykazać za pomocą rachunku marginalnego:

$$\max_{q \geq 0} TP(q) = \max_{q \geq 0} [TR(q) - TC(q)].$$

Warunek konieczny, a w tym przypadku i wystarczający, maksimum zysku:

$$TP'(q) = TR'(q) - TC'(q) = 0.$$

Jeżeli przychody krańcowe oznaczymy $MR(q)$, a koszty krańcowe $MC(q)$ oraz:

$$MR(q) = TR'(q) \text{ i } MC(q) = TC'(q) = k.$$

to oczywistym rozwiązaniem jest sytuacja, w której przychód krańcowy z dodatkowej ilości odłowionych ryb zrówna się z kosztem krańcowym ich odławiania:

$$MR(q^*) = MC(q^*) = k.$$

Należy jednak zauważyć, że dla optymalnej wielkości połowów q^* przeciętny zysk z jednostki (np. tony) ryb jest dodatni i równy:

$$AP(q^*) = \frac{TP(q^*)}{(q^*)} = \frac{TR(q^*)}{(q^*)} - k.$$

Ten dodatni przeciętny zysk jednostkowy $AP(q^*)$ jest zachętą dla każdego pojedynczego rybaka do zintensyfikowania połowów. Podjęcie takiej decyzji zwiększa bowiem indywidualny zysk, ale oczywiście pogarsza wyniki ekonomiczne wszystkich pozostałych łowiących. Zgodnie z przewidywaniami teorii ekonomii – w szczególności teorii gier¹⁰ – poszczególne floty rybackie będą zwiększać ilość odławianych ryb, aż do sytuacji, w której przeciętny zysk z jednej tony ryb będzie zerowy, czyli pojawi się taka sytuacja, w której indywidualna decyzja o zwiększeniu własnej produkcji nie może już praktycznie przynieść żadnych dodatkowych korzyści. Będzie to miało miejsce wtedy, gdy łączne połowy osiągną poziom q^{int} . Na rys. 1 dla takiej wielkości połowów następuje zrównanie wspólnych kosztów i przychodów, czyli łączne zyski rybaków maleją do zera (co może oznaczać, że jeżeli niektórzy z nich osiągają zyski, to inni muszą ponosić straty).

Jak wynika z powyższej analizy, indywidualne wybory rybaków – zorientowane na maksymalizację własnego zysku – spowodują, że łączna ilość odłowionych ryb będzie wynosiła q^{int} i będzie znacznie większa od optymalnej q^* (czyli takiej, która maksymalizuje dobrobyt wszystkich użytkowników łowiska), a w sytuacji tej zyski flot rybackich będą zbliżone do zera. Będzie to prowadzić do zapaści łowisk wówczas, gdy taka nieoptymalna wielkość połowów systematycznie będzie przekraczać biologiczne limity pozwalające odławianym gatunkom ryb na reprodukcję.

Powyższy wywód teoretyczny nie tylko wyjaśnia Hardinowski efekt *tragedy of commons*, ale również pozwala skonstruować ramy dla oceny skuteczności prowadzonej polityki rybołówstwa i zbadania efektywności zastosowanych w związku z realizacją tej polityki rozwiązań instytucjonalnych. Teoretycznie idealna polityka to taka, która sprawi, że wielkość prowadzonych połowów będzie odpowiadać ilości optymalnej (na rys. 1 to q^*). W praktyce oczywiście dokładne określenie optimum może być trudne, więc z dwóch alternatywnych rozwiązań jako lepsze będzie należało ocenić to, które zapewni większą rentowność flot rybackich oraz zagwarantuje bardziej zrównoważone długookresowo połowy, co w konsekwencji przełoży się na stabilność miejsc pracy w tym sektorze gospodarki.

3. Wspólna Polityki Rybołówstwa UE, jej reformy oraz ich efekty

Unia Europejska posiada drugą co do wielkości (po Chinach) flotę połowową na świecie [*Wspólna Polityka Rybołówstwa*]. Rybołówstwo i akwakultury są istotne dla europejskich konsumentów, ale też tworzą stosunkowo dużą liczbę miejsc pracy w rybackich regionach Europy. Zatem społeczno-gospodarcza presja wywierana na ten przemysł jest duża, a wśród państw członkowskich powstają konflikty dotyczące praw połowowych i wód terytorialnych. W związku z tym w latach 70. XX wieku

¹⁰ Mamy tu do czynienia z grą typu „dylemat więźnia”, w której maksymalizacja interesu prywatnego doprowadzi do nieoptymalnej społecznie równowagi Nasha.

powstała potrzeba¹¹ stworzenia podwalin pod WPRyb (rybołówstwo było wówczas częścią wspólnej polityki rolnej), za które należy uznać porozumienie, „na mocy którego państwa członkowskie zgodziły się wzajemnie zagwarantować dostęp do swoich wód, z wyjątkiem wód przybrzeżnych, które zarezerwowane zostały dla rodzimych rybaków w celu zachowania tradycyjnych łowisk i metod połowowych” [Berkowska 2011, s. 3].

