

Atvinnuveganefnd Alþingis
Alþingi
Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 140/1994
komudagur 27.4.2012

Umsagnir um 657. mál, frumvarp til laga um stjórn fiskveiða og 658. mál, frumvarp til laga um veiðigjöld.

Dr. Niels Einarsson
Forstöðumaður Stofnunar Vilhjálms Stefánssonar

Í hnotskurn:

Í frumvarpi um stjórn fiskveiða er gert ráð fyrir lítt breyttu fyrirkomulagi við stjórn fiskveiða á Íslandi og að áfram sé langstærstum hluta aflaheimilda ráðstafað til núverandi kvótaþega í því kerfi sem almennt er kallað „kvótakerfið” og sem byggist á framseljanlegum einstaklingsbundnum veiðiheimildum eða kvótum.

Fiskveiðiréttindi verða áfram um hríð þær hverfulu fjármálaafurðir með framseljanleika og veðsetningargildi sem þau hafa verið í núgildandi lögum.

Á ákveðinn hátt er verið að festa í sessi til framtíðar umdeilt stjórnkerfi, sem nýtur lítills fylgis meðal íslensku þjóðarinnar. Þetta er kerfi sem er í eðli sínu óstöðugt, sem veldur átökum vegna skorts á lögmæti, felur í sér innibýggðar samfélagslegar aukaverkanir og tryggir illa félagslegt jafnræði meðal þegna þjóðarinnar. Erfitt er að sjá hvernig boðaðar breytingar geta á sannfærandi hátt uppfyllt kröfu Mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna um innköllun aflaheimilda og endurúthlutun á sanngjarnan og réttlátan hátt.

Með þeim verðmætu forréttindum sem felast í umráðarétti fiskstofnanna eru lagðar línur varðandi auð, völd, áhrif og ítök einstaklinga og þjóðfélagsþópa. Áður en ráðist verður í lagasetningu sem gilda á í langan tíma og getur verið afdrifarík fyrir alla þjóðfélagsþróun

á Íslandi til framtíðar er nauðsynlegt að fyrir liggi vönduð og óháð úttekt á samfélagslegum áhrifum og sjálfbærni fiskveiðistjórnunar.

Meginmál:

Í eftirfarandi texta er farin sú leið að segja til um hvort með lagafrumvarpinu sé líklegt að meginmarkmið þess náist og gerðar athugasemdir við hvern og einn lið í 1. grein.

a. að stuðla að verndun og sjálfbærri nýtingu fiskistofna við Ísland

Vistfræðileg stjórnun og nýting fiskistofnanna verður með svipuðum hætti og áður og miðað við þau vísindaviðmið sem höfð eru í heiðri og segja m.a. til um tengsl stofnstærðar og nýliðunar fiskistofnanna er hér verið að fylgja almennt viðurkenndum ráðleggingum vísindamanna. Hér er þó ekki horft til þekktra fylgikvóta kvótakerfa af því taginu sem notað er við fiskveiðistjórnun á Íslandi, sérstaklega innbyggðs hvata vegna háþyrskotunar kvótaverðmætis eða brottkasts þess fisks sem talinn er vera verðlítill eða óæskilegur meðafli af öðrum orsökum.¹ Ekki er heldur litið til þeirrar miklu mengunar og vistfótspors fiskveiða, m.a. vegna losunar gróðurhúsaloftstegunda og skaðlegra efna í lífríkinu sem á sér stað í miklum og óhóflegum mæli við fiskveiðar íslenska fiskiskipaflotans.² Slíkir þættir eru hluti af sjálfbærnihugtakinu (e. sustainability) í upplýstri alþjóðlegri umræðu um áhrif fiskveiða. Sömuleiðis er hér rétt að líta til samfélagslegra og menningarlegra þátta, svo sem jafnræðis við aðgang að auðlindinni, úthlutunar fiskveiðiréttinda og hvort mannréttindi séu virt þegar litið er til takmörkunar veiðiréttinda með einstaklingsbundnum framseljanlegum kvótum.³

b. að stuðla að farsælli samfélagsþróun með hagsmuni komandi kynslóða að leiðarljósi

Það er vandséð hvernig framlenging til a.m.k. 40 ára (þau 20 síðari þó án framsals), eða tveggja kynslóða, á fiskveiðistjórnun sem er afsprengi nýfrjálshyggjunnar hvað varðar pólitíska hugmyndafræði, getur stuðlað að farsælli samfélagsþróun þegar fyrir liggur að niðurstöður rannsókna um allan heim benda sterklega til alvarlegra samfélagslegra fylgikvilla vegna kvótakerfa af íslenska taginu. ⁴

