

Architektura instytucjonalna rybołówstwa: między nauką a polityką w kontekście Every Last Fish Rose George



AUTOR

Fundacja Dobre Państwo

STRESZCZENIE / ABSTRACT

Artykuł analizuje proces przekształcania rekomendacji naukowych w wiążące limity połowowe (TAC), wskazując na napięcie między biologią a polityką. Autor podkreśla, że choć instytucje takie jak ICES dostarczają danych opartych na zasadzie ostrożnościowej i MSY, ostateczne decyzje zapadają w Radzie UE, gdzie nauka jest jedynie jednym z elementów negocjacji społeczno-ekonomicznych. Tekst zwraca uwagę na niebezpieczeństwo „kompromisów” w ekologii – natura nie negocjuje limitów regeneracji biomasy. Omówiono również problem połowów mieszanych i tzw. choke species, gdzie niskie kwoty jednego gatunku mogą zablokować możliwość odłowu innego, co ukazuje złożoność zarządzania ekosystemowego w obliczu sztywnych ram prawnych.

The article analyzes the process of transforming scientific recommendations into binding total allowable catches (TACs), highlighting the tension between biology and politics. The author emphasizes that although institutions such as ICES provide data based on the precautionary approach and MSY, final decisions are made within the EU Council, where science is merely one element of socio-economic negotiations. The text draws attention to the danger of "compromises" in ecology—nature does not negotiate biomass regeneration limits. It also discusses the problem of mixed fisheries and so-called choke species, where low quotas for one species can block the possibility of catching another, illustrating the complexity of ecosystem-based management in the face of rigid legal frameworks.

Artykuł analizuje mechanizmy zarządzania rybołówstwem, dowodząc, że ustalanie limitów połowowych (TAC) nie jest neutralnym procesem technicznym, lecz złożoną translacją wiedzy biologicznej na język polityki i prawa. Autor stawia tezę, że

technokratyczne narzędzia, takie jak maksymalny zrównoważony odłów (MSY), często służą jako parawan dla głębokich konfliktów wartości, maskując napięcia między doraźnym zyskiem ekonomicznym a długofalową odpornością ekosystemu. Tekst dekonstruuje iluzję „decyzji opartych na nauce”, wskazując, że w rzeczywistości są one wynikiem politycznych kompromisów i asymetrii wpływów (regulatory capture), gdzie interesy silnych grup kapitałowych dominują nad rozproszonym interesem społecznym i ekologicznym. Kluczowym przesłaniem jest konieczność przejścia od wąskiej optymalizacji połowów do całościowego zarządzania systemem społeczno-ekologicznym, który uwzględnia nie tylko biomasę ryb, ale także zmiany klimatyczne, sprawiedliwość w alokacji zasobów oraz ludzki koszt pracy na morzu. To zaproszenie do spojrzenia na ocean nie jako na magazyn produktów, lecz jako na kruchą przestrzeń współzależności.

SŁOWA KLUCZOWE

architektura instytucjonalna rybołówstwa

TAC (Total Allowable Catch)

MSY (Maximum Sustainable Yield)

zasada ostrożnościowa

choke species

regulatory capture

relative stability

biomasa stad

odporność ekosystemu (resilience)

subsydia rybackie WTO

zarządzanie ekosystemowe

asymetria epistemiczna

path dependence w rybołówstwie

kumulatywna presja środowiskowa

Limit połowowy jako produkt translacji politycznej

Od rekomendacji naukowej do politycznego podziału morza: TAC, kwoty, subsydia i instytucjonalna anatomia "zrównoważenia"

Przełowienie nie jest wyłącznie problemem niedostatecznej wiedzy biologicznej; gdyby tak było, jego rozwiązanie wydawałoby się stosunkowo proste. Należałoby oszacować wielkość populacji, określić tempo reprodukcji, ustalić bezpieczny poziom śmiertelności połowowej, a następnie dopuścić do odłowu tylko taką część biomasy, której usunięcie nie naruszy zdolności stada do odtwarzania. Współczesne rybołówstwo pokazuje jednak, że najtrudniejsza część procesu zaczyna się właśnie po wykonaniu obliczeń. Wynik modelu biologicznego musi zostać przekształcony w regułę prawną, ta w wielkość dopuszczalnego połowu, a ta z kolei w prawa poszczególnych państw i podmiotów. Wszystkie te ograniczenia muszą następnie zostać zaakceptowane, wdrożone i

skontrolowane w warunkach niepewności, konkurujących interesów ekonomicznych oraz zróżnicowanych kosztów społecznych. Pomiędzy rybą a kwotą połowową znajduje się zatem nie tylko nauka, ale cała architektura instytucjonalna.

Pojęcie "oparcia decyzji na nauce" wymaga doprecyzowania, gdyż nauka nie ustala polityki w sensie normatywnym. Może ona oszacować konsekwencje różnych wariantów i wskazać poziom ryzyka biologicznego, lecz nie odpowiada sama w sobie na pytanie, jak społeczeństwo powinno rozłożyć koszty ograniczenia połowów między regiony, przedsiębiorstwa, pracowników i konsumentów. Nie rozstrzyga również automatycznie, jaki poziom ryzyka jest politycznie akceptowalny. Ekspert może stwierdzić, że przy określonej śmiertelności połowowej wzrośnie prawdopodobieństwo zejścia biomasy poniżej granicy biologicznego bezpieczeństwa, ale sama decyzja o tym, czy takie prawdopodobieństwo uznać za dopuszczalne, zawiera już element wartościowania. Nauka opisuje przestrzeń możliwych konsekwencji; polityka wybiera w tej przestrzeni trajektorię. W europejskim modelu zarządzania instytucjonalizacja tego rozdziału jest szczególnie widoczna.

