

NOTAT

SAMFUNNSØKONOMISK BETENKNING – KONSEKVENSER HVIS NORWEGIAN FORSVINNER FRA NORSK LUFTFART



Forord

Hvilke samfunnsøkonomiske konsekvenser vil det innebære at Norwegian forsvinner fra norsk luftfart? Er det lønnsomt for myndighetene å gi statlige kredittgarantier? Menon Economics har gjennomført en samfunnsøkonomisk betenkning knyttet til disse spørsmålene.

Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

20. mars 2020

Gjermund Grimsby
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	3
Leseveiledning	4
1 SITUASJONSBEKRIVELSE	5
2 BESKRIVELSE AV RELEVANTE TILTAK	5
3 SAMFUNNSØKONOMISKE VIRKNINGER HVIS NORWEGIAN GÅR KONKURS	6
4 VERDSETTING AV AT NORWEGIAN UNNGÅR KONKURS	8
5 VURDERING AV SAMFUNNSØKONOMISK LØNNSOMHET	9
6 SENSITIVITETSTEST AV SENTRALE FORUTSETNINGER I ANALYSEN	11
7 FORDELINGSVIRKNINGER AV AT NORWEGIAN GÅR KONKURS	12
8 SAMLET VURDERING AV STATLIG GARANTI FOR Å HINDRE KONKURS	13
VEDLEGG 1: FORUTSETNINGER FOR BEREGNEDE SAMFUNNSØKONOMISKE KONSEKVENSER	14

Sammendrag

Bransjeorganisasjonen NHO luftfart har signalisert at flyselskapene i Norge trenger til sammen en hjelpepakke på mellom 6 – 8 milliarder fra staten for å komme gjennom den mest akutte fasen av koronakrisen. Selv med et betydelig høyere beløp enn dette gitt til Norwegian alene vil det være samfunnsøkonomisk lønnsomt for staten. Menons beregninger viser at en redningspakke på inntil 12 milliarder kroner til Norwegian er samfunnsøkonomisk lønnsom, gitt en forutsetning om at selskapet da har en 80 prosent sannsynlighet for å overleve. Samtidig viser analysen at verdien for forbrukerne på grunn av opprettholdt konkurranse utgjør 7 milliarder kroner.

De estimerte nyttevirkningene knytter seg til at man unngår en betydelig lediggang blant tidligere ansatte, og at konkurransen i markedet for lufttransporttjenester opprettholdes. Jo større garantibeløp, jo høyere sannsynlighet er det for at selskapet overlever, beholder sine ansatte og at konkurransen i markedet opprettholdes. Men, jo større garantibeløp, jo større er det potensielle tapet for staten dersom selskapet går konkurs. Dersom Norwegian går konkurs forventes det at konkurransen i det norske markedet for lufttransporttjenester reduseres betydelig på kort og mellomlang sikt. Svekket konkurranse gjør at produsentene kan ta høyere priser. Dette vil gi betydelige negative fordelingsvirkninger i disfavør av forbrukerne av luftfartstjenester. De negative fordelingsvirkningene anslås til å utgjøre om lag 7 milliarder kroner. Fordelingsvirkninger kommer som en tilleggsvurdering til samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dersom beslutningstaker vektlegger fordelingsvirkninger i favør av forbrukerne av luftfartstjenester, er dette et tilleggsargument for å unngå konkurs.

I analysen er det ikke gjort noen vurdering av den faktiske sannsynligheten for at Norwegian går konkurs, denne typen vurderinger må gjøres fortløpende av myndighetene i forbindelse med vurdering av størrelse på garantien som eventuelt innvilges. Analysen er imidlertid et verktøy til å vurdere om det konkrete tiltaket som vurderes er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Leseveiledning

Analysen er foretatt i tråd med Direktoratet for økonomistyring (DFØ, 2019) sin veileder for samfunnsøkonomiske analyser, og i Finansdepartementets rundskriv R-109/14 om samfunnsøkonomiske analyser (Finansdepartementet, 2014). Ved avvik poengteres dette tydelig.

Strukturen i rapporten følger den trinnvise fremgangsmetoden i DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser, gjengitt i figuren på siden.

1. Beskrive problemet og formulere mål



2. Identifisere og beskrive relevante tiltak



3. Identifisere virkninger



4. Tallfeste og verdsette virkninger



5. Vurdere samfunnsøkonomisk lønnsomhet



6. Gjennomføre usikkerhetsanalyser



7. Beskrive fordelingsvirkninger



8. Gi samlet vurdering og anbefalte tiltak

1 Situasjonsbeskrivelse

Som følge av smitteverntiltak innført i OECD-landene har reisevirksomheten med fly falt dramatisk. Den internasjonale flytrafikkorganisasjonen (IATA) anslår per 17.03.2020 at redusert reisevirksomhet vil redusere flyselskapenes inntekter med 113 milliarder USD i 2020 (IATA, 2020)¹. Fallet i inntekter vil være dramatisk for selskapene. IATA viser at 75 prosent av verdens flyselskaper ikke har penger til å dekke kostnader i mer enn tre måneder (ibid). Uten statlige redningspakker er det dermed grunn til å anta et massivt omfang av konkurser innen internasjonal luftfart i de kommende måneder.

Ved fravær av ulike former for statlig intervensjon fra norske myndigheter er det overveiende sannsynlig også med en konkurs i Norwegian Air Shuttle ASA innen kort tid. I denne analysen vurderer vi de samfunnsøkonomiske kostnadene for Norge ved at Norwegian går konkurs.