Þá er einnig óskýrt hvað átt er við með “farsælli samfélagsþróun” og eðlilegra hefði verið að nota hugtakið **sjálfbær þróun** í þessu sambandi, ekki síst þegar vísað er til hagsmuna komandi kynslóða. Hugtakið sjálfbær þróun kallar hins vegar á jafnræði við skiptingu gæða og réttinda bæði innan og milli kynslóða. Afhending gríðarlegra forréttinda í formi nýtingarréttinda til lítils hóps fólks í langan tíma getur varla staðist kröfur um sjálfbæra samfélagsþróun, jafnræði og réttlæti. Með núverandi fiskveiðistjórnunarkerfi var hefðbundinn sameiginlegur fiskveiðiréttur íbúa sjávarbyggðanna, og í reynd allra landsmanna, framseldur í markaðsvæddu formi fjármálaafurða samkvæmt forskrift nýfrjálshyggjunnar. Það frumvarp sem hér hefur komið fram um stjórn fiskveiða er í meginatriðum framlenging á þessari sömu hugmyndafræði. Þetta kemur nokkuð á óvart miðað við stefnuskrá núverandi ríkisstjórnar.

c. að treysta atvinnu og byggð í landinu

Kvótakerfi þar sem fiskveiðiréttindi taka í reynd á sig form og eðli einkaeignar, jafnvel þótt lög kveði á um annað, fela í sér mikið vald aðila sem njóta þeirra forréttindanna að geta ráðstafað veiðiréttindum eins og þeirra hagsmunum hentar best. Kvótakerfum er ætlað að hámarka gróða einstaklinga og samfélagslegir þættir á við atvinnuöryggi eða lífsgæði í sjávarbyggðum eru aukaatriði í hugmyndafræði þeirra. Velferð og réttur fiskveiðisamfélaga til að hafa áhrif á hvernig staðið er að nýtingu auðlindanna er jafnvel talið trufla skilvirkni kerfanna og því sé nauðsynlegt að takmarka afskipti almennings og stjórnmalamanna af því sem er skilgreint sem málefni sjávarútvegsins. ⁵ Í 13. grein frumvarpsins er gert ráð fyrir forkaupsheimildum, nokkurskonar ígildi Ofanflóðasjóðs kvótakerfisins, og að því er virðist siðferðilegri skyldu ríkisins að kaupa á markaðsverði aflaheimildir af kvótaþegum ákveði viðkomandi að selja kvóta sem nemi 20 % eða meira

af aflahlutdeild byggðarlags. Þetta þýðir í raun að ríkinu, fyrir hönd þjóðarinnar, er gert að kaupa fullu verði aflaheimildir af kvótaþegum, ákveði þeir t.d. að bregða búi, aflaheimildir sem þeir hafa í mörgum tilfellum fengið afhentar endurgjaldslaust af ríkinu/þjóðinni. Geri ríkið það ekki má búast við að byggðarlagið verði fyrir hefðbundnum skakkaföllum með atvinnumissi og lífsbjargarnauð. Útgerðarmenn gætu síðan nýtt sér þetta ákvæði koll af kalli þar til ríkið hefur borgað fyrir alla aflahlutdeild kvótaþega. Þetta verður væntanlega afar dýrt fyrir þjóðina og ef við áætluð að þorskígildistonið fari á 2.5. milljónir þá myndi 1000 tonna kaup ríkisins á aflahlutdeild kvótaþega leggja sig á 2.5 milljarða króna.

Til jákvæðari þátta í frumvarpinu um stjórn fiskveiða má telja að til stendur að halda áfram með vistvænar strandveiðar enda hafi þær í heild reynst vel og með þeim gild rök.⁶ Hér mætti löggjöfin þó vera skýrari varðandi markmið nýliðunar. En sem stendur eru strandveiðar eini raunhæfi möguleiki almennings til að hefja útgerð og nýta sér sameiginlega auðlind þjóðarinnar. Smábátaútgerð er nátengd menningu og félagsgerð sjávarbyggða og veitir mikilvægan sveigjanleika við lífsafkomu einstaklinga og fjölskyldna. Nýting nærmiða á minni bátum stuðlar að virkri varðveislu verklags, sjómennsku og hefðbundinnar þekkingar á vistfræði og náttúrufarslegum aðstæðum og er þannig mikilvæg lífæð og stoð íslenskrar fiskveiðimenningar. Hér vottar fyrir (6.665 þorskígildistonn eru um 1.3 prósent heildarafla í þorskígildum síðustu ár) að komið sé til móts við gagnrýni Mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna en einnig er hér á ferðinni ákveðna viðurkenningu á alþjóðlegri umræðu um þörfina að efla þá stefnu í fiskveiðistjórnun sem kemur til móts við sjálfbæra þróun. Það vekur hins vegar spurningar hvers tækifærið sé ekki nýtt og frumvarpið í heild taki þannig þá stefnu í upphafi því fiskistofnanir eru mikilvægasta náttúruauðlind þjóðarinnar og afgerandi varðandi framlag til græns hagkerfis og almennrar samfélagsþróunar á Íslandi.