Międzynarodowa Rada Badań Morza (ICES) dostarcza opinii naukowych, opartych między innymi na podejściu MSY i zasadzie ostrożnościowej; Komisja Europejska przygotowuje projekty wielkości uprawnień połowowych, a Rada Unii Europejskiej, w składzie ministrów odpowiedzialnych za rybołówstwo, podejmuje polityczne decyzje dotyczące TAC i kwot. Ustalanie limitów połowowych stanowi tu szczególny wyjątek od zwykłej procedury legislacyjnej Unii: kompetencja decyzyjna należy wyłącznie do Rady. Każdego roku projekty Komisji, zakotwiczone w poradach naukowych ICES i STECF, są negocjowane przez państwa członkowskie przed przyjęciem wiążącego aktu prawnego. Już sama konstrukcja tej procedury pokazuje, dlaczego pojęcia "zalecenie naukowe" i "kwota" nie mogą być używane zamiennie. Zalecenie jest wejściem do procesu decyzyjnego, a nie jego mechanicznym rezultatem. Państwa reprezentowane w Radzie nie przychodzą do negocjacji jako abstrakcyjni strażnicy biomasy.

Reprezentują one społeczeństwa, regiony portowe, przedsiębiorstwa, pracowników i konsumentów, a ograniczenie połowu może mieć dla poszczególnych wybrzeży zupełnie inne konsekwencje niż dla gospodarki krajowej jako całości. Właśnie dlatego komunikaty instytucji europejskich otwarcie posługują się językiem "równowagi" pomiędzy opinią naukową, ochroną wrażliwych stad a warunkami społeczno-ekonomicznymi sektora. W decyzjach dotyczących uprawnień na 2026 rok Rada sama przedstawiała swoje rozstrzygnięcia jako kompromis między tymi trzema porządkami. Słowo "kompromis" zasługuje tu na szczególną uwagę. W polityce społecznej kompromis pomiędzy dwiema grupami ludzi może oznaczać wzajemne ustępstwa w podziale korzyści. W ekologii istnieje natomiast partner, który nie negocjuje. Minimalna liczba reproduktorów potrzebnych do odtworzenia stada nie ulega zmianie dlatego, że utrzymanie portu ma politycznie wysoką wartość.

Temperatura, stężenie tlenu i sukces rozrodczy również nie uczestniczą w obradach Rady Ministrów. Polityczna decyzja może zatem kompromisowo dzielić koszty pomiędzy ludzi, ale nie może w drodze kompromisu zmienić relacji biologicznych. Jeżeli dopuszczona presja przekracza możliwości regeneracyjne populacji, przyroda nie odpowiada kontrpropozycją; odpowiada zmianą biomasy.

Nie oznacza to jednak, że każde odstępstwo od prostego przełożenia liczby z opinii naukowej na prawo stanowi triumf polityki nad nauką. Realne łowiska są znacznie bardziej złożone, a kluczowy jest tu problem połowów mieszanych. Statek nie zawsze może zdecydować, że schwyta śledzia, całkowicie unikając dorsza znajdującego się w tej samej przestrzeni. Jeżeli dla jednego stada właściwym zaleceniem biologicznym jest połów zerowy, a dla innego dodatni, całkowity zakaz jakiegokolwiek przyłowu pierwszego gatunku może w praktyce uniemożliwić prowadzenie połowu drugiego. Powstaje problem **choke species**: niewielka kwota jednego gatunku może "zadławić" całe łowisko wielogatunkowe, ponieważ po jej wyczerpaniu legalne kontynuowanie działalności przestaje być możliwe.

W takim kontekście należy interpretować przypadek bałtyckiego dorsza. Utrzymywanie TAC przeznaczonego wyłącznie na nieunikniony przyłów nie musi oznaczać twierdzenia, że stado jest wystarczająco zdrowe do celowego połowu; może być techniczną odpowiedzią na fakt, że dorsz trafia do narzędzi podczas połowu innych gatunków. Dla obu bałtyckich stad dorsza Rada zachowała na 2026 rok wyłącznie limity przyłowe i zakaz ukierunkowanego połowu, podkreślając jednocześnie ich bardzo zły stan. Przypadek ten pokazuje, że rozbieżność między "zerem w poradzie" a "niezerem w prawie" może mieć kilka przyczyn i wymaga analizy konstrukcji regulacji, a nie jedynie porównania dwóch liczb. Taki poziom komplikacji sprawia, że zarządzanie rybołówstwem staje się problemem translacji wiedzy.

Konflikt między redukcją niepewności a odpornością ekosystemu

Model naukowy posługuje się rozkładami prawdopodobieństwa, przedziałami niepewności, punktami referencyjnymi i scenariuszami. System prawny potrzebuje natomiast konkretnej liczby ton, okresu obowiązywania i grupy uprawnionych podmiotów. Nauka może stwierdzić, że przy wariancie A prawdopodobieństwo pozostania powyżej punktu granicznego wynosi tyle a tyle, podczas gdy przy wariancie B jest ono niższe.

Prawo musi ostatecznie wpisać do rozporządzenia jedną wartość. W momencie tej translacji następuje nieuchronna redukcja złożoności. Nie jest to wada, lecz warunek działania administracji; problem pojawia się dopiero wtedy, gdy uproszczony rezultat zaczyna być prezentowany tak, jakby eliminował pierwotną niepewność. Szczególnego znaczenia nabiera wówczas zasada ostrożnościowa.

