

Atvinnuveganefnd Alþingis
Alþingi
Reykjavík

Umsögn um 570. mál, frumvarp til laga um stjórn fiskveiða

Dr. Niels Einarsson
Forstöðumaður Stofnunar Vilhjálms Stefánssonar

Það frumvarp sem hér liggur fyrir hefur tekið litlum efnislegum breytingum frá því frumvarpi til laga um stjórn fiskveiða sem fram kom á 140. lögþingi. Þessi umsögn styðst því að verulega leyti við fyrri umsögn.

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.

Mestur hluti fiskveiðiréttinda verða áfram um hrið (a.m.k. 20 ár) þær hverfulu fjármálaafurðir með framseljanleika og veðsetningargildi sem þau hafa verið í núgildandi lögum. Rétt er að benda á að ákvæði um áframhaldandi rétt til veðsetningar aflaheimilda og þar með handhöfn aflaheimilda sem ígildi einkaeignarréttar stangast í ýmsu á við það frumvarp til laga um nýja stjórnarskrá sem er til umfjöllunar á Alþingi um þessar mundir. Þessi skilningur stangast einnig á við vilja íslensku þjóðarinnar sem kom skýrt fram í nýafstaðinni þjóðaratkvæðagreiðslu um stjórnarskrárbreytingar þar sem 82.5 % lýstu sig fylgjandi tillögu um að í nýrri stjórnarskrá verði ákvæði um að auðlindir í náttúru Íslands sem ekki eru í einkaeigu verði lýstar sameiginleg og ævarandi eign þjóðarinnar. Þessi tvö lagafrumvörp verður að skoða og bera saman ekki síst hvað varðar eignaréttarlegt eðli nýtingarleyfa (sjá umsögn mína um frumvarp til nýrra stjórnskipunarlaga (<http://www.althingi.is/pdf/umsogn.php4?lthing=141&malnr=415&dbnr=936>)).

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 ætti að liggja fyrir vönduð og óháð úttekt á samfélagslegum

áhrifum og félagslegri sjálfbærni fiskveiðistjórnunar. Slíkt heildrænt mat á samspili fiskveiðistjórnunar og þróunar íslenskt þjóðlífs hefur ekki verið unnið.

Meginmál:

Í eftirfarandi texta er farin sú leið að fjalla um hvort með lagafrumvarpið sé líklegt til að ná meginmarkmiðum sem sett eru 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 fylgikvilla kvótakerfa af því taginu sem notað er við fiskveiðistjórnun á Íslandi, sérstaklega innibýggðs hvata vegna hámarks kvótaverðmætis eða brottkasts þess fisks sem talinn er vera verðlitið 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 (ekki sist sótts (e. black carbon)) í lífríkinu sem á sér stað í miklum og óhóflegum mæli við fiskveiðar íslenska fiskiskipaflotans.² Slíkir þættir eru hluti af sjálfbærni hugtakinu (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 20 ára, eða einnar kynslóðar í tíma talið, 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

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 forréttinda 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 kolla þar til ríkið hefur borgað fyrir alla aflahlutdeild kvótaþega. Þetta verður væntanlega afar dýrt fyrir þjóðina og ef við áætlum að verð þorskígildistonns sé 2.5 milljónir þá mun 1000 tonna kaup ríkisins á aflahlutdeild kvótaþega leggja sig á 2.5 milljarða króna. Þetta ákvæði um fullt endurgjald íslenska ríkisins um kaup á aflaheimildum frá handhöfum þeirra viðurkennir jafnframt að handhafarnir séu í raun lögmætir eigendur veiðiréttindanna þrátt fyrir skýr ákvæði á núverandi lögum og dóma Hæstaréttar (Vatneyrardómi, sjá 3.2 í aths. við frumvarp) um að svo sé alls ekki.

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. 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 (um 1.52 % af heildarafla í þorskígildum fiskveiðiárið 2013/14) að komið sé til móts við gagnrýni Mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna en einnig er hér á ferðinni nokkur viðurkenning 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 auka vægi jafnræðissjónarmiða við ráðstöðvun aflaheimilda, og e. 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. 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 skynsemissstefna 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 völl 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 fjármálafurðir 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 förnað 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 veðgilda 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 því að heimila framsal er tryggt aðlögun að hinu nýja kerfi, girt fyrir hættu á afskrift bókfærðra veiðiheimilda og breytingin milduð” (2.5). 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.

