

Lufthavnspakkens samfundsøkonomiske implikationer



Maj 2018

Sammenfatning

Der er fremlagt forslag til en ny lufthavnsstruktur. Hovedforslaget er en lufthavnspakke med anlæg af internationale lufthavne i Nuuk og i Ilulissat samt en regional lufthavn i Qaqortoq. Dette notat sammenfatter Økonomisk Råds kommentarer og synspunkter til de fremlagte analyser af lufthavnspakken. Rådet har ikke haft adgang til andet materiale end de fremlagte rapporter, og har derfor ikke haft mulighed for nærmere at analysere udgifts- og indkomststrømme knyttet til projektet.

En realisering af lufthavnspakken er en politisk beslutning. Som grundlag for denne beslutning er det afgørende, at alle fordele og ulemper er grundigt belyst og diskuteret. Beslutningen er et spørgsmål om politisk prioritering – skal betydelige offentlige midler anvendes på lufthavnsprojekter, eller skal de bruges på andre formål?

Lufttrafik er en central del af landets infrastruktur og af særlig stor betydning grundet landets størrelse og en spredt befolkning. Transportomkostninger i tid og penge er væsentlige for både privatpersoner og erhvervslivet, og nemmere transportmuligheder kan derfor have store afledte effekter for samfundet. Det er vigtigt at belyse sådanne konsekvenser, men det er også vigtigt at være opmærksom på, at de ikke automatisk finansierer lufthavnspakken.

Hovedkonklusionen i de fremlagte analyser er, at investeringen i lufthavnspakken (Alternativ I) - de tre nye lufthavne og heliporte i Kangerlussuaq og Narsarsuaq - er økonomisk fordelagtig i forhold til reinvesteringer i den eksisterende lufthavnsstruktur. I en samfundsøkonomisk sammenligning skal man være opmærksom på, at en renovering af de eksisterende lufthavne vil kræve mindre investeringer og derfor vil efterlade et økonomiske råderum til investeringer i andre formål. På grundlag af det tilgængelige materiale samt usikkerhederne ved sådanne opgørelser finder Økonomisk Råd ikke, at der er afgørende forskel i de samfundsøkonomiske konsekvenser af de to løsningsmuligheder. Lufthavnspakken indebærer en større risikoeksponering, men skaber til gengæld også muligheder for en fremtidig erhvervsudvikling, og gevinsterne herved er ikke medtaget i beregningerne.

Lufthavnspakken er en stor investering både absolut og relativt til økonomiens størrelse. Projektet har en lang horisont og er irreversibel. Når først lufthavnene er etableret, skal de også benyttes. Der er mange usikkerhedsfaktorer knyttet til både anlæg og drift af lufthavnene, og det er vigtigt at forholde sig til mulige risikofaktorer i både positiv og negativ retning. Det er en mangel, at det fremlagte materiale kun i meget begrænset omfang forhold sig til risikoaspekterne og de afledte konsekvenser heraf.

De tre nye lufthavne omfattet af lufthavnspakken skal drives af det 100% selvstyreejede selskab Kalaallit Airport A/S (KAIR). Finansieringen sker ved, at Selvstyret dels foretager et kapitalindskud i KAIR og dels garanterer for lån optaget af KAIR. Selvstyret står således selv med hele det økonomiske ansvar for projektet. Det er derfor afgørende at have fokus på risikoen knyttet til projektet og særligt mulighederne for negative afvigelser. Positive afvigelser vil give handlemuligheder i Landskassen, og er derfor ikke noget problem. Negative overraskelser kan derimod påvirke de økonomisk politiske frihedsgrader betydeligt. Landskassens skatte- og afgiftsindtægter udviser allerede i dag store udsving i takt med ændringer i den økonomiske aktivitet. Finansieringsmodellen for lufthavnsprojektet betyder, at frihedsgraderne til at kunne klare negative hændelser reduceres samtidig med, at negative udsving i KAIRs resultater vil have konsekvenser for landskassen. I negative scenarier kan konsekvensen blive et behov for store besparelser eller skattestigninger. Det er vigtigt at forholde sig til disse risici, og følgende forhold skal fremhæves:

- Kapitalindskuddet i KAIR finansieres af en række "frie" midler i Landskassen. Nogle af disse midler er ekstraordinære og bør disponeres til langsigtede investeringer, mens andre er af mere midlertidig eller konjunkturmæssig karakter. Med disponeringen af alle "frie" midler til kapitalindskuddet mindskes både stødpuderne og mulighederne for fx. anlægsinvesteringer på andre områder.
- En stram styring af anlægsudgifterne er afgørende. Negative afvigelser i forhold til anlægsudgifterne – enten direkte knyttet til lufthavnene eller afledte investeringsbehov – vil sætte Selvstyret under et stort økonomisk pres. En negativ afvigelse i anlægsudgifterne på 5-10% er ikke usandsynligt, og vil øge kapitalbehovet med 180-360 mio. kr.
- Omfanget af garantien til KAIR gør, at Selvstyrets lånemuligheder til andre formål vil være begrænsede. Det gælder både i forhold til andre udviklingsprojekter og til at håndtere en vedvarende lavkonjunktur.
- Kravene til styringen af KAIR er store. I et normalt aktieselskab vil det primære mål være det finansielle resultat og derudover andre performancemål. Men KAIR står ikke umiddelbart over for sådanne krav. Der er et stort behov for at fastlægge krav til og rammer for ledelsen af selskabet. De økonomiske konsekvensanalyser er i høj grad baseret på fremtidige overskud i KAIR, og det er afgørende at realisere disse overskud.
- Gennemførelse af lufthavnspakken stiller krav til styring af de offentlige udgifter. Der er indregnet væsentlige besparelser i den offentlige administration som følge af kortere rejsetider m.m. Det er vigtigt at sikre, at disse besparelser realiseres. Holdbarheds- og vækstplanen indeholder allerede store krav til offentlige besparelser og med lufthavnspakken, bliver disse krav yderligere øget.
- Risici knyttet til lufthavnspakken kan reduceres betydeligt ved at gennemføre anlægsfasen mere gradvist end den planlagte næsten samtidige anlæggelse af de tre lufthavne. Det vil også gøre det muligt at udnytte erfaringer fra de første anlægsaktiviteter.
- Lufthavnen i Qaqortoq er ikke rentabel. En tilpasning af længden af landingsbanen i Qaqortoq bør genovervejes. Det vil forbedre pakkens samfundsøkonomiske konsekvenser, og målsætninger knyttet til beflyvningen af Qaqortoq kan stadig opnås.
- De fremlagte analyser viser de store konsekvenser af forskellige løsninger for Kangerlussuaq og Narsarsuaq. Såfremt disse to lufthavne ikke omlægges til heliporte, vil økonomien i lufthavnspakken forringes betydeligt. Det er ikke oplagt, at disse bygder bedst understøttes ved at bibeholde urentable lufthavne. Det er en dyr form for beskæftigelses- og regionalpolitik uden klare fremtidsperspektiver.