d. að hámarka þjóðhagslegan ávinning af sjávarauðlindinni og tryggja þjóðinni eðlilega auðlindarentu

Núverandi fiskveiðistjórnun notast við þá tegund auðlindastjórnunar sem kallast framseljanlegir einstaklingsbundnir aflakvótar (e. Individual Transferable Quotas eða ITQs) og byggir á þeirri hugmyndafræði að varanlegur eignaréttur og umráðaréttur einstaklinga eða fyrirtækja á sameiginlegri náttúruauðlind leiði til hagkvæmrar og árangursríkrar nýtingar hennar.⁷ Hún gerir þannig ráð fyrir einkavæðingu og umbreytingu þess sem áður voru gjarnan sameiginleg og almenn fiskveiðiréttindi, opin almenningi, yfir í réttindi sem öðlast vörugildi sem framseljanleg og skiptanleg verðmæti. Gengið út frá því að Maðurinn, Homo Sapiens, sé eigingjarn og gráðugur og einstaklingshyggjan sé honum í blóð borin. Þetta eðli mannsins sé hægt að nýta og virkja til gróða á markaði þannig að það komi heildarhag samfélagsins til góða, þótt óbeint sé. Framsal aflaheimildanna sé drifkraftur og hreyfiafl þessa fiskveiðistjórnunarkerfis, þar sem aflaheimildirnar leiti með tilstilli hinnar ósýnilegu handar markaðarins til þeirra sem geri út á sem hagkvæmastan hátt, með minnstum tilkostnaði og mestum afrakstri. Þeir duglegu í útgerð kaupi þannig smám saman upp aflaheimildir „skussanna” sem sjái sitt óvænna og hverfi til annarrar iðju, eins og að selja þeim duglegu lúxusjeppa, eins og einn hagfræðilegur hugmyndafræðingur þessa kerfis orðaði það. Það er mikilvægt að hafa í huga að þessi ákveðna stefna, sem hefur orðið nokkuð ráðandi innan alþjóðlegrar hagfræði fiskveiðistjórnunar, byggir á ákveðinni heimspekilegri stjórnmalastefnu og hugmyndafræðilegri heimssýn, sem gegnsýrir allar ályktanir og ráðleggingar þeirra sem hana aðhyllast. Nýfrjálshyggja í fiskveiðistjórnun er þannig ekki tæknileg og hlutlaus skynsemisstefna eða iðja sérfræðinga heldur afsprengi hugmyndafræðilegra viðhorfa. Virtir fræðimenn og hagfræðingar af öðrum skólum hafa tekið svo djúpt í árinna í gagnrýni sinni á þetta ákveðna vísindaviðmið (e. paradigm), að lýsa því sem hjávísindum

þar sem ekki sé greint á milli hugmyndafræði og vísindarannsókna, hagrænna móðela og veruleika þess sem móðelið reynir að lýsa.⁸

Hin íslenska tilraun með þessa tegund fiskveiðistjórnunar, sem segja má að hafi verið sett af stað 1984, hefur verið notuð sem sérlega skýrt dæmi um vel heppnaða útfærslu á kvótakerfum af þessu tagi.⁹ Íslenskir fræðimenn, aðallega hagfræðingar, hafa þannig verið framarlega í að kynna umheiminum ágæti hinnar íslensku aðferðar við fiskveiðistjórnun og Ísland er gjarnan notað sem dæmi um þróaða fiskveiðistjórnun af þessu tagi.¹⁰ Á árunum fyrir Hrunið 2008 voru íslenskir talsmenn kvótakerfisins iðnir og áberandi, heima fyrir og erlendis, við að kynna kvótakerfið sem eina aðal skýringu á þeim efnahagslega uppgangi sem átti sér stað á Íslandi hjá fjármálastofnunum sem stýrðu dýrum knörrum og hösluðu sér völlum alþjóðlega þannig að eftir var tekið. Íslenskir hagfræðingar vísuðu þannig til þess eiginleika kvótakerfisins og fiskveiðiréttinda, að geta af sér, vegna séreignareiginleika, framseljanleika veiðiréttinda, veðsetjanleika og gríðarlegs veðrymis, ýmsar fjármálaferðir sem gerðu fjármálastofnunum í útrás á alþjóðavettvangi mögulegt að njóta trúverðugleika og lánsstyrks sem annars hefði ekki verið til staðar hjá reynslulitlum og óþekktum fjármálastofnunum smárikis. Fiskveiðiréttindin, sem áður höfðu verið bundin við rétt almennings í sjávarbyggðum til að nýta sér auðlindir hafsins, voru þannig gripin og gerð að hnattvæddum fjármálaafurðum, veðum fyrir gríðarlegri lántöku, skuldabréfavafningum og veðsetjanlegum framtíðartekjum.¹¹ Kannski má orða það svo að mikilvægum mannréttindum margra, einnig komandi kynslóða, hafi þannig verið fórnað og umbreytt í fjárhagsleg réttindi fárra.

