

Fangstreguleringer og kapasitetstilpasning i fiskeindustrien

Bent Dreyer

Norsk fiskeindustri har fått noen harde "trøkker" det siste året. Denne artikkelen drøfter om overkapasitet kan forklare industriens sviktende lønnsomhet. Første del beskriver kapasitetsutviklingen i hvitfiskeindustrien og drøfter sammenhengen mellom kapasitetsutnyttelse og lønnsomhet. Her blir tilpassningsproblemene til fiskeindustrien langt på vei knyttet til fangstreguleringene. Andre del peker på tiltak som kan bidra til å redusere overinvesteringer og dempe de problemene som overkapasitet skaper. Blant annet blir det foreslått å velge høstingsstrategier som vektlegger behovet for å stabilisere fangstuttaket fra år til år. Artikkelen bygger på en rapport fra Fiskeriforskning og en artikkel som ble publisert i 2003 i Fisk, Industri og Marked.

Overkapasitet er et problem fordi bedriftene påføres unødvendige kostnader. Blant annet kostnader til overflødig utstyr samtidig som potensielle salgsinntekter uteblir. Overkapasitet påfører dessuten industrien reduserte marginer fordi kostnadene på ulike innsatsfaktorer presses opp samtidig som produktprisene har en tendens til å falle.

Med utsikter for tapte penger, og forutsatt at det er rasjonelle individer som gjennomfører investeringene, skulle det ikke eksistere overkapasitet – i noen sektorer. I den virkelige verden er imidlertid kapasitetstilpasning et stadig tilbakevendende problem. Det skyldes først og fremst at informasjonsgrunnlaget for våre beslutninger langt fra er perfekt. Bak enhver investeringsbeslutning finnes det forventninger om hvordan lønnsomheten vil utvikle seg. Forutsetningene bygger på forventninger om hvordan tilgang og pris på innsatsfaktorer, egne kostnader og kundenes betalingsvilje vil utvikle seg. I tillegg fins forhåpentligvis også vurderinger om egne evner i forhold til konkurrentene. Det er kanskje først og fremst evnen til å se sin egen situasjon inn i framtiden som gjør at rasjonelle aktører i ettertid viser seg ikke å ha vært fullt så rasjonelle likevel. Ofte vil analyser av fremtidsutsiktene gi sammenfallende adferd samtidig hos mange aktører innenfor samme bransje. Fenomenet kalles kollektiv rasjonalitet. Overkapasitet er

således ofte et resultat av en kollektiv forståelse av at nå kan det bare gå en vei – til himmels.

Overkapasitet har imidlertid også positive sider. Overkapasitet er en viktig drivkraft for omstilling og effektivisering i en industri. Ny teknologi og nye aktører innebærer gjerne økt kapasitet. Slik ny og fremtidsrettet kapasitet bidrar til at foreldet kapasitet forsvinner. Denne dynamikken gjør at både underleverandører og vi som konsumenter drar nytte av overkapasitet.

Kapasitetstilpasning er vanskelig i usikre omgivelser

Fiskeindustribedrifter sliter med å spå hvilken råstofftilgang de vil få både de nærmeste dager og år. I tillegg er det mange konkurrenter. Inntreden av globale aktører, med nye og kostnadseffektive måter å organisere verdikjeden på, har gjort konkurransebildet enda mer komplisert. Slik bransjemessig turbulens gjør kapasitetsbeslutningen vanskelig for den enkelte bedrift.

Studier av kapasitetstilpasning vil naturligvis påvirkes av hvilke perioder som er analysert. Vår analyse er gjennomført i etterkant av en investeringsbølge blant

norske bedrifter. Bølgen kom i en periode med god tilgang på råstoff og med høye marginer på viktige produkter under gunstige valutaforhold. Dagens situasjon er imidlertid preget av dårligere tilgang på råstoff og sviktende marginer i kjølvannet av en sterk valuta. Industrien har gått fra en periode med hodeløs optimisme til en periode dominert av grenseløs pessimisme.

Kapasitetsutviklingen i hvitfiskindustrien

Det er en stor utfordring å måle kapasitet. Skal kapasitet knyttes til det som til enhver tid er knapp faktor – for eksempel produksjonsutstyr, tilgang på fisk, tilgang på kapital, tilgang på arbeidskraft eller betalingsviljen i markedet? Skal vi trekke inn kapasitet i tilstøtende ledd av verdikjeden som konkurrerer med aktiviteten til landindustrien, eller skal vi begrense vår måling til norsk landindustri, selv om stadig større deler av landingene blir produsert i utlandet? Og hvordan skal vi forholde oss til tidsaspektet – skal vi følge utviklingen over tid eller skal vi nøye oss med et bestemt tidspunkt?

Våre funn er tvetydige når det gjelder kapasitetsutviklingen på industrinivå. Det har vært en stor avskalling i antall bedrifter og produksjonskapasitet. Måler vi kapasitet som kapital bundet opp i de gjenværende bedriftene, har imidlertid kapasiteten i industrien økt. Det skyldes en investeringsbølge på slutten av 90-tallet og at det stort sett er små bedrifter som faller fra. Et annet funn er at det trekkes ut mer produksjonskapasitet som følge av frivillig nedlegging av bedrifter enn gjennom konkurser i denne industrien. Det har sammenheng med at flere av de største bedriftene som går konkurs kommer i drift igjen etter kortere eller lengre perioder med stans i produksjonen.