Det er usikkert hva som vil skje med boet dersom Norwegian går konkurs. Vår vurdering er imidlertid at det mest sannsynligvis ikke vil finnes noen kompetente eiere til å ta over videre drift av selskapet på kort eller mellomlang sikt (ett til tre år). Selv om Norwegian i en normalsituasjon vil være en potensielt attraktiv oppkjøpskandidat for andre flyselskap,² er det mindre sannsynlig at det i dagens globale markedssituasjon finnes internasjonale flyselskap som har kombinasjonen av risikovilje og finansielle muskler til å ta over Norwegian (hverken med eller uten en konkursprosess). Det er derfor grunn til å forvente at en konkurs vil innebære at de ansatte mister jobben og at konkurransen i det norske markedet for luftfartstjenester svekkes i tiden fremover. Dette er en sentral forutsetning for våre beregninger.

Målet med offentlige tiltak rettet mot å unngå konkurs vil være å dempe de samfunnsøkonomiske kostnadene av koronakrisen. Det er flere forhold som tilsier at koronakrisen bør utløse sterke tiltak fra myndighetene generelt, og mot lufttransporten spesielt. Koronakrisen treffer alle sektorer av økonomien, ikke bare luftfart. Ettersom det blir svært mange som mister jobbene samtidig (Menon, 2020)³ vil det være ekstra vanskelig for de som mister jobben å finne seg nye jobber. At mange forventes å bli ledig over lengre tid innebærer at de samfunnsøkonomiske konsekvensene av tapte arbeidsplasser blir ekstra store. Videre er lufttransportsektoren i en særstilling i denne sammenheng fordi den er direkte berørt av reiserestriksjoner innført av myndigheter i Norge og resten av verden.

2 Beskrivelse av relevante tiltak

I hovedtrekk kan man se for seg to ulike måter myndighetene kan gripe inn for å redde Norwegian fra konkurs:

1. Kriselikviditet gjennom statlige garantier eller lån
2. Overtagelse av eierskap i Norwegian med tilhørende tiltak for videre drift

Tiltaket kan også være kombinasjoner av disse to løsningene, eventuelt andre løsninger vi ikke har listet opp. Per i dag, 20. mars, er det statlige garantier knyttet til kriselån som fremstår som det mest nærliggende tiltaket. Torsdag 19. mars 2020 besluttet Regjeringen at Norwegian kan få tilgang på kredittgarantier på inntil 3 milliarder. Pakken gjelder fram til juni 2020, og det er knyttet krav til garantiene, herunder at de finner medgarantister, at

¹ <https://www.iata.org/globalassets/iata/pressroom/covid-19-airlines-liquidity-crisis.pdf>

² Se for eksempel: <https://www.economist.com/business/2020/03/15/coronavirus-is-grounding-the-worlds-airlines>

³ Menon (2020): *Effekt av oljeprisfall og koronatiltak på sysselsetting og verdiskaping i norsk eksportindustri.*

kreditorer frafaller renter og utsetter avdrag i perioden og at Norwegian klarer å øke egenkapitalandelen.⁴ Norwegian selv sier i intervju med NRK at tiltaket fra myndighetene vil være tilstrekkelig til å holde selskapet gående fram til juni. Kredittgarantier er også det tiltaket som har blitt benyttet av svenske og danske myndigheter for å sikre kriselikviditet til SAS AB.⁵

I den videre analysen har vi derfor ikke tatt stilling til hvilke av de overordnede tiltakene som vil være best samfunnsøkonomisk sett, men lagt til grunn at statlige garantier vil være tiltaket som benyttes, og at det vil kunne løse Norwegians likviditetsproblemer knyttet til den ekstraordinære markedsituasjonen.

3 Samfunnsøkonomiske virkninger hvis Norwegian går konkurs

Vår vurdering er at de største samfunnsøkonomiske konsekvensene dersom Norwegian går konkurs er knyttet til økt arbeidsledighet og negative konkurransevirkninger i et allerede konsentrert luftfartsmarked.

Arbeidsledighet. Den mest dramatiske samfunnsøkonomiske konsekvensen av en konkurs i Norwegian er at de ansatte mister jobben. Norwegian hadde i 2018 cirka 10 000 ansatte, hvorav rundt 2 400 i Norge.⁶ I en standard økonomisk likevektsmodell antas det at arbeidsmarkedet klareres og at de som mister jobben dermed umiddelbart vil finne en ny jobb å gå til.

Empiriske studier av hva som skjer med arbeidskraften i etterkant av konkurser viser at arbeidskraften gjennomgående raskt kommer tilbake i inntektsgivende arbeid.⁷ I tabellen nedenfor viser vi historisk utvikling i andelen sysselsatte etter konkurser i Norge.

Tabell 1: Utvikling i sysselsetting fra bedrifter som går konkurs i Norge. Kilde: Salvenes 2009

	Ett år	To år	Tre år	Fire år	Fem år
Registrert arbeidsledige	17 %	14 %	10 %	7 %	4 %
Utenfor arbeidsstyrken	7 %	6 %	5 %	5 %	4 %
Alternativt arbeid	76 %	80 %	85 %	88 %	92 %

Salvenes finner at arbeidskraften i stor grad finner nye jobber, og at det skjer allerede i samme år som bedriften går konkurs. Etter ett år er i snitt tre av fire i jobb, mens etter fem år etter konkurs er hele 92 prosent av de ansatte i alternativt arbeid.

