

Piotr Nowaczyk¹

Katedra Marketingu,

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

Możliwości poprawy sytuacji polskiej floty rybackiej w oparciu o międzynarodowe doświadczenia w stosowaniu Zbywalnych Koncesji Połowowych

Possibilities of improving the situation of the Polish fishing fleet based on international experience in the use of Transferable Fishing Concessions

Synopsis. Po znacznej redukcji floty rybackiej polskie rybołówstwo nadal boryka się z wieloma problemami. Najważniejszymi z nich są: niewykorzystany limit połowowy na dorsza, niska rentowność działalności, przestarzała i mało konkurencyjna flota rybacka oraz marnotrawienie zasobów.

Zbywalne Koncesje Połowowe (ZKP) są jednym z wielu mechanizmów regulujących wielkość nakładu połowowego. W europejskim rybołówstwie na szeroką skalę ZKP wprowadziły Islandia, Dania, Szwecja oraz Estonia. Przyniosły one wiele korzyści dla ich rybołówstwa. Jednakże bardziej liberalne przepisy regulujące ZKP w rybołówstwie islandzkim doprowadziły do wielu negatywnych konsekwencji. Najważniejsze z nich to: nadmierna koncentracja połowów, utrata częściowej kontroli nad ZKP oraz marginalizacja rybołówstwa przybrzeżnego.

Poprawa sytuacji polskiego rybołówstwa może nastąpić po wprowadzeniu do niego Zbywalnych Koncesji Połowowych. Warto więc rozważyć możliwość ich zastosowania.

Słowa kluczowe: polska flota rybacka, zbywalne koncesje połowowe, poprawa funkcjonowania floty rybackiej

Abstract. As the fishing fleet has been substantially reduced, Polish fishery still struggles with many issues, the most crucial of which are: unused cod fishing quotas, low profitability, obsolete and relatively uncompetitive fishing fleet, and the wasting of resources.

Transferable Fishing Concessions (TFC) might be just the solution for the Polish fishery. They are one of the many mechanisms regulating the amount of fishing effort. In European fishery, TFC have been introduced on a large scale in Iceland, Denmark, Sweden and Estonia, and they proved very beneficial for the fishing industry. However, in the case of Iceland basing the TFC system on regulations which were too liberal, brought adverse consequences, such as: excessive concentration of catch, loss of partial control over the TFC, and marginalization of coastal fishery.

TFC could contribute to the improvement in the situation of the Polish fishery, which is why their introduction should be taken into consideration.

Key words: Polish fishing fleet, transferable fishing concessions, improvement in the functioning of the fishing fleet

Wprowadzenie

Nadmierna eksploatacja zasobów żywych w wodach morskich Unii Europejskiej, przyczynia się do ich ograniczenia. Jest ona następstwem nadmiernego potencjału

¹ Dr, e-mail: piotr.nowaczyk@zut.edu.pl

połowowego, tj. wielkości floty oraz jej możliwości połowowych. W celu niedopuszczenia do nadmiernego przełowienia zasobów i w konsekwencji zaniku poszczególnych gatunków ryb, wprowadza się liczne restrykcje w dostępie do łowisk. Za utracone w ich wyniku dochody wypłacane są rybakom rekompensaty. Próby rozwiązania problemu nadmiernej zdolności połowowej poprzez kasacje statków rybackich, także nie przynoszą zadowalających efektów. Pochłaniają one przy tym coraz większe sumy ze środków budżetu Unii Europejskiej [Markus 2010].

Hojne subsydiowanie rybołówstwa zniekształca działanie mechanizmów rynkowych. Część armatorów pozostaje w zawodzie głównie dla szerokiego strumienia środków publicznych. Nie do końca zainteresowani są działalnością połowową. Dla pozostałych ograniczenia w połowach zmniejszają dochody, których nie są w stanie zrekomensować subsydia [Safader 2013].

Wyznaczanie kwot połowowych dla jednostek rybackich w krótkich okresach czasu, rodzi niepewność oraz powoduje zmniejszenie stabilności prowadzenia działalności. To z kolei rzutuje na skłonność armatorów do inwestycji mających na celu odnowienie i unowocześnienie floty rybackiej. Zmniejsza także odpowiedzialność za zasoby. W sytuacji ograniczonej ich wielkości, rybacy próbują wykorzystać przyznane kwoty połowowe w sposób nie zawsze zgodny z prawem.

Niemożliwość swobodnej wymiany kwotami połowowymi, charakteryzująca dotychczasowy system, przyczynia się do marnotrawstwa zasobów. Przekroczenie kwot połowowych lub przyłów gatunków, na które armator nie ma koncesji połowowej, uniemożliwia gospodarce ich wykorzystanie. Część z zasobów, charakteryzująca się niskim wskaźnikiem przeżywalności, wyrzucana jest do morza jako martwe organizmy [Damanaki 2012].

W polskim rybołówstwie występują podobne problemy. Co prawda, polska flota rybacka została w znacznym stopniu zredukowana, jednakże niedostateczna kontrola nad tym procesem, doprowadziła do zachwiania jej strukturą. W połączeniu ze sztywnym mechanizmem zarządzania kwotami połowowymi, skutkowało to niewykorzystaniem części przyznanych Polsce limitów połowowych. Problemem okazała się także niska rentowność działalności oraz związane z nią małe nakłady inwestycyjne [Nowaczyk 2013].

Receptą na rozwiązanie licznych problemów nękających polskie rybołówstwo może być wprowadzenie do niego mechanizmu Zbywalnych Koncesji Połowowych (ZKP). Miały być one jednym z elementów zreformowanej Wspólnej Polityki Rybackiej UE [Reforma 2013]. Ostateczna decyzja o ich wprowadzeniu zależeć będzie od poszczególnych państw członkowskich.

Głównym celem artykułu jest wskazanie możliwości rozwiązania najważniejszych problemów polskiej floty rybackiej za pomocą ZKP. Dodatkowo ocena ich skuteczności zostanie prześledzona przez pryzmat doświadczeń państw, które wprowadziły go do swojego rybołówstwa.