Það er áhyggjuefni að stórkostleg veðsetning og fjármálaafurðavæðing veiðiheimildanna, það sem í daglegu máli er kallað brask, skyldi látin viðgangast þrátt fyrir að fyrir lægi vitneskja um óstöðugt og fjármálalega varasamt eðli þeirra veðígilda sem felast í veiðirétti. Seðlabankinn í tímariti sínu *Peningamál* benti þó á þær hættur sem í þessari meðferð veiðiréttinda fælust þegar árið 2000, nokkru fyrir tíma Útrásarinnar.¹²

Í athugasemdum og skýringum við lagarfrumvarpið segir m.a.: „Með framsali er tryggð aðlögun að hinu nýja kerfi, girt fyrir hættu á afskrift bókfærðra veiðiheimilda og breytingin þannig milduð” (2.6). Með nýju frumvarpi um stjórn fiskveiða er þannig verið að leggja til að það fyrirkomulag við veiðar sem lagði grunninn að mestu efnahagslegu hamförum sem íslenska þjóðin hefur þurft að ganga í gegnum á síðari tímum, verði viðhaldið með lítilsháttar breytingum. Samkvæmt frumvarpi um veiðigjöld verða samhliða lítt breyttu fiskveiðistjórnunarkerfi þó lögð á aukin gjöld á kvótaþega fyrir afnot af auðlindinni. Það er varla nema sanngjarnt og eðlilegt að fyrirtæki í atvinnugrein sem nýtur um þessar mundir ofsagróða, leggi sitt af mörkum til sameiginlegra sjóða og gangist þannig við samfélagslegri ábyrgð við að standa straum af knýjandi verkefnum íslensks þjóðfélags.

Hægt er að taka undir orð Daða Más Kristóferssonar hagfræðings í greinargerð (fylgiskjal 1) um að sérstakur leigupottur á vegum ríkisins upp á 20.000 tonn (sem getur stækkað eða minnkað og er því óviss), þar sem leigutekjur renna í ríkissjóð, geti einnig „aukið sveigjanleika veiða innan aflamarkskerfisins með því að dýpka leigumarkað fyrir aflaheimildir og hefur möguleika á að styðja við nýliðun í sjávarútvegi.” Þessa hugsun mætti útfæra nánar þannig að nær allur afli úr sameiginlegri auðlind þjóðarinnar fari á uppboðsmarkað í stað 4 %. Það væri verulega djúpur, en kannski að sumra mati of heitur, pottur. Ef það er á annað borð verið að nýta markaði við fiskveiðistjórnun gæti, a.m.k. út frá fræðilegri samkvæmni, verið eðlilegra að stíga skrefið til fulls þannig að einhverskonar jafnræði gildi en fámennur flokkur njóti ekki forskots, forréttinda og svokallaðra „afaréttinda”. Oft hefur einmitt verið bent á að kvótakerfi á borð við hið íslenska sé í raun ekki í takt við alvöru markaðshagkerfi vegna einokunareinkenna og aðstöðumunar þeirra sem fyrir eru og njóta sérreittinda. Það er ekki að ástæðulausu að myndmál lénsskipulags miðalda kemur víða við sögu í orðræðunni um kvótakerfið, með orðum á borð við kvótakóngar, sægreifar, leiguliðar, og jafnvel kvótaprinsar eða prinsessur því veiðiréttindi kvótaþega ganga í erfðir. ¹³

e. að sjávarútvegurinn sé arðsamur og búi við hagstætt og stöðugt rekstrarumhverfi