1. Indledning

Der er fremlagt forslag til Inatsisartutlov om rammebetingelser for anlæg og finansiering af internationale lufthavne i Nuuk og i Ilulissat samt en regional lufthavn i Qaqortoq ("Lufthavns pakken"). De tre nye lufthavne omfattet af lufthavns pakken skal drives af det 100% selvstyreejede selskab Kalaallit Airport A/S (KAIR).

Dette notat indeholder kommentarer til lufthavns pakkens konsekvenser for de offentlige finanser samt de samfundsøkonomiske konsekvensanalyser. Kommentarerne er hovedsageligt baseret på rapporten "Samfundsøkonomisk konsekvensvurdering vedr. ny lufthavnsstruktur i Grønland, trin 2", udarbejdet af Deloitte. Økonomisk Råd har ikke adgang til de mere specifikke informationer omkring projektet, herunder skøn over anlægsudgifter, driftsudgifter m.m., og har derfor ikke mulighed for at foretage egne vurderinger og analyser. De fremlagte beregninger er rapporteret i en meget summarisk form, og det er derfor ikke muligt at forholde sig til mere specifikke aspekter. Dette notat indeholder derfor mere overordnede betragtninger i forhold til lufthavns pakkens økonomiske konsekvenser.

Grundige analyser af konsekvenserne af lufthavns pakken for både de offentlige finanser og samfundsøkonomien mere generelt er et afgørende input til den politiske beslutningsproces. Den endelige stillingtagen er en politisk prioritering af anvendelsen af samfundets ressourcer. Analyserne kan ikke give et endeligt facit til sådanne beslutningsproblemer, men bør give nødvendige inputs om fordele og ulemper, herunder særligt i forhold til risici, styringskrav samt afledte konsekvenser.

I analysen af lufthavns pakkens samfundsøkonomiske konsekvenser er det vigtigt at sondre mellem på den ene side de direkte udgifter (anlæg og drift m.m.) og indtægter (overskud i lufthavns selskabet eller konkrete besparelser i Selvstyret osv.) knyttet til projektet, og dermed det finansieringsmæssige grundlag for projektet (den budgetøkonomiske analyse), og på den anden side fordele og ulemper knyttet til projektet mere bredt (den samfundsøkonomiske analyse). Der kan være store forskelle mellem disse vurderinger, da der fx kan være fordele ved en ny lufthavnsstruktur, som ikke afspejler sig i en betalingsvilje og dermed et finansieringsgrundlag. Mange vil have glæde af lufthavnene, men vil det også afspejle sig i bidrag til finansieringen?

Lufthavns pakken er en stor investering både absolut og relativt til økonomiens størrelse. Projektet har en lang horisont, det er irreversibelt og forbundet med en lang række usikkerhedsfaktorer. Det er vigtigt at forholde sig til de mulige risikofaktorer både i positiv og negativ retning. Det må ske ved at fastlægge et grundforløb for hver af de mulige løsninger og derefter vurderer konsekvenserne af afvigelser herfra i både positiv og negativ retning (følsomhedsanalyser). Det stiller to afgørende krav. Det er vigtigt at informationsgrundlaget klart begrundes, at grundforløbet afspejler et "middelskøn" for det forventede eller mest sandsynlige udfald. Hvis middelskønnet er fastlagt for optimistisk giver følsomhedsanalyserne et misvisende billede af risiciene. For det andet er konsekvenserne af positive og negative afvigelser asymmetriske. Positive afvigelser giver et handlerum, mens negative afvigelser opstår et krav om vanskelige beslutninger (skattestigninger, besparelser på andre områder). Det er således særligt vigtigt at forholde sig til de mulige negative risici som fx væsentlige budgetoverskridelser i anlægsfasen eller større udsving i passagergrundlaget. En grundig behandling af alle risici er afgørende, da der er tale om irreversible investeringer, når først lufthavnene er etableret kan beslutningen ikke ændres, og lufthavnene skal fortsat være i drift. Med det fremlagte finansieringsforslag for lufthavns pakken kommer Selvstyret til at bære hele risikoen, og det gør det helt afgørende at vurdere projektets konsekvenser og risici for Selvstyrets økonomi.