Poruszana w pracy problematyka jest aktualna oraz niezmiernie ważna. Możliwość wprowadzenia ZKP do polskiego rybołówstwa budzi wiele wątpliwości oraz obaw. Opinie w środowisku rybackim, dotyczące oceny jego skuteczności, są niejednoznaczne. Ponadto, jest to mechanizm stosunkowo nowy, a doświadczenia państw związane z jego stosowaniem diametralnie różne. Występuje wiele jego wariantów dostosowanych do specyfiki akwenów morskich.

Literatura przedmiotu opisująca rolę ZKP w zarządzaniu rybołówstwem jest skromna. Badania są niekompletne i wymagają uzupełnienia. Występuje luka w wiedzy.

W artykule wyodrębniono zakres rzeczowy, czasowy oraz terytorialny. Zakres rzeczowy nawiązuje do głównych problemów polskiej floty rybackiej oraz możliwości ich rozwiązania za pomocą ZKP. Problemami tymi są: nadmierna zdolność połowowa floty rybackiej [Karnicki 2014], niewłaściwa jej struktura, wysoki stopień zdekapitalizowania oraz niepełne wykorzystywanie limitów połowowych [Agurre Fortunic 2012], niska dochodowość połowów [Kuzebski 2014] oraz przyłów i będące jego efektem marnotrawstwo zasobów [Radtko 2006].

Zakres terytorialny obejmuje obszary morskie, na których realizowane jest polskie rybołówstwo, tj. wody Morza Bałtyckiego. W artykule zostaną także uwzględnione obszary morskie krajów, które wprowadziły u siebie mechanizm ZKP. Są nimi Islandia, Dania, Szwecja oraz Estonia. Posiadają one bogate doświadczenie w zarządzaniu rybołówstwem za pomocą ZKP. Równocześnie skuteczność ich stosowania w badanych krajach jest zróżnicowana.

Natomiast zakres czasowy obejmuje lata 2004-2013. Polska, od chwili przystąpienia do Unii Europejskiej zobowiązana jest przestrzegać zasad Wspólnej Polityki Rybackiej. Od tego momentu nieprzerwanie trwa proces restrukturyzacji polskiego sektora rybackiego. Z kolei próba określenia znaczenia ZKP, wybiega w przyszłość i wychodzi naprzeciw problemom polskiej floty rybackiej.

Artykuł składa się ze wstępu, zakończenia oraz z trzech części. W pierwszej z nich zostały omówione główne problemy polskiego rybołówstwa. W kolejnej części zawarto ogólne informacje na temat Zbywalnych Koncesji Połowowych oraz zestawiono doświadczenia krajów w ich stosowaniu. W ostatniej części przedstawiono możliwości poprawy sytuacji w polskim rybołówstwie po ewentualnym wprowadzeniu ZKP. Zwrócono w niej także uwagę na potencjalne zagrożenia płynące ze strony ZKP.

Praca bazuje na wtórnych źródłach informacji (literaturze przedmiotu – polsko- oraz angielskojęzycznej, czasopiśmie, aktach prawnych, źródłach internetowych).

Główne problemy polskiego rybołówstwa

Jednym z głównych problemów polskiego rybołówstwa bałtyckiego w przededniu integracji z Unią Europejską, był nadmierny potencjał połowowy w stosunku do zmniejszających się zasobów ryb. Rozpoczęty w 2004 roku proces złomowania jednostek rybackich, przyczynił się do zmniejszenia ich liczebności o przeszło 40% w 2013 roku. Wydaje się, że najbardziej uniwersalna flota rybacka, specjalizująca się w połowach wszystkich głównych gatunków ryb², została dostosowana do wielkości zasobów. Wycofano z eksploatacji znaczną część dużych jednostek rybackich, które stanowiły rdzeń polskiego rybołówstwa. Omawiany segment floty rybackiej, został najbardziej dotknięty redukcją.

Jeśli chodzi o potencjał do połowów dorszy - mniejsze jednostki rybackie - to ocena głębokości jego redukcji budzi wśród ekspertów wiele wątpliwości. Natomiast bez wątpienia, największym problemem w połowach tego gatunku ryby, było zmniejszające się w ostatnich latach wykorzystanie limitu połowowego (tab. 1.)³. Jedną z jego przyczyn był

² W polskim rybołówstwie bałtyckim głównymi gatunkami ryb są: szprot, śledź, dorsz oraz łosoś.

³ Należy zaznaczyć, że wysokość wykorzystania limitu połowowego powinna być liczona w oparciu o wysokość kwot połowowych po wymianach międzynarodowych.

nieprawidłowy podział kwot połowowych [Pieńkowska i Kuzebki 2013]. Dla jednych jednostek, szczególnie mniejszych, były one zbyt duże w stosunku do możliwości połowowych. Było to z kolei konsekwencją niewłaściwej redukcji floty rybackiej. Jak już wspomniano, z eksploatacji wycofano w głównej mierze jednostki rybackie o największych możliwościach połowowych. Natomiast barierą uniemożliwiającą zwiększenie potencjału połowowego segmentu mniejszych jednostek rybackich, były ograniczone środki na ich modernizację. Jednakże w ostatnich latach i one nie wykorzystywały w pełni swoich możliwości połowowych. Powodem była niska rentowność połowów, będąca głównie następstwem spadku cen na dorsze oraz wzrostu kosztów działalności. Z kolei spadek cen był wymuszony nadpodażą dorszy na rynku światowym w sytuacji intensywnego wzrostu jego importu. Nie bez znaczenia była także ich gorsza kondycja, wynikająca ze zbyt małej populacji szprotów i śledzi, które są naturalnym pokarmem dorszy⁴.

