



11.06.2018

Beregning av kostnader ved tvistesaker i anleggsbransjen

Notat fra Samfunnsøkonomisk analyse

Oppdragsgiver: Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg (EBA)
Tilgjengelighet: Offentlig
Dato for ferdistilling: 11. juni 2018
Forfattere: Karin Ibenholt og Fredrik B. Kostøl

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B
N-0650 Oslo

Org.nr.: 911 737 752
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

Sammendrag

Tvistnivået i anleggsnæringen er høy, og samlet omtvistet beløp mellom entreprenører og byggherrer utgjør trolig flere milliarder kroner til enhver tid.¹ Samtidig har konfliktnivået vært økende de siste årene.² Uenigheter er som regel knyttet til sluttoppgjør på grunn av uforutsette hendelser som har oppstått i løpet av prosjektperioden. Entreprenørenes arbeidspplikt ved omtvistede krav («hoppeplikten»), medfører at tvister gjerne hopper seg opp mot slutten av anleggsperioden. Tvistesaker kan pågå over flere år, og store anleggsentreprenører og offentlige byggherrer har etablert egne juridiske avdelinger for å håndtere sakene.

På oppdrag for Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg (EBA), har Samfunnsøkonomisk analyse (SØA) beregnet de samfunnsøkonomiske kostnadene av tvistesaker i den norske anleggsbransjen. Våre beregninger viser at samfunnet påføres en årlig kostnad tilsvarende 2,2 milliarder kroner som følge av slike saker. Beregningene er basert på innspill og tallmateriale fra syv utvalgte anleggsentreprenører. Kostnadene inkluderer kostnader til medgåtte ressurser i arbeidet med tvistesakene hos både entreprenør, byggherre og domstolene, samt kostnader av tapt avkastning på kapital. Utover de tallfestede kostnadene vil tvistesaker i tillegg kunne ha betydning for konkurransen i anleggsnæringen og fremdriften i samferdselsprosjekter.

Det påpekes at det er stor usikkerhet knyttet til anslaget, og at resultatene derfor må brukes med varsomhet. Usikkerheten er først og fremst knyttet til i hvilken grad utvalget av anleggsentreprenører representerer anleggsnæringen på en god måte. De utvalgte entreprenørene er alle medlemmer av og utvalgt av EBA, som først og fremst representerer de største anleggsentreprenørene. Den minste entreprenøren i utvalget har til sammenligning en omsetning som er langt høyere enn gjennomsnittlig omsetning blant anleggsentreprenører. Det er naturlig å legge til grunn at omfanget av tvistesaker er større blant store entreprenører, som gjerne utfører større oppdrag for det offentlige, enn for små anleggsentreprenører. Vi vurderer derfor sannsynligheten for at vårt anslag overvurderer kostnadene som større enn at kostnadene er undervurdert.

Trolig gir utvalget en bedre representasjon av entreprenører som utfører samferdselsprosjekter. Hvis vi kun betrakter tvistesaker i slike prosjekter, og skalerer opp resultatene for offentlige investeringer i samferdselsinfrastruktur, viser våre beregninger en årlig kostnad på 1,4 milliarder kroner.

Beregningene og dekomponeringen er oppsummert i Tabell 1.1.

Tabell 1.1: Kostnader for samfunnet av tvister i anleggsbransjen (i mill. kr.)

	Hele anleggsnæringen	Offentlig byggherre	Samferdselsprosjekter
Ressurskostnader	799	653	517
Ressurser entreprenør	363	297	235
Ressurser byggherre	363	297	235
Ressurser domstoler	0,3	0,3	0,2
Skattefinansieringskostnad	73	59	47
Kapitalkostnader	1407	1313	910
Totalkostnad	2205	1966	1427

Kilde: SØA

¹ MEF (2015). «Mer vei for pengene». Hentet 28. mai 2018 fra: http://www.mef.no/page/mef/startside/nyhet?p_document_id=140628

² Statens Vegvesen (2016). «Samhandling og konflikt, entreprenør». Presentasjon v/ Arild Hegeberg, Bransjedag 1. des 2016.