Kapasitetsutnyttelse og lønnsomhet

Når det gjelder sammenhengen mellom kapasitetsutnyttelse og lønnsomhet på bedriftsnivå, er hovedkonklusjonen vår entydig. Det er ingen nær sammenheng mellom utnyttelsesgrad og bedriftenes lønnsomhet. Andre faktorer, som for eksempel valutaforhold og produksjonsmønster, er viktigere for bedriftenes lønnsomhet. Funnet kan ha sammenheng med at høy utnyttelsesgrad ofte fører til at marginene faller fordi råstoffkostnadene øker og salgsprisen reduseres. En annen forklaring kan være at kapasitetskostnadene er svært ulike blant bedriftene. For eksempel er nye anlegg med høy gjeldsgrad langt mer sårbare for svikt i råvaretilgang og marginer, enn eldre bedrifter med lav gjeldsgrad.

Selv om våre funn er overraskende i forhold til teoretiske forventninger, samsvarer de med tidligere funn i denne industrien. Blant annet har volumfleksibilitet og finansiell fleksibilitet vist seg å være svært nyttige egenskaper. Bedrifter med slike egenskaper kan utnytte slakk i kapasitet når marginer og råvaretilgang er god, samtidig som de har lave faste kostnader i perioder med dårlige marginer og lav råstofftilgang.

Når visjonene tar overhånd, har gammel visdom trange kår

Våre funn indikerer altså at den positive sammenhengen mellom kapasitetsutnyttelse og økonomisk resultat på bedriftsnivå er overdrevet. Samtidig viser våre analyser at industrien sliter med sin kollektive kapasitetstilpasning. En rekke forhold tyder på at feilinvesteringer på slutten av 90-tallet, blant annet i form av økt produksjonskapasitet i enkelte anlegg, er en viktig årsak til at 2003 slår alle tidligere konkursrekorder i denne bransjen. Disse feilinvesteringene er et resultat av at det eksisterte en kollektiv rasjonalitet, både i fiskeindustrien og fi-

nanssektoren (som for en stor grad finansierede gildet), om at det bare kunne gå en vei - større kvoter og bedre marginer. Når framtiden viste seg å gi kraftig reduksjon i råvaretilgang og fallende marginer, sviktet sentrale forutsetninger for positiv avkastning fra disse investeringene.

De bedriftene som kommer best ut av denne vanskelige perioden ser imidlertid ut til å ha posisjonert seg for en kraftig nedtur - selv om det der og da virket lite framtidigrettet. De fulgte samme resept som de brukte på slutten av 80-tallet, da forrige konkursrekord ble satt - investerte mot videre effektivisering og valgte et investeringsnivå som prioriterte lav gjeldsgrad og styrket finansiell fleksibilitet.

Bedriftenes valg og ansvar

I hvitfiskindustrien har vi sett uttallige mislykkede forsøk på å styre strukturutviklingen (og kapasitetsutviklingen) gjennom oppkjøp/konsolidering av kapasitet. Slike prosjekter er dømt til å feile fordi ingen enkeltaktører har muligheter til å styre eksisterende og potensielle konkurrenters adferd - heller ikke når det gjelder kapasitetsoppbygging. Det fins heller ikke nasjonale institusjonelle virkemidler som er egnet til dette. I tillegg etableres det i økende grad konkurrerende kapasitet i lavkostland, og det er vanskelig å tenke seg at internasjonale virkemidler kan innføres for å hindre at dette skjer.

Kapasitetsvalg og konsekvenser av disse er - og kommer i framtida til å bli - et ansvar som først og sist ligger hos den enkelte investor og eventuelt de som låner ut kapital. I en åpen økonomi med fri etableringsrett og med mange selvstendige enheter - som for eksempel i hvitfiskindustrien - er det vanskelig å tenke seg at gevinster fra optimal kapasitet skal være store og varige.

Mye tyder på at industrien konstant vil ha en samlet kapasitet som ligger langt over hva som ville ha vært optimalt i en monopolsituasjon. Overkapasitet er dessuten viktig for å teste ut ny teknologi og

alternative organisasjonsformer. Samtidig er overflødig kapasitet avskrekkende for nye investeringer i kapasitet.

Reduser usikkerhet

To offentlige håndgrep er viktige for å redusere overinvesteringene. Det viktigste er å redusere den store usikkerheten rundt sentrale rammebetingelser. Fiskeindustrien har, i likhet med øvrig norsk industri, slitt med ulemper knyttet til valuta, rentenivå og lønnsnivå. Dette er generelle makroøkonomiske forhold som ikke kan påvirkes av fiskeriforvaltningen, og bare i liten grad av hvordan Finansdepartementet velger å bruke sine virkemidler.