Tabela 1. Limity połowowe (tys. ton), połowy (tys. ton) oraz wykorzystanie limitu połowowego (%) na główne gatunki ryb przez polską flotę rybacką w latach 2004-2013

Table 1. Fishing quotas (thousands of tons), catches (thousands of tons), and the use of fishing quotas (%) to main species of fish for cod by the Polish fishing fleet in the years 2004-2013

Gatunki ryb	Lata										
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Dorsze	Limit połowowy	15,8	13,4	16,0	14,1	12,1	11,9	14,0	15,4	21,9	20,7
	Połowy	15,1	12,8	15,1	10,9	10,2	11,1	12,1	11,9	14,8	12,5
	Wykorzystanie limitu	96,0	95,0	94,4	77,3	84,0	94,0	87,0	77,0	67,6	60,2
Szproty	Limit połowowy	110,9	138,3	120,6	129,4	141,5	109,6	107,5	83,7	66,1	76,7
	Połowy	96,7	74,4	55,9	59,3	55,4	84,2	58,8	56,5	63,1	80,1
	Wykorzystanie limitu	87,2	53,8	46,4	45,8	39,2	76,8	54,7	67,5	95,4	105,6
Śledzie	Limit połowowy	28,9	33,8	34,8	39,5	44,5	40,4	33,5	29,9	22,3	23,9
	Połowy	28,4	21,8	20,7	22,1	17,1	22,5	22,7	29,9	27,1	23,6
	Wykorzystanie limitu	98,3	64,5	59,5	55,9	38,5	55,7	67,9	100,0	121,9	98,5
Łososie	Limit połowowy	28,4	28,4	28,4	27,0	22,9	19,5	18,5	15,7	7,7	5,1
	Połowy	16,5	21,9	21,3	18,0	8,6	9,9	9,2	6,1	5,8	5,3
	Wykorzystanie limitu	58,1	77,1	75,0	66,7	37,7	50,8	49,9	38,8	75,3	104,3

Objaśnienie: Wykorzystanie limitu – relacja połowów do przyznanego limitu połowowego wyrażona w %.

Źródło: [Kuzebki 2009, 2011, 2014: Krajowa produkcja ryb i owoców morza. Rynek ryb. Stan i perspektywy, IERiGŻ, nr 9, nr 15, nr 21, s. 13, 15, 19], obliczenia własne.

Zmniejszająca się dochodowość połowów dorszy była częściowo rekompensowana przez środki unijne. Przyznawane były one armatorom za tymczasowe zaprzestanie połowów w celu ochrony zasobów [Kuzebki 2013]. Zmniejszyły one jednak motywację armatorów do rezygnacji z zawodu. W niektórych przypadkach nastąpiło wręcz zwiększenie liczebności mniejszych jednostek rybackich. Wszystkie opisane czynniki spowodowały, że część ryb możliwych do odłowienia pozostała w morzu.

⁴Zmniejszające się zasoby ryb pelagicznych, szczególnie szprotów, jest konsekwencją ich intensywnych połowów przez jednostki rybackie o dużych możliwościach połowowych. Wykorzystywane są one przez przemysł (pasza dla zwierząt), którego wysoka dynamika wzrostu, podnosi ceny ryb pelagicznych.

W przypadku natomiast większych jednostek rybackich, kwoty połowowe na dorsze były zbyt małe. Nie wykorzystywały one swojego potencjału połowowego. A to z kolei przyczyniało się do zmniejszenia rentowności ich działalności. Ponadto, wzrost opłacalności połowów ryb pelagicznych spowodował zwiększenie zainteresowania tym gatunkiem ryb. Odbiło się to kosztem połowów dorszy.

W ostatnich kilku latach w polskim rybołówstwie można było zaobserwować wzrost wykorzystania limitów na połowy ryb pelagicznych. Ta nietypowa sytuacja była konsekwencją coraz mniejszych limitów połowowych przyznawanych Polsce, w połączeniu ze wzrostem zainteresowania połowami ryb pelagicznych⁵. Mniejsze limity połowowe wynikały z ich ograniczonych zasobów. Natomiast zwiększające się połowy były następstwem poprawy relacji cenowej względem połowów dorszy. Spowodowało to, jak już wcześniej wspomniano, przesunięcie części floty rybackiej do połowów ryb pelagicznych. Nie bez znaczenia była modernizacja floty pelagicznej oraz portów rybackich ułatwiająca magazynowanie oraz wyladunek połowów. Także zbliżająca się perspektywa wprowadzenia kwot połowowych na ryby pelagiczne dodatkowo zwiększyła ich połowy. Bazą dla nich miały być połowy z lat poprzednich.

W okresie badawczym drastycznie zmniejszyły się limity na połowy łososia. Przy tym połowy wykazywały duże wahania. Jednakże ich wyraźny regres nastąpił w 2008 roku. Był on następstwem wprowadzenia przez ustawodawstwo unijne zakazu połowu łososi za pomocą narzędzi wykorzystywanych dotychczas przez polskie jednostki rybackie [Portal Morski...2008]⁶. Inną przyczyną było wspomniane już ograniczenie możliwości połowowych polskiej floty rybackiej na skutek jej głębokiej redukcji. Wraz ze zmianą prawa zaczęło się zmniejszać wykorzystanie limitu połowowego na łososia. Jego wzrost w latach 2012-2013 był już tylko konsekwencją dalszego ograniczania przyznawanych polskiemu rybołówstwu limitów połowowych.

Kwoty połowowe w polskim rybołówstwie przyznawane są na okresy jednoroczne. Przy tym ich wielkość w poszczególnych latach może być zróżnicowana. Rodzi to niepewność co do opłacalności połowowych. Odbija się to z kolei negatywnie na wielkości nakładów inwestycyjnych. Przez to polska flota, na tle unijnej, jest przestarzała i mało konkurencyjna.

Wyznaczanie kwot połowowych w okresach jednorocznych powodowało, że niektóre jednostki rybackie, chcąc nie dopuścić do ich niewykorzystania, mogły łamać prawo i poławiać osobniki niewymiarowe. To z kolei może przyczyniać się w przyszłości do zmniejszenia, i tak już ograniczonych, zasobów ryb.

Do sieci rybackich dostają się także ryby na połów których armator nie posiadał pozwolenia lub wykorzystał przyznaną mu już kwotę połowową. Wyrzucane były one z powrotem do morza. Część z nich, charakteryzująca się niską przeżywalnością, ginęła. Choć w polskim rybołówstwie bałtyckim przyłów jest relatywnie niewielki, to w sytuacji ograniczonych zasobów warto dążyć do jego zmniejszenia lub wykorzystania.