1 Problemstilling

Tvistenivået i anleggsnæringen er høy, og samlet omtvistet beløp mellom entreprenører og byggherrer utgjør trolig flere milliarder kroner.³ Samtidig har konfliktnivået vært økende de siste årene.⁴ Uenigheter er som regel knyttet til sluttoppgjør på grunn av uforutsette hendelser som har oppstått i løpet av prosjektperioden. Entreprenørenes arbeidspplikt ved omtvistede krav («hoppeplikten»), medfører at tvister gjerne hopper seg opp mot slutten av anleggsperioden. Tvistesaker kan pågå over flere år, og store anleggsentreprenører og offentlige byggherrer har etablert egne juridiske avdelinger for å håndtere sakene.

Tvister i anleggsbransjen er på ingen måte noen særnorsk utfordring, men en kjent utfordring i de fleste land. Det internasjonale ingeniør- og konsultentselskapet Arcadis har de siste årene forsøkt å kartlegge det globale omfanget av tvistesaker. I sin seneste rapport, finner de at den gjennomsnittlige størrelsen på tvistesaker globalt var på \$42,8 millioner (i underkant av 350 millioner kroner) i 2016.⁵ Videre framgår det av rapporten at tvistesaker i gjennomsnitt tok 14 måneder å løse.

Tvistesaker påfører samfunnet store kostnader hvert år, uavhengig av hvilken part som vinner fram med sine krav. Tvistene binder opp ressurser, kapital og kompetanse, både hos entreprenører og byggherrer, som alternativt kunne vært anvendt til produktiv virksomhet. Vi kan dele kostnadene inn i:

- Ressurskostnader
- Kapitalkostnader
- Følgevirkninger

Ressurskostnader

Ressurskostnader omfatter de direkte kostnader både entreprenører, byggherrer og eventuelle tredjeparter påføres som følge av at interne ressurser må allokere til arbeidet med selve konflikten. Ofte er det også behov for innleie av ekstern bistand, som jurister, ingeniører og andre fagkyndige. Dette er ressurser som heller bør anvendes til produktiv virksomhet, noe som for eksempel kunne gitt mer eller bedre offentlig infrastruktur i tvister med offentlige oppdragsgivere.

Kapitalkostnader

Kapitalkostnader omfatter kostnader som følge av at kapital låses i påvente av en løsning på tvisten. Disse kostnadene utgjøres for det første av tapt meravkastning på utestående fordringer. Det kan ta flere år før tvistesaker avsluttes og man kommer til enighet gjennom forlik eller domsavsigelse. Hvis saken når domstolene, vil krav som gis medhold normalt bli godskrevet med en rente for å kompensere for deler av tapt avkastning. Kommer man til enighet gjennom forlik er imidlertid en slik rentegodtgjørelse trolig mindre vanlig.

For det andre utgjøres kapitalkostnadene av innelåst merverdiavgift. I tvistesaker om sluttoppgjør, vil normalt entreprenør fakturere byggherre med det beløp entreprenøren mener den har utestående. Det vil det samtidig påløpe utgående merverdiavgift på 25 prosent av beløpet, som entreprenøren må innberette til

³ MEF (2015). «Mer vei for pengene». Hentet 28. mai 2018 fra: http://www.mef.no/page/mef/startside/nyhet?p_document_id=140628

⁴ Statens Vegvesen (2016). «Samhandling og konflikt, entreprenør». Presentasjon v/ Arild Hegeberg, Bransjedag 1. des 2016.

⁵ Arcadis (2017). «Global Construction Disputes Report 2017: Avoiding the Same Pitfalls».

skattemyndighetene uavhengig av om kravet anerkjennes av byggherre eller ikke. Selv om entreprenøren kan korrigere merverdiavgiften når tvisten er avsluttet, kan det ofte ta flere år før man kommer fram til et endelig forlik eller dom. Det vil derfor kunne påløpe betydelige kapitalkostnader som følge av tapt avkastning på denne kapitalen.