Risiko kan ikke undgås, men det er væsentligt at klarlægge risikoeksponeringen og mulighederne for at håndtere negative hændelser.

Det følgende behandler først konsekvenserne af lufthavns pakken for Selvstyrets økonomi (de offentlige finanser) og derefter de bredere samfundsøkonomiske konsekvenser.

2. Finansiering og governance-model for lufthavns pakken

Lufthavns pakken konsekvenser for Landskassen kan opdeles i to dele, dels finansieringsmodellen for lufthavns pakken og dels de løbende konsekvenser for de offentlige finanser, når lufthavnene er i drift.

Finansieringsmodellen

Lufthavns pakken finansieres dels ved et kapitalindskud (kontant aktiekapital og ansvarlig lånekapital) fra Selvstyret (senest skønnet til knap 2.1 mia. kr.) og dels ved optagelse af et lån med Selvstyregaranti (senest skønnet til maksimalt 2 mia. kr.) Denne model er valgt dels som en konsekvens af, at hele lufthavns pakken ikke er privatøkonomisk rentabel, og dels fordi Selvstyret vurderes via kapitalindskud og garantien at kunne finansiere lufthavns pakken billigere end ved ekstern ejerskab/finansiering.

Den lavere lånerente skal dog ses i forhold til, at Selvstyret overtager det fulde ansvar for governance og risici. Rentebesparelsen kan reelt kun indhøstes såfremt to forudsætninger er opfyldt. For det første at man er i stand til at etablere en governance model, der sikrer samme eller bedre markedsøkonomiske drift sammenlignet med eksternt ejerskab. For det andet skal man have en anden vurdering af de involverede risici og/eller evne til at bære disse risici end eksterne ejere/investorer. Med Selvstyre-modellen har man valgt selv at være ansvarlig for governance modellen og at bære hele risikoen knyttet til projektet.

Hverken governance model eller risici er diskuteret i de fremlagte analyser, og den valgte finansieringsmodel kommer til at fremstå mere fordelagtig, end det reelt er tilfældet, da den alene tager højde for den lavere forretning af lånet og ser bort fra disse centrale forhold knyttet til projektet.

Governance modellen for KAIR er ikke klart fastlagt. Det er vigtigt, at KAIR styres ud fra markedsøkonomiske principper (rentabilitet, omkostningsminimering osv.). Der er ikke fastlagt klare målsætninger for KAIR. Hvordan sikres incitamentet til omkostningsminimering, når finansieringen er sikret via Selvstyrets kapitalindskud og garantier? Ud fra hvilke principper skal KAIR styres, så det bliver muligt at opnå de forventede driftsresultater i selskabet? Ifølge lovforslaget om rammebetingelserne for lufthavns pakken fremgår det, at "Kalaallit Airports A/S skal drive virksomhed i henhold til vedtægterne for selskabet. Selskabets samlede virksomhed skal drives på forretningsmæssigt grundlag." samt "Kalaallit Airports A/S fastsætter takster for anvendelse af selskabets lufthavne med tilhørende forretningsområder". Men det er uklart, hvad de forretningsmæssige principper er for en virksomhed med den besluttede ejer- og kapitalstruktur. Det er vigtigt at fastlægge disse forhold, så der er grundlag for at realisere de forventede overskud.

I beregningerne for er der taget højde for reinvesteringsbehovet i KAIR. Dette er vigtigt, da et reinvesteringsefterslæb vil skabe et fremtidigt finansieringsbehov. Ved styringen af KAIR skal der sikres, at de løbende afskrivninger reserveres til dækning af fremtidige reinvesteringsbehov. De faktiske reinvesteringer vil komme i "klumper" og derfor er en sådan styring særligt vigtig.

Når Selvstyret står som 100% ejer af KAIR og stiller garanti for de optagne lån, vil hele risikoen ved projektet hvile på Landskassen. Positive og negative afvigelser vil derfor kunne påvirke Landskassens økonomi og råderummet i den økonomiske politik. Det er en stor mangel ved det fremlagte materiale, at risikoaspektet og særligt downside risici ikke er systematisk behandlet. Positive afvigelser i forhold til de fremlagte

middelskøn vil ikke være noget problem, da det skaber et finansielt råderum. Negative afgivelser vil imidlertid belaste Landskassen enten via en mindre indkomststrøm (overskud) fra KAIR eller eventuelt behov for tilførsel af flere midler. Det vil ske i en situation, hvor Landskassen i forvejen er presset, og man vil stå i en vanskelig situation, som kan kræve skattestigninger eller besparelser. Dette problem forstærkes af den måde kapitalindskuddet tilvejebringes, jf. nedenfor.

Selvstyrets kapitalindskud i KAIR vurderes til være knapt 2,1 mia. kr. hvoraf der allerede er indskudt 294 mio. kr. Ifølge finansdepartementet forventes kapitalindskuddet tilvejebragt via følgende finansieringselementer:

- Særlige udbytter fra Tele Greenland
- Overskud i Landskassen, herunder i begrænset omfang tilbageførelser fra mindre på anlægsprojekter
- Provenu fra ændret pensionsbeskatning (ophør af nuværende pensionsforsikringsordninger oprettet i PFA Soraarnej)

Lånegarantien til KAIR skal ses i sammenhæng med eksisterende grænser for gæld (såkaldte covenants i gældende låneaftaler), og Selvstyrets og kommunernes netto rentebærende gæld må ikke overstige 20 pct. af landskassens indtægter, og den samlede netto rentebærende gæld i selvstyret, kommuner og offentligt ejede aktieselskaber må ikke overstige 75 pct. af Landskassens indtægter. Selvom disse grænser kan forhandles med långivere, er det en konsekvens, at garantien til KAIR reducerer manøvrerummet i forhold til andre behov eller hændelser, hvor låntagning kunne blive aktuelt. Disse aspekter mangler ligeledes at blive belyst i det fremlagte materiale.