Selv om studiene viser at arbeidskraften gjennomgående viser god evne til å finne seg alternative jobber, viser de også at de som finner ny jobb gjennomgående har lavere lønnsnivå enn de ellers ville hatt. Salvenes (2009)

⁴ <https://www.nrk.no/norge/regjeringen-med-milliardhjelp-til-flyelskapene-1.14953033>

⁵ <https://bolaqsfakta.se/nyheter/sas-far-3-mdr-kr-i-statlig-garanti-fran-sverige-och-danmark-0>

⁶ <https://www.norwegian.no/globalassets/ip/documents/corporate/annual-report-norwegian-2018.pdf>

⁷ Salvenes et al. 2007, 2009, 2011 og 2015. *Bedriftsnedlegging, omstillingsevne og regional mobilitet i norsk økonomi*

dokumenterer at den oppsagte arbeidskraften gjennomgående har fem prosent lavere lønn enn de alternativt ville ha hatt om bedriften ikke gikk konkurs. Effekt i form av varig redusert lønnsvekst er langsiktig, og Salvanes viser i den sammenheng også til studier fra andre land som viser tilsvarende og sterkere negativ effekt på lønnsnivået.

Det er imidlertid mange forhold som peker i retning av at Salvanes sine funn om andelen som er i jobb ett år etter konkurs ikke holder ved konkurser knyttet til krise som er drevet frem av en pandemi som rammer hele økonomien samtidig, slik som en eventuell konkurs i Norwegian knyttet til koronakrisen. For det første viser empirien at en betydelig andel av de som mister jobben i en nedgangsperiode bruker lang tid på å finne seg arbeid igjen. For det andre vil det sannsynligvis være mye vanskeligere for Norwegianians ansatte å finne seg en ny jobb enn i en typisk konkurs, på grunn av den situasjonen norsk økonomi generelt, og luftfarten spesielt, nå befinner seg i. Disse menneskene besitter kompetanse innen luftfart, og dersom et av de tre store flyselskapene i Norge går konkurs vil det være svært begrensede muligheter for de ansatte å gå over til en annen aktør i samme bransje, spesielt i dagens situasjon, hvor hele næringen er hardt rammet av koronakrisa. Videre har koronakrisa nå også rammet de fleste andre deler av økonomien. Arbeidsledigheten i Norge økte med 128 prosent på én uke fra 10. til 17. mars, og er nå på nivåer man ikke har sett siden bankkrisen på første halvdel av 1990-tallet.⁸ Selv om de aller fleste av disse er permitterte og sannsynligvis kommer forholdsvis raskt tilbake i jobb når virkningene av epidemien avtar, vil ikke dette gjelde alle.

Situasjonen gjør at det også vil bli meget utfordrende for Norwegianians ansatte å gå over til en annen bransje. Vi legger dermed til grunn at en konkurs i Norwegian vil føre til at mange av de 2 400 norske ansatte vil bli arbeidsledige i 1-3 år framover. Dersom Norwegian består antar vi derimot at de norske arbeidstakerne vil kunne gå tilbake til jobbene sine etter hvert som effektene av koronaviruset avtar.

Konkurransesituasjon. En konkurs i Norwegian vil også ha negative konsekvenser for konkurransesituasjonen i luftfarten. Norwegian er i dag den eneste reelle konkurrenten til SAS på de fleste store innenlandsrutene i Norge. Disse rutene er lønnsomme, og det er grunn til å tro at det på mellomlang sikt vil bli konkurranse på disse rutene, også dersom Norwegian går konkurs. På kort sikt vil derimot SAS komme i en monopolsituasjon på en stor del av innenlandsmarkedet⁹. Dette kan vedvare til et restrukturert selskap kan gjenoppta Norwegianians drift, eller til andre utenlandske selskap etablerer ruter i Norge. På de rutene hvor det oppstår en monopolsituasjon vil prisene øke, og antall reisende reduseres. Når prisene blir høyere og volumet lavere enn i et marked med konkurranse leder dette til et samfunnsøkonomisk dødvektstap.

Norwegian har også en betydelig markedsandel på ruter til utlandet, og hvis selskapet forsvinner vil det også føre til høyere konsentrasjon og svakere konkurranse på noen av disse rutene¹⁰. Her er det imidlertid som regel flere enn to aktører på de fleste rutene allerede, og det kan også være enklere for utenlandske selskap å ta opp konkurransen på disse rutene enn innenlands. Derfor er det sannsynlig at en konkurs vil ha en negativ påvirkning på konkurransen på utenlandsflyvninger, men ikke i like stor grad som innenlands.

Andre samfunnsøkonomisk virkninger. Det vil også kunne oppstå andre negative virkninger av at Norwegian går konkurs; eksempelvis svekkelse av kritisk samfunnsmessig infrastruktur og flytting av hovedkontortjenester ut

⁸ <https://e24.no/norsk-oekonomi/i/WbAKvd/antallet-ledige-mer-enn-doblet-paa-en-uke> og <https://www.nho.no/tema/arbeidsliv/koronaviruset/korona-viruset-rammer-hele-naringslivet/>

⁹ Se Menon (2019): Kartlegging-av-rammebetingelser-for-norsk-luftfart, Menon Publikasjon nr 13/2019

¹⁰ Ibid. (se fotnote over)

av landet¹¹. På grunn av dagens usikkerhet knyttet til forløpet ved en eventuell konkurs, og hvilken nye typer aktører som eventuelt vil fylle tomrommet på sikt, har vi ikke gjort en nærmere vurdering av dette i denne analysen.

Det kan også være negative virkninger knyttet til statlige kredittgarantier utover selve motpartsrisikoen knyttet til Norwegian. Dersom det etableres en oppfatning om presedens om statlige kredittgarantier i forbindelse med fare for konkurs for store bedrifter med mange sysselsatte er det fare for at dette kan gi uheldige atferdsendringer i økonomien på sikt. Ettersom situasjonen vi nå opplever knyttet til koronakrisen er høyst unik har vi ikke lagt til grunn at en slik tiltakspakke vil føre til endrede forventninger.