Samfunnet går med det glipp av den meravkastningen denne kapital ellers kunne generert, dersom den i stedet hadde vært investert i produktiv virksomhet. For entreprenøren kan en slik oppbinding av kapital i tillegg føre til likviditetsutfordringer, og i verste fall resultere i at entreprenører må la være å delta i nye anbudskonkurranser – med redusert konkurranse som resultat.

Følgevirkninger

Med følgevirkninger mener vi de videre konsekvensene av at ressurser og kapital bindes opp i tvistesaker, snarere enn å inngå i produktiv virksomhet. For eksempel vil tvistesaker kunne bidra til forsinkelser i de prosjektene tvistene oppstår i. Dersom det oppstår forsinkelser i infrastrukturprosjekter innen vei og jernbane, vil dette påføre samfunnet store kostnader gjennom at de nyttegevinstene prosjektet skal realisere blir utsatt i tid. «Hoppeplikten» er ment å sikre at entreprenøren ikke avbryter arbeidet selv om det oppstår uenigheter mellom entreprenør og byggherre underveis i oppdraget. Likevel oppstår det tilfeller der arbeidet stanses som følge av at tvistens økonomiske belastning blir for omfattende for entreprenøren. Dersom de økonomiske konsekvensene av tvisten tvinger entreprenøren til å slå seg konkurs, vil dette naturligvis legge en brems for framdriften i prosjektet, men det kan også tenkes at entreprenøren trekker i nødbremsen tidligere nettopp for å unngå å havne i en slik situasjon.

Andre følgevirkninger kan være at konkurransen i anleggsbransjen tar skade av konfliktene. Dette kan både oppstå ved at entreprenører avstår fra å levere tilbud i prosjekter, som følge av at ressurser og kapital er bundet opp i tvistesaker. Tap av konkurranse kan også oppstå dersom konfliktnivået mellom en entreprenør og en oppdragsgiver blir så høyt at entreprenøren avstår fra framtidige anbudskonkurranser utlyst av oppdragsgiveren den er i konflikt med. I prinsippet kan konkurransen til slutt bli redusert dersom en anleggs-entreprenør må avvikle virksomheten som følge av tvistesaker. Solvente selskaper kan potensielt tenkes å havne i likviditetsutfordringer som følge av de utestående fordringene, og ikke se noen annen utvei enn å slå seg konkurs. Dette er riktignok kun relevant dersom entreprenørens krav er rettmessig.

I dette prosjektet beregner vi omfanget av kostnader samfunnet påføres som følge av tvistesaker. Beregningene er å anse som et overordnet anslag, basert på undersøkelser blant et utvalg anleggsentreprenører. Vi tar ikke stilling til hva som er årsaken til tvistene eller hvordan de burde ha vært løst.

2 Kostnadsberegning

I dette kapitlet går vi gjennom våre beregninger av medgåtte kostnader i forbindelse med tvistesaker i anleggsbransjen. Beregningene må betraktes som overordnede anslag, og er basert på undersøkelser og samtaler med et utvalg entreprenører. Vi har vært i kontakt med følgende entreprenører:

- Veidekke Entreprenør AS
- Skanska Norge AS
- NCC Norge AS
- Kruse Smith Entreprenør AS
- HAB Construction AS
- Leonhard Nilsen & Sønner AS
- Gjermundshaug Gruppen AS

I beregningen av kostnader hos entreprenører har vi tatt utgangspunkt i tilsendt informasjon fra disse syv anleggsentreprenørene og oppskalert tallene for hele anleggsnæringen.⁶ Dette innebærer at vi legger til grunn at entreprenørene vi har vært i kontakt utgjør et representativt utvalg av norske anleggsentreprenører. Resultatene må tolkes i lys av denne forutsetningen.

Utover anleggsentreprenørene nevnt over, har vi vært i kontakt med Statens Vegvesen og Domstoladministrasjonen.