⁵ Z reguły limity połowowe na ryby pelagiczne nie były w pełni wykorzystywane przez polską flotę rybacką. Sytuacja zaczęła się zmieniać w ostatnich kilku latach. W konsekwencji nadmiernej eksploatacji ryb pelagicznych, zaczęto wprowadzać zakazy ich połowów. Doprowadziło to, do wprowadzenia na ich połowy kwot połowowych od 2014 roku.

⁶ Od 2008 roku Komisja Europejska wprowadziła zakaz stosowania pławnic (głównego narzędzia połowowego) do połowów łososi.

Ogólne informacje na temat Zbywalnych Koncesji Połowowych oraz doświadczenia krajów w ich stosowaniu

Zbywalne Koncesje Połowowe są jednym z wielu mechanizmów regulujących wielkość potencjału połowowego. Jednak nie mogą być jedynym sposobem ochrony zasobów. Aby przynosiły zamierzone efekty, muszą być stosowane równocześnie z innymi mechanizmami służącymi zarządzaniu rybołówstwem. W przeciwieństwie do obecnie stosowanych, ZKP bardziej sprawdzają się w warunkach funkcjonowania wolnego rynku. Muszą przy tym być dostosowane do specyfiki poszczególnych akwenów morskich. W związku z tym występuje wiele alternatywnych rozwiązań. Inną charakterystyczną cechą ZKP jest perspektywa czasowa. Kwoty połowowe są przyznawane na dłuższe okresy [Karnicki 2009]⁷ lub bezterminowo. Niewątpliwie zwiększa to przewidywalność działalności, ze wszystkimi pozytywnymi następstwami z tym związanymi. Są one przy tym zbywalne - można je sprzedać, wydzierżawić lub mogą być przedmiotem zastawu. Mogą jednak towarzyszyć temu pewne ograniczenia⁸. Elastyczność wymiany kwotami połowowymi umożliwia lepsze dostosowanie wielkości połowów do potencjału połowowego jednostek.

Niezbędnym warunkiem prawidłowego funkcjonowania ZKP jest skupianie się armatorów rybackich w Organizacjach Producentkich lub grupach rybackich. Ułatwia to wymianę określonych kwot połowowych pomiędzy zainteresowanymi armatorami. Ogranicza to przyłów i w konsekwencji zmniejsza ilość odrzutów. Zapobiega więc marnotrawieniu rzadkich zasobów.

Omawiany mechanizm zarządzania rybołówstwem nie zmniejsza krajowego nakładu połowowego, mierzonego np. liczbą jednostek rybackich. Mogą one być sprzedane, a otrzymane środki przeznaczone na zakup nowych jednostek lub modernizację pozostałych w eksploatacji. Zbycie jednostki nie musi oznaczać sprzedaży nakładu połowowego. Może być on przekazany innym jednostkom i tym samym zwiększyć rentowność ich połowów.

Pomimo, iż ZKP stanowią dość nowatorski mechanizm kontroli nakładu połowowego⁹, w 2012 roku stosowały go już 38 państw na świecie, w tym 13 unijnych [Drażek 2012]. W basenie Morze Bałtyckiego obowiązywały w Danii, Szwecji, Łotwie, Estonii, Finlandii i Niemczech.

Tabela 2 przedstawia charakterystykę ZKP w krajach, które na masową skalę wprowadziły je do swojego rybołówstwa, tj. Islandii, Danii, Szwecji i Estonii. Koncesje przyznawane były tam na gatunków ryb, które występują także w polskim rybołówstwie bałtyckim, tj. dorsze, śledzie, szproty oraz łososie. Przy ewentualnym wprowadzeniu ZKP do polskiego rybołówstwa, możliwe będzie więc korzystanie z licznych doświadczeń. Rybołówstwo badanych krajów charakteryzowało się nadmiernym potencjałem połowowym, niską rentownością oraz niskimi nakładami na modernizację floty rybackiej. Wymienione problemy leżały u podstaw wprowadzenia mechanizmu Zbywalnych Praw Połowowych [Waldo, Berndt i in. 2013]. Zostały one w badanych krajach oparte na

⁷Komisja Europejska w projekcie reformy Wspólnej Polityki Rybackiej na lata 2014-2020, zaproponowała 15-letnie okresy obowiązywania koncesji połowowych. Wydaje się, że były one zbyt długie, chociażby ze względu na ich dużą nowość i związane z tym ryzyko ich stosowania.

⁸Ograniczenia w obrocie ZKP są przedmiotem następnej części artykułu.

⁹Po raz pierwszy ZKP wprowadzono do rybołówstwa w Islandii w roku 1984. Była ona więc pionierem w ich stosowaniu.

różnych założeniach. Niemniej w Danii, Szwecji oraz w Estonii między ZKP występuje wiele podobieństw. Różnią się one natomiast od ZKP stosowanych w rybołówstwie islandzkim, gdzie przyniosły one zdecydowanie mniej pozytywnych efektów [Wiadomości...2010].

Tabela 2. Charakterystyka oraz efekty ZKP w rybołówstwie Islandii, Danii, Szwecji oraz Estonii
Table 2. Characteristic and effects of the TFC in Iceland, Denmark, Sweden and Estonia

Cecha ZKP oraz ich efekty	Nazwa kraju			
	Islandia	Dania	Szwecja	Estonia
Okres obowiązywania	bezterminowy	ograniczony - 8 lat	roczny	roczny
Możliwość obrotu	nieograniczona	ograniczona (zgoda rządu)	ograniczona (zgoda rządu)	ograniczony (zgoda rządu)
Segmentacja floty	nie wprowadzona	wprowadzona rozbudowana	wprowadzona rozbudowana	wprowadzona mniej rozbudowana
Rybołówstwo przybrzeżne	niewystarczająca ochrona	ochrona objęte ZKP	ochrona ogólna kwota	ochrona system mieszany
Koncentracja ^a	nieograniczona	ograniczona	ograniczona	ograniczona
Wielkość floty	redukcja	redukcja	redukcja	redukcja
Rentowność	wzrost	wzrost	wzrost	wzrost
Odnowienie oraz modernizacja floty	poprawa	poprawa	poprawa	poprawa
Bezrobocie	wzrost	wzrost	wzrost	wzrost
Odrzuty	zmniejszenie	zmniejszenie	zmniejszenie	zmniejszenie
Odbudowa zasobów	brak poprawy	częściowa	częściowa	częściowa

Objaśnienie: Koncentracja ^a - górne granice koncentracji ZKP w rybołówstwie duńskim, szwedzkim oraz estońskim zróżnicowane.