Podstawę prawną dla prowadzenia WPR stanowią obecnie artykuły 38-44 Skonolidowanej Wersji Traktatu o Funkcjonowaniu UE¹², zgodnie z którymi Unia określa i realizuje politykę rybołówstwa, której podstawowe cele to: zwiększenie wydajności, zapewnienie należytego poziomu życia ludności zajmującej się rybołówstwem, stabilizacja rynku, zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw i zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów oraz wyznaczenie ram jej prowadzenia w ramach jednolitego rynku wewnętrznego.

Formalnie właściwa WPRyb powstała w roku 1983 za sprawą dwóch rozporządzeń Rady Europy (o numerach 170/83 i 171/83), które wprowadziły system zarządzania zasobami morza oraz tzw. techniczne środki ochrony tych zasobów. Wtedy też wdrożono zasadę „względnej stabilności”, oznaczającą, że udział poszczególnych państw członkowskich we wspólnotowej kwocie połowowej powinien kształtować się na podobnym poziomie jak w latach poprzednich. WPRyb była zasadniczo nowelizowana¹³ dwukrotnie – w 1992 oraz w 2002 roku. Reformę z 1992 r. zainspirował przygotowany przez Komisję Europejską „Raport 1991”. W dokumencie tym wskazano, że utrzymanie stabilności przemysłu rybnego wymaga zmniejszenia floty rybackiej UE, której rozmiary prowadzą do przelowienia większości stad ryb komercyjnych. W związku z tym wprowadzono system pozwoleń rybackich, co miało zagwarantować skuteczniejszą kontrolę połowów. Z kolei reforma z 2002 r.¹⁴ zaowocowała m.in. [Berkowska 2011, s. 3-4]:

- wdrożeniem wieloletnich planów zarządzania i odbudowy łowisk¹⁵,
- wprowadzeniem nowych form umów dwustronnych z państwami trzecimi,
- rezygnacją z obowiązkowych celów w zakresie obniżenia zdolności połowowej na rzecz pułapów krajowych, w ramach których możliwe jest prowadzenie bar-

¹¹ Radykalni krytycy WPRyb uważają, że państwo w ogóle nie powinno regulować rybołówstwa – wydaje się jednak, że często myślą oni anarchię z wolnym rynkiem o silnie zdefiniowanych i respektowanych prawach własności. Jako przykład może tu służyć Somalia – „somalijskie wody terytorialne zostały dosłownie ogołoczone z ryb przez obce (między innymi hiszpańskie) kutry, więc biedni somalijscy rybacy przeczucili się na porywanie przepływających w pobliżu tankowców” [Wójcik 2009].

¹² Dostępny w serwisie prawnym Unii Europejskiej pod adresem: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:PL:PDF>.

¹³ Była też korygowana wraz z kolejnymi rozszerzeniami UE, zwłaszcza z akcesją Portugalii i Hiszpanii, kiedy to flota europejska się podwoiła.

¹⁴ Zob. m.in.: Rozporządzenie Rady (WE) nr 2371/2002 w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa.

¹⁵ Początkowo ustanawiano plany odnowy jedynie w odniesieniu do zasobów, które wyczerpano do niebezpiecznie niskich poziomów. Obecnie plany te są standardowym narzędziem zarządzania głównymi zasobami ryb na obszarze UE.

dziej zindywidualizowanych polityk w odniesieniu do poszczególnych flot krajowych¹⁶,

- zaprzestaniem dotowania budowy nowych statków rybackich,
- wprowadzeniem polityki strukturalnej, głównie w celu łagodzenia negatywnych skutków ograniczenia zdolności połowowych, tj. przede wszystkim poprzez zdywersyfikowanie form zatrudnienia w społecznościach stref przybrzeżnych.