W klasycznej polityce eksploatacji niepewność może sprzyjać kontynuowaniu działań: skoro nie mamy absolutnej pewności co do wystąpienia szkody, działajmy dalej. W podejściu ostrożnościowym logika ta zostaje odwrócona: brak pełnej pewności nie powinien być argumentem za zwiększaniem ryzyka poważnej lub trudno odwracalnej szkody. W rybołówstwie oznacza to między innymi tworzenie buforów chroniących przed błędem oszacowania wielkości stada, zmiennością rekrutacji i nieprzewidywanymi zmianami środowiska. Im słabsza jakość danych lub im bardziej zagrożona populacja, tym mniejsza powinna być gotowość do wykorzystywania niepewności jako argumentu na rzecz maksymalnej eksploatacji. Tymczasem bodźce gospodarcze mogą działać dokładnie odwrotnie. Jeżeli podmiot czerpie bieżący dochód z połowu, naukowa niepewność dotycząca stopnia zagrożenia może być przedstawiana jako argument przeciwko redukcjom. Powstaje asymetria epistemiczna: niepewność szkody ma uzasadniać dalszą działalność, podczas gdy pewność bezpieczeństwa nie jest od niej wymagana. Z punktu widzenia teorii decyzji jest to wybór ukrytej funkcji straty. System zakłada, że koszt "niepotrzebnego" ograniczenia połowu jest ważniejszy niż koszt potencjalnego, dalszego osłabienia stada. Nie jest to już stwierdzenie naukowe.

Jest to hierarchia wartości. Na tym tle można zrozumieć konflikt pomiędzy logiką MSY a postulatem rebuilding, który tak silnie obecny jest w analizowanej książce. Rose George oraz przywoływani przez nią krytycy współczesnego rybołówstwa przeciwstawiają utrzymywanie mocno zredukowanych populacji rzeczywistej odbudowie ich historycznej obfitości, posługując się przy tym ostrym określeniem "managed extinction". Termin ten należy traktować jako kategorię krytyczną i retoryczną przypisywaną autorom, a nie neutralny opis wszystkich organizacji zarządzających. Jego wartość analityczna polega jednak na uchwyceniu kluczowego sporu: czy celem ma być utrzymanie stada na poziomie pozwalającym kontynuować eksploatację, czy też zwiększenie jego biomasy znacznie ponad minimalną granicę ekonomicznej użyteczności. Wbrew pozorom nie jest to rozróżnienie jedynie ekologiczne.

Większa biomasa może posiadać wartość gospodarczą właśnie dlatego, że obniża koszt połowu, zwiększa odporność na słabą rekrutację i zmniejsza podatność systemu na błąd modelu. Stado utrzymywane blisko granic wymagających precyzyjnego sterowania przypomina przedsiębiorstwo działające bez rezerwy płynności: może pozostawać formalnie sprawne, lecz niewielkie odchylenie

wystarczy, aby problem stał się kryzysem. Resilience, odporność systemu, nie jest tym samym co maksymalizacja przeciętnego bieżącego uzysku. Teoria odporności ekologicznej rozwinięta przez C. S. Hollinga wprowadziła do nauk o ekosystemach ważne rozróżnienie pomiędzy stabilnością rozumianą jako zdolność powrotu do danego stanu a odpornością rozumianą jako możliwość absorbowania zaburzeń bez przejścia do odmiennego reżimu systemowego.

Technokratyczna precyzja limitów maskuje konflikty alokacyjne

W kontekście rybołówstwa pojawia się pytanie, czy zarządzanie powinno optymalizować średni połów w typowych warunkach, czy raczej zachowywać wystarczającą nadwyżkę biologiczną na okresy nietypowe. Zmiana klimatu dodatkowo wzmacnia znaczenie tego drugiego kryterium: model skalibrowany na danych z przeszłości może okazać się nieadekwatny w środowisku, w którym temperatura, natlenienie i sieci pokarmowe podlegają kierunkowej zmianie. Polityczna atrakcyjność MSY wynika jednak częściowo z jego pozornej precyzji.

Liczba pozwala zamknąć konflikt w języku eksperckim. Można bowiem stwierdzić, że określony TAC jest „zgodny z MSY”, co nadaje decyzji charakter technokratyczny. Tymczasem punkt odniesienia ten stanowi koniec długiego łańcucha założeń dotyczących produktywności, śmiertelności naturalnej, relacji stado-rekrutacja, jakości danych i akceptowanego ryzyka. Co więcej, nawet poprawnie oszacowany MSY nie uwzględnia automatycznie wszystkich skutków dla innych gatunków, siedlisk, dna morskiego czy dobrostanu poszczególnych zwierząt. Technicznie poprawne zarządzanie jednym stadem nie jest zatem tożsame z pełnym zarządzaniem ekosystemem.

Wspólna polityka rybołówstwa Unii Europejskiej próbuje uwzględniać tę wielowymiarowość. Jej podstawowe rozporządzenie nakazuje ustalanie uprawnień połowowych zgodnie z celami trwałej eksploatacji, wprowadza jednak zarazem zasadę relative stability, według której przydział możliwości połowowych państwom ma zachowywać względną stabilność ich udziałów. Następnie każde państwo decyduje, jak swoją część rozdzieli pomiędzy statki.

Szczególnie istotny jest art. 17 rozporządzenia 1380/2013: wymaga on stosowania przejrzystych i obiektywnych kryteriów o charakterze środowiskowym, społecznym i gospodarczym oraz wskazuje, że państwa powinny stwarzać bodźce dla selektywnych narzędzi i technik o mniejszym oddziaływaniu na środowisko. Przepis ten odsłania kolejną warstwę problemu. TAC odpowiada na pytanie, ile łącznie wolno wyjąć z morza; system alokacji odpowiada na pytanie, kto może to zrobić.

Oba pytania są ekologicznie i społecznie powiązane, lecz analitycznie różne. Nawet prawidłowo ustalony całkowity limit może zostać rozdysponowany w sposób prowadzący do koncentracji praw połowowych, marginalizacji floty przybrzeżnej albo utrwalenia struktury historycznej, która nie odpowiada współczesnym celom społecznym i środowiskowym. W tym kontekście „historyczne połowy” są szczególnie interesującym kryterium alokacji.

