

23. august 2018

**Kommentarer til Økonomisk Råds notat: Lufthavnsprogrammets
samfundsøkonomiske implikationer. Notat 2018-1. Maj 2018**

Af:

Christen Sørensen

Formand for Transportkommissionen og fhv. formand for Det rådgivende udvalg vedr. Grønlands
økonomi

Indledning

Inatsisartut besluttede i 2015, at Naalakkersuisut skulle igangsætte arbejdet med anlæg af landingsbaner i en fremtidig lufthavnsinfrastruktur. Den nye struktur skulle etableres for at nedbringe transportomkostningerne, øge beflyvningsfrekvensen samt skabe muligheder for øget konkurrence.

Dette var udgangspunktet for etableringen af Kalaallit Airports A/S (KAIR), der fik til opgave at finansiere, anlægge og drive internationale lufthavne i Nuuk og i Ilulissat samt en regional lufthavn i Qaqortoq.

Høringen af lovforslaget bilagt budgetøkonomiske konsekvenser blev gennemført i begyndelsen af 2018.

Den samfundsøkonomiske analyse, som Deloitte også har forestået, blev offentliggjort før nyvalget 24. april 2018 til Inatsisartut.

Økonomisk Råd offentliggjorde i maj 2018 i notat 2018-1 en vurdering af Lufthavnsprogrammets samfundsøkonomiske implikationer. Det efterfølgende skal ses i sammenhæng hermed.

Afgrænsning

Udgangspunktet for de efterfølgende kommentarer er, at der forelå en politisk beslutning om lufthavnsprogrammet. Det er muligt, at der er andre projekter, der ville kunne medføre et større samfundsøkonomisk afkast under hensyntagen til risikoen, f.eks. investeringer i uddannelsessystemet, men der foreligger en politisk beslutning, hvorfor det først og fremmest er relevant at forholde sig til, om projektet er samfundsøkonomisk rentabelt og i øvrigt i overensstemmelse med de øvrige krav som f.eks. budgetlovens krav til offentlige investeringsprojekter. Skulle alternative projekter inddrages, skulle der også tages højde for det forskellige investeringsniveau i de mulige alternativer i forhold til lufthavnsprogrammets investeringsniveau.

Det følgende forholder sig ikke til budgetloven eller til de såkaldte covenants i låneaftaler, som må behandles i andet regi. Det skal dog bemærkes, at der i den af Deloitte udarbejdede samfundsøkonomiske analyse, se afsnit 9 Budgetøkonomisk analyse, er årsopdelte tal. Det anføres, fordi Økonomisk Råds notat 2018-1 kunne lade formode, at årsopdelte oplysninger ikke var anført for Landskassen.

Det følgende er derfor koncentreret om de bemærkninger, som Økonomisk Råd har haft til den samfundsøkonomiske analyse om rentabilitet og risiko.

Økonomisk Råd har i relation hertil ikke mindst en række konstruktive forslag om risikovurderinger, som kommenteres nedenfor. Først kommenteres dog Rådets bemærkninger til den samfundsøkonomiske rentabilitet.

Den samfundsøkonomiske rentabilitet

Basisscenariet i den samfundsøkonomiske analyse er, at der fortsættes med den eksisterende lufthavnsstruktur, hvor Kangerlussuaq er det centrale hub. Der opereres med to alternative scenarier, hvor der etableres en atlantlufthavn på 2.200 m i såvel Nuuk som Ilulissat, hvortil kommer en 1.500 m lang regionallufthavn i Qaqortoq. I alternativ 1 erstattes lufthavnene i Kangerlussuaq og Narsarsuaq af heliporte, mens der i alternativ 2 opereres med en 1500 m lang lufthavn i Kangerlussuaq og en heliport i Narsarsuaq.

Den centrale sammenfattende vurdering om samfundsøkonomien i Økonomisk Råds notat side 1 er: "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 (basis og alternativ 1, tilføjelse)".

Denne konklusion er givetvis baseret på følgende betragtning: "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 (med anlægsudgifter på 1.029 mio. kr., tilføjelse) 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.", side 9 og 10 i Økonomisk Råds notat.