Dotychczas administracja UE stała na stanowisku, że europejskie zasoby morskie powinny być zarządzane na szczeblu unijnym¹⁷. Większość połowów na terenie UE (poza połowami dokonywanymi na Morzu Śródziemnym) jest zarządzana tylko za pomocą tzw. całkowitych dopuszczalnych połowów (w skrócie TACs – od ang. *Total Allowable Catch*), na podstawie których każdemu państwu członkowskiemu przyznawane są limity krajowe¹⁸. Wielkości te ustalane są na szczeblu unijnym przez Radę Ministrów ds. Rolnictwa i Rybołówstwa UE, która bierze pod uwagę stan stad poszczególnych gatunków ryb w danym akwenie, rekomendacje naukowców (np. Międzynarodowej Rady Badań Morza ICES) oraz aspekty gospodarcze i społeczne. Oprócz tego stosuje się zarządzanie nakładem połowowym oraz tzw. techniczne środki ochrony (wprowadzane na podstawie przepisów określających minimalne średnice oczek w sieciach, okresy ochronne i obszary zamknięte dla połowów ryb, minimalną wielkość ryb dozwolonych do wyładunków itp.). Ich wdrożenie wymaga oczywiście systematycznego monitorowania kutrów oraz inspekcji i kontroli wyładunków w portach.

Obecnie podstawowym narzędziem finansowania działań realizowanych w ramach WPRy jest Europejski Fundusz Rybacki (EFR)¹⁹, który oficjalnie rozpoczął swoją działalność w styczniu 2007 roku. Zastąpił on działający do roku 2006 Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa. Na lata 2007-2013 EFR otrzymał do dyspozycji środki w wysokości ponad 4 mld euro²⁰.

W tym miejscu należy wskazać, że charakter WPRy należałoby określić jako technokratyczny – oprócz zaprezentowanych wcześniej informacji, dobitnie świadczy o tym fakt, że jej istotny element stanowią różnego rodzaju liczne organizacje doradcze. W 1971 r. powstał Komitet Doradczy ds. Rybołówstwa, którego zadaniem jest przekazywanie KE opinii przemysłu na temat zagadnień związanych z rybołow-

¹⁶ Podstawowym narzędziem zarządzania rybołówstwem został tzw. nakład połowowy, ograniczający liczbę dni, w których statek może prowadzić działalność na morzu.

¹⁷ Artykuł 3 (pkt d) Traktatu o Funkcjonowaniu UE stanowi, że Unia ma wyłączne kompetencje w zakresie zachowania morskich zasobów biologicznych w ramach WPRy.

¹⁸ Szczegółowe informacje o historycznych i aktualnych danych dotyczących TACs można znaleźć na stronie internetowej Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules/tacs/.

¹⁹ Powołany Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1198/2006 z 27 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego.

²⁰ Bardziej szczegółowe informacje na temat funkcjonowania EFR można znaleźć np. w: [Berkowska 2011, s. 12-15].

stwem oraz propagowanie ciągłego dialogu. Członkowie Komitetu reprezentują sektor produkcji, przetwórstwa, handlu rybami i produktami akwakultury oraz interesy konsumentów i środowiska. W 1993 r. decyzją KE (nr 93/619/WE) powołano Komitet Naukowo-Techniczny i Ekonomiczny ds. Rybołówstwa (STECF), którego główne funkcje to poprawa jakości decyzji politycznych i przyspieszenie procesu decyzyjnego, dostarczenie szybkich mechanizmów reakcji dla pilnych potrzeb w dziedzinie polityki, sprzyjanie aktywności badaczy na arenie politycznej. Ponadto reforma z 2002 r. ustanowiła siedem regionalnych komitetów doradczych (tzw. RAC): ds. Morza Bałtyckiego, ds. Morza Śródziemnego, ds. Morza Północnego, ds. Wód Północno-Zachodnich, ds. Wód Południowo-Zachodnich, ds. Zasobów Pelagicznych, ds. Floty Pełnomorskiej/Floty Dalekomorskiej. „Utworzono je, aby zapewnić zainteresowanym stronom – rybakom, właścicielom kutrów, przetwórcom, handlowcom ryb, organizacjom konsumentów i środowiska itp. – instrument, za pomocą którego mogą przekazywać zalecenia dotyczące rozwoju WPRyb” [Berkowska 2011, s. 4].

Syntetycznie rezultaty dotychczasowego funkcjonowania WPRyb można przedstawić następująco²¹:

- ok. 88% zasobów ryb w wodach europejskich jest zbyt intensywnie eksploatowanych (średnia światowa to ok. 25%), a ok. 30% z nich przekroczyło tzw. granicę bezpieczeństwa – pewne gatunki ryb nie mogą się już naturalnie odradzać, gdyż istniejąca populacja reproduktorów jest zbyt mała²²;
- większość unijnych flot rybackich jest zbyt duża (szacuje się, że w niektórych przypadkach nawet o 80%) i dokonuje nadmiernych połowów, często dwu-, a nawet trzykrotnie przekraczających naukowo określone limity wynikające z biologicznych możliwości reprodukcyjnych;
- większość unijnych flot jest nierentowna lub operuje na granicy rentowności (ponosi straty lub osiąga niskie zyski) pomimo dotacji, otrzymywanych w celu utrzymania miejsc pracy²³;
- obecnie ok. dwie trzecie ryb oraz owoców morza dostępnych na rynkach europejskich pochodzi z importu, a ceny detaliczne ryb z łowisk europejskich są często wyższe niż np. ryb pochodzących z Chin czy Wietnamu.