Budgetlov

Selvstyrets og kommunerne er underlagt loven om "Kommunernes og Grønlands Selvstyres budgetter og regnskaber" (Budgetloven). Lovens hovedformål er at undgå systematiske underskud i de offentlige budgetter og en for kraftig udgiftsvækst. Endvidere skal de offentlige finanser styres ud fra krav om finanspolitisk holdbarhed, herunder at offentlige investeringsaktiviteter kun kan gennemføres, hvis de bidrager til holdbarheden. Budgetloven skal understøtte, at udgifterne i Selvstyre og kommuner ikke er højere, end indtægterne tillader, og dermed sikre, at der også om 5, 10 eller 20 år er et politisk prioriteringsrum.

Hovedelementer i budgetloven:

- Balancekravet: Krav til budgetbalance over en 4 årig periode.
- Loft over udgiftsvækst: samlet udgiftsvækst (Selvstyre og kommuner) målt reelt må ikke overstige 1.5% årligt og samlet 2% over en 4 årig periode.
- Udgiftsloft: samlede udgifter til drift og overførsler må ikke overstige 93% af de ordinære indtægter over en 4 årig periode.

Afvielser fra disse regler kan tillades, hvis det ikke bringer den finanspolitiske holdbarhed i fare. Herudover indeholder Budgetloven følgende bestemmelser af særlig relevans for lufthavnsplanen

- Låntagning/garantier kan kun optages/gives til bolig-, erhvervs- og infrastrukturaktiviteter, der via brugerbetaling e.l. kan dække renter og afdrag, og aktiviteterne skal understøtte finanspolitisk holdbarhed.
- Fond for langsigtede investeringer: fond til understøttelse af langsigtede økonomiske hensyn. Fondens midler skal investeres, så der på lang sigt opnås betryggende sikkerhed, størst muligt afkast og de bedst mulige samfundsøkonomiske virkninger af fondens midler. Fonden tilføres midler fra ekstraordinære indtægter (fx fra visse typer af anlægsaktiviteter på råstofområdet), skatte- og afgiftsprovenu vedr. overførsel af pensionsordninger til Danmark, ikke disponerede overskud på de offentlige budgetter m.m.

Lufthavns pakken rejser en række spørgsmål i relation til budgetloven. I forhold til at tilføre midler til fonden for langsigtede investeringer og disponering heraf til et kapitalindskud i KAIR er der følgende aspekter:

Som del af kapitalindskuddet indgår provenu fra ændret pensionsbeskatning (ophør af nuværende pensionsforsikringsordninger oprettet i PFA Soraarnej). For indbetalinger til pensionsordninger i udlandet er beskatningsreglerne ændret. Tidligere var der fradrag for indbetalinger og beskatning ved udbetaling. Denne ordning medførte et provenutab for Landskassen i det tilfælde, hvor pensionen blev udbetalt i udlandet som følge af fraflytning. For at undgå dette provenutab er beskatningsprincipperne ændret for indbetalinger til pensionsordninger i udlandet. Pensionskassen PFA Soraarnej er per 1. januar 2018 blevet overflyttet til PFA Pension i Danmark. Denne overflytning udløser en beskatning svarende til den samlede udskrivningsprocent (summen af kommuneskat, landsskat, særlig landsskat og fælleskommunalskat). Dette provenu består reelt af to dele, dels en beskatning af pensionsmidler udbetalt uden for Grønland og dels en fremrykket beskatning af pensionsmidler, der kommer til udbetaling i Grønland (midlerne bliver ikke beskattet, når pensionen udbetales til personer bosat i Grønland). Den første provenudel er en ekstraordinær skatteindtægt, der kan overføres til Fonden for langsigtede investeringer i overensstemmelse med budgetloven. Den del af skatteprovenuet der skyldes en fremrykket beskatning, vil umiddelbart gavne Landskassen, men modvares af mindre skatteindtægter i fremtiden. Det er derfor ikke en ekstraordinær indtægt. Disponeres dette beløb til andre formål, vil det forringe den finanspolitiske holdbarhed tilsvarende, og det bør derfor ikke overføres som en ekstraordinær indtægt til Fonden for langsigtede investeringer. Det er altså kun en vis andel af det samlede provenu på omkring godt 400 mio. kr. fra flytningen af PFA Soraarnej, som reelt er en ekstraordinær indtægt, der kan anvendes uden at forringe den finanspolitiske holdbarhed. Der savnes præcise skøn over denne andel af provenuet fra pensionsreformen. Tekstanmærkningen i FL18 må fortolkes sådan, at hele provenuet fra den ændrede pensionsbeskatning disponeres til lufthavns pakken.

Tilbageførelser vedr. anlægsinvesteringer er et andet finansieringsbidrag. Hvorvidt dette kan disponeres til andre forhold afhænger af årsagen til tilbageførelsen. Hvis det skyldes manglende igangsættelse, forsinkelse eller udsættelse af projekter, vil en sådan anvendelse kunne lede til et større vedligeholdelsesefterslæb. Det er velkendt, at der over tid har ophobet sig et vedligeholdelsesefterslæb på anlægsområdet. Det er blandt andet årsagen til, at budgetloven fastlægger en ramme for anlægsudgifter på 7 pct. af de samlede udgifter (kommunernes og Selvstyrets samlede udgifter til drift og overførsler må maksimalt udgøre 93 pct. af indtægterne over en 4-årig periode). Ved at disponere midlerne fra det øvrige anlægsområde til lufthavns pakken er der således en indirekte (alternativ) omkostning, der ikke er medtaget i de samfundsøkonomiske analyser. Endvidere kan lufthavns pakken i sig selv stille krav om følgeinvesteringer i forhold til veje m.m., og det er uklart, i hvilket omfang sådanne investeringsbehov er indeholdt i analyserne.