Dette regnestykke er tvivlsomt og kan føre til ikke retvisende konklusioner. Ikke disponerede beløb kan ikke tillægges nutidsværdier. Det er at blande æbler og pærer sammen. Hvis ikke disponerede mindre investeringsbeløb kunne tillægges nutidsværdier for investeringsprojekter med et lavere investeringsbeløb, vil det føre til helt forkerte resultater. Antag eksempelvis, at der betragtes to investeringsprojekter med en investeringsramme på hhv. 200 og 100 mio. kr. med nutidsværdier ved en 4 pct. p.a. real diskonteringsrente på hhv. 25 og – 25 mio. kr. Projektet til 200 mio. kr. er derfor samfundsøkonomisk rentabelt, idet afkastet er større end 4 pct. p.a., da nutidsværdien i beregningerne bliver positiv. Projektet til 100 mio. kr. er derimod ikke samfundsøkonomisk rentabelt, idet afkastet er mindre end 4 pct. p.a., da nutidsværdien i beregningerne bliver negativ. Hvis investeringsforskellen på 100 mio. kr. imidlertid kunne tillægges nutidsværdien på det mindste investeringsprojekt, ville en negativ værdi -25 mio. kr. blive opjusteret til et positivt beløb på 75 mio. kr. Men heraf følger naturligvis ikke, at det urentable mindre investeringsprojekt, der har lavere afkast end 4 pct. p.a., da nutidsværdien er negativ, skulle vælges. Hvis investeringsforskellen i rentabilitetsanalyser af forskellige investeringsprojekter kunne tillægges nutidsværdien for investeringsprojekter med et mindre investeringsbeløb, ville det meget ofte – og ikke retvisende – resultere i, at det mindste investeringsprojekt ville blive valgt, selv om det var urentabelt.

Økonomisk Råd har baseret ovenanførte opfattelse og korrektion på, at der ikke skulle være anvendt de samme opgørelsesprincipper i henholdsvis basisscenariet og alternativscenarierne, jf. følgende:

"I alternativscenarierne er anvendt et netto-princip (se side 31 i 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", side 9 i Økonomisk Råds notat.

Det er korrekt, at detaljeringsgraden af det talgrundlag, der direkte indgår i den samfundsøkonomiske analyse er forskellig, jf. også side 31 i den af Deloitte udarbejdede samfundsøkonomiske analyse. Men dette afspejler alene, at de mere detaljerede beregninger er udført i andre analyser, som ligger til grund for de data, der indgår direkte i den samfundsøkonomiske analyse. Det er også tilfældet fsva. det datagrundlag, der hidrører fra KAIR til den samfundsøkonomiske analyse. Dette er også en følge af, at KAIR har behov for at kunne kontrollere timingen og omfanget af information for at opnå de bedste tilbud. Men dette betyder ikke, at der er anvendt forskellige opgørelsesprincipper.

Økonomisk Råds opfattelse af, at den samfundsøkonomiske rentabilitet af basisscenariet og alternativ 1, korrigeret for regneforskelle, stort set er ens, holder således ikke.

Forskellen i investeringsbeløb mellem basisscenariet og alternativscenarierne er derimod relevant, når forskelle i risici mellem basisscenariet og alternativscenarierne vurderes.

Risikovurdering

Økonomisk Råd anfører med rette, at der er større risiko forbundet med alternativscenarierne end med basisscenariet primært grundet forskellen i de nødvendige investeringer. I tilknytning hertil fremføres tillige en række forslag, der kan reducere den samfundsøkonomiske risiko ved alternativscenarierne. Det kritiseres, at risikoelementer – og især negative risikoelementer - ikke er tilstrækkeligt behandlet i beslutningsgrundlaget. Økonomisk Råd anfører konkret, jf. følgende side 1: "Det er en mangel, at det fremlagte materiale kun i meget begrænset omfang forholder sig til risikoaspekterne og de afledte konsekvenser heraf.", og side 4 "Det er en stor mangel ved det fremlagte materiale, at risikoaspektet og særligt downside risici ikke er systematisk behandlet."

Behovet for risikoanalyser skal også ses i lyset af, at der går flere år før indtægtsstrømme overstiger udgiftsstrømmene. Dertil kommer, at negative afvigelser – givet projekterne størrelse – kan få alvorligere samfundsøkonomiske følger end de gunstige følger af positive afvigelser. Der er med andre ord et asymmetriproblem. Det anføres, at der går ca. 20 år før indtægtsstrømmene overstiger udgiftsstrømmene i alternativscenarie 1. I denne sammenhæng kan også anføres, at der efter ca. 10 år er en mindre negativ nettopengestrøm i alternativ 1 end i basisscenariet.