Mamy więc do czynienia z efektem „tragedii dóbr wspólnych”. Paradoksem jest jednak to, że w teorii (zob. punkt 2 artykułu) przyczyną takiej sytuacji jest brak jakichkolwiek ograniczeń – w analizowanym przypadku limitów połowowych – w korzystaniu z dobra wspólnego, co prowadzi do nieoptymalnej społecznie równowagi Nasha. Powstaje zatem pytanie: jak dochodzi do takiej sytuacji w UE, skoro w ra-

²¹ Według ocen przeprowadzonych w 2008 r. przez Międzynarodową Radę Badań Morza (ICES) – por. [Zielona Księga... 2009] – pełny tekst dostępny w Internecie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0163:FIN:PL:PDF>.

²² Zagrożone gatunki to głównie: dorsz, śledź i sardela; przykładowo 93% osobników dorsza w Morzu Północnym jest łowione, zanim może odbyć tarło.

²³ Szacunki pokazują, że w kilku państwach członkowskich koszty, jakimi sektor rybołówstwa obciąża budżet publiczny, przewyższają całkowitą wartość połowów – por. [Zielona Księga... 2009, s. 9].

mach WPRyb się takie limity²⁴ wyznacza? Okazuje się, że wdrożone rozwiązania instytucjonalne są w praktyce mało skuteczne. Ł. Wójcik w felietonie *Ryba psuje się od Unii* opisuje przyczyny tego stanu rzeczy tak: „propozycja [naukowców] trafia do Komisji Europejskiej, która (...) hojnie podwyższa limity połowowe. Nad propozycją Komisji (...) obradują ministrowie [rybołówstwa] z państw członkowskich, którzy podwyższają limity. (...) Na dodatek państwa członkowskie (...) przysmykają oko na nielegalne połowy prowadzone przez swoich rybaków²⁵, czyli (jak twierdzi sama Komisja Europejska) na kolejne 30% ponad „naukowe” limity połowowe” [Wójcik 2009].

Przekraczanie TACs na wszystkich szczeblach ich dystrybucji nie jest jedynym powodem zapaści łowisk. Drugim poważnym problemem są tzw. odrzuty – rybacy wyrzucają ryby za małe lub te, na które nie mają pozwoleń. Brak jest szczegółowych danych dotyczących odrzutów dla całej UE, ale szacunki Światowej Organizacji Żywności (FAO) mówią, że przeciętny światowy wskaźnik odrzutów wynosi ok. 8% całkowitej masy połowu²⁶. Wskazuje się też, że istotnie na poziom ten wpływa stosowany w UE system zarządzania zasobami ryb, floty bowiem muszą pozbywać się odłowionych gatunków ryb, na które skończyły się limity.

Konkludując rozważania przedstawione w tym punkcie, należy wskazać, że WPRyb prowadzona w dotychczasowym kształcie nie zapobiegła (coraz powszechniejszej) zapaści europejskich łowisk, co pokazują uprzednio zaprezentowane dane. Ponadto żadne z dotychczasowych działań mających na celu ograniczenie nadmiernej zdolności połowowej – tj. wieloletnie programy orientacji dla flot rybackich, wskaźniki wprowadzania i wycofywania statków, ograniczanie maksymalnej wielkości floty, publiczne programy złomowania – nie okazały się skuteczne. Zgodnie z danymi Komisji Europejskiej, w latach 1994-2013 wydatki na złomowanie statków rybackich wyniosły 2,73 mld euro, a mimo to zdolność połowowa flot UE stale się zwiększała o ok. 3% rocznie (w efekcie Trybunał Obrachunkowy UE podważa zasadność wykorzystywania pieniędzy podatnika na ten cel – sic!).

Czy zatem istnieją jakieś inne urządzenia instytucjonalne sprzyjające bardziej efektywnemu gospodarowaniu zasobami ryb morskich? Badania naukowe pokazują, że lepszym rozwiązaniem może być wprowadzenie formy tzw. transferowalnych udziałów połowowych (*catch shares*).

²⁴ Przypomnijmy, że najpierw KE określa tzw. TACs (całkowite dopuszczalne połowy), które są dzielone pomiędzy kraje członkowskie UE na podstawie historycznych praw połowowych (wspomiana zasada „względnej stabilności”). Za ich podział „krajowy”, a potem przestrzeganie przez poszczególne floty odpowiedzialne są już kraje członkowskie.