Źródło: [Wiadomości...2010; ITQ...2013, Waldo i Paulrud 2012; Popescu 2010; MRAG Consortium...2000], opracowanie własne.

Na Zbywalne Koncesje Połowowe w Islandii nałożono mniejszą ilość ograniczeń. Obowiązują one bezterminowo. Utrudniało to więc ewentualne ich modyfikacje. Nie wprowadzono żadnych ograniczeń w obrocie ZKP. Przy braku segmentacji floty mającej na celu ochronę zagrożonych rodzajów rybołówstwa, skutkowało to dalszą ich marginalizacją. Rybołówstwo przybrzeżne-słabe ekonomicznie, ale będące gwarancją zachowania walorów kulturowych, prowadzące połowy w najbardziej odpowiedzialny sposób i ważne dla lokalnej społeczności-nie było należycie chronione.

Dalszą konsekwencją pełnej swobody w obrocie ZKP, była ich nadmierna koncentracja, co zwiększało monopolizację rynku, ze szkodą dla konsumentów. Nie zawsze stawały się one własnością środowiska rybackiego. Były one często przedmiotem spekulacji. Możliwość nabywania ZKP przez podmioty zagraniczne groziło utratą narodowej kwoty połowowej.

Na innych założeniach zostały oparte ZKP w krajach basenu Morza Bałtyckiego [MRAG Consortium...2009]. Wprowadzono czasowe ograniczenia ich obowiązywania¹⁰. Z tą różnicą, że w Szwecji i w Estonii kwoty połowowe przyznawane były na okresy

¹⁰ Zbywalne Koncesje Połowowe obowiązują w Danii od 2007, w Szwecji od 2009, a w Estonii od 2005 roku.

roczne, a ich wielkość uzależniona była od połowów z trzech ostatnich lat. Natomiast w Danii wyznaczono 8. letni horyzont czasowy. Krótsze okresy pozwalały na szybsze korygowanie ewentualnych nieprawidłowości, jednak zmniejszały stabilność prowadzenia działalności. W rybołówstwie tych krajów wprowadzono liczne ograniczenia utrudniające obrót ZKP, co przy segmentacji floty, chroniło wszystkie rodzaje rybołówstwa. W przypadku Danii oraz Szwecji (ze względu na rozmiary rybołówstwa) segmentacja była bardziej rozbudowana. Jeśli chodzi o obrót ZKP, to był on dozwolony za zgodą władz rybackich państwa. Zapobiegało to nadmiernej koncentracji ZKP, której górne granice były odmienne w badanych krajach¹¹. Ponadto, przepisy uniemożliwiały wyprowadzenie kwot połowowych poza granice omawianych państw basenu Morza Bałtyckiego. Przy tym, pierwszeństwo w ich zakupie posiadają grupy rybaków lub Organizacje Rybackie, wewnątrz których możliwa była ich swobodna wymiana.

W omawianych krajach basenu Morza Bałtyckiego pod szczególną ochroną znajdowało się rybołówstwo przybrzeżne. W Danii było ono objęte ZKP. Jednakże nie można było ich wyprowadzać poza sektor. Natomiast dozwolony był ich zakup z innych segmentów floty. W Szwecji rybołówstwo przybrzeżne było wyłączone z mechanizmu ZKP. Przydzielona była mu jednak ogólna kwota połowowa [Popescu 2010]. W Estonii występował wariant mieszany – ze ZKP oraz ogólną kwotą połowową.

W przypadkach wszystkich badanych krajów ZKP przyniosły wiele korzyści [Waldo i Paulrud 2012]. Wielkość floty została zredukowana. Pozytywną jej konsekwencją był wzrost rentowności połowów, dzięki której dokonano odnowienia i zmodernizowania floty rybackiej. Natomiast negatywnym następstwem redukcji floty rybackiej był wzrost bezrobocia w sektorze rybackim, który obejmował: flotę rybacką, podmioty świadczące dla niej usługi oraz porty i przystanie rybackie [Dunin-Kwinta 2000]. Jednakże zmiany w rybołówstwie były nieuniknione. Przy tym ekonomiczne skutki jego subsydiowania (które nie przynosiło w przeszłości oczekiwanych efektów), byłoby jeszcze wyższe [Budnikowski 2006].

Swobodna wymiana ZKP zmniejszyła wielkość odrzutów, ograniczając marnotrawstwo połowów. Dodatkowo w rybołówstwie państw Morza Bałtyckiego doszło do częściowej poprawy stanu zasobów, w przeciwieństwie do rybołówstwa islandzkiego. Jednakże wpływ na to mogły mieć inne okoliczności, np.: wprowadzenie przez Unię Europejską, których członkami były badane kraje Morza Bałtyckiego, wieloletniego planu odbudowy zasobów.

Możliwości poprawy sytuacji w polskim rybołówstwie po wprowadzeniu Zbywalnych Koncesji Połowowych

Zbywalne Koncesje Połowowe w polskim rybołówstwie mogłyby obejmować wszystkie podstawowe gatunki ryb lub tylko wybrane. Wydaje się, że z największymi problemami borykają się jednostki rybackie specjalizujące się w połowach dorszy. Więc w pierwszej kolejności ten segment floty powinien być objęty ZKP. Jednakże

¹¹ I tak na przykład w Szwecji pojedynczy armator nie mógł dysponować kwotą połowową wyższą, aniżeli 10% krajowego limitu połowowego. W Estonii w posiadaniu kilku jednostek rybackich nie może znajdować się więcej, aniżeli 85% praw do połowów.

doświadczenia badanych krajów dowodzą, że korzyści w stosowaniu ZKP odnosi cała flota rybacka.