Fjármálaafurðavæðing fiskveiðiréttindanna gerir það vissulega erfitt að snúa aftur með róttækar og gagngerar breytingar, með innköllun og endurúthlutun aflaheimilda á sanngjarnan og réttlátan hátt, líkt og Mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna uppalagði íslenskum stjórnvöldum í máli nr. 1306/2004. Í nýju frumvarpi um stjórn fiskveiða er heldur ekki að sjá alvarlega tilraun til að koma til móts við álit Mannréttindanefndarinnar. Þótt gert sé ráð fyrir að settur sé upp sérstakur svokallaður pottur B með 20.000 þorskígildistonnnum, sem fari á almennt uppboð eða markað og sem opinn sé að mestu öllum þeim sem hug hafa á veiðum, þá mun eftir sem áður langstærstur hluti aflaheimilda renna áfram til þeirra útgerða sem þiggja kvóta af ríkinu/þjóðinni ár hvert. Hér er, eins og áður sagði, um að ræða við fyrstu úthlutun nálægt 93 %, miðað við að heildarafli sé svipaður og síðastliðin ár, eða um 500.000 þorskígildistonn. Vissulega er um að ræða tæknilega innköllun aflaheimilda, en ráðstöfunin er bundin við nýtingarleyfi til langs tíma, ef ekkert kemur upp á, til a.m.k. 40 ára, eða næstum tveggja kynslóða Íslendinga. Fjögur prósent aflaheimilda munu þannig renna til þess aflapotts sem íslenska ríkið, fyrir hönd þjóðarinnar, getur nýtt til leigu á markaði og haft þannig tekjur af. Miðað við útreikninga ráðuneytis fjármála í umsögn með frumvarpi um stjórn fiskveiða virðist gert ráð fyrir að tekjur af leigu þeirra 20.000 tonna sem falla þjóðinni í skaut nemi um 150.000 krónum á þorskígildistonnið, og þannig fáist um 3 milljarðar fyrir þessi 4 %. Hér má reikna áfram og benda á að ef allur afli færir á markað þá myndu tekjur ríkissjóðs nema 75 milljörðum króna á ári í stað 3 milljarða. Þetta gæti verið varlega áætlað því kvótaverð á markaði í leigu er talsvert herra um þessar mundir eða um og yfir 300 krónur á þorskígildi. Ef nýliðum, sem gert er að sækja í pott B, er ætlað að borga 150.000 krónur fyrir tonnið, þá ætti að vera hægt að gera ráð fyrir að þeir sem fyrir eru, og hafa það forskot og njóta þeirra fríðinda að hafa þegið kvóta endurgjaldslítið um langt skeið, eigi auðvelt með að taka þátt í frjálsum og opnum markaði með aflaheimildir.

Almennt má segja að frumvarpið boði fremur flókið og þunglamalegt kerfi þar sem ráðherra tekur sér mikið vald og Fiskistofa fær aukið hlutverk sem „lögregla fiskveiðistjórnunarkerfisins”. Byggðastofnun virðist alfarið lenda utangarðs og án verkefna. Frumvarpið gengur langt í að láta eftir þrýstingi frá fjármálastofnunum og

kvótaþegum. Það virðist endurspeglar þvingaða aðlögun að pólitískum og fjármálalegum raunveruleika og er málamiðlun af því tagi sem varla verður að haldberri sáttargjörð. Þar sem ekki er um að ræða grundvallarbreytingu eða eðlisbreytingu á því kerfi sem byggir á einkavæðingu almenninganna og þar sem þeir aðilar sem þegið hafa forréttindi í formi aflaheimilda halda þeim áfram er ósennilegt að ný lög slái á þá djúpstæðu gagnrýni sem kvótakerfið hefur lengi sætt.

Niðurlag

Nú sem aldrei fyrr er brýn þörf á að víkka út umfjöllun um stjórnvísir (e. good governance) í nýtingu fiskistofnanna þannig að hún taki til fleiri en afmarkaðra hagrænna eða lagalegra þátta og að unnin verði vönduð og óháð þverfagleg úttekt á áhrifum fiskveiðistjórnunar hvað varðar samfélag og sjálfbærni. Slík úttekt eða heildarmat gæti verið mikilvægt skref í leitinni að öðru stjórnkerfi við fiskveiðar sem uppfyllir kröfur um árangur, stöðugleika, jafnræði og sjálfbæra þróun.