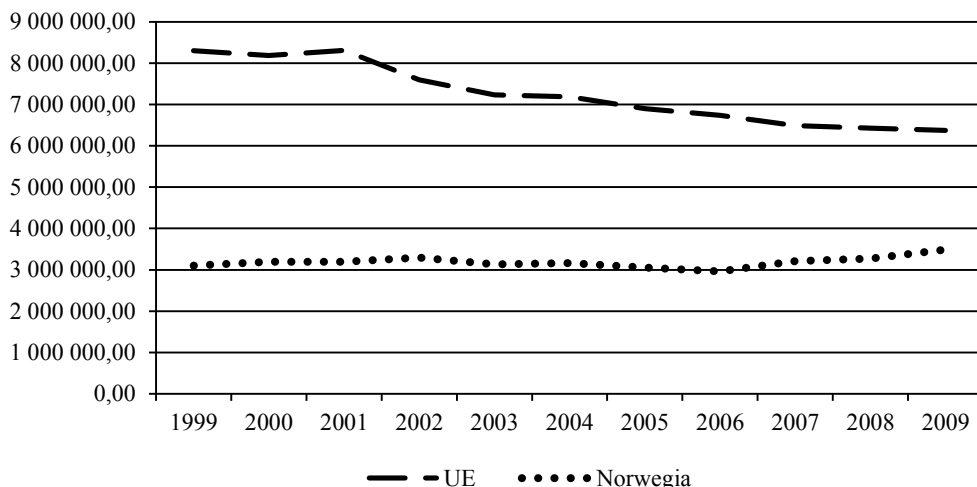
²⁵ Te praktyki rybackie zostały „ochrzczone” przez specjalistów UE jako połowy NNN, tj. nielegalne, niezgłaszane i nieuregulowane. Ocenia się, że światowe obroty rybami z takich połowów wynoszą ponad 10 mld euro. Oznacza to, że połowy NNN są drugim co do wartości źródłem pochodzenia ryb na świecie [Berkowska 2011, s. 9].

²⁶ Komunikat Komisji Europejskiej pt. „Strategia na rzecz ograniczenia niepożądanych przyłówów i eliminacji odrzutów w rybołówstwie europejskim”, COM(2007) 136.

4. Analiza efektywności transferowalnych udziałów połowowych

Wcześniejsze rozważania pokazują, że nawet przy ogólnym ustalaniu limitów połowowych na optymalnym poziomie (tj. w sposób długookresowo maksymalizujący społeczny dobrobyt), brak odpowiednich bodźców u łowiących będzie prowadził do nadmiernych połowów. Przykład WPRyb wskazuje, że nie są w stanie temu zapobiec również zintensyfikowane kontrole kutrów czy wyladunków w portach.

Wydaje się, że obiecującym kierunkiem reform jest rybołówstwo oparte na zdefiniowaniu jakiegoś rodzaju bardziej długofalowych udziałów w kwotach połowowych. Rozwiązanie takie zakłada, że nie ustala się i nie dzieli limitów (TACs) na najbliższy rok, a przyznaje się długoletnie, indywidualne prawa do określonych zasobów ryb – mogą one być skonstruowane jako odsprzedawalne kwoty połowowe lub wspólne (np. spółdzielcze) bądź indywidualne terytorialne prawa do łowisk. Ideą takiego rozwiązania jest zagwarantowanie rybakom bardziej trwałych aktywów, które stworzą bodźce do długookresowego gospodarowania łowiskami.



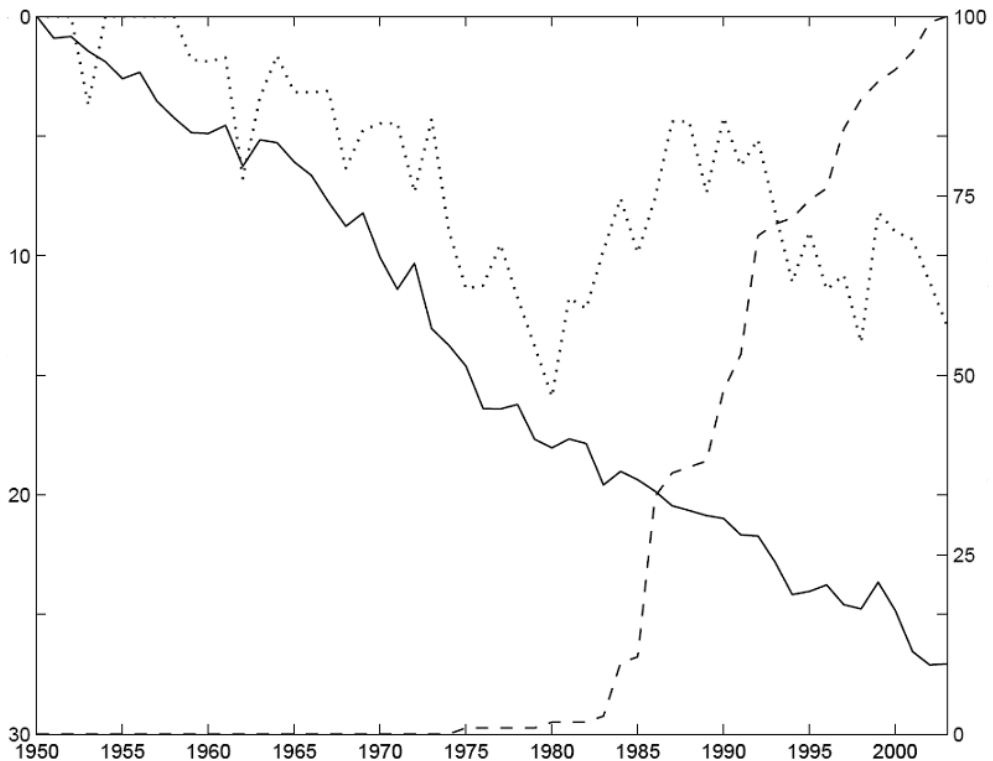
Rys. 2. Produkcja rybołówstwa w UE i w Norwegii (w tonach żywej wagi rocznie)