Podstawowym zadaniem ZKP jest dostosowanie potencjału połowowego do dostępnych zasobów. Jednakże w polskim rybołówstwie większym problemem jest raczej struktura połowów, a ściślej mówiąc, zmniejszający się stopień wykorzystania limitów połowowych na dorsza. W sytuacji ograniczania subsydiowania rybołówstwa część armatorów charakteryzujących się niską rentownością, nie zainteresowanych zawodem, ani rozwojem, mogłaby się zdecydować na sprzedaż ZKP armatorom silniejszym ekonomicznie [Karnicki 2013]¹². Pierwszymi środki ze sprzedaży ZKP umożliwiłyby odejście z zawodu. Dodatkowo przydział kwot połowowych uzależniony od ilości połowów dokonywanych w ostatnich latach (lub stopnia jego wykorzystania), mógłby przyspieszyć ich rezygnację z działalności. Taki też kierunek zmian zapowiada nowelizacja ustawy o rybołówstwie [Bierndgarski 2013]. Natomiast dla drugiej grupy armatorów pełne wykorzystanie potencjału połowowego jednostek rybackich, zwiększyłoby rentowność połowów. Większe połowy obniżyłyby koszt jednostkowy działalności. W konsekwencji rybołówstwo stałoby się w większym stopniu samowystarczalne finansowo.

W przypadku całej polskiej floty bałtyckiej, możliwość długoletniego planowania działalności przyczyniłoby się do wzrostu nakładów inwestycyjnych na modernizację jednostek rybackich. Armatorzy znając, chociażby szacunkowe ilości połowów, byłiby bardziej skłonni do unowocześnienia lub zakupu nowych jednostek. Doprowadziłoby to nie tylko do poprawy bezpieczeństwa i higieny pracy, ale także zmniejszenia kosztów eksploatacji. Z kolei poprawiająca się jakość poławianych ryb, umożliwiłaby uzyskanie za nie wyższej ceny.

Następną konsekwencją ZKP byłaby większa elastyczność połowów. Niewykorzystana w jednym roku kwota połowowa, mogłaby być zrealizowana w następnym. W przeciwnej sytuacji, przekroczenie dopuszczalnej kwoty połowowej uszczupliłoby połowy w następnym roku. Dodatkowo wspólne rozliczanie kwot połowowych przez armatorów skupionych w Organizacjach Producentkich, przyczyniłoby się do lepszego zarządzania nimi. Ograniczyłyby to wielkość odrzutów, czyli marnotrawstwo ograniczonych zasobów ryb. Jest to tym ważniejsze, iż zreformowana WPR zakłada, że od 2015 roku na wodach Bałtyku przyłów ma być dostarczany na ląd i wliczany do kwoty połowowej armatorów jednostek rybackich.

Zbywalne Koncesje Połowowe mogą przyczynić się w polskim rybołówstwie do dalszego zmniejszenia liczby jednostek połowowych, szczególnie specjalizujących się w połowach dorszy. Nie byłoby to jednak trwałe ich wykreślenie z narodowego rejestru, jak to ma miejsce obecnie¹³. Może to mieć szczególne znaczenie w sytuacji zwiększenia zasobów ryb bałtyckich. Wprowadzenie ZKP do rybołówstwa zapewniłoby rezerwę mocy

¹² W polskim rybołówstwie bałtyckim występuje możliwość obrotu kwotami połowowymi. Jednakże dotyczy ona okresów jednorocznych (na takie są one przyznawane) oraz wymaga zgody ministra właściwego d.s. rybołówstwa bałtyckiego, podjętej po konsultacji ze środowiskiem rybackim. Opisana procedura jest niejednokrotnie czasochłonna, co zniechęca od jej podejmowania. Przy tym przekazanie części lub całości kwoty połowowej może dla armatora skutkować zmniejszeniem jej wielkości w następnych latach. Pomimo to, armatorzy często z takiej możliwości korzystają. Dla przykładu, w 2012 roku, obrót kwotami połowowymi na dorsza wyniósł ok. 2,5 tys. ton. Oczywiście w większości przypadków nie dokonano tego bezinteresownie. Przy tym sprzedającymi byli najczęściej armatorzy mniejszych jednostek, a kupującymi właściciele większych statków rybackich. Opisany transfer kwotami połowowymi, potwierdza tylko niewłaściwy sposób ich przyznawania przez ministerstwo.

¹³ W miejsce jednostek rybackich wycofywanych z eksploatacji za pośrednictwem środków unijnych, nie można wprowadzić nowych. Jest to więc trwałe zmniejszenie narodowego potencjału połowowego.

połowowych, która mogłaby być wykorzystana w okresie wzrostu zasobów [Błady i Netzel 2005].

Zwyczajnym Koncesjom Połowowym mogą także towarzyszyć zagrożenia. Aby ich uniknąć, pierwszy okres obowiązywania ZKP w polskim rybołówstwie należałoby ograniczyć do kilku lat. Byłby on niezbędny dla zdobycia niezbędnych doświadczeń i dokonania ewentualnych korekt.

Należałoby także ograniczyć możliwość swobodnego obrotu ZKP. Zapobiegłoby to nadmiernej ich koncentracji. Jej konsekwencją mogłaby być nadmierna monopolizacja rynku oraz marginalizacja słabszego ekonomicznie rybołówstwa przybrzeżnego. W tym celu należałoby wyznaczyć górną granicę możliwych do odłowienia zasobów ryb przez jednego armatora. Z kolei rybołówstwo przybrzeżne można by wyłączyć z systemu ZKP. W przeciwnym przypadku należałoby zakazać wyprowadzenia ZKP poza sektor. Natomiast sprzedaż ZKP poza kraj, mogłaby być wyjątkowo dopuszczalna tylko w sytuacji, gdyby polska flota rybacka, na skutek zwiększenia zasobów, nie byłaby w stanie odłowić przyznanego jej limitu połowowego [Wiadomości...2011]. Ponadto, aby zminimalizować zjawisko spekulacji oraz zachować kontrolę nad ZKP, obrót nimi ograniczony musiałby być do sektora rybackiego. Wprowadzenie zasady pierwokupu ZKP zapobiegłoby utracie równowagi połowowej pomiędzy segmentami floty rybackiej.

Wspieranie aktywności zawodowej osób tracących pracę w wyniku wprowadzenia ZKP, mogłoby złagodzić skalę bezrobocia. Środki na ten cel zostały zarezerwowane w przyszłym Europejskim Funduszu Morskim i Rybackim [Malkowski 2012].