Risiko: anlægsudgifter

Den største risiko i forhold til det udarbejdede beslutningsgrundlag knytter sig til en undervurdering af anlægsudgifterne.

Om risiko i forhold til anlægsudgifter anføres: "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.”, side 2 i Økonomisk Råds notat.

Dette er som anført meget vigtigt. Derfor bør ikke blot styringen af anlægsudgifterne inddrages. Der bør også arbejdes for, at prisspørgsmålet får en afgørende rolle i valget af tilbud. Hvis anlægsudgifterne til trods herfor overskrider det forventede beløb, er det relevant at overveje de muligheder for risikoreduktioner, som er anført Økonomisk Råd, og som gengives i det efterfølgende. Det gælder naturligvis med forøget styrke, hvis overskridelsen ligefrem bringer den samfundsøkonomiske rentabilitet i fare. I tilknytning hertil skal det anføres, at nutidsværdien af alternativ 1 er positiv og på knap 300 mio. kr.

Risikoreduktioner

Økonomisk Råd nævner flere muligheder for risikoreduktioner, som dog kræver ændrede politiske beslutninger for at kunne inddrages i den samfundsøkonomiske analyse. Det er vigtigt med en politisk stillingtagen hertil.

Som eksempel på en sådan mulighed nævner Økonomisk Råd, at det bør overvejes, at lufthavnene under Kalaallit Airport A/S i stedet for at blive anlagt samtidigt i stedet bygges successivt. Derved kan risikoen reduceres, samtidig med at erfaringer fra anlægsfasen fra den første lufthavn anvendes i de efterfølgende. Dette ville bl.a. reducere risikoen for overophedningen af økonomien som følge af de store investeringer i lufthavns pakken.

Det anbefales endvidere at overveje en kortere landingsbane for den regionale lufthavn i Qaqortoq. Det vil, udover at reducere risikoen, også forbedre rentabiliteten.

Yderligere risikovurderinger og overvejelser

Kalaallit Airport A/S er et 100 pct. selvstyrejet selskab. Dette skyldes, at det næppe er muligt at inddrage privat ejerskab uden i realiteten at give tilsvarende offentlige garantier. I tilknytning hertil anfører Økonomisk Råd, at der ikke er klare governance retningslinjer for selskabet. Det anbefales, at disse retningslinjer for bl.a. finansielt resultat og performancemål eksplicit formuleres, så de forventede overskud realiseres og de budgetterede henlæggelser til reinvesteringer sikres. I denne sammenhæng er det også relevant at anføre, at MIT også er en 100 pct. selvstyret organisation, hvorfor tilsvarende governance betragtninger også er relevante i basisscenariet.

Den nye lufthavnsstruktur giver betydelige reduktioner i såvel rejsetid med mulighed for personalebesparelser som direkte reduktion af rejseomkostninger. Fordelen heraf indgår med betydelig vægt i den samfundsøkonomiske analyse. Det påpeges, at det er vigtigt, at disse fordele også opnås, hvilket indebærer, at Selvstyret må sikre, at disse besparelser i både Selvstyret og kommunerne realiseres gennem tilsvarende budget- og bevillingsreduktioner.

Økonomisk Råd har, jf. ovenfor anført: ”Det er en stor mangel ved det fremlagte materiale, at risikoaspektet og særligt downside risici ikke er systematisk behandlet.”, side 4. Dette betyder ikke, at der ikke er gennemført en række risikoanalyser i form af bl.a. følsomhedsanalyser. Der er bl.a. foretaget

følsomhedsanalyser i relation til væksten i lufttrafikken og i ændringer i: Byggeomkostninger, udlodning fra Kalaallit Airport A/S, tilskud til MIT, billetpriser, rejsetid, passagergrundlag, atlantandelen af lufttrafikken, diskonteringsrenten og investeringshorisonten.