Źródło: opracowanie na podstawie danych Eurostatu (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/fisheries/data/main_tables).

Krajem, gdzie istnieją tego typu instytucje, jest np. Norwegia. Na rys. 2 widać, że w latach 1999-2009 produkcja rybołówstwa Norwegii kształtuje się na stałym, zrównoważonym poziomie, podczas gdy w tym samym okresie w Unii Europejskiej maleje o ok. 25% (z ponad 8 do ponad 6 mln ton rocznie).

Właściwie do niedawna o potencjalnej atrakcyjności takich rozwiązań świadczyły tylko studia konkretnych przypadków. Bardziej przekonujące dowody na skuteczność transferowalnych kwot (praw, udziałów) połowowych (dalej w artykule

oznaczanych skrótem ITQs od angielskiego terminu *Individual Transferable Quotas*) dostarczyła dopiero – zaprezentowana i przedyskutowana w „Science” – metaanaliza przeprowadzona przez C. Costello, S.D. Gainesa, J. Lynhama. Aby przetestować efektywność ITQs, jej autorzy utworzyli bazę danych opisującą 11 135 łowisk przemysłowych, a spośród nich wyodrębnili te, które w okresie 1950-2003 były zarządzane za pomocą różnych modyfikacji zbywalnych kwot połowowych ITQs. Zidentyfikowano 121 takich łowisk funkcjonujących na świecie przed rokiem 2003. Rysunek 3 prezentuje graficznie wyniki przeprowadzonej metaanalizy.



Rys. 3. Procent łowisk, które uległy zapaści. Rosnąca od lat 70. popularność ITQs

Źródło: [Costello i in. 2008].

Linia ciągła dotyczy łowisk niezarządzanych za pomocą ITQs i ilustruje rosnący w kolejnych latach procent tych spośród nich, które można uznać za zniszczone (skala na osi lewej). Natomiast linia kropkowana pokazuje identyczny parametr dla łowisk, w przypadku których wdrożono jakiś rodzaj transferowalnych udziałów połowowych (również skala na lewej osi). Jak widać, w roku 2003 zapaści uległo tylko ok. 14% łowisk zarządzanych w oparciu o jakąś modyfikację ITQs, natomiast udział ten w przypadku pozostałych łowisk był niemal dwukrotnie wyższy. Linia przery-

wana pokazuje natomiast, że zarządzanie połowami w oparciu o zbywalne prawa połowowe zaczęło się – począwszy od lat 70. XX wieku – cieszyć coraz większą popularnością.

W powyższym raporcie przeprowadzono również bardziej złożone testy statystyczne. Uzyskane wyniki są bardzo podobne dla wszystkich przyjętych założeń i technik szacowania. Pokazują, że ITQs nie tylko mogą powstrzymać powszechną tendencję zapaści łowisk (każdy dodatkowy rok funkcjonowania takiego rozwiązania instytucjonalnego istotnie zmniejsza ryzyko zapaści), ale mogą ją faktycznie odwrócić.