2.1 Ressurskostnader

Tvistesaker medfører ressurskostnader for begge parter i tvisten, entreprenør og byggherre, og i noen tilfeller rettsapparatet. Disse går gjennom separat i det følgende.

2.1.1 Entreprenør

For å kartlegge medgått ressurskostnader blant entreprenører, har vi basert oss på innsendt tallgrunnlag fra syv anleggsentreprenører, alle medlemmer av EBA. Vi har bedt entreprenørene om å melde inn alle tvister som pågikk i årene 2015-2017, samt informasjon om kontraktssum, omtvistet beløp og påløpte kostnader i forbindelse med tvisten.

De syv entreprenørene har totalt innrapportert informasjon om 37 tvistesaker som pågikk i årene 2015-2017. Noen av sakene ble avsluttet i 2015, mens noen oppsto først i 2017. Samlet kontraktssum i prosjektene det tvistes i er 16,5 milliarder kroner, og totalt omtvistet beløp utgjør 5,1 milliarder kroner. 93 prosent av tvistebeløpet omfatter tvister mellom entreprenør og offentlig byggherre, mens det resterende omfatter tvister med privat byggherre eller underentrepriser.

⁶ Vi har lagt til grunn tall for størrelsen på den norske anleggsnæringen fra [Veidekkes konjunkturrapport 2018](#).

De innrapporterte tvistesakene har påført de syv entreprenørene en bokført kostnad på totalt 217 millioner kroner, hvor 49 millioner påløp i 2015, 83 millioner i 2016 og 86 millioner i 2017. 82 prosent av tvistekostnader påløp i offentlige anleggsprosjekter.

Vi har også fått entreprenørene til å rapportere *relevant* omsetning for hvert av årene de har innrapportert tvistesaker. Med relevant menes at vi kun ønsker å se på anleggsmarkedet, og ikke annen aktivitet entreprenørene bedriver. De syv entreprenørene omsatte totalt for 46 milliarder kroner i perioden 2015-2017, i gjennomsnitt 15,3 milliarder årlig. Totalt omtvistet beløp utgjorde i gjennomsnitt 30 prosent av omsetningen de tre årene.

Anleggsnæringen omsatte for totalt 71,2 milliarder kroner i 2015, 75,3 milliarder i 2016 og 78,8 milliarder kroner i 2017 (i henhold til Veidekkes konjunkturrapport fra 2018). Hvis vi legger til grunn at de syv entreprenørene vi har innhentet tall utgjør et representativt utvalg av den norske anleggsbransjen, innebærer det at de totale påløpte tvistekostnadene i hele anleggsnæringen utgjør 363 millioner kroner årlig. Av disse påløper 297 millioner kroner (82 prosent) i tvister med offentlig byggherre.

Det er viktig å understreke at resultatene er betinget av utvalgets representativitet for anleggsnæringen. Resultatene må således betraktes med varsomhet. Omsetningen til entreprenørene i utvalget varierer fra 230 millioner til 5,7 milliarder kroner. Variasjon til tross, må dette karakteriseres som store entreprenører. Til sammenligning viser SSBs strukturstatistikk for bygge- og anleggsvirksomhet at gjennomsnittlig omsetning for bedrifter i anleggsbransjen i 2016 var 52 millioner kroner.⁷ Alle entreprenørene vi har innhentet tall fra er også medlemmer av bransjeforeningen EBA, som gjerne organiserer de store entreprenørene. Det er naturlig å legge til grunn at tvisteomfanget er størst i de største entreprisene, som gjerne utføres av de største entreprenørene. Vi anser derfor sannsynligheten for at vårt anslag overvurderer tvistekostnadene som større enn sannsynligheten for at vi undervurderer dem.