4 Verdsetting av at Norwegian unngår konkurs

Analysen estimerer konsekvensen av en konkurs i Norwegian, målt opp mot et scenario hvor myndighetene gjør tiltak som medfører at Norwegian klarer seg gjennom krisen. Her presenteres estimerte virkninger ved å unngå konkurs. Forutsetningene som ligger til grunn for estimatene presenteres i vedlegg 1. Usikkerheten rundt tallene belyses senere, i kapittel om sensitivitetstest for sentrale forutsetninger.

I tabellen nedenfor oppsummeres virkningene av konkurs i Norwegian, målt opp mot et scenario hvor myndighetene gjør tiltak som bidrar til at Norwegian overlever den nåværende markedssituasjonen og likviditetskrisen knyttet til koronaviruset:

Tabell 2: Oppsummering av økonomiske virkninger av konkurs i Norwegian, milliarder 2019-kroner

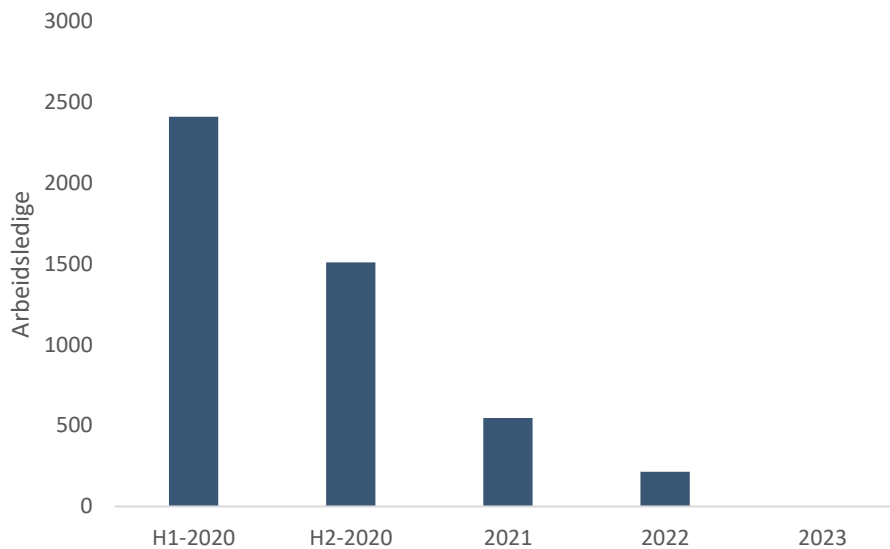
Virkninger	Nåverdi
Redusert arbeidsledighet og lønnsstap	2,8
<i>Reduserte tap knyttet til:</i>	
• Dødvaktstap konsumentoverskudd, innenlands	0,3
• Dødvaktstap produsentoverskudd, innenlands	0,2
• Dødvaktstap konsumentoverskudd, utenlands	0,1
• Dødvaktstap produsentoverskudd, utenlands	0,2
Prissatt netto nåverdi	3,6

Tabellen over viser at den største enkeltvirkningen ved å unngå konkurs er at en unngår arbeidsledighet og lønnsstap for den arbeidskraften som vil miste arbeidet ved konkurs. Gevinsten av denne virkningen estimeres til å være på om lag 2,8 milliarder kroner over ti år. Beregningen tar utgangspunkt i gjennomsnittlig lønnskostnad for ansatte i Norwegian.¹²

¹¹ Forskning utført av Braunerhjelm (2003) viser at utflytting av hovedkontorfunksjoner kan bidra til svekket verdiskaping hjemme som følge av tap av kompetanse og lokaliserte kunnskapseksternaliteter. Se f.eks. Braunerhjelm (2003) *Heading for headquarters? Why and how the location of headquarters matters among the EU countries.*

¹² Beregningen er basert på oppgitte totale lønnskostnader i 4. kvartalsrapporten for Norwegian i 2019, samt noter i årsrapport fra Norwegian i 2018 som viser andelen sysselsatte i Norge. Som følge av et antatt høyere lønnsnivå i Norge er global gjennomsnittslønn multiplisert med 1,2.

Figur 1: Forventet innfasing av Norwegian-ansatte som mister jobb i etterkant av konkurs



Figuren viser prognosen for innfasingen av tidligere Norwegian-ansatte i arbeidslivet ved en eventuell konkurs. Tallene tilsvarer at alle norske Norwegian-ansatte er arbeidsledige fra utgangen av første kvartal 2020. Ved utgangen av 2020 er fortsatt to av tre uten jobb, mens ved utgangen av 2021, halvannet år etter, har tre av fire kommet i jobb. Innen utgangen av 2022 er kun i underkant av én av ti uten jobb, mens vi i utgangen av 2023 har antatt at ingen er ledige. Sysselsettingsbanen ligner Salvanes sin empiriske analyse av gjennomsnittlige norske konkurser, men er om lag et halvt år «forsinket». Dette er realistisk tatt i betraktning at vi her snakker om en konkurs som sammenfaller med massiv arbeidsledighet i en bransje med få alternative arbeidsplasser på kort sikt.

I tillegg til samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til arbeidskraften forventer vi også at det vil oppstå et «dødvectstap» knyttet til redusert etterspørsel i markedet for flytjenester. Det estimerte dødvectstapet utgjør til sammen 0,8 milliarder 2019-kroner, fordelt på 500 millioner kroner i innenlandsmarkedet og 300 millioner i utenriksmarkedet. Den reduserte etterspørselen er en konsekvens av at redusert konkurranseintensitet i en periode vil øke prisnivået på flyreiser. Mange av rutene i innenlandsmarkedet har kun to aktører i dag, og hvis Norwegian forsvinner fra markedet vil det gjenværende selskapet ha monopol på kort sikt. Dette medfører isolert sett både et redusert konsument- og produsentoverskudd. Virkningen forventes å inntreffe i både innenlandsmarkedet, og i markedet for utenriksreiser. Forutsetningene knyttet til det estimerte dødvectstapet, og øvrige beregninger i analysen, er beskrevet nærmere i egen boks i vedlegg.