Mają one pragmatyczne zalety: chronią ciągłość działalności i ograniczają arbitralność administracji. Mogą jednak wytworzyć zjawisko zależności od ścieżki – path dependence. Podmiot, który historycznie poławiał dużo, otrzymuje podstawę do utrzymywania wysokiego udziału w przyszłości; ten, kto działał w mniejszej skali, pozostaje mniejszy także po wprowadzeniu nowoczesnego systemu zarządzania. Dawna zdolność ekstrakcyjna zostaje w ten sposób przetłumaczona na współczesne prawo majątkowe lub quasi-majątkowe. Douglass North zwracał uwagę, że instytucje tworzą strukturę bodźców, ale same powstają historycznie i mogą reprodukcować wcześniejsze układy władzy. W rybołówstwie ta logika jest szczególnie widoczna.

System kwotowy nie pojawia się w próżni, w świecie równych jednostek. Wchodzi do sektora, w którym jedni dysponują większym kapitałem, inni większymi historycznymi połowami, a jeszcze inni silniejszą organizacją polityczną. Jeżeli nowe prawo zamienia dotychczasowy udział w przyszłe uprawnienie, może jednocześnie ograniczyć wyścig o zasób i zamrozić wcześniejsze nierówności.

Tę ambiwalencję dobrze ukazuje analiza brytyjskiej floty Under Ten. Autor przeciwstawia znaczną liczebność jednostek poniżej dziesięciu metrów ich niewielkiemu udziałowi w dostępnych kwotach, przedstawiając ten rozkład jako jeden z mechanizmów zaniku tradycyjnego rybołówstwa. Choć dokładne proporcje wymagają przypisania do konkretnego okresu i sposobu liczenia, problem teoretyczny jest szerszy niż brytyjski przypadek. Jeżeli dostęp do wspólnego zasobu staje się aktywem ekonomicznym, trzeba zdecydować, czy podstawą jego rozdziału ma być przeszły połów, zatrudnienie, wpływ środowiskowy, efektywność ekonomiczna, wkład w lokalną społeczność, czy kombinacja tych kryteriów. Nie istnieje neutralny algorytm rozwiązujący ten konflikt.

Sposób przydziału kwot kształtuje strukturę sektora i balans sił

Przydzielenie kwot przedsiębiorstwom najbardziej efektywnym ekonomicznie może obniżyć jednostkowy koszt pozyskania ryby, lecz doprowadzić do dalszej koncentracji kapitału. Preferencja dla małych jednostek pozwala podtrzymać strukturę społeczną wybrzeża, ale nie gwarantuje automatycznie niższej presji ekologicznej. Z kolei kryterium zatrudnienia może premiować metody

pracochłonne, choć niekoniecznie najwydajniejsze energetycznie, natomiast kryterium najmniejszego wpływu na habitat ma potencjał zmienić strukturę technologiczną sektora.

Państwo nie wybiera zatem jedynie sposobu „rozdania” biologicznie neutralnej kwoty; poprzez mechanizm jej przydziału współtworzy przyszły kształt całej branży. W tym miejscu autor wprowadza pojęcie regulatory capture, kojarzone przede wszystkim z ekonomią George'a Stiglera. Nie oznacza ono automatycznie korupcji czy bezpośredniego przekupstwa regulatora. Chodzi o subtelniejszy mechanizm, w którym dobrze zorganizowana i silnie zainteresowana regulacją branża oddziałuje na instytucję intensywniej niż rozproszona większość obywateli. Ponieważ koszt decyzji jest skoncentrowany w sektorze, przedsiębiorstwa mają bardzo silny bodziec do uczestnictwa w konsultacjach, finansowania ekspertyz, organizowania reprezentacji i śledzenia procedur. Korzyści z odbudowanego ekosystemu są natomiast rozproszone między konsumentów, przyszłe pokolenia i społeczeństwo – każdy z tych podmiotów ma znacznie słabszą motywację, by inwestować czas w pojedynczą decyzję o limicie połowowym. Nie jest to dowód na to, że sektor rybacki „przejmuje” regulatorów, lecz teoria ostrzegająca przed strukturalną asymetrią reprezentacji.

Co więcej, rybacy posiadają wiedzę praktyczną niezbędną do tworzenia dobrego prawa, więc całkowite odseparowanie regulatora od regulowanych byłoby nieracjonalne. Problem polega na zachowaniu równowagi pomiędzy partycypacją wiedzy lokalnej a dominacją interesu ekonomicznego. Instytucja potrzebuje informacji od osób pracujących na morzu, ale nie może utożsamiać interesu aktualnych użytkowników z interesem całego zasobu czy przyszłych pokoleń.

Tutaj wyraźnie widać różnicę między teorią Ostrom a prostym modelem przechwycenia regulacyjnego. Ostrom pokazuje, że użytkownicy zasobu nie są wyłącznie lobby dążącym do maksymalnej eksploatacji; mogą być współtwórcami trwałych reguł, gdyż zależy im na długoterminowym przetrwaniu systemu. Tradycja Stiglera przypomina natomiast, by nie romantyzować ich udziału. Kluczową zmienną staje się konstrukcja instytucji: przejrzystość, reprezentatywność, niezależność ekspertyzy, monitoring, sposób rozstrzygania konfliktów oraz horyzont czasowy. Ten ostatni czynnik jest szczególnie istotny, gdyż biologia i polityka posiadają odmienne kalendarze.

Odbudowa niektórych stad wymaga wielu lat, podczas gdy minister, przedsiębiorca czy gospodarstwo domowe podejmują decyzje w znacznie krótszym cyklu. Redukcja kwoty uderza w dochód natychmiast; korzyść z większej biomasy pojawia się później i jest obciążona niepewnością. Powstaje klasyczny konflikt między kosztem teraźniejszym a korzyścią przyszłą. Im krótszy horyzont polityczny i finansowy, tym trudniej ponieść dzisiejszą stratę w imię biologicznej nadwyżki, której ekonomiczne rezultaty ujawnią się dopiero za kilka lat.