De største anleggsprosjektene omfatter særlig investeringer innen offentlig transport. I en alternativ beregning har vi derfor filtrert vekk alle andre prosjekter enn transportinvesteringer. Vi står da igjen med 25 av 37 tvistesaker, som i hovedsak er tvister mellom entreprenører på den ene siden og Statens Vegvesen eller Bane NOR på den andre. SSBs statistikk over inntekter og utgifter i offentlig forvaltning viser at transportinvesteringene utgjorde om lag 46 og 48 milliarder kroner i henholdsvis 2015 og 2016. Hvis vi forutsetter at transportinvesteringenes andel av de samlede anleggsinvesteringene i 2017 tilsvarer gjennomsnittet av 2015 og 2016, innebærer det at transportinvesteringene i 2017 utgjorde 51 milliarder kroner.

Vi har ikke tall for entreprenørenes omsetning begrenset til transportinvesteringer. Vi har imidlertid lagt til grunn en antakelse om at omsetningen innen transport utgjør den samme andelen av entreprenørenes omsetning, som transportinvesteringer utgjør av samlet størrelse på anleggsnæringen. Når vi legger dette

⁷ Anleggsbransjen i strukturstatistikken tilsvarer alle bedrifter registrert under næringskode (NACE) 42, og utgjør et litt mindre utvalg enn den samlede anleggsbransjen som Veidekke oppgir omsetningstall for i sin konjunkturrapport. Dette påvirker imidlertid neppe gjennomsnittlig omsetning i vesentlig grad.

til grunn, og oppskalerer tvistesakene i transportprosjekter med det offentliges samlede transportinvesteringer, kommer vi fram til en gjennomsnittlig ressurskostnad for tvistesaker i 2015-2017 tilsvarende 235 millioner kroner årlig. Anslaget med denne metoden er altså 62 millioner kroner lavere enn i metoden over.

2.1.2 Byggherre

Vi har vært i kontakt med Statens vegvesen for å få innblikk i hvilke kostnader som påløper hos dem i tvistesaker med entreprenører. Selv om vi ikke har lyktes i få noen samlet oversikt over kostnader ved tvister, har vi fått informasjon om hvilke kostnader som påløp i to enkeltprosjekter:

- Rv. 80 Løding-Vikan: 4,5 mill. (0,7 prosent av prosjektets størrelse) – ikke avsluttet
- Rv. 80 Røvik-Strømsnes: 18 mill. (3,5 prosent av prosjektets størrelse) – avsluttet

Det er opplyst at kostnadene omfatter intern ressursbruk og ekstern juridisk bistand. Det er vår oppfatning at kostnadsomfanget er av tilsvarende størrelsesorden som hva vi har fått opplyst fra entreprenørene. Vi har derfor lagt til grunn at kostnadene som påløper for byggherre tilsvarende kostnadene for entreprenør. Det er naturlig å legge til grunn at begge parter stiller med like mange advokater rundt bordet i forhandlinger, og at begge parter ofte må gjennomføre juridiske og tekniske utredninger som en del av bevisførselen. Riktignok kan det tenkes at det offentlige i større grad har mulighet til å trenere tvistesaker, all den tid konfliktene ofte er knyttet til sluttoppgjør i ferdigstilte prosjekter. Vi mener likevel det vil være minst kontroversielt å legge til grunn at tvistekostnadene er forholdsvis like for begge parter.

Når vi legger til grunn symmetriske tvistekostnader, innebærer det at det for byggherre påløper en samlet kostnad på 363 millioner hvis vi betrakter hele anleggsnæringen. Ser vi kun på prosjekter med offentlig byggherre blir anslaget 297 millioner kroner årlig. Hvis vi til slutt kun betrakter investeringer i offentlig transport, blir anslaget en årlig kostnad på 235 millioner kroner.

2.1.3 Rettsapparatet

Flere av tvistesakene må behandles i rettsapparatet for å løse konflikten. Vi har derfor vært i kontakt med Domstoladministrasjonen for å få mer informasjon om hvilke kostnader som påløper som følge av slike saker. Her er det imidlertid viktig å huske på at deler av kostnadene ved at saker må behandles i domstolene dekkes gjennom fakturerte rettsgebyrer, som allerede er inkludert i de bokførte kostnadene for entreprenørene. Det er kostnaden som ikke dekkes inn gjennom rettsgebyrer vi ønsker å fange opp.