5 Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Våre beregninger tilsier at den forventede nyttegevinsten av at Norwegian ikke går konkurs har en nåverdi på 3,6 milliarder 2019-kroner. Dette tilsier at så lenge myndighetenes tiltak har en forventet kostnad under 3,6 milliarder kroner vil det være samfunnsøkonomisk lønnsomt å redde Norwegian fra konkurs.

Forventet kostnad knyttet til statlige kredittgarantier vil være et produkt av 1) *størrelsen på kredittgarantien* og 2) *sannsynligheten for at Norwegian ikke greier å håndtere kriselånet*. I tillegg kommer det en skattefinansieringskostnad på 20 prosent på dette beløpet.¹³

Figuren nedenfor viser hvilke kombinasjoner av garantistørrelse og sannsynlighet for at garantien utløses som tilsier at tiltaket forventes å være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Kombinasjonene som gir grønn farge tilsier at tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt, mens rødt tilsier at det er forventet å være samfunnsøkonomisk ulønnsomt.

Tabell 3: Matrise over forventet netto samfunnsøkonomisk lønnsomhet av statlig garantiordning¹⁴

		Sannsynlighet for utløsning av statlig garanti				
		0,05	0,1	0,2	0,5	0,7
Størrelse statlig garanti, mrd.	1	3,4	3,2	2,7	1,2	0,3
	3	3,3	2,9	2,2	0,0	-1,4
	6	3,1	2,6	1,5	-1,8	-3,9
	9	2,9	2,2	0,8	-3,6	-6,5
	12	2,8	1,9	0,1	-5,4	-9,0
	15	2,6	1,5	-0,7	-7,2	-11,5
	17	2,5	1,3	-1,1	-8,4	-13,2
	20	2,3	0,9	-1,9	-10,2	-15,7

Tabellen viser at garantier i størrelsesorden 1 til 12 milliarder kroner vil være forventet lønnsomme, selv med svært høye sannsynligheter for at garantien utløses. Eksempelvis viser tabellen at dersom sannsynligheten for at Norwegian ikke greier å håndtere kriselånet er 20 prosent, så vil garantien være samfunnsøkonomisk lønnsom når den er på 12 milliarder, men ulønnsom dersom den er på 15 milliarder. Resultatene fra tabellen tilsier at garantirammen på tre milliarder som myndighetene innvilget 19. mars vil være samfunnsøkonomisk lønnsom selv med inntil 50 prosents sannsynlighet for at garantien utløses. I analysen har vi ikke gjort noen vurdering av den faktiske sannsynligheten for at Norwegian går konkurs. Dersom den er lavere enn 50 prosent, for eksempel 20 prosent, vil det være samfunnsøkonomisk lønnsomt med betydelig større garantirammer enn det foreliggende tiltaket fra norske myndigheter.

I beregningene i tabellen har vi lagt til grunn at utløsning av statlig garanti vil sammenfalle med at Norwegian likevel ikke overlever den nåværende krisesituasjonen, til tross for garantien. I modellen vil økt sannsynlighet for at garantien utløses således både øke forventet kostnad og redusere forventet nytte av tiltaket. For eksempel vil en garanti på 9 milliarder med fem prosents sannsynlighet for utløsning innebærer en forventet kostnad på 0,5 milliarder (9 mrd. * 0,05) og en forventet nytte på 3,5 milliarder (3,6 mrd. * 0,95) hvilket gir en netto nytte på rett i underkant av 3 milliarder kroner.¹⁵ Eksempelet illustrerer hvordan både nytte- og kostnadssiden i beregningsmodellen vektet med sannsynligheten for overlevelse.

¹³ For alle tiltak som finansieres over offentlige budsjetter skal man beregne en skattefinansieringskostnad. I tråd med veilederen fra Direktoratet for Økonomistyring skal denne settes til 20 % av tiltakskostnaden.

¹⁴ Verdiene er differansen mellom risikovektet nytte og kostnad (størrelsen på garantien * sannsynligheten for at garantien utløses). Grønn farge indikerer at kombinasjonen er forventet samfunnsøkonomisk lønnsom, rød farge indikerer at kombinasjonen er forventet samfunnsøkonomisk ulønnsom.

¹⁵ Modellen er statisk. Dette innebærer at den ikke fanger opp at sannsynligheten for konkurs vil reduseres med størrelsen på garantien. Dette bør tas hensyn til dersom myndighetene innvilger store garantirammer utover det akutte likviditetsbehovet.

6 Sensitivitetstest av sentrale forutsetninger i analysen

Alle samfunnsøkonomiske analyser bygger på forutsetninger det er knyttet usikkerhet til. Denne usikkerheten er særdeles stor akkurat nå, fordi vi befinner oss midt i en økonomisk og samfunnsmessig krise. Det er derfor viktig å vurdere usikkerheten rundt de mest sentrale forutsetningene og hvor robuste resultatene er for potensielle endringer i disse. For å vurdere denne usikkerheten har vi gjennomført følsomhetsanalyser av følgende parametere i analysen:

- Tiden det tar før konkurransen i markedet tar seg opp igjen.
- Tiden det tar for Norwegians ansatte å finne seg ny jobb.
- Prisøkning som følge av redusert konkurranse.
- Hvor lenge koronaviruset fortsetter å ha en negativ effekt på økonomien.