Þverfaglegt mat á samfélagslegum áhrifum fiskveiðistjórnunar væri löngu tímabært innlegg í umræðuna um það mikilvæga málefni sem íslenskur sjávarútvegur er fyrir alla samfélagsþróun á Íslandi. Að slíku verkefni þyrftu að koma innlendir og erlendir fræðimenn, óháðir hagsmunaaðilum í greininni, til að fjalla m.a. um byggðapróun; fiskveiðistjórnun og kynjaumræðu; mannréttindi í sjávarútvegi; markaðsvæðingu almenninga í hafinu; þátt kvótakerfisins í aðdraganda og eftirmála efnahagshrunsins, og um sjálfbæra þróun, umhverfisáhrif útgerðarflokka og grænt hagkerfi. Einnig væri þörf á að slíkt mat tæki til siðfræðilegrar umræðu um réttlæti og einkavæðingar fiskistofnanna; samfélagslegra álitamála við löggjöf um fiskveiðistjórnun; áhrifa fiskveiðistjórnunar á menningu, menningararfleifð, mannlíf og þekkingu í sjávarplássum; dreifingar aflaheimilda, auðsöfnunar, valda og lýðræði, ásamt þjóðhagfræði sjávarútvegs með tilliti til hugsanlegrar inngöngu í Evrópusambandið og áhuga erlendra aðila á fjárfestingum í aflaheimildum og sjávarútvegsfyrirtækjum. Ennfremur mætti taka fyrir tengsl nýsköpunar, ferðaþjónustu og fiskveiðimenningar; hlutverk fræðasamfélagsins í mótun fiskveiðistjórnunar; áhrif tillagna Stjórnlagaráðs um náttúruauðlindir, og aðra þætti og viðfangsefni sem snerta þróun og þátt sjávarútvegs í íslensku samfélagi. Listinn er ekki

tæmandi en gefur til kynna hvað slík úttekt eða mat gæti fjallað um. Mikilvægt er fyrir lögmæti og trúverðugleika slíks verkefnis að viðtækt samráð verði haft við íslenskan almenning enda varðar efnið alla landsmenn þótt á ólíkan hátt sé, burtséð frá því hvort um er að ræða tónlistarkennara í Breiðholtinu eða trillukarl á Breiðdalsvík.

Á sínum tíma var innleiðingu núverandi stjórnkerfis fiskveiða, kvótakerfinu svokallaða, líkt við gerð jarðganga þar sem byrjað var að bora án þess hugað væri að því hvar þau birtust hinum megin við fjallið.¹⁴ Eftir 28 ára reynslu liggja fyrir talsverðar rannsóknir og reynsla á samfélagslegum þáttum og áhrifum kerfisins, en lítið hefur verið skeytt um að nýta þessa þekkingu við stefnumótun stjórnvalda. Mat á samfélagslegum áhrifum og sjálfbærni fiskveiðistjórnunar væri aðferð til að hagnýta rannsóknir á samfélagslegum og menningarlegum þáttum fiskveiða og hvetja þannig til vandaðrar, gagnrýnnar og heildstæðrar samræðu um fólk, fisk og sjálfbæra framtíð á Íslandi.

Akureyri 27.04.2012

Niels Einarsson

Neðanmálgreinar og heimildir

¹ Sjá t.d. Parzival Copes, 1986. "A Critical Review of the Individual Quota as a Device in Fisheries Management," *Land Economics*, University of Wisconsin Press, vol. 62(3), pages 278-291.

² Sjá meistaraþrófsritgerð Sigurðar Eyberg Jóhannessonar í umhverfis- og auðlindafræði við Háskóla Íslands 2010, <http://skemman.is/handle/1946/5384>

³ Sjá t.d. Niels Einarsson: Fisheries Governance and Social Discourse in Post-Crisis Iceland: Responses to the UN Human Rights Committee's Views in Case 1306/2004. The Yearbook of Polar Law (Volume 3).

4 Sjá t.d. Jasper Andersen and Thomas Højrup, "The Tragedy of Enclosure: The Battle for Maritime Resources and Life Modes in Europe", *Ethnologia Europaea* 38 (1) (2008): 29-41, Daniel Bomley, "The Crisis in Ocean Governance: Conceptual Confusion, Spurious Economics, Political Indifference." *MAST: Maritime Studies* 6 (2) (2008):7-54; Daniel Bromley, "Abdicating Responsibility: The Deceits of Fisheries Policy." *Fisheries* 34 (6) (2009):280-302; Ottar Brox, "Academic Rationality, Economic Interests and the Making of Public Opinion: How the ITQ Revolution is Being Implemented in the Norwegian Fishing Industry," in *Social Implications of Quota Systems in Fisheries*, ed. Gísli Pálsson and Guðrún Pétursdóttir (Copenhagen: Nordic Council of Ministers, 1997): 51 – 58; Parzival Copes, " Social Impacts of Fisheries Management Regimes Based on Individual Quotas," in *Social Implications of Quota Systems in Fisheries*, ed. Gísli Pálsson and Guðrún Pétursdóttir (Copenhagen: Nordic Council of Ministers, 1997): 61 – 89; Ola Flaaten, "Fisheries Rent Creation and Distribution: The Imaginary Case of Codland." *Marine Policy* 34 (6) (2010):1268-2541; U. Rashid Sumaila, "A Cautionary Note on Individual Transferable Quotas", *Ecology and Society* 15 (3) (2010), <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss3/art36/>; Leith Duncan, "The other story," *Samudra Report no. 60, 2011*, <http://www.icsfnet/>