I relation til dette udsagn fra Økonomisk Råd er der generelt peget på, at negative afvigelser både i anlæg og drift – herunder især driftsresultatet fra Kalaallit Airports A/S - reducerer frihedsgraderne i den økonomiske politik og derfor kan udløse behov for store besparelser eller skattestigninger. Denne problemstilling anbefales analyseret i forskellige stress-scenarier for økonomien, der aktualiseres af den store afhængighed af fiskeriet.

Positive risikoelementer

Det er i den samfundsøkonomiske analyse gjort opmærksom på, at der i beregningerne er set bort fra en række positive følgevirkninger af lufthavns pakken. Det drejer sig først og fremmest om de fordele for erhvervsaktiviteter, der følger af bedre og billigere lufttrafik. Lufttrafik er især vigtig grundet de store afstande i Grønland og til udlandet. I nær tilknytning hertil kommer, at der må regnes med større konkurrence på atlanttrafik området som følge af, at denne trafik fremover med lufthavns pakken går uden om Kangerlussuaq. Det er derfor ikke et "middelskøn", der ligger til grund for alternativanalyserne, men et mere forsigtigt udgangspunkt. Det bør inddrages, når risikoelementer vurderes.

Når der er set bort fra disse følgevirkninger, skyldes det, at det er meget vanskeligt at skønne over de tidsmæssige og størrelsesmæssige følgevirkninger heraf. Hertil kommer, at alternativscenarierne selv uden hensyn hertil er mest rentable. Dette kommer også til udtryk i sidste afsnit i Økonomisk Råds notat, hvor det er anført:

"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 lufthavns pakken. 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 potentiel fremtidig gevinst ved at ændre lufthavnsstrukturen.", side 11 i Økonomisk Råds notat.

Sammenfatning af risikovurderinger

Det er altid en vurderingssag, hvor omfattende og detaljeret risikoanalyser skal gennemføres. I så meget store investeringsprojekter, som lufthavns pakken m.v. vil indebære, er grundige og dækkende risikoanalyser og -vurderinger vigtige. Derfor er det vigtigt, at der i den videre politiske proces sker en grundig afklaring af forudsætninger for og vurderinger af ændring i lufthavnsstrukturen.

Sammenfatning

Økonomisk Råd anfører i notatet, at beslutningen om at opføre nye lufthavne er irreversibel, hvorfor det naturligvis er vigtigt, at beslutningen herom er velfunderet. I denne sammenhæng kunne også fremhæves, at beslutningen om at renovere Kangerlussuaq er irreversibel og afgørende grundet de betydelige beløb, der skal investeres for at sikre, at Kangerlussuaq også fremover kunne være den centrale hub for atlanttrafikken.

Hvis det politisk vælges at fortsætte med Kangerlussuaq som den centrale lufthavn vil der derfor også gå rigtig mange år før der evt. kan etableres en mere hensigtsmæssig lufthavnsstruktur i Grønland. Og spørgsmålet er, om der til den tid er et meget lavt internationalt renteniveau, der er ligeså gunstig for lånefinansierede investeringer som nu.

En række af Økonomisk Råds anbefalinger til risikoreduktion o. lign. kan umiddelbart gennemføres. Selvstyret kunne f.eks. sammen med en evt. endelig beslutning om en ny lufthavnsstruktur udforme bindende anvisninger for, hvordan eksempelvis offentlige udgiftsreduktioner tilknyttet den nye lufthavnsstruktur implementeres med bestemmelser om offentlige personalereduktioner og reduktion i direkte rejseomkostninger. Lignende bestemmelser kunne også implementeres for de øvrige udgiftsreduktioner i relation til servicekontrakter m.m. Risikoreduktioner kan også opnås ved, at de kommende centrale lufthavne anlægges successivt og ikke samtidigt. Risikoreduktioner kunne også opnås med en mindre banelængde i Qaqortoq.

Der kunne som anført af Økonomisk Råd være gennemført yderligere risikoanalyser i form af følsomhedsanalyser. Især synes økonomiske stress-analyser som følge af risici for økonomien som sådan, hvad enten det hidrører fra internationale økonomiske kriser, store energiprisstigninger, forringede fangstmuligheder og/eller reducerede fiskepriser at være relevant. Men også i relation hertil må det påpeges, at dette også ville være relevant, såfremt den gældende lufthavnsstruktur opretholdes med hertil hørende ret betydelige investeringer i især Kangerlussuaq.