Reasumując, należy stwierdzić, iż wprowadzenie ZKP do polskiego rybołówstwa mogłoby rozwiązać wiele z jego problemów. Tym bardziej, iż dotychczas stosowane sposoby zarządzania nim nie przynosiły zamierzonych efektów. Wymagałoby to wyeliminowania potencjalnych zagrożeń towarzyszących ZKP. A nabiera to szczególnego znaczenia w obliczu ograniczenia subsydiowania rybołówstwa ze środków publicznych.

Podsumowanie

W okresie 2004-2013 wycofano z eksploatacji przeszło 40% polskiej floty rybackiej. W znacznym stopniu potencjał połowowy został dostosowany do stanu zasobów.

W ostatnich latach największym problemem polskiego rybołówstwa był niewykorzystywany limit połowowy na dorsza. Jeśli chodzi o pozostałe gatunki ryb, to wzrosło zainteresowanie połowami szprotów oraz śledzi oraz zaczął się poprawiać stopień wykorzystania limitu połowowego na łososia.

Niska rentowność połowów dorszy, będąca w dużej mierze następstwem nieprawidłowego podziału kwot połowowych, rekompensowana była przez środki unijne. Obniżały one jednak motywację armatorów, nie zainteresowanych połowami, do rezygnacji z zawodu.

Wyznaczanie kwot połowowych w okresach jednorocznych, zmniejszała stabilność prowadzenia działalności oraz rodziła niepewność. Ograniczało to wielkość nakładów inwestycyjnych na modernizację jednostek rybackich. Polska flota rybacka była przestarzała i mało konkurencyjna. Kwoty jednoroczne przyczyniały się także do marnotrawstwa ograniczonych zasobów ryb.

Zwyczajne Koncesje Połowowe są jednym z wielu mechanizmów regulujących wielkość potencjału połowowego. W ich ramach kwoty połowowe mogą być przyznawane

na dłuższe okresy czasu, co zwiększa przewidywalność działalności. Mogą być przedmiotem obrotu. Stanowią elastyczny mechanizm regulacji połowów, szczególnie gdy armatorzy skupieni są w Organizacjach Producentkich lub innych grupach. Nie powodują trwałego wykreślenia jednostek rybackich z narodowej kwoty połowowej. Bazują w większym stopniu na mechanizmach wolnego rynku. Są niezbędnym elementem zarządzania rybołówstwem w sytuacji ograniczenia czy też pozbawienia go subsydiów.

W rybołówstwie europejskim na szeroką skalę ZKP stosuje Islandia, Dania, Szwecja oraz Estonia. Przyniosły one wiele pozytywnych efektów, szczególnie w rybołówstwie państw basenu Morza Bałtyckiego. Nastąpiła redukcja nadmiernie rozbudowanej floty rybackiej, poprawiła się jej rentowność, została ona odnowiona oraz zmodernizowana. Dzięki ZKP zmniejszyła się wielkość przyłowu, ograniczono więc marnotrawstwo zasobów. Negatywnym następstwem był wzrost bezrobocia. Innymi zagrożeniami płynącymi ze strony ZKP, których nie ustrzegło się szczególnie rybołówstwo islandzkie, było oparcie ich na zbyt liberalnych podstawach. Nieskrępowany obrót ZKP doprowadził do ich nadmiernej koncentracji, czego konsekwencją była monopolizacja rynku, zmarginalizowanie rybołówstwa przybrzeżnego oraz wyprowadzenie części narodowej kwoty połowowej poza kraj.

Wprowadzenie do polskiego rybołówstwa ZKP może poprawić stopień wykorzystania limitów połowowych na dorsza, jednocześnie zmniejszając wielkość floty specjalizującej się w ich połowach. W przypadku całej polskiej floty rybackiej ZKP mogą poprawić rentowność połowów. Z kolei możliwość długoletniego planowania działalności może przyczynić się do jej odnowienia oraz poprawy stanu technicznego. Zbywalne Koncesje Połowowe poprzez rozliczanie kwot połowowych w dłuższych perspektywach czasu oraz możliwość ich wymiany między armatorami, mogą zmniejszyć przyłów. Będzie to tym ważniejsze, iż od 2015 roku, będzie obowiązywał zakaz odrzutów ryb.

Zagrożeniem ze strony ZKP może być nadmierna koncentracja połowów i wynikająca z niej monopolizacja rynku. Można będzie temu przeciwdziałać ustalając górną granicę możliwych do odłowienia ryb przez jednego armatora lub ich grupy. Z kolei ograniczenie obrotu ZKP do sektora rybackiego, podobnie jak zakaz wyprowadzenia ich poza morskie granice kraju, nie dopuści do utraty kontroli nad nimi. Mógłby być on dozwolony tylko w sytuacji niespodziewanego zwiększenia zasobów ryb.

Wyłączenie rybołówstwa przybrzeżnego z ZKP lub zakaz wyprowadzenia ich poza sektor, ochroni go przed marginalizacją. Natomiast wprowadzenie prawa pierwokupu utrzyma równowagę połowową między segmentami floty rybackiej.

Środki z przyszłego EFMiR mogą zmniejszyć negatywny wpływ koncesji połowowych na zatrudnienie w sektorze rybackim.

Ze względu na nowatorskość omawianego mechanizmu należałoby wprowadzić próbny okres jego obowiązywania. W trakcie jego trwania można by w systemie dokonywać ewentualnych korekt poprawiających jego funkcjonowanie.

Pomimo potencjalnych zagrożeń ZKP posiadają wiele zalet. Warto więc rozważyć możliwość ich wprowadzenia do polskiego rybołówstwa, szczególnie w sytuacji ograniczenia jego subsydiowania oraz niezadowolającej skuteczności dotychczas stosowanych mechanizmów regulujących potencjał połowowy.