Carothers, C. 2011. Equity and Access to Fishing Rights: Exploring the Community Quota Entity Program in the Gulf of Alaska. *Human Organization* 70(3): 213-223; Carothers, C. 2010. Tragedy of commodification: Transitions in Alutiiq fishing communities in the Gulf of Alaska. *MAST* 90(2): 91-115; Carothers, C., D. Lew and J. Sepez. 2010. Fishing rights and small communities: Alaska halibut IFQ transfer patterns. *Ocean and Coastal Management* 53: 518-523; Lowe, M. and C. Carothers, editors. 2008. Enclosing the Fisheries: People, Places, and Power. American Fisheries Society, Symposium 69, Bethesda, MD. Einar Eypórsson, "Coastal Communities and ITQ-Management. The Case of Icelandic Fisheries," in *Social Implications of Quota Systems in Fisheries*, ed. Gísli Pálsson and Guðrún Pétursdóttir (Copenhagen: Nordic Council of Ministers, 1997): 107 – 120; Gísli Pálsson and Agnar Helgason, " The Politics of Production: Enclosure, Equity, and Efficiency". In *Images of Contemporary Iceland: Everyday Lives and Global Contexts*, ed. Gísli Pálsson and E. Paul Durrenberger (Iowa City: University of Iowa Press, 1995), 60-84; Gísli Pálsson and Agnar Helgason, " Figuring Fish and Measuring Men: The ITQ System in the Icelandic Cod Fishery, " in *Social Implications of Quota Systems in Fisheries*, ed. Gísli Pálsson and Guðrún Pétursdóttir (Copenhagen: Nordic Council of Ministers, 1997):189 – 218.

⁵ Sjá t.d. Rögnvaldur Hannesson , *The Privatization of the Oceans* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 2004, bls. 165).

⁶ Gísli H. Halldórsson, “Strandveiðarnar 2009: Markmið, framgangur og fiskveiðstjórnun,” Meistararitgerð í Haf- og strandsvæðastjórnun, Háskólaasetur Vestfjarða, 2010), <http://skemman.is/item/view/1946/5668;jsessionid=471535E2F29BB27458E8964FC80345C7>.

⁷ Sjá t.d. Neher, P.A., R. Árnason and N. Mollett, 1988: *Rights Based Fishing*. NATO ASI Series. Kluwer.

⁸ Daniel Bromley, “The Crisis in Ocean Governance: Conceptual Confusion, Spurious Economics, Political Indifference.” *MAST: Maritime Studies* 6 (2) (2008):7-54; Daniel Bromley, “Abdicating Responsibility: The Deceits of Fisheries Policy.” *Fisheries* 34 (6) (2009):280-302;

⁹ Í athugasemdum við frumvarp um stjórn fiskveiða (1. málsgrein) er farið yfir sögu kvótakerfisins og meðal annars sett fram sú söguskoðun að ákvarðanir um upptöku kvótakerfisins hafi verið teknar eftir víðtækt samráð milli sjávarútvegsráðuneytisins og hagsmunaaðila í sjávarútvegi. Þessi sýn bendir til þess að þeir sem skrifa telji að um vandaða stjórnsýslu hafi verið um að ræða. Rannsóknir fræðimanna styðja ekki þá söguskýringu og má sérstaklega nefna nýlega grein Svans Kristjánssonar í Skírni sem hann nefnir “Varð þjóðþingið að þjófþingi: Lýðræðið og kvótakerfið 1983.” (Árg. 185, haust 2011, bls. 261-291).

¹⁰ Neher, P.A., R. Árnason and N. Mollett, 1988: *Rights Based Fishing*. NATO ASI Series. Kluwer.