Skuteczna polityka odbudowy często wymaga zatem instytucji amortyzujących okres przejściowy. Mogą to być czasowe rekompensaty, programy odejścia z sektora, dywersyfikacja dochodów, inwestycje portowe lub instrumenty poprawiające selektywność połowów. Tu jednak pojawia się paradoks subsydiów rybackich. Wsparcie publiczne może ułatwić sprawiedliwą transformację, ale może również utrzymywać ekonomicznie nieracjonalną zdolność połowową, obniżać koszt paliwa czy finansować nowe moce eksploatacyjne, przedłużając presję na stada, która bez subsydiów przestałaby być opłacalna. Subsydium nie ma zatem ekologicznego znaczenia niezależnego od swojej konstrukcji: wsparcie monitoringu, badań, bezpieczeństwa pracy czy wycofanie destrukcyjnych narzędzi może poprawiać stan zasobu, podczas gdy dopłata zwiększająca zdolność połowową w przełowionym stadzie działa odwrotnie.

Ta różnica stała się przedmiotem długo negocjowanej globalnej reformy. Porozumienie WTO w sprawie subsydiów dla rybołówstwa weszło w życie 15 września 2025 roku. Zakazuje ono między innymi określonych subsydiów związanych z nielegalnymi, nieraportowanymi i nieuregulowanymi połowami, wsparcia dla stad uznanych za przełowione – z wyjątkiem środków służących ich odbudowie – oraz subsydiowania połowów na nieuregulowanych obszarach morza otwartego, poza kompetencją właściwych organizacji regionalnych.

Subsydia maskują koszt biologicznej rzadkości zasobów

Sam fakt konieczności zawarcia takiego porozumienia ma istotne znaczenie teoretyczne. Obnaża on sytuację, w której państwo może równocześnie finansować ochronę zasobu i subsydiować zdolność do jego eksploatacji. WTO szacowało globalną wartość dopłat do rybołówstwa na około 35 miliardów dolarów rocznie, z czego ok. 22 miliardy uznano za wsparcie szkodliwe, przyczyniające się do wyczerpywania zasobów. Choć liczby te są szacunkami zależnymi od przyjętej metodologii, skala problemu ujawnia fundamentalną sprzeczność polityki publicznej: koszt biologicznej rzadkości bywa częściowo maskowany pieniędzmi podatnika.

Mechanizm ekonomiczny jest tu prosty. Gdy koszt znalezienia i złowienia coraz rzadszej ryby rośnie, rynek powinien wysłać sygnał, że dalsza działalność staje się nierentowna. Subsydium ten sygnał osłabia. Statek, który bez wsparcia musiałby opuścić sektor, pozostaje aktywny; kapitał, który utracił ekonomiczne uzasadnienie, nadal konkuruje o stado. W ten sposób polityka publiczna może odłączyć rachunek przedsiębiorstwa od rachunku ekologicznego dokładnie w momencie, gdy rosnący koszt połowu miałby zacząć pełnić funkcję hamulca. Jednocześnie całkowite utożsamienie wszelkich subsydiów z destrukcją byłoby błędem symetrycznym.

Porozumienie WTO dopuszcza bowiem wsparcie dla przełowionego stada, o ile służy ono jego odbudowie do poziomu biologicznie zrównoważonego. To kluczowa konstrukcja normatywna: nie decyduje tu sama nazwa „subsydium”, lecz jego funkcja w systemie bodźców. Dzięki temu prawo handlowe zaczyna odróżniać pomoc zwiększającą ekstrakcję od wsparcia finansującego transformację.

Wymiar sprawiedliwości globalnej komplikuje tę kwestię jeszcze bardziej. Państwo bogate dysponuje znacznie większymi możliwościami wspierania własnej floty niż państwo ubogie. Gdy obie jednostki konkurują o ten sam lub powiązany ekologicznie zasób, pomoc publiczna przestaje być wyłącznie polityką społeczną, a staje się elementem międzynarodowej rywalizacji. Subsydia pozwalają flocie operować na większych dystansach, absorbować wyższe koszty paliwa i konkurować na wodach, gdzie lokalne rybołówstwo dysponuje znacznie słabszą bazą kapitałową.

Problem subsydiów łączy się zatem bezpośrednio z sytuacją Globalnego Południa, do której autor tekstu powraca w dalszej części. Nieprzypadkowo nowe porozumienie WTO łączy zakazy z funduszem pomocy technicznej dla państw rozwijających się – w 2026 roku uruchomiono drugą rundę finansowania projektów wdrażających nowe obowiązki. Jest to przykład szerszej zasady polityki środowiskowej: identyczny formalnie obowiązek może generować skrajnie różne koszty wykonania, zależnie od zdolności administracyjnej danego państwa. Zakaz IUU fishing jest bowiem niewiele wart bez sprawnego systemu rejestracji statków, kontroli portowej, przetwarzania danych i organów zdolnych do prowadzenia dochodzeń.

Zarządzanie połowem to nie zarządzanie morzem

W tej perspektywie materialna infrastruktura administracji staje się elementem ekologii. Satelita, system AIS lub VMS, elektroniczny dziennik połowowy, inspektor portowy, laboratorium genetyczne, baza certyfikatów i sąd nakładający sankcję nie znajdują się oczywiście w łańcuchu troficznym, a mimo to wpływają na śmiertelność ryb. Nowoczesne zarządzanie zasobami żywymi jest przykładem **systemu społeczno-ekologicznego**, w którym zdolność populacji do przetrwania zależy częściowo od jakości instytucjonalnej organizacji ludzkiej.