Disponering af overskud og udbytter fra Selvstyreejede selskaber rejser også en række spørgsmål. For disse overskud kan der være en konjunkturkomponent, og hvis den tages ud som udbytte, vil der være en potentiel lavere robusthed i selskaberne i forhold til eventuelle fremtidige lavkonjunkturer. Der savnes en nærmere redegørelse for, at udtræk af udbytter er afstemt efter en politik for den optimale kapitalisering af disse virksomheder og ikke af et aktuelt finansieringsbehov. Et aggressivt udbytteudtag modsvarer af en øget risikoeksponering i de pågældende selskaber. Efter budgetloven kan udbyttebetalinger generelt ikke betragtes som ekstraordinære indtægter, der kan indgå i Fonden til langsigtede investeringer.

I forhold til låntagning baseret på garantier er det uklart, hvorvidt kravet om "højst" muligt afkast indfries. For at kunne besvare dette kræves en stillingtagen til alternative anvendelser af midlerne.

Alternativbetragtninger er stort set fraværende i analyserne, der alene forholder sig til på forhånd fastlagte projekter (basisprojekt og to alternative versioner af lufthavns pakken), men der er flere muligheder for at variere lufthavnsprojekterne (se nedenfor), ligesom midlerne kan anvendes på andet end lufthavne. Der er også et tolkningsspørgsmål, om der sker en reel omgåelse af budgetlovens afkastkrav ved at "pakke" delprojekter (Nuuk, Ilulissat), som via brugerbetaling m.m. formodentligt kan dække renter og afdrag ved en lånefinansiering med et delprojekt (Qaqortoq), hvor dette ikke er tilfældet.

Gennemførelse af lufthavns pakken vil betyde en overskridelse af budgetlovens grænser for udgiftsvækst. Udformningen af budgetloven har ikke taget højde for gennemførelse af sådanne store projekter i offentligt regi. Grænsen for udgiftsvæksten har til formål at undgå et udgiftsskred for traditionelle aktiviteter i den offentlige sektor. Der er derfor argumenter for ved en revision af budgetloven at formulere en undtagelsesklausul for udgiftsvækst knyttet til investeringsprojekter, der i øvrigt opfylder kravene til anvendelse af midler fra fonden for langsigtede investeringer. Der er også et konjunkturargument knyttet til at undgå for store udgiftsstigninger i enkelte år, da det kan lede til en overophedning af økonomien med negative konsekvenser for andre dele af økonomien. Overophedningsproblemet mindskes ved gennemførelse af projektet ved brug af udenlandsk arbejdskraft, men der vil fortsat være afsmittende effekter. Dette taler for at gennemføre projekterne mere gradvist end det er tilfældet i den foreliggende plan, der lægger op til en næsten samtidig etablering af de tre lufthavne.

Ved en revision af budgetloven bør grænsen for udgiftsvækst ændres. Økonomisk Råd har tidligere påpeget, at en grænse formuleret ved den reale vækst i de offentlige udgifter er u hensigtsmæssig. Det er kompliceret, at beregne den reale vækst. Ved planlægningen af den økonomiske politik foreligger der heller ikke vurderinger af den reale vækst. Som et eksempel foretages der ikke nogen opgørelse af den reale udgiftsvækst i forbindelse med udarbejdelsen af finansloven. Det er derfor ikke muligt at afgøre, om den planlagte politik er i strid med den øvre grænse for udgiftsvæksten. En formulering af maksimale udgiftsgrænser i nominelle termer (kroner og øre) vil være mere hensigtsmæssigt, da de umiddelbart kan indgå i den politiske debat om den økonomiske politik. Flere andre lande – fx Danmark og Sverige - har således også sådanne nominelle udgiftslofter, typisk fastsat for en 4 årig periode. Udgiftsgrænserne omfatter de ikke konjunkturafhængige udgifter. I forhold til lufthavns pakken er en sådan omformulering af udgiftsrammerne ekstra vigtigt. Reducerede udgifter til rejser i Selvstyret regi indgår som en væsentlig del i beregningerne og dermed finansieringsgrundlaget. Det er vigtigt at sikre, at disse besparelser realiseres. Med nominelle udgiftsgrænser vil man ved etableringen af lufthavnene kunne nedsætte grænserne med de forudsatte besparelser, og på den måde sikre konsistens i den økonomiske politik. Det skal i den sammenhæng yderligere anføres, at holdbarheds- og vækstplanen indeholder betydelige krav om besparelser i de offentlige udgifter, som i 2040 når et årligt niveau på 650 mio. kr. Disse besparelser kommer ud over de besparelser, der er indregnet som en del af finansieringsgrundlag for lufthavns pakken.