¹¹ Hagfræðingurinn Ásgeir Jónsson, fyrrum forstöðumaður greiningardeildar Kaupþings og aðalhogfræðingur bankans, þaukunnugur bankamálum og tengslum fjármálafyrirtækja við sjávarútveg, lýsir fjármálaafurðavæðingu fiskveiðiréttindanna í Útrásinni á eftirfarandi hátt í bók sinni *Hví Ísland? (Why Iceland): “Despite the years of repressive capital controls, the nation had accumulated considerable assets once liberalization began. The pension system was the most notable example, with a portfolio consisting almost entirely of domestic assets: bank deposits, treasuries, and mortgages. Fishing industry reforms simultaneously had created a wealthy new class of fishing vessel owners, who in turn formed the backbone of the private banking business. A quota system had been instituted to prevent overfishing, but an ancillary benefit was that each quota distributed to a fishing company was also a transferable private asset. The owners could use this collateralized future revenue to leverage or consolidate their business by buying more quotas or selling them as a commodity as they exited the sector.”* Bls. 44 í *Why Iceland?: How One of the World's Smallest Countries Became the Meltdown's Biggest Casualty*. McGraw-Hill, 2008.

Aðrir hagfræðingar sem tjáðu sig á þessum tíma um tengsl fiskveiðaréttinda, fjármálaafurðir og vöxt fjármálafyrirtækja tóku í svipaðan streng um hvernig markaðsvæðing fiskveiðiréttindanna var ein aðal forsenda Útrásarinnar, sjá sérstaklega

Ragnar Árnason, "Iceland's ITQ system creates new wealth," *The Electronic Journal of Sustainable Development* 1 (2) (2008) http://www.ejsd.org/public/journal_article/9 og Richard Portes and Friðrik Már Baldursson, "The Internationalisation of Iceland's Financial Sector" (Paper presented at Iceland Chamber of Commerce conference, Reykjavík, Iceland, November 2007) <http://www.vi.is/files/15921776Vid4WEB.pdf>. Það er athyglisvert að umræddir hagfræðingar hafa eftir Hrun haft hljótt um þessa aukalegu hagsbót kvótakerfisins, þ.e. að án fjármálalegra verðmæta fiskveiðiréttindanna hefði Útrásin varla verið möguleg.

Í áttundu bók Rannsóknarnefndar Alþingis, bls. 233, er vikið eftirfarandi almennum gagnrýnisorðum að áhrifum kvótakerfis hvað varðar tengsl fjármálavafsturs og hugarfars sem orsakavaldar í aðdraganda Hrunsins:
"Færa má rök fyrir því að afdrifarikasta breytingin sem varð á íslensku samfélagi fyrir fjárhagslega hvata og samfélagsleg viðmið hafi verið þegar fiskveiðiheimildir voru gerðar að vöru á frjálsum markaði. Með því var klippt á tengslin milli vinnu og verðmætasköpunar; menn gátu nú orðið auðugir „af því einu að uppfylla umdeilanleg skilyrði fyrir upphaflegri kvótaúthlutun, án þess að stunda útgerð." <http://rna.althingi.is/>

Nokkuð hefur verið birt af fræðilegri umfjöllun um tengsl Útrásarinnar, kvótakerfisins og Hrunsins, t.d. grein eftir landfræðingana Karl Benediktsson og Önnu Karlsdóttur, "Iceland: Crisis and regional development – Thanks for all the fish, *European Urban and Regional Studies*, 2011, árg. 18: 228-235. Sjá einnig Niels Einarsson: Fisheries Governance and Social Discourse in Post-Crisis Iceland: Responses to the UN Human Rights Committee's Views in Case 1306/2004. *The Yearbook of Polar Law (Volume 3)* og meira eftir sama höfund í kafla 7, Epilogue, í *Culture, Conflict and Crises in the Icelandic Fisheries. An Anthropological Study of People, Policy and Marine Resources in the North Atlantic Arctic*. University of Uppsala Press. Uppsala.

¹² Sjá *Peningamál* Seðlabankans: "Fjármálakerfið: Styrkur og veikleikar." (nr. 1, 2000).

¹³ Gísli Pálsson and Agnar Helgason, "Contested Commodities: The Moral Landscape of Modernist Regimes," *Journal of the Royal Anthropological Institute (incorporating Man)* 3 (3) (1997), 458
http://www.fishnet.is/images/stories/Gisli_Palss_ape_of_modernist_regimes2.pdf. Sjá t.d. einnig Einar Eypórsson, "Individual Transferable Quotas: Feudalism at Sea," *Samudra*, Apríl 1999, bls. 29-32.

¹⁴ Jarðgangnalíkingin kemur frá Gísli Pálssyni mannfræðingi og kemur fyrir í greininni "Fiskveiðistefnan og félagsleg ábyrgð" bókinni *Hagsæld í húfi*, ritstj. Þorkell Helgason og Örn D. Jónsson (Reykjavík: Háskólaútgáfan, 1990).