Det framgår fra Domstoladministrasjonens årsberetning for 2016 at det totalt ble behandlet 86 698 saker i domstolene dette året. Av disse utgjorde sivile tvistesaker 16 348 saker. 41 prosent av disse igjen var såkalte «alminnelige tvistesaker», det vil si saker hvor det påløper rettsgebyr. Tvistesaker i anleggsprosjekter hører til denne kategorien. Alminnelig tvistesaker utgjør med det 8 prosent av det totale antall saker som behandles av domstolene.

Domstolenes totale driftskostnader var i 2016 om lag 4,4 milliarder kroner. Kostnaden ved alminnelige tvistesaker var ca. 340 millioner kroner. Samtidig utgjorde inntektene fra rettsgebyrer nær 216 millioner

kroner. Det innebærer at sivile tvistesaker påfører domstolene en kostnad på 124 millioner kroner årlig, som ikke dekkes inn gjennom rettsgebyrer. Det utgjør 18 500 kroner per tvistesak.

Statens vegvesen har tidligere oppgitt at de involveres i om lag én retts sak per 5 milliarder kroner investert. Hvis vi legger til grunn denne frekvensen for hvor ofte tvistesaker havner i rettsapparatet, innebærer det at om lag 15 tvistesaker bringes til retten årlig. Det tilsvarer en kostnad på om lag 300 000 kroner årlig.

2.1.4 Sammenstilling av ressurskostnader

I tabell 2.1 har vi sammenstilt ressurskostnadene for entreprenører, byggherrer og domstolene. Tabellen viser beregning av tvistekostnader for hele anleggssektoren, kun offentlige tvister og kun offentlig transport. I tillegg til kostnadene som påføres partene, har vi tatt hensyn til at kostnader i offentlig sektor må finansieres over skatteseddelen. Det er vanlig å legge til grunn at skattefinansiering påfører samfunnet en kostnad på 20 øre per finansierte krone. Tabellen viser at tvistesaker påfører samfunnet en årlig kostnad på mellom 500 og 800 millioner kroner, avhengig av om man betrakter hele anleggsnæringen, kun prosjekter med offentlig oppdragsgiver eller kun transportprosjekter.

Det er vår vurdering at utvalget av entreprenører vi har innhentet kostnadstall fra ikke er helt representativt for alle entreprenører i anleggsnæringen. Vårt utvalg av entreprenører er trolig oftere involvert i tvistesaker (målt som andel av omsetning) enn den gjennomsnittlige anleggsentreprenør – som omsetter for mindre enn hva den minste entreprenøren i vårt utvalg gjør. Vi tror derfor kostnadsanslaget som kun omfatter tvistesaker i prosjekter innen offentlig transport gir et bedre bilde av omfanget av tvistesaker i anleggsbransjen.

Tabell 2.1: Sammenstilling av ressurskostnader ved tvistesaker

	Alle	Offentlig	Transport
<i>Komponent</i>	<i>Beløp (i mill. kr.)</i>	<i>Beløp (i mill. kr.)</i>	<i>Beløp (i mill. kr.)</i>
Entreprenør	363	297	235
Byggherre	363	297	235
Domstolene	0,3	0,3	0,2
Skattefinansieringskostnad	73	59	47
Ressurskostnader	799	653	517

Kilde: SØA

2.2 Kapitalkostnader

Ressurskostnader utgjør kun deler av kostnadene ved tvistesaker i anleggsnæringen. Som følge av at konfliktene ofte kan være langvarige, vil kostnadene som følge av tapt avkastning på kapital raskt bli betydelige.