Risici og budgetstyring

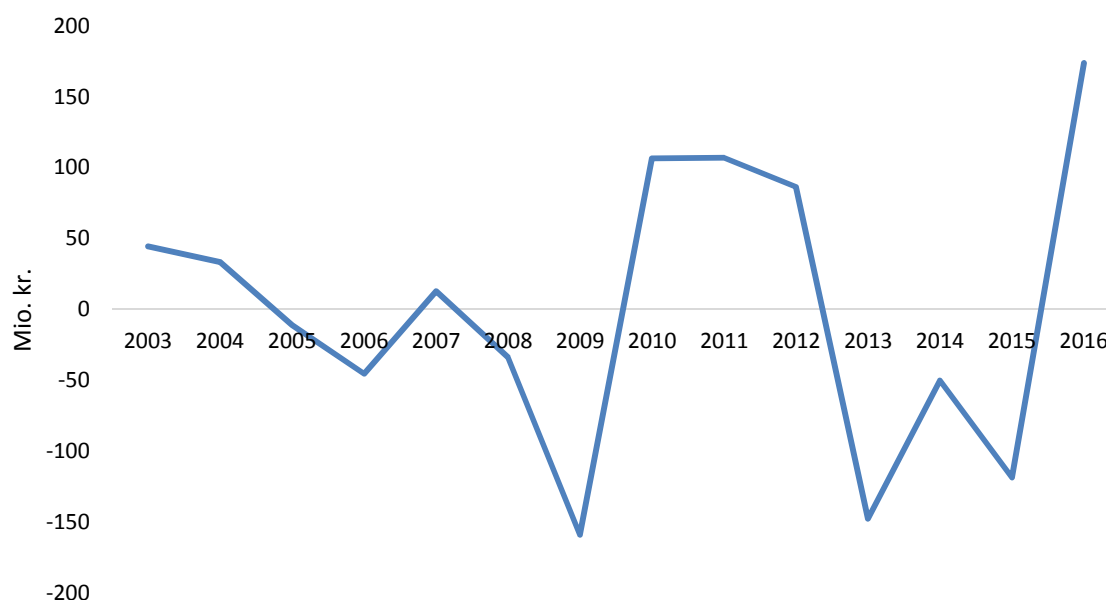
Størrelsen af investeringerne og risiciene knyttet til lufthavnsprojektet gør det vigtigt med en grundig analyse af, hvordan projektet kan påvirke Landskassen, herunder ikke mindst risikoprofilen. I forhold til den betydning lufthavnspakken har for de offentlige finanser og de næste 5, 10 og 20 års politiske prioriteringsrum, bør disse aspekter belyses i et mere tilfredsstillende omfang. Det drejer sig blandt andet om følsomhedsanalyser af de offentlige finanser under forskellige stress-scenarier for økonomien. Følsomheden kan ikke vurderes alene ved ændringer i nutidsværdierne, da profilen for udgifter og indtægter og dermed den potentielle negative belastning af Landskassen er afgørende. Store nettounderskud i flere på hinanden følgende år kan sætte Landskassen under betydeligt pres, også selvom der på sigt vil komme nettoindtægter. Der savnes analyser, der viser de mulige negative belastninger af Landskassen på årsniveau.

En udfordring ved lufthavnspakken er, at den har nogle store umiddelbare anlægsudgifter og driftsudgifter, mens fordelene og dermed eventuelt overskud fra driften af KAIR først kommer senere. Figur 19 over pengestrømme viser således, at break-even først kommer efter ca. 20 år. Dette understreger både, at den samlede vurdering af projektet ved nutidsværdier er stærkt afhængig af forudsætninger om forhold langt ude i fremtiden, og at der er en betydelig risiko-eksponering for Landskassen, når der i en årrække vil være en negativ betalingsstrøm. De fremlagte beregninger er endvidere baseret på netttotal fra delanalyser, hvilket gør det svært at vurdere bagvedliggende forudsætninger, usikkerhedsfaktorer m.m.

På kortere sigt kan der være risiko for budgetoverskridelser. En ikke urealistisk negativ afgivelse på 5-10% vil som eksempel ud af en samlet anlægssum på ca. 3.6 mia. kr. belaste de offentlige finanser med 180-360 mio. kr. Dette er ganske betydelige variationer med store potentielle konsekvenser for Landskassen. Tilsvarende vil dårligere resultater i KAIR kunne skabe behov for kapitaltilførsel til selskabet. Det er uklart i hvilket omfang der i budgetlægningen for anlægsudgifter er indregnet tilstrækkeligt store "budgetbuffers" til håndtering af uforudsete udgifter.

Som nævnt implicerer den valgte finansieringsmodel, at Selvstyret står med den fulde risiko ved hele lufthavnspakken. Denne risiko rejser i sig selv en række spørgsmål, men skal også ses i sammenhæng med den generelle risikoeksponering af de offentlige finanser samt tilpasningsmulighederne ved negative afvigelser. Som nævnt implicerer kapitalinskuddet og lånefinansieringen (garantien) en reduktion af handlerummet i forhold til andre negative hændelser. Den særlige struktur af økonomien med en stor afhængighed af fiskeriet (få arter) gør, at de potentielle udsving i den økonomiske udvikling og dermed de offentlige finanser er store. Dette er illustreret i figuren nedenfor. Figuren viser de udsving, der har været i de samlede indtægter til Selvstyre og kommuner fra indkomstskatter og importskatter m.m. (knap 50% af de samlede offentlige indtægter) som følge af udsving i økonomien. Udsving i indtægtsgrundlaget på 100-150 mio. kr. er ikke usædvanlige. Udsvingene i negativ retning er udfordringen. Hvis nedgangskonjunkturer forværrer de offentlige finanser i en situation, hvor stødpuderne er disponeret til lufthavne, vil der opstå alvorlige tilpasningsproblemer. I negative scenarier kan ikke alene KAIRs økonomi, men også andre Selvstyrejede selskaber blive påvirket negativt, og situationen kan blive ganske alvorlig.