Fangstreguleringen som velges, og særlig de langsiktige uttaksstrategiene, er det derimot mulig å påvirke gjennom fiskeripolitiske håndgrep. Et forvaltningsregime som aktivt bidrar til å dempe kvotesvingningene er et viktig bidrag til å fjerne usikkerhet - og dermed redusere faren for investeringer tuftet på urealistiske forventninger om fremtidig fangstuttak. Kanskje er tiden moden for å be om svar på følgende spørsmål (fra dem som er satt til å måle bestandsstørrelsen): Kan vi øke kvoten 10 %, skal vi holde den på samme nivå eller bør den reduseres med 10 % kommende år? I dag ber vi om et upresist anslag med en tilsynelatende nøyaktighet på +/- tusen tonn - og får i etterkant en ekkel følelse av at anslagene svinger mer enn bestanden.

Unngå kapasitetsdrivende subsidier

En felles observasjon i all verdens fiskerier er at bestandene knuses raskere og kapasitetsproblemene blir større i økonomiske systemer hvor det flyter offentlig finansiell støtte. Det andre håndgrepet, fra offentlig side, er derfor å avvikle ordninger som driver kapasiteten kunstig opp. Det er et paradoks i hvitfiskindustrien at det trekkes ut mer produksjonskapasitet gjennom fri-

villig stans og nedleggelse, enn gjennom konkurser. Det indikerer at finanssektoren selger billige konkursbo til aktører som starter opp produksjonen og/eller at offentlige institusjoner bidrar til ny drift i anlegg som er gått konkurs. Dette er en mekanisme som er forståelig – men som bidrar til å forsterke kapasitetsproblemene på industrinivå.

En annen ulempe er at slike ordninger gjør den eksportrettede fiskerinæringen ekstra sårbar for handelsbarrierer. Våre konkurrenter følger nøye med på hvilke offentlige virkemidler som anvendes i norsk fiskerinæring. Dersom våre produkter representerer en stor konkurransemessig utfordring, vil bruk av subsidier legitimere bruk av antidumpingtiltak.

En tredje innvending mot subsidier og inngripen for å styre strukturutvikling, er at slike ordninger lett bidrar til en uheldig konkurransevridning. Dersom feilinvesteringer – og påfølgende konkurs – legitimerer ekstern hjelp, ødelegges ofte den underliggende og nødvendige innovasjonskraften i industrien.

Fra kvantitet til kvalitet – nok en gang

En annen tilnærming til kapasitetsproblemene er å stille et grunnleggende spørsmål om hvordan vi kan få ut større verdier av en knapp kvote. Dagens situasjon synes å være preget av følgende paradoks: Til tross for at vi har for knappe kvoter (til å forsvare vår produksjonskapasitet), blir kvotene fisket opp på rekordtid – ett kappfiske som også går ut over kvaliteten. Særlig graverende har det vært at fangsttoppen har kommet i en del av året og i områder hvor sannsynligheten for å få små og åtesprengt torsk er svært høy. Også vårt uttak av sei foregår på feil del av bestanden. Denne ressursødingen er et dårlig utgangspunkt for å nå de markedene som kan bidra til å øke marginene per kilo fisk som landes. Nettopp i en situasjon med overkapasitet og små kvoter blir det særlig viktig at vi klarer å øke marginene per kilo. Tallene

både fra Eksportutvalget for fisk og fra Driftsundersøkelsene viser at det motsatte har skjedd de siste årene.

Visjoner tuftet på gammel visdom

En rekke forhold tyder på at bunnen for hvitfiskindustrien nå er nådd. Signalene om torskebestandens størrelse er positive – men kvotene er fortsatt lave. Bankene er fremdeles svært tilbakeholdne med kreditter og nye utlån. Den norske kronen er svekket og rentenivået er lavt. Samtidig er det mye ledig produksjonskapasitet på billigsalg – som ennå ikke er kommet i drift. Dagens situasjon er med andre ord svært lik begynnelsen av nittitallet. Kanskje nærmer vi oss et punkt hvor den kollektive rasjonaliteten begynner å bevege seg fra grenseløs pessimisme til hodeløs optimisme – igjen. Basert på Fiskeriforskningens analyser er det naturlig å håpe på at oppturen ikke blir for bratt denne gangen – at optimismen denne gangen blir balansert mot gammel visdom. Det er først og fremst under bratte oppturer vi har gjennomført overinvesteringer og gale kapasitetsvalg.

Håpet ligger i at vi ikke er tvunget til å la kvotene svinge slavisk etter usikre bestandsestimater. Vi kan for eksempel velge å ha en buffer ute i havet til å møte neste nedtur med. Det behøver ikke å være noe som er feil med kvotestørrelsen når fartøy må forlate fangstfeltene selv om det er mer fisk i havet. Det kan tvert imot bidra til å heve kvaliteten på råstoffet som landes og lette markedsarbeidet.

Det blir derfor særlig interessant å følge kvotedebatten framover. Et sentralt spørsmål om vi gjør samme feil som i 1996 – da utbrøt den gamle og kloke skipperen: "*Dobbelt så mykje arbeid førr halvparten av pengan*" – da han fikk vite hva torskekvoten ble i 1997.