Vi har fått opplyst at anleggsentreprenører normalt står overfor et avkastningskrav på kapitalen tilsvarende 15 prosent. Det betyr at samfunnet påføres en kostnad tilsvarende 15 prosent på rettmessig utestående fordringer i tvistesaker, gitt at kapitalens avkastning hos oppdragsgiver er null. Merk at det i utgangspunktet

ikke spiller noen rolle for den samfunnsøkonomiske kostnaden om byggherre dømmes til å betale entreprenør for tapt avkastning, da dette kun er en fordelingseffekt.⁸

Det blir imidlertid for strengt å anta at kapitalen ikke forrenter seg hos byggherren. Hos offentlige byggherrer er det naturlig å legge til grunn at kapitalen oppnår en reel avkastning på 3 prosent, tilsvarende forventet realavkastning i Statens pensjonsfond utland (SPU). Det gir en nominell avkastning på 5 prosent, dersom vi legger til grunn en årlig prisvekst lik inflasjonsmålet på 2 prosent. Dette innebærer at *rettmessig* utestående krav fra entreprenør medfører en kapitalkostnad tilsvarende 10 prosent av kravets størrelse. Vi velger å legge til grunn samme kapitalkostnad for utestående fordringer på private byggherrer.

Det er viktig å påpeke at vi her omtaler *rettmessige krav*. Utgangspunktet for en tvist er jo at det er uenighet omkring kravets rettmessighet. I det følgende vil vi legge til grunn at det rettmessige kravet av en tvist i gjennomsnitt utgjør 50 prosent av omtvistet beløp. Det innebærer at vi legger vi til grunn at entreprenører og byggherrer i like stor grad har «rett» i tvistesaker.

I tillegg til utestående krav, vil innelåst merverdiavgift medføre en kapitalkostnad. Som tidligere nevnt, må entreprenører innberette merverdiavgift selv om kravet bestrides av byggherre. Korreksjon på innberettet merverdiavgift kan først utføres når den utestående fordringen anses som endelig tapt. Tilsvarende som for utestående, rettmessige krav mot offentlige byggherrer, er det naturlig å legge til grunn at innelåst merverdiavgift oppnår en avkastning tilsvarende forventet nominell avkastning i SPU, altså ca. 5 prosent årlig.

Det er kun innelåst merverdiavgift på krav som ikke etterkommes (etter eventuell rettslig prosess) som medfører en kapitalkostnad. Symmetrisk med antakelsen over, betyr det at samfunnet påføres en kapitalkostnad tilsvarende 10 prosent av 50 prosent av utestående krav.

Samlet sett har vi beregnet den årlige kapitalkostnaden av tvistesaker til 1,4 milliarder kroner når vi inkluderer alle tvistesaker og skalerer opp resultatene for hele anleggsnæringen. Hvis vi kun betrakter tvistesaker i prosjekter med offentlig byggherre, er kapitalkostnaden beregnet til 1,3 milliarder kroner årlig. Hvis vi til slutt kun betrakter tvistesaker i transportprosjekter, og oppskalerer resultatene med samlede offentlige investeringer i transportinfrastruktur, er den beregnede årlige kapitalkostnaden 900 millioner kroner.

2.3 Følgevirkninger

Tvistesaker i anleggssektoren kan medføre følgevirkninger med kostnader som går utover de ressurs- og kapitalkostnadene vi har beregnet over. Som tidligere omtalt, kan slike følgevirkninger for eksempel omfatte virkninger for konkurransen i anleggsmarkedet og konsekvenser for framdriften i prosjekter. Et slikt eksem-

⁸ Riktignok vil det påløpe en skattefinansieringskostnad tilsvarende 20 øre per krone en offentlig byggherre må ut med for å dekke entreprenørens tapte avkastning.

pel er utbyggingen av Fv. 33 i Totenvika. Her medførte uenigheter knyttet til grunnforholdene at hovedentreprenøren stanset all aktivitet, og at Statens vegvesen som en konsekvens hevet kontrakten og gjennomførte en ny utlysning av prosjektet i anbudsmarkedet.