Autorzy – w odpowiedzi na polemikę [Smith, Gibbs, Smith 2009, s. 337-338; Ban i in. 2009, s. 338] – wskazują, że ich raport nie powinien być odczytywany jako twierdzenie, że ITQs są absolutnym, globalnym panaceum²⁷, a jedynie jako silny dowód na to, że łowiska zarządzane w oparciu o długoletnie udziały połowowe są znacznie mniej podatne na zapaść niż te, które opierają się na innych rozwiązaniach. Ponadto podkreślają, że proste przejście na ITQs nie gwarantuje wymaganych korzyści ekologicznych czy społecznych i zastrzegają, że limity naukowe TACs muszą być dalej odpowiednio określone, a projekt wdrażający transferowalne prawa połowowe musi również uwzględniać aspekty społeczne (m.in. zapobiegać wzrostowi bezrobocia w rejonach tradycyjnie związanych z rybołówstwem).

5. Podsumowanie

W konkluzjach należy wskazać, że niska skuteczność prowadzonej dotychczas Wspólnej Polityki Rybołówstwa wynika głównie z [Zielona Księga... 2009, s. 9-16]:

- niskiej ekonomicznej efektywności nadmiernie rozrośniętego i rozdrobionego europejskiego rybołówstwa,
- technokratycznego systemu centralnego planowania, który jest podatny na lobbiny i realizację partykularnych celów poszczególnych krajów członkowskich, a nie zorientowany na długofalowe zrównoważenie połowów,
- słabości bodźców instytucjonalnych skutkujących niską odpowiedzialnością flot rybackich za istniejące zasoby.

W UE planuje się wprowadzenie podobnych rozwiązań do tych zastosowanych już znacznie wcześniej w Islandii, Norwegii, Nowej Zelandii czy Australii. W krajach tych zdefiniowano długookresowe, transferowalne prawa połowowe. Z badań naukowych wynika, że instytucje te zwiększają wydajność ekonomiczną rybołówstwa²⁸ – najwięksi armatorzy skupują limity od drobnych rybaków, którzy za środki uzyskane z tej sprzedaży mogą się przebranżowić. W rezultacie dochodzi do redukcji floty poprzez likwidowanie najmniej rentownych jednostek, następuje koncentracja

²⁷ Lepiej się sprawdzają m.in. dla mniej zróżnicowanych gatunkowo łowisk, w szczególności tych monokulturowych.

²⁸ Por. np. [Newell, Sanchirico, Kerr 2005, s. 437-462].

cja limitów w rękach efektywnych armatorów, a dzięki temu połowy stają się tańsze. System taki stwarza silniejsze bodźce do dbałości o łowiska, bo ilość i jakość ich zasobów ma istotny wpływ na wartość ITQs. Ponadto nie ma potrzeby dotowania złomowania kutrów, bo redukcja i koncentracja – a w konsekwencji długoterminowa efektywność – zostaje osiągnięta dzięki koordynacyjnemu działaniu mechanizmów rynkowych.

Komisja Europejska optuje²⁹ za wprowadzaniem tzw. przekazywalnych koncesji połowowych (*Transferable Fishing Concessions* – TFCs) o charakterze długoletnim. W Unii Europejskiej istnieją już pierwsze praktyczne doświadczenia związane z ich funkcjonowaniem. Mianowicie wprowadzono je w 2003 r. w Danii dla floty pelagicznej, która od tego czasu zmniejszyła się o 50%. W 2007 r. przekazywalne koncesje połowowe wprowadzono dla floty połowiącej gatunki przydenne i od tej pory zmniejszyła się ona o 30%. Zyski flot w obu przypadkach wzrosły. Estonia wprowadziła taki system zarządzania łowiskami w 2001 r. – w konsekwencji do roku 2009 jej flota rybacka zmniejszyła się o ok. 40%. W Hiszpanii po zastosowaniu TFCs tzw. flota Gran Sol zmniejszyła się o 30% w latach 1992-1997³⁰.

Literatura

- Beddington J.R., Agnew D.J., Clark C.W., *Current problems in the management of marine fisheries*, "Science" 2007, 316.
- Ban N.C. i in., *Diverse fisheries require diverse solutions*, "Science" 2009, 323.
- Berkowska E., *Wspólna polityka rybołówstwa*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa 2011.
- Copeland B.R., Taylor S.M., *Trade, tragedy, and the commons*, "American Economic Review" 2009, vol. 99(3).
- Costello C. i in., *Can catch shares prevent fisheries collapse?*, "Science" 2008, 321.
- Daniels B., *Emerging commons and tragic institutions*, "Environmental Law" 2007, vol. 37.
- Festa D., Regas D., Boomhower J., *Sharing the catch, conserving the fish*, "Issues in Science and Technology", Winter 2008.
- Grafton R.Q. i in., *Incentive-based approaches to sustainable fisheries*, "Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences" 2006, 63.
- Hardin G., *The tragedy of the commons*, "Science" 1968, 162.
- Jakubowski R.M., *Zawodności państwa w rozwiązywaniu problemu dóbr wspólnych – na przykładzie Wspólnej Polityki Rybołówstwa Unii Europejskiej*, „Ekonomia i Prawo”, t. VI (2), Wydawnictwo UMK, Toruń 2010.
- Jakubowski R.M., Kuśmierczyk P., *Wytwarzanie dóbr publicznych a problem „jazdy na gapę”*, „Ekonomia i Prawo”, t. III (1), Wydawnictwo UMK, Toruń 2007.
- Lloyd W.F., *Two Lectures on the Checks to Population*, Oxford University Press, Oxford 1833.