Hægt er að taka undir orð Daða Mús Kristóferssonar hagfræðings í greinargerð með fyrri útgáfa framvarpsins (fylgiskjal 1) um að sérstakur leigupottur (kallast nú kvótaþing) 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 dýpri pottur. Ef á annað borð er 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” (e. grandfathering rights). 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 sérréttinda. 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

f. 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 uppálagði íslenskum stjórnvöldum í máli nr. 1306/2004. Í þessu frumvarpi um stjórn fiskveiða er heldur ekki að sjá alvarlega tilraun til að koma til móts við álit Mannréttindanefndarinnar. Gert sé ráð fyrir að settur sé upp sérstakt kvótaþing með 19.340 þorskígildistonnum, (2013/14) sem fari á almennt uppboð eða markað og sem opinn sé að mestu öllum þeim sem hug hafa á veiðum. En eftir sem áður mun langstærstur hluti aflaheimilda renna

áfram til þeirra útgerða sem þegar þiggja kvóta af ríkinu/þjóðinni ár hvert. Hér er, eins og áður sagði, um að ræða við fyrstu úthlutun nálægt 92.4 %, miðað við að heildaraflí sé svipaður og síðastliðin ár, eða um 500.000 þorskígildistonn og að í flokk 2 fari 38.000 þorskígildistonn. Hluti af verðmæti þessa afla verður nýttur til að fjármagna, með leigu á kvótaþingi, inngríp sem stafa af framsali aflaheimilda frá einstaka byggðarlögum (forgangsréttarkaupum, sbr. 13. gr.) og renna þannig aftur beint til handhafa aflaheimilda. 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. 20 ára, eða nærri einnar kynslóðar 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 fyrra 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 fáið um 3 milljarðar fyrir þessi 4 %. Hér má reikna áfram og benda á að ef allur aflí færi 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 hærra um þessar mundir eða um og yfir 300 krónur á þorskígildið. Ef nýliðum, sem gert er að sækjaá kvótaþing, 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 og stjórnarsýslustofnunum á hans vegu er falið mikið vald. Svo er að sjá sem Byggðastofnun lendi utangarðs og án verulegra verkefna. Frumvarpið gengur langt í að láta undan þrýstingi frá fjármálastofnunum og kvótaþingum. Kannski má orða það svo að með þessum lögum taki ríkið að sér að vera opinber ráðsmaður einkavæddrar auðlindar. Frumvarpið virðist endurspeglar þvingaða aðlögun að pólitískum og fjármálalegum raunveruleika og er málamiðlun af því tagi sem varla verður að haldbærri 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 að mestu leyti áfram er ósennilegt að ný lög slái á þá djúpstæðu gagnrýni sem kvótakerfið hefur lengi sætt.

24.02.2013

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), 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 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; 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.icsf.net/>
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 Eyþórsson, "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, Háskólasetur 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 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;

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)*:

“Þrátt fyrir þvingandi fjármagnsstýringaraðgerðir um árabíl hafði þjóðin safnað umtalsverðum eignum þegar frjálrsræði var aukið. Eftirtektarverðasta dæmið um það var lífeyrissjóðakerfið með eignasafn sem nær eingöngu var sett saman úr innlendum

eignum, banka- og sjóðainnistæðum og skuldabréfum. **Hagræðing í sjávarútvegi hafði á sama tíma skapað nýja stétt auðugra útgerðarmanna sem að sínu leyti voru hryggjarstykkið í einkabönkunum. Komið hafði verið upp kvótakerfi til þess að draga úr ofveiði, en aukaávinningur af því var að kvótarnir sem deilt var út til útgerðarfyrirtækja voru einnig framseljanlegar einkaeignir. Eigendurnir gátu notað þessar veðhæfu framtíðartekjur til vogunar eða samruna fyrirtækja sinna með því að kaupa meiri kvóta eða selja þá sem hverja aðra voru þegar þeir hurfu út úr greininni”** (feitletrun mín). 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 fiskveiðréttinda, fjármálaafurðir og vöxt fjármálafyrirtækja tóku í svipaðan streng um hvernig markaðsvæðing fiskveiðiréttindanna hafi verið 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 þennan aukaávinning 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 orsakavalda í aðdraganda Hrunsins: “Færa má rök fyrir því að afdrifaríkasta 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. Einnig grein frá 2012: From fishing rights to financial derivatives: Individual Transferable Quotas and the Icelandic economic collapse of 2008 - De los derechos de pesca a los derivados financieros: Las cuotas individuales transferibles y el colapso económico de Islandia en 2008. Pp. 204-255 in *European Fisheries at a Tipping Point - La Pesca Europea ante un Cambio Irreversible*, eds. Thomas Hojrup and Klaus Schriewer. Murcia: Editum, 2012.

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.fishernet.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.