Literatura

- Agurre Fortunac G. [2012]: Jak to z dorszem było. *Magazyn Przemysłu Rybnego* nr 6(90), ss. 9-12.
- Bierndgarski H. [2013]: Zmiany w ustawie o rybołówstwie morskim. *Magazyn Przemysłu Rybnego* nr 1(91), s. 38.
- Blady W., Netzel J. [2005]: Połowy bałtyckiego dorsza w polskim rybołówstwie w latach 1921-2003. *Wiadomości Rybackie* nr 1-2, ss. 12-15.
- Budnikowski A. [2006]: Międzynarodowe Stosunki Gospodarcze, PWN, Warszawa, ss. 203-209.
- Damanaki M. [2012]: Nowa Wspólna Polityka Rybacka. *Wiadomości Rybackie* nr 1-2, ss. 5-8.
- Drażek A. [2012]: Z Komisją Europejską o przyszłości rybołówstwa. [Tryb dostępu:] http://urząd.pomorskie.eu/pl/aktualnosci/2012/bruksela_polityka_spojnosci. [Data odczytu: kwiecień 2014].
- Dunin-Kwinta I. [2000]: Wielowariantowy model redukcji nakładu połowowego z uwzględnieniem skutków społecznych w rejonach nadmorskich: Wybrane zagadnienia wspólnej polityki rybackiej w Unii Europejskiej, Potrzeby i możliwości adaptacji wspólnej polityki rybackiej przez polską gospodarkę rybną (ze szczególnym uwzględnieniem rybołówstwa bałtyckiego). Ekspert – SITR, Koszalin, ss. 47–48.
- ITQ. [Tryb dostępu:] <http://en.fvm.dk/the-ministry/fisheries-and-aquaculture/>. [Data odczytu: kwiecień 2014].
- Karnicki Z. [2009]: Indywidualne kwoty połowowe (ITQ), czy je wprowadzimy??. *Wiadomości Rybackie* nr 5-6 (169), ss. 7-8
- Karnicki Z. [2013]: Zarządzanie bałtycka flotą. *Wiadomości Rybackie* nr 5-6, ss. 1-4.
- Karnicki Z. [2014]: Na początek roku. *Wiadomości Rybackie* nr 1-2, ss. 1-4.
- Kuzebski E. [2009,2011,2014]: Krajowa produkcja ryb i owoców morza. *Rynek Ryb stan i perspektywy*, IERiGŻ, nr 9, nr 15, nr 21, ss. 13, 15, 19.
- Kuzebski E. [2014]: Wyniki finansowe polskiej floty rybackiej w 2012 roku. *Wiadomości Rybackie* nr 3-4, ss. 3-7.
- Malkowski A. [2012]: Wsparcie lokalnej przedsiębiorczości społecznej. Prezentacja wybranych dostępnych źródeł finansowania: Przedsiębiorczość społeczna dla technika i inżyniera – PESTI, Federacja Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych NOT, Szczecin, ss. 53.
- Markus T. [2010]: Towards sustainable fisheries subsidies: Entering a new round of reform under the Common Fisheries Policy. *Marine Policy*, 34, s. 1117-1124. [Tryb dostępu:] <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X10000631>. [Data odczytu: kwiecień 2014].
- Morska Gospodarka Rybacka [2004-2012]. Morski Instytut Rybacki – Państwowy Instytut Badawczy Zakład Ekonomiki Rybackiej.
- MRAG Consortium [2009]. An analysis of existing Rights-Based Management (RBM) instruments in Member States and on setting up best practices in the EU (FISH/2007/03), Final Report II, Catalogue of Rights-Based Management Instruments in coastal EU Member States, ss. 168-189, 203-209.
- Nowaczyk P. [2013]: Wpływ redukcji polskiej floty rybackiej na wielkość połowów głównych gatunków ryb: ZN SGGW – Ekonomia i organizacja gospodarki żywnościowej, nr 101, Warszawa, ss. 81-94.
- Pieńkowska B., Kuzebski E. [2013]: Polityka Rybacka i regulacje rynku ryb. *Rynek ryb. Stan i perspektywy*; nr 19. ss. 7-11.
- Popescu I. [2010]: Rybołówstwo w Szwecji, Departament tematyczny B: Polityka Strukturalna i Polityka Spójności, Parlament Europejski, Bruksela, ss. 28-30.
- Portal Morski [2008]: Rybacy skarżą się na unijny zakaz. [Tryb dostępu:] <https://www.portalmorski.pl/Zwiazkowcy-skarza-sie-na-unijny-zakaza9746k33939>. [Data odczytu: czerwiec 2014].
- Radtke K. 2006. Discard dorsza w ukierunkowanych połowach ryb tego gatunku i w przyłowach ryb śledziowatych. *Wiadomości Rybackie* nr 3-4, ss. 7-8.
- Reforma WPRyb - przekazywalne koncesje połowowe [2013], http://ec.europa.eu/fisheries/reform/docs/tfc_pl.pdf. [Data odczytu: kwiecień 2014].
- Safader J. [2013]. List otwarty do Sekretarza Stanu w MRiRW Kazimierza Plocke. [Tryb dostępu:] <http://www.pspr.pl/attachments/article/236/AS%201%20Min.K.Plocke%20zarz%C4%85dzanie%20zasobami%202014%20i%20dalej.pdf>. [Data odczytu: czerwiec 2014].
- System Informacji Rybołówstwa Morskiego [2004], [Tryb dostępu:] <http://www.minrol.gov.pl>. [Data odczytu: kwiecień 2014].
- Waldo S., Berndt K. and others [2013]: Swedish coastal herring fisheries in the wake of an ITQ system, Volume 38, ss. 321–324, [Tryb dostępu:] <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X12001479>. [Data odczytu: czerwiec 2014].
- Waldo S., Paulrud A. [2012]: ITQs in Swedish demersal fisheries, , ICES Journal of Marine Science, Volume 70, Issue 1, pp. 68-77, [Tryb dostępu:] <http://icesjms.oxfordjournals.org/content/70/1/68.Abstract%20z%20dnia%20>. [Data odczytu: czerwiec 2014].
- Wiadomości [2010]: Polski bałtycki okragły stół d.s. rybołówstwa. *Wiadomości Rybackie* nr 1-2, ss. 4-10.
- Wiadomości [2011]: Polski bałtycki okragły stół d.s. rybołówstwa. *Wiadomości Rybackie* nr 11-12, ss. 14-18.