²⁹ W lutym 2013 r. Parlament Europejski poparł zaproponowany przez Komisję projekt reformy WPRyb. Planuje się, by od roku 2015 państwa UE były zobowiązane do zrównoważonej polityki połowów, umożliwiającej odradzanie się zasobów rybnych.

³⁰ Dane podawane przez Komisję Europejską – http://ec.europa.eu/fisheries/reform/docs/tfc_pl.pdf.

- Myers R.A., Worm B., *Rapid worldwide depletion of predatory fish communities*, "Nature", 15 May 2003, 423.
- Newell R.G, Sanchirico J.N., Kerr S., *Fishing quota markets*, "Journal of Environmental Economics and Management" 2005, 49.
- Smith T., Gibbs M., Smith D., *Fishing for more effective incentives*, "Science" 2009, 323.
- Worm B. i in., *Impacts of biodiversity loss on ocean ecosystem services*, "Science" 2006, 314.
- Wspólna Polityka Rybołówstwa* (materiały dla dziennikarzy udostępniane na portalu eu4journalists), <http://www.eu4journalists.eu/index.php/dossiers/polish/C8/35/> (dostęp: 20.07 2013).
- Wójcik Ł., *Ryba psuje się od Unii*, „Przekrój” 2009, nr 20.
- Zielona Księga. Reforma wspólnej polityki rybołówstwa, Raport Komisji Wspólnot Europejskich, Bruksela 2009.

THE EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS OF THE COMMON FISHERIES POLICY OF THE EUROPEAN UNION IN THE CONTEXT OF THE OVERFISHING PROBLEM. AN INSTITUTIONAL PERSPECTIVE

Summary: In 1968 in the magazine "Science" a biologist G. Hardin presented the problem of "the tragedy of commons" in relation to the over-exploitation of natural goods [Hardin, p. 162], as a result of which a substantial part of them could be irrevocably destroyed. This article discusses these issues on the example of more and more frequent collapses of European marine fisheries. The Common Fisheries Policy (CFP) has been carried out by the European Union basically since the 70s of the twentieth century. The main objective of the CFP is providing long-term sustainable fishing and hence preventing the collapse of European fisheries. So far the CFP has been mainly based on setting catch limits – so called TACs – and then allocating TACs to the particular EU member states.

The purpose of this article is to formulate answers to the two following questions:

1. Is the current CFP (as well as the adopted institutional arrangements) adequately matched, ie. does it effectively counteract the problem of overfishing?
2. If not, what solutions can increase the efficiency of management of marine fish resources, through eliminating (or at least delaying) the problem of more and more common collapse of European fisheries?

The first part of this article presents some predictions derived from the neoclassical theory of public goods. In this part there are explanations of the mechanism of overfishing as a result of the lack of adequate incentives to reduce fishing. Afterwards, the Common Fisheries Policy of EU (and its subsequent reforms) is analyzed in more detail. In particular, the highly technocratic nature of this policy is shown. In addition, the ineffectiveness of the CFP (in its present form) is demonstrated, as evidenced by the following data:

- approximately 88% of fish stocks in European waters are overfished (the world average is around 25%) and about 30% of them have exceeded the level enabling the rebirth of stocks (so they are practically run-down);
- the majority of EU fishing fleets is too big (it is estimated that in some cases up to 80%) and unprofitable or operates at breakeven. The EU fleets overcapacity is driving overfishing.

The last part of the work shows the meta-analysis of 11.135 commercial fisheries worldwide [Costello et al. 2008]. This analysis gives empirical evidence that more effective

solution would be to introduce individual transferable quotas (ITQs) as a basic tool of fisheries management systems. In the conclusions these assertions are supported by the selected practical experiences from European fisheries. These experiences also show that the implementation of ITQs reduces the size of the fishing fleets, increases their profitability, reduces the problem of overfishing and thus more effectively prevents the collapse of fisheries. The paper concludes that the inefficiency of the CFP results from:

- technocratic central planning system, which is vulnerable to lobbying and to the implementation of particularistic interests of the member states, and not focused on the long-term sustainability of fishing;
- weakness of the institutional incentives causing low liability of fleets for existing fish resources.

Keywords: collapse of fisheries, EU fishing policy, efficiency, transferable fishing quotas.