Ostre określenie "managed extinction", użyte przez autora, wymaga podwójnej analizy. Po pierwsze, należy zachować jego funkcję krytyczną. Zmusza ono bowiem do zadania pytania, czy system zarządzania nie może stać się procedurą legitymizującą stopniowe kurczenie zasobu, jeśli każda kolejna decyzja traktuje stan odziedziczony po poprzedniej jako nową normę. Po drugie, nie wolno pozwolić, aby metafora ta przesłoniła przypadki, w których regulacje rzeczywiście odbudowują populacje.

Najnowsze globalne oceny FAO pokazują wyraźnie, że regiony z silnym, opartym na danych zarządzaniem uzyskują znacznie lepsze wyniki niż te o słabszych instytucjach. Nie mamy więc do czynienia z dowodem niemożności zarządzania, lecz z ogromnym zróżnicowaniem **jakości zarządzania**. Empirycznie jest to kluczowe dla dalszej argumentacji: gdyby każdy system regulacyjny prowadził nieuchronnie do degradacji, należałoby zakwestionować samą możliwość trwałego rybołówstwa. Tymczasem istnieją stada odbudowane, sprawnie zarządzane i eksploatowane przy niskim ryzyku biologicznym.

Problem nie polega na tym, że ludzkość nie zna instrumentów ochrony populacji, lecz na braku politycznej gotowości do poniesienia kosztów, braku wiarygodnego monitoringu oraz słabości instytucji w starciu z presją krótkiego horyzontu. Tę różnicę dobrze obrazuje aktualny stan wspólnej polityki rybołówstwa UE. W czerwcu 2026 roku Komisja, przedstawiając kierunki ustalania możliwości połowowych na 2027 rok, wskazywała na dalszy spadek presji połowowej w wielu basenach i wzrost liczby stad zarządzanych na trwałym poziomie. Jednocześnie zaznaczała jednak powolną odbudowę niektórych populacji – szczególnie w Bałtyku, Morzu Śródziemnym i Czarnym – oraz wpływ zmian klimatu, degradacji środowiska i niestabilności rynku. To właśnie jest obraz bardziej interesujący naukowo niż jednowymiarowa narracja sukcesu lub katastrofy: instytucje potrafią zmniejszać śmiertelność połowową, lecz nie kontrolują wszystkich czynników odpowiedzialnych za produktywność ekosystemu.

Prowadzi to do najważniejszego rozróżnienia: **zarządzanie połowem nie jest tym samym co zarządzanie morzem**. Regulator może ograniczyć liczbę ryb wyjmowanych z wody, ale nie usunie tą samą decyzją eutrofizacji, wzrostu temperatury, utraty tlenu, zanieczyszczeń, niszczenia siedlisk, chorób czy przemieszczania się sieci troficznych. Jeżeli produktywność stada spada z przyczyn środowiskowych, ta sama wielkość połowu, która kiedyś była bezpieczna, może stać się nadmierna. W świecie stabilnego klimatu można było przynajmniej wyobrazić sobie zarządzanie oparte na względnie trwałych parametrach; w świecie szybko zmieniającego się morza regulator musi zarządzać ruchomym celem. Bałtyk będzie szczególnie wyrazistym przykładem tego problemu, ponieważ przełowienie historyczne spotyka się tam z eutrofizacją, rozległymi obszarami deficytu tlenu, zmianą temperatury, presją drapieżniczą i konkurencją między różnymi użytkownikami przestrzeni.

Jeżeli stado dorsza nie odbudowuje się mimo silnego ograniczenia połowu, nie można automatycznie wnioskować, że ograniczenia są nieskuteczne. Trzeba sprawdzić, czy zmniejszenie śmiertelności połowowej nadal wystarcza w środowisku, które samo zmieniło zdolność stada do wzrostu. Polityka rybacka może powstrzymać jeden strumień śmiertelności, ale nie odtworzy tlenu

w głębinach samym TAC. Ta wieloprzyczynowość stwarza jednak politycznie niebezpieczną możliwość wzajemnego przerzucania odpowiedzialności.

Sektor rybacki może wskazywać na klimat i eutrofizację, argumentując, że dalsze ograniczenia połowów niewiele zmienią. Polityka środowiskowa może skupiać się na presji połowowej, ponieważ łatwiej zmienić kwotę niż przebudować rolnictwo w całej zlewni. Administracje mogą odwoływać się do globalnego ocieplenia, aby wyjaśniać lokalne niepowodzenia. W systemie wieloprzyczynowym każdy aktor może znaleźć prawdziwy fragment przyczynowości, który zmniejsza jego własną odpowiedzialność, nie wyjaśniając całego problemu.

Dlatego niezbędna jest analiza **kumulatywnej presji**. Ryba nie doświadcza przełowienia, hipoksji, temperatury i zanieczyszczenia jako osobnych rozdziałów raportu administracyjnego. Wszystkie czynniki spotykają się w jednym organizmie i jednej populacji. Jeżeli jeden stres zmniejsza zdolność reprodukcyjną, populacja może stać się mniej odporna na drugi.

Od technokratycznej optymalizacji do aksjologii i kosztu ludzkiego

Konsekwencją dla prawa jest konieczność odejścia od zarządzania pojedynczym parametrem na rzecz zarządzania ekosystemowego, nawet jeśli administracyjnie znacznie trudniej przypisać odpowiedzialność za wynik wielu sektorom jednocześnie. Powraca tutaj problem accountability – odpowiedzialności instytucjonalnej.