Figur 1: Udsving i offentlige indtægter fra indkomstskatter og afgifter 2003-2016



Note: Figuren viser udsving i provenu for løbende indkomst- og formueskatter samt produktions og importskatter fra en tidstrend, beregnet på basis af data fra www.stat.gl. Afvigelser fra trend kan tolkes som et simpelt mål for konjunkturvariationer.

Risikoen i forhold til negative hændelser kan reduceres betydeligt ved anlægge lufthavnene gradvist startende med de mest profitable først og/eller en revurdering af landingsbanernes længde. På den måde får de mest profitable dele af pakken en mulighed for at komme i drift, inden de mere udgiftstunge dele af projektet gennemføres. Dette vil også være mere hensigtsmæssigt ud fra et konjunkturperspektiv. En gradvis anlægsproces vil også muliggøre at læring og erfaring fra de enkelte lufthavne kan overføres til de efterfølgende projekter. Risikoen ved lufthavns pakken kan også reduceres betydeligt ved tilpasning af lufthavnen i Qaqortoq – en mindre landingsbane vil imødekomme de transportpolitiske behov, men vil have en væsentlig lavere anlægssum. Da denne del af projektet ikke er privatøkonomisk rentabel vil dette i betydeligt omfang kunne medvirke både til at forbedre økonomien i lufthavns pakken og samtidig reducere risikoen. Dette vil også være i overensstemmelse med kravet i budgetloven om, at midler fra fonden for langsigtede investeringer skal have det højst mulige afkast.

3. Samfundsøkonomisk konsekvensanalyse

Konsekvensanalysen sammenligner et basisscenarie med uændret lufthavnsstruktur med to varianter af lufthavns pakken. I alternativ I videreføres Kangerlussuaq og Narsarsuaq lufthavne som heliporte, mens de i Alternativ II videreføres som henholdsvis regionallufthavn og heliport. Nutidsværdien beregnes over en 25 årig horisont og sammenlignes for de tre varianter.

I sammenligningen er der ikke anvendt de samme opgørelsesprincipper i henholdsvis basisscenariet og alternativscenarierne. I alternativscenarierne er anvendt et netto-princip (se side 31 Analysen trin 2), hvor anlægsudgifter ikke indgår direkte men derimod kapitalindskuddet fra Selvstyret i KAIR (1.947 mio. kr.) samt det forventede overskud fra KAIR (som beregnes under hensyntagen til anlægsudgifter lånefinansieret af KAIR). For basisscenariet indgår anlægsudgifterne (1.029 mio. kr.) imidlertid i beregningen (Bemærk, at udgifterne til små lufthavne og heliporte på 341 mio. kr. indgår eksplicit som anlægsudgift i basisscenariet og alternativscenarierne. Disse anlægsudgifter er udtryk for reinvesteringer i en lang række lufthavne og heliports og forudsættes finansieret via Mittarfeqarfiit og dermed i sidste ende landskassen). I

sammenligningen af de forskellige scenarier skal man således være opmærksom på, at der ikke i basisscenariet er disponeret over beløbet svarende til kapitalindskuddet i KAIR på 2.1 mia. kr..

Basisscenariet efterlader således i runde tal 1 mia. kr., der kan anvendes til andre formål. I en konservativ vurdering af basisscenariet, hvor der alene er taget højde for det ikke disponerede beløb på 1 mia. kr., vil nutidsværdien af dette scenarium derfor være tæt på nul og ikke et minus på 1.085 mio. kr.

I alternativscenarier forudsættes en årlig vækst i lufttrafikken på 2%, hvilket over tid forbedrer driftsøkonomien i de nye lufthavne. Den vækst tilskrives en forventet generel tendens til stigende transport, som det også er set historisk under den nuværende lufthavnsstruktur. Dette er således ikke en vækst betinget af en ny lufthavnsstruktur. Beregningerne er konstrueret, så nutidsværdien af basisscenariet ikke påvirkes af øget passagergrundlaget (se side 42 Analysen trin 2), mens nutidsværdien af alternativscenariet forberedes som følge af sparede feeder-billet, værdien af kortere rejsetid mv. På det grundlag sammenlignes de to scenarier ikke ud fra samme antagelser. Ud fra den eksisterende sammensætning af passagergrundlag og billetpriser er der tilsyneladende lagt en fast gennemsnitlig en-vej billetbesparelse på 1.000 kr. til grund for beregningerne. Hertil kommer en fast værdi af sparet rejsetid mv. Da nye passagerer nødvendigvis må have en lavere betalingsvillighed end de nuværende passagerer er det problematisk at medtage den fulde gevinst i form af besparelsen på feeder-billet, tid mv. i den samfundsøkonomiske konsekvensberegning.

Opdelingen i de to alternative scenarier er nyttig, da de giver et indblik i betydning af forskellige beslutninger om lufthavnene i Kangerlussuaq og Narsarsuaq (regionallufthavne vs. heliports). Alternative løsninger for de to lufthavne bør analyseres nærmere. Det er ikke oplagt, at disse bygder bedst støttes ved at opretholde urentable lufthavne. Det vil være en relativt dyr beskæftigelsespolitik og alternative måder til støtte til disse bygder bør nøje overvejes. Ligeledes vil det være relevant at se analysens resultater opdelt på de tre lufthavne indeholdt i pakken. Endvidere vil det være relevant at vurdere forskellige løsningsmuligheder for de enkelte lufthavne, herunder længde af landingsbaner m.m., jf. ovenfor.