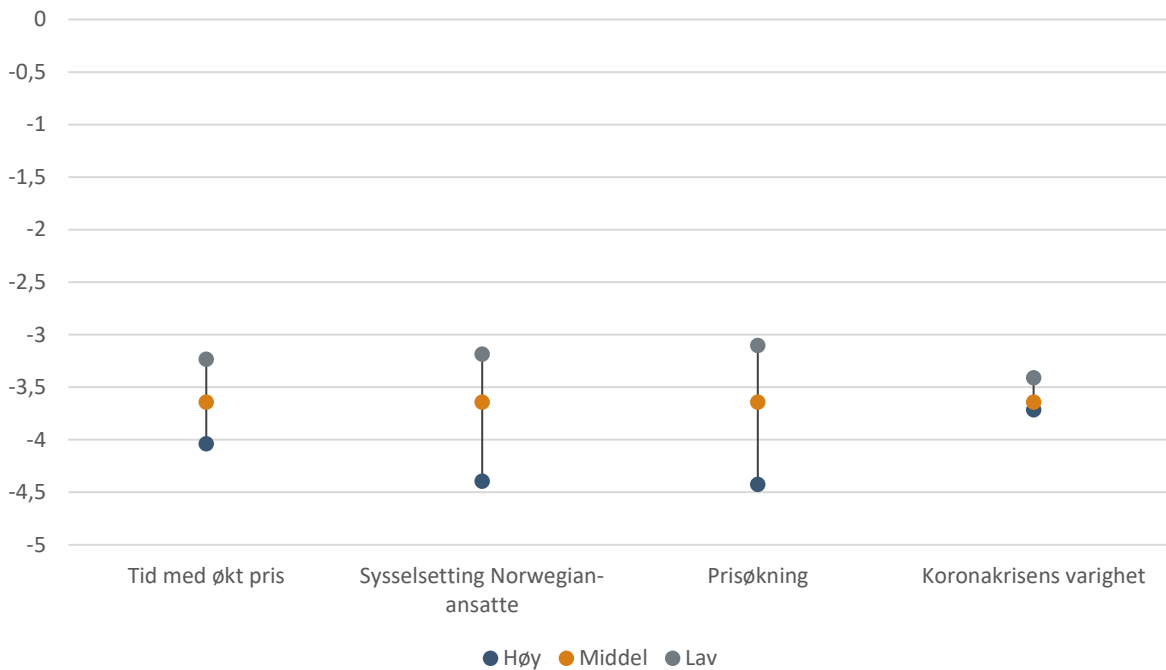
Tabell 4 viser hvilke endringer vi har vurdert i de sentrale parameterne.

Tabell 4: Oversikt over hvilke parametere som endres i sensitivitetsanalysen

	Varighet før full konkurranse	Andel som finner jobb hver måned	Prisøkning	Koronakrisens varighet
Høy	3 år	5 %	Innenlands: 30 %, utenlands 15 %	Ut april 2020
Middel	2 år	7,5 %	Innenlands: 20 %, utenlands 10 %	Ut juni 2020
Lav	1 år	10 %	Innenlands: 10 %, utenlands 5 %	Ut året 2020

Middelscenarioet tilsier det som ligger til grunn i analysen presentert tidligere, mens høy- og lavscenarioet baseres på forutsetninger som antas som mindre sannsynlige, men åpenbart innenfor et mulig utfallsrom.

Figur 2: Kostnader knyttet til konkurs i Norwegian ved endringer i sentrale parametere. Milliarder 2019-kroner.



Figur 2 viser hvordan kostnadene ved en konkurs endrer seg hvis man justerer antagelsene. Endringene i flere av antagelsene gir vesentlig større utslag, men nytten av å unngå konkurs er stor i alle tilfellene. Det er også slik at selv i alle lavscenariene vil garantirammen på 3 milliarder kroner som myndighetene innvilget 19. mars være samfunnsøkonomisk lønnsom så lenge sannsynligheten for at garantien utløses er mindre enn 50 prosent.

Størrelsen på prisøkning som vil finne sted i det norske flyreisemarkedet som følge av mindre konkurranse er den antagelsen som gir størst utslag i beregningen. Her er det nesten halvannen milliard mellom det høyeste og det laveste anslaget (-3,1 til -4,4 mrd). Hvor lang tid det tar for Norwegian-ansatte å finne nye jobber er også et parameter som har stor påvirkning på kostnadene (-3,2 til -4,4 mrd.). Hvor lang tid det går før det er full konkurranse i markedet igjen er også en kilde til usikkerhet. Her skiller det nesten en milliard mellom det høye og det lave anslaget (-3,2 og -4,0). Noe overraskende ser vi at koronakrisens varighet isolert sett ser ut til å ha relativt liten betydning for gevinsten ved å redde Norwegian (-3,4 til -3,7). Dette er på grunn av en antagelse om at de andre effektene fortsatt inntreffer, bare på et senere tidspunkt. Det er imidlertid viktig å påpeke at selv om gevinsten ved å redde Norwegian ikke er spesielt sensitiv for krisas lengde, så vil selvsagt kostnadene ved å unngå konkurs være det. Dette følger av at forskjellen mellom å være konkurs og være rammet av koronakrisen er veldig liten ettersom de fleste uansett er permittert som følge av krisen.

7 Fordelingsvirkninger av at Norwegian går konkurs

Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet synliggjør samfunnets nettovirkninger som følge av et tiltak, og viser hva som er mest lønnsomt for samfunnet sett under ett. Hvilke grupper som blir berørt og hvordan disse berøres kan likevel være relevant for beslutningstakerne, særlig hvis det er spesielt sårbare grupper i samfunnet som blir berørt.

Kostnadene ved statlige garantier er knyttet til en eventuell utløsning av garantien, og vil i så fall til syvende og sist belastes skattebetalerne. Nytten av et statlig garantert kriselån som fører til at selskapet ikke går konkurs vil

tilfalle de ansatte i Norwegian ved at de beholder jobben, aksjonærene i selskapet, samt skattebetalerne som vil få skatteinntekter fra lønns- og kapitalinntekter fra Norwegian og deres ansatte, samt at man unngår utbetaling av arbeidsledighetspenger.