Slike kostnader er ikke inkludert i beregningene over, og er å anse som kostnader ved tvistesaker som kommer i tillegg til ressurs- og kapitalkostnader. Slike virkninger er til dels vanskelig å beregne i seg selv, og det er vanskelig å vurdere i hvilken grad tvistesaker bidrar til slike virkninger. Nedenfor har vi imidlertid forsøkt å belyse kostnaden *dersom* samferdselsprosjekter utsettes, det være seg som følge av en tvist mellom utførende entreprenør og byggherre eller andre forhold.

2.3.1 Kostnaden av forsinkelser i samferdselsprosjekter

Når samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter utsettes, utsettes også alle nyttevirkinger knyttet til prosjektet. Her kan det innvendes at mange offentlige investeringsprosjekter i transportsektoren ikke er samfunnsøkonomiske lønnsomme,⁹ og at utsettelse av slike prosjekter egentlig bare vil utsette et tap for samfunnet. Det er imidlertid viktig å påpeke at årsaken til at et prosjekt ikke er lønnsomme er at de identifiserte nyttevirkingene ved tiltaket ikke rettferdiggjør investeringskostnaden. Når investeringen først er gjort, og er å anse som ugjenkallelig, vil samfunnet være tjent med at nyttevirkingene av prosjektet kommer så raskt som mulig. Kostnaden av forsinkelser i samferdselsprosjekter er med andre ord en utsettelse av den identifiserte *bruttonytten* i prosjektet, og ikke *nettonytten* – som kan være negativ.

Tabell 2.2: Investeringskostnad, brutto nyttegevinst og samfunnsøkonomisk tap ved ett års forsinkelse i åtte samferdselsprosjekter.

Prosjekt	Investering	Brutto nyttegevinst	Tap ett år	Tap/investering
Rv. 22 Kryssing av Glomma (A2)	2 135	1 672	83	4 %
Rv. 4 Roa-Gran grense (C3)	661	302	19	3 %
E6 Biri-Vingrom (med kryss)	2 012	1 642	103	5 %
Rv. 35 Eggemoen-Kleggerud	1 526	977	61	4 %
E16 Skaret-Hønefoss	4 630	6 900	432	9 %
E18 korridoren Lysaker-Slependen (A4)	19 100	20 160	1 002	5 %
Fellesprosjektet Ringeriksbanen og E16	32 000	24 000	1 193	4 %
Follobanen Oslo-Ski (I4)	11 200	4 290	180	2 %

Kilde: SØA

Vi har gått gjennom en nytte-kostnadsvurderinger av åtte samferdselsprosjekter, jf. Tabell 2.2.¹⁰ Utvalget er tilfeldig og basert på hvor lett informasjon om prosjektene var tilgjengelig. Det er gjennomgående snakk om relativt store prosjekter, i kostnadsspennet 600 millioner – 32 milliarder kroner. Dette har sammenheng

⁹ Jf. Transportøkonomisk institutt. (2015). «Samfunnsøkonomisk ineffektivitet i transportsektoren.» TØI rapport 1444/2015.

¹⁰ Siden vi måler brutto nyttegevinst i forhold til investeringskostnad, har vi ikke tatt oss bryet med å prisjustere tallene. Merk at vi har lagt til grunn investeringskostnad fra den samfunnsøkonomiske analysen av prosjektet. Kostnadsrammen for prosjektet kan ha blitt justert gjennom KS1 og KS2.

med at kravene til konsekvensutredning, konseptvalgutredning og samfunnsøkonomiske analyser varierer med prosjektenes størrelse, og at det er lettest å innhente informasjon om store prosjekter.

Av tabellen framgår investeringskostnad, brutto nyttegevinst (over analyseperioden)¹¹ og tap dersom prosjektet blir utsatt ett år. Siste kolonne viser hvordan tap ved ett års forsinkelse står i forhold til investeringskostnaden i prosjektet. I disse syv prosjektene, vil en forsinkelse på ett år i gjennomsnitt medføre en kostnad tilsvarende