En væsentlig effekt af en ændret lufthavnsstruktur vil være ændrede rejsetider. Fremtidige billetpriser vil ligeledes være af afgørende betydning, og det er relevant at inddrage begge faktorer i analysen. Fremstillingen er dog ikke helt klar mht. hvilke lufthavnsafgifter, der vil være i de forskellige scenarier og den afledte betydning heraf for billetpriserne. I analysen af rejsetider forekommer det at være en implicit antagelse, at afgangsfrekvenserne vil være uændrede i forhold til i dag. Det vil formodentligt ikke være tilfældet. For et givet passagertal kan der ikke forventes at være det samme antal ugentlige afgange til/fra både Nuuk og Ilulissat, som der er aktuelt til/fra Kangerlussuaq, da passagerne spredes over to-hubs frem for en. Det anføres også i teksten den mulighed, at der ikke vil være direkte fly til Ilulissat i vintermånederne. Dette må betyde, at rejsetidsreduktionen ikke gælder for den del af passageromfanget, hvilket der ikke er taget højde for i analysen.

Miljø- og forureningsmæssige konsekvenser af lufthavnsplanen indgår ikke i den samfundsøkonomiske konsekvensvurdering. Mindre indenrigstrafik vil mindske de negative miljø- og forurenings effekter, mens fremtidig vækst i trafikomfanget vil have den modsatte effekt. Det vil være relevant at inddrage disse forhold.

Der fremlægges følsomhedsberegninger for en række positive og negative afvigelser i centrale forhold, men teksten har mest fokus på muligheden for positive afvigelser. Figur 4 i Analysen Trin 2 er opstillet på en sådan måde, at læseren umiddelbart ledes til at tænke på positive afvigelser (kun en afvigelse er vist med en negativ effekt). Grundet asymmetrien i konsekvenserne af positive og negative afvigelser vil det være mere relevant at henlede læserens opmærksomhed på konsekvenserne af negative afvigelser. De forskellige alternative forudsætninger i følsomhedsanalysen behandles en efter en, men der kan tænkes at

flere hændelser udløses samtidig. For eksempel kan et lavere passagertal være forbundet med stigende billetpriser. Asymmetri i risikoen knyttet til anlægsfasen er et andet eksempel. Der vil være færre usikkerhedsmomentet i en renovering af eksisterende infrastruktur (basisscenariet) sammenlignet med etablering af helt ny trafikinfrastruktur. En fordyrelse af anlægget af nye lufthavne vil være forbundet med mindre udlodning af overskud fra KAIR. Risiciene kommer ikke tydeligt frem ved alene at vurdere effekterne af ændrede antagelser på nutidsværdierne. Tidsprofilerne er i mange tilfælde mere vigtig, jf. ovenfor i forhold til Landskassens risikoeksponering. Der kan være store negative afvigelser i et enkelt år, uden at nutidsværdien ændres meget. Som nævnt ovenfor er der en forskel i konsekvenserne af positive og negative afgivelser, og i det lys savnes en nærmere diskussion af down-side risks. I forhold til de offentlige finanser (pengestrømsanalysen) angives der ikke nogle følsomhedsanalyser.

Det konkluderes i Analysen trin 2 side 7 ” Den overordnede konklusion på den samfundsøkonomiske konsekvensvurdering er, at uanset om der indregnes væsentlige reinvesteringer i Narsarsuaq og Kangerlussuaq, er det økonomisk fordelagtigt at investere i den planlagte opgradering af lufthavnsstrukturen. Det er dog ikke tilfældet i et budgetøkonomisk perspektiv for Landskassen, hvor kun Alternativ 1 kan gennemføres uden behov for yderligere besparelser end allerede indregnede eller gennemføres skattestigninger”. Denne konklusion er ikke helt klar. Som nævnt ovenfor vil en analyse af basisscenariet under samme antagelser som alternativscenariene – under hensyntagen til de involverede usikkerheder – have en nutidsværdi tæt på nutidsværdien af Alternativ I og markant bedre end Alternativ II. Men risikoeksponeringen vil være væsentlig højere under alternativscenariene.

Der er stærke argumenter for en række mulige afledte positive effekter via øget erhvervsudvikling m.m., som vil øge det samfundsøkonomiske afkast. Dette er en væsentlig begrundelse for lufthavnsapakken. Det er imidlertid som anført i rapporten vanskeligt at vurdere den præcise størrelsesorden af disse afledte effekter, og de er derfor ikke medtaget. Sådanne effekter er dog en væsentlig potential fremtidig gevinst ved at ændre lufthavnsstrukturen.

*** Økonomisk Råd ***

Økonomisk Råd udarbejder uafhængige analyser og vurderinger af grønlandsk økonomi. Rådet er nedsat af Naalakkersuisut og ledes af et uafhængigt formandskab. Professor Torben M. Andersen er formand for Økonomisk Råd.

Analyserne fungerer som et uafhængigt bidrag til at styrke beslutningsgrundlaget for den økonomiske politik. Vurdering af konjunkturudviklingen og holdbarhed af den økonomiske politik er tilbagevendende temaer i rådets rapporter. Rapporterne beskæftiger sig med aktuelle reformområder, der skal gøre landet mere økonomisk selv bærende. Det drejer sig blandt andet om uddannelsesområdet, fiskeriforvaltningen, skat, boligområdet, arbejdsmarkeds- og socialpolitikken, råstofområdet og erhvervs politik.

Økonomisk Råds analyser bliver offentliggjort i rapporter og i kortere politikorienterede notitser på rådets hjemmeside, <http://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Departementer/Finans/Oekonomisk-raad> Rådet afholder desuden seminarer og oplæg om aktuelle økonomisk-politisk temaer.