Dersom Norwegian går konkurs forventes det at konkurransen i det norske markedet for lufttransporttjenester reduseres betydelig på kort og mellomlang sikt. Dette vil gi betydelige fordelingsvirkninger ved at produsentene kan ta høyere priser, på bekostning av forbrukerne av luftfartstjenester. I løpet av toårsperioden før konkurransen forventes å ta seg opp igjen anslår vi en *overføring fra forbrukere til produsenter av luftfartstjenester på 7 milliarder 2019-kroner*. Fordelingen knytter seg både til innenriks- og utenriksreiser. I innenriksmarkedet legger vil til grunn at prisene øker med 20 prosent, mens vi legger til grunn en lavere prisøkning i utenriksmarkedet på 10 prosent ettersom det der er flere konkurrenter.¹⁶ I praksis innebærer dette at forbrukere av norske luftfartstjenester må forvente å betale om lag 320 millioner kroner ekstra for flybillettene hver måned enn de ellers ville gjort i tiden etter konkursen som følge av at konkurransen blir svekket.

8 Samlet vurdering av statlig garanti for å hindre konkurs

Analysen beregner at de samlede forventede nyttevirkningene av at Norwegian ikke går konkurs er på 3,6 milliarder kroner. Sensitivitetstester av sentrale forutsetninger i beregningene illustrerer at det er stor usikkerhet knyttet til størrelsen på nyttevirkningene, samtidig viser sensitivitetstestene at nytten av å unngå konkurs er stor også ved endringer i sentrale forutsetninger. Den største usikkerheten knytter seg til hvor fort de ansatte vil finne seg nye jobber. Dette kan ta både lengre og kortere tid enn antatt i hovedanalysen. Vi mener imidlertid at forutsetningene er realistiske gitt den informasjonen vi sitter med på nåværende tidspunkt (20. mars 2020), men den samfunnsøkonomiske nytten av å unngå konkurs er stor i alle tilfellene.

Vurderingen av om en statlig garanti er samfunnsøkonomisk lønnsomt må sees opp mot størrelsen på garantien som innvilges, og sannsynligheten for at den utløses. I analysen gjøres det ingen vurdering av hvor store garantier som trengs for å sikre at Norwegian ikke går konkurs, og det gjøres heller ingen vurdering av hvor stor sannsynligheten er for konkurs. Resultatene tilsier imidlertid at garantirammen på tre milliarder som myndighetene innvilget 19. mars vil være samfunnsøkonomisk lønnsom selv med inntil 50 prosents sannsynlighet for at garantien utløses. Dersom tapssannsynligheten er på 20 prosent, vil også en statlig garanti på inntil 12 milliarder kroner være lønnsom på marginen.

Analysen viser videre at en eventuell konkurs forventes å gi betydelig negative fordelingsvirkninger i disfavør av forbrukerne av luftfartstjenester. De negative fordelingsvirkningene anslås til å utgjøre om lag 7 milliarder kroner. Fordelingsvirkninger kommer som en tilleggsvurdering til samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og bør hensyntas dersom beslutningstaker vektlegger fordelingsvirkninger i disfavør av forbrukerne.

I analysen har vi ikke gjort noen vurdering av den faktiske sannsynligheten for at Norwegian går konkurs, denne typen vurderinger må gjøres fortløpende av myndighetene i forbindelse med vurdering av størrelse på garantien som eventuelt innvilges. Analysen er imidlertid et verktøy til å vurdere om det konkrete tiltaket som vurderes er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

¹⁶ Anslagene er basert på utvikling i historisk prising på innenlandsruter med og uten konkurranse over tid. Vi har anvendt en *differences-in-differences* metodikk hvor vi har beregnet differansen mellom prisendring på ruter til og fra Oslo som gikk fra å ikke ha konkurranse til å ha konkurranse, og ruter som hadde konkurranse i hele perioden. Dataene er basert på endringer i priser i perioden 2007-2019 (se NOU 2019: 22 figur 4.14).

Vedlegg 1: Forutsetninger for beregnede samfunnsøkonomiske konsekvenser

De overordnede forutsetningene for analysene i denne rapporten er beskrevet i boksen under, og er i tråd med Finansdepartementets rundskriv R-109/2014 og Direktorat for økonomistyrings veileder i samfunnsøkonomiske analyser fra 2018. Analysen avviker imidlertid fra standardforutsetningene på et sentralt punkt. Varigheten på koronaviruset, og de tiltakene som er satt inn for å bremse spredningen av det, tilsier at arbeidsledigheten vil bli betydelig. Standardforutsetningen om at all arbeidskraft finner seg alternativ lønnet arbeid innen kort tid fremstår derfor urealistisk. I stedet har vi tatt utgangspunkt i Salvanes sine analyser av omstilling i norsk næringsliv i forbindelse med finanskrisen 2008-09, og tilpasset disse til hva som må anses som realistiske følger av koronaviruset (se *Figur 1*).