W systemie prostym można zapytać, kto przekroczył ustalony limit. W systemie złożonym należy pytać dodatkowo: kto ustalił ten limit, kto dostarczył dane, kto odpowiadał za kontrolę, kto dopuścił zewnętrzne presje i kto posiadał kompetencję do działania. Policentryczność, która w teorii Ostrom może być zaletą, staje się wadą, gdy zamienia się w policentryczność bez odpowiedzialności – sytuację, w której wiele organów posiada częściowe kompetencje, lecz żaden nie odpowiada za stan całości. W tym świetle sukces instytucjonalny nie powinien być mierzony wyłącznie zgodnością formalną. Można dysponować kompletem procedur, przeprowadzać konsultacje, publikować oceny naukowe i przyjmować rozporządzenia, a jednocześnie obserwować dalszy spadek biomasy. Proces jest konieczny, ale ostatecznym kryterium pozostaje wynik biologiczny. Prawo środowiskowe posiada bowiem szczególną właściwość: przyroda dokonuje jego niezależnego audytu.

Jeżeli system deklaruje „zrównoważenie”, a populacja w długim okresie traci zdolność reprodukcyjną, etykieta instytucjonalna nie zmienia rezultatu. Nie oznacza to jednak, że każda

spadająca populacja dowodzi błędu regulatora. Właśnie dlatego niezbędne jest rygorystyczne rozdzielanie przyczyn, trendów i ograniczeń wiedzy. Naukowo dojrzała krytyka instytucji musi być bardziej wymagająca niż publicystyczne oskarżenie. Powinna wykazać, czy regulator dysponował odpowiednią informacją, jakie istniały alternatywy, jaka część ryzyka wynikała z połowów, jakie były pozostałe presje i czy decyzja *ex ante* była racjonalna przy danych dostępnych w chwili jej podejmowania. Ocena polityki wyłącznie przez pryzmat późniejszego rezultatu grozi błędem retrospektywnym. Jednocześnie obowiązuje asymetryczna zasada odpowiedzialności: im większa możliwość nieodwracalnej szkody, tym mniej uzasadnione jest wykorzystywanie niepewności na rzecz maksymalnej bieżącej eksploatacji. To właśnie stanowi zasadniczy sens podejścia ostrożnościowego, które nie wymaga wiedzy absolutnej, lecz polityki proporcjonalnej do konsekwencji pomyłki.

Autor książki rekonstruuje cztery konkurencyjne modele tego, czym w ogóle ma być zarządzanie rybołówstwem. Model pierwszy, produkcyjny, pyta o maksymalny długoterminowy połów. Model drugi, bioekonomiczny, dąży do wielkości połowu maksymalizującej społeczną rentę przy zachowaniu zasobu. Model trzeci, ekosystemowy, rozszerza jednostkę analizy z pojedynczego gatunku na siedliska, relacje troficzne i wpływ na inne organizmy. Model czwarty, regeneracyjny, przyjmuje za cel nie tylko zapobieganie dalszej degradacji, lecz zwiększanie biomasy, odporności i różnorodności ponad minimalny poziom umożliwiający kontynuowanie eksploatacji. Modele te nie muszą być w absolutnej sprzeczności, ale prowadzą do różnych priorytetów. Jeśli celem jest maksymalny średni połów, odbudowa powyżej BMSY może wydawać się niepotrzebnym „niewykorzystaniem” zasobu. Jeśli zaś priorytetem jest odporność ekosystemu, wyższa biomasa staje się rezerwą chroniącą przed szokami.

Jeżeli celem jest dobrostan zwierząt, nawet najbardziej trwała populacyjnie wielkość połowu pozostawia pytanie o liczbę zabitych osobników i sposób ich śmierci. Jeśli priorytetem jest sprawiedliwość społeczna, pojawia się kwestia rozkładu praw połowowych. W ten sposób nauka o rybołówstwie przechodzi nieuchronnie w aksjologię. Dane same w sobie nie mówią, jaki ocean chcemy zachować, mogą natomiast precyzyjnie wskazać konsekwencje różnych wyborów. Zadaniem dojrzałej polityki nie jest ukrywanie wyboru wartości za słowem „naukowy”, lecz jawne określenie, jaką wartość chroni i z jakim ryzykiem dla innych wartości to robi. Dlatego spór o TAC jest w istocie sporem o coś większego niż liczba ton. Jest to spór o to, czy morze traktujemy jako coroczny strumień produktu, kapitał naturalny, ekosystem, przestrzeń pracy, element kultury czy wspólnotę czujących organizmów. Kategorie te nakładają się na siebie, lecz nie są tożsame.

Można osiągnąć ekonomiczną rentowność przy jednoczesnej degradacji siedliska; można odbudować biomasę kosztem koncentracji własności praw; można zapewnić stabilne połowy,

ignorując pytanie o dobrostan ryb. „Zrównoważenie” okazuje się więc nie jednym stanem, lecz wiązką potencjalnie kolizyjnych kryteriów.

Konieczne jest zatem zejście z poziomu instytucji do poziomu ludzi, ponieważ polityka kwot i struktura floty nie są abstrakcją. Kiedy państwo ogranicza połów, ktoś traci rejs, dochód i możliwość spłaty statku. Gdy nie ogranicza go dostatecznie, ktoś kilka lat później może utracić cały zawód. Kiedy wielka flota przechwytuje większą część renty, mała społeczność portowa traci nie tylko ekonomiczny udział w zasobie, ale także element swojej organizacji społecznej. Gdy morze staje się przestrzenią kapitałochłonnego przemysłu, ryzyko zawodowe nie znika – zostaje rozłożone pomiędzy załogi, migrantów, obserwatorów, rodziny czekające na powrót bliskich z morza i niewidzialną pracę wykonywaną na lądzie. Dalsza analiza musi opuścić salę, w której ministrowie negocjują TAC, i zejść na pokład oraz nabrzeże.