Boks 1. Forutsetninger for den samfunnsøkonomiske analysen

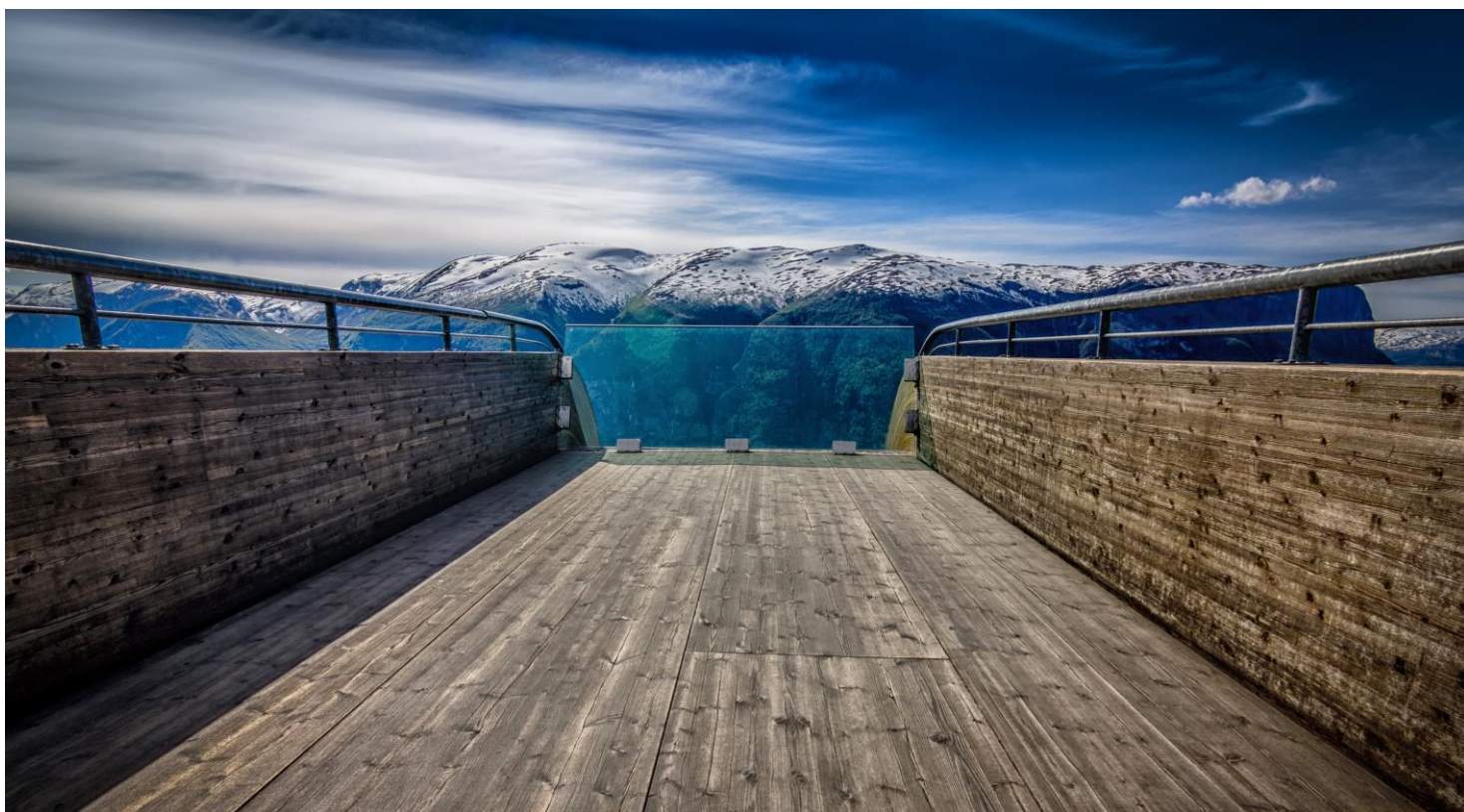
Overordnede forutsetninger:

- Analyseperiode er satt til 10 år
- Kroneverdier er oppgitt i 2019-kroner
- Kalkulasjonsrenten/diskonteringsrenten er satt til 4 prosent
- Forventede kostnader er lagt til 2020
- Skattefinanseringskostnaden er 20 prosent av nettoendringen i offentlige inntekter og utgifter

Detaljerte forutsetninger:

- Forløp av koronakrisa:
 - o Under krisa reduseres utenlands og innenlands flytrafikk med henholdsvis 100 og 90 prosent.
 - o 90 prosent av Norwegians ansatte forblir permittert inntil krisa er over.
 - o Krisa vedvarer til utgangen av juni. Fra og med juli måned er markedet tilbake til en normalsituasjon.
- Utvikling i konkurransesituasjonen ved konkurs:
 - o Det forutsettes at Norwegian forsvinner fra markedet, og at dette leder til svakere konkurranse både på innenlands- og utenlandsflyvninger.
 - o Svekkelsen i konkurransen vedvarer i to år etter at koronakrisa er over. Etter dette antas det at konkurransesituasjonen vil være upåvirket av konkurs, enten ved at et restrukturert Norwegian blir operasjonelt, eller at utenlandske selskap etablerer seg.
 - o I perioden før det kommer en konkurrent på markedet vil prisene i innenlandsmarkedet øke med 20 prosent, og antall passasjerer reduseres med 17,5 prosent.
 - o Prisene i utenlandsmarkedet øker med 10 prosent, og antall passasjerer reduseres med 6 prosent.
- Utvikling i arbeidsmarkedet ved konkurs:
 - o Samtlige 2 400 norske ansatte forblir arbeidsledige til koronakrisa er over.
 - o Etter krisas slutt finner 7,5 prosent av de arbeidsledige jobb hver måned fram til utgangen av 2023. Fra og med 2024 har konkursen ingen effekt på arbeidsledigheten.
 - o Når de som mister jobben finner nye jobber får de 5 prosent lavere lønn enn de ville hatt i Norwegian.

DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser fastslår at en normalt skal legge 20 år til grunn for levetiden på tiltaket. Vi finner det imidlertid naturlig å avkorte tiltaksperioden til ti år. Bakgrunnen for dette er svært stor usikkerhet rundt «levetiden til tiltaket» og strukturen i flybransjen på lengre sikt enn ti år.



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no