Dopiero tam ujawnia się drugi bilans przemysłu rybnego – nie biomasa mierzona w tonach, lecz ciało człowieka wystawione na ryzyko, czas pracy, migracja, hierarchia pokładowa, kultura fatalizmu i praca kobiet, bez której historyczne społeczności rybackie nie mogłyby funkcjonować. Ocean jest bowiem wspólnym zasobem nie tylko dlatego, że nikt nie stworzył ryb. Jest także środowiskiem pracy, w którym koszt naszej konsumpcji przez stulecia ponosili ludzie pozostający niemal równie niewidoczni dla konsumenta, jak samo życie pod powierzchnią wody.

Ostateczny audyt polityki rybackiej nie odbywa się w salach konferencyjnych ministrów, lecz w głębinach oceanu i na dłoniach ludzi pracujących na pokładach. Czy jesteśmy w stanie zaakceptować fakt, że cena naszej konsumpcji jest opłacana niewidzialnym kosztem ludzkim i biologicznym, którego nie da się zniwelować żadną kwotą? Być może prawdziwe 'zrównoważenie' zaczyna się tam, gdzie kończy się rachunek ton, a zaczyna uznanie podmiotowości morza i tych, którzy z niego żyją.

Inspiracje

[1]



"Every Last Fish" Rose George

W. W. Norton & Company | ISBN: 9780393881486

Rose George (ur. 1969) to brytyjska dziennikarka i autorka, ceniona za wciągający reportaż i śledcze prace non-fiction na temat ważnych, często pomijanych tematów globalnych. W 1992 roku uzyskała tytuł licencjata z wyróżnieniem z filologii nowożytnej w Somerville College w Oksfordzie, a następnie w 1994 roku tytuł magistra polityki międzynarodowej na Uniwersytecie Pensylwanii jako stypendystka Thouron i Fulbright Fellow. George rozpoczęła karierę od pracy redakcyjnej w magazynie „COLORS” wydawnictwa The Nation i Benetton, a następnie przeszła do dziennikarstwa freelance, współpracując z takimi prestiżowymi wydawnictwami jak „The Guardian”, „The New York Times” i „London Review of Books”. Jej cenione prace analizują kluczową globalną infrastrukturę, dobrobyt człowieka i systemy środowiskowe, poruszając tematy od globalnego kryzysu sanitarnego i sieci transportu kontenerowego po międzynarodowe łańcuchy dostaw krwi i współczesny przemysł rybny.

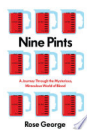
Rose George (born 1969) is a British journalist and author recognized for her immersive reportage and investigative nonfiction on vital, frequently overlooked global topics. She earned a first-class BA in Modern Languages from Somerville College, Oxford, in 1992, followed by an MA in international politics from the University of Pennsylvania as a Thouron Scholar and Fulbright Fellow in 1994. George began her career in editorial roles at The Nation and Benetton's COLORS magazine before transitioning to freelance journalism, contributing to major publications including The Guardian, The New York Times, and London Review of Books. Her acclaimed work examines essential global infrastructure, human welfare, and environmental systems, covering subjects ranging from the worldwide sanitation crisis and container shipping networks to international blood supply chains and modern fishing industries.

University of British Columbia

Literatura uzupełniająca

Książki

Książki autora i dzieła przywołane w tekście:



[1] "Nine Pints"

Rose George

2018 | Portobello Books | ISBN: 9781846276132



[2] "Deep Sea and Foreign Going"

Rose George

2013 | Portobello Books | ISBN: 9781846274800



[3] "The Big Necessity"

Rose George

2009 | Macmillan + ORM | ISBN: 9781429925488



[4] "Ninety Percent of Everything"

Rose George

2013 | Metropolitan Books | ISBN: 9780805096040



[5] "A Life Removed"

Rose George

2004 | New York

[6] "Krew"

Rose George

2019 | ISBN: 9788324055838

Książki autorów przywoływanych i literatura pokrewna:



[7] "Barriers and Bridges to the Renewal of Regional Ecosystems"

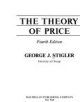
Lance H. Gunderson, C. S. Holling, Stephen S. Light

1995 | Columbia University Press | ISBN: 9780231515986



[8] "Trends in output and employment"

George Stigler



[9] "The Theory of Price"

George Stigler

MacMillan Publishing Company

Artykuły naukowe

Prace autorów przywoływanych w tekście:

[1] "Resilience and Stability of Ecological Systems"

Crawford S. Holling

1973 | Annual Review of Ecology and Systematics | DOI: 10.1146/annurev.es.04.110173.000245

[Źródło](#)

[2] "Resilience, Adaptability and Transformability in Social-ecological Systems"

Brian Walker, Crawford S. Holling, Stephen R. Carpenter, Ann P. Kinzig

2004 | Ecology and Society | DOI: 10.5751/es-00650-090205

[Źródło](#)

[3] "Regime Shifts, Resilience, and Biodiversity in Ecosystem Management"

Carl Folke, Steve R. Carpenter, Brian Walker, Marten Scheffer, Thomas Elmqvist, Crawford S. Holling

2004 | Annual Review of Ecology Evolution and Systematics | DOI: 10.1146/annurev.ecolsys.35.021103.105711

[Źródło](#)

[4] "Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems"

Lance Gunderson, Crawford S. Holling

2002

[Źródło](#)

[5] "Structure and Change in Economic History"

Peter George, Douglass C. North

1983 | Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économie | DOI: 10.2307/135165

[Źródło](#)

[6] "A Transaction Cost Theory of Politics"

Douglass C. North

1990 | Journal of Theoretical Politics | DOI: 10.1177/0951692890002004001

[Źródło](#)

[7] "Transaction Costs, Institutions, and Economic History"

D. North

2016

[Źródło](#)

 Treść tworzy Fundacja Dobre Państwo.

Redaguje i publikuje APA ONE, autorski system redakcyjny Fundacji oparty na AI.

APA ONE Publishing System

Fundacja Dobre Państwo © 2026

Article ID: 6ea41906-50df-4840-bf70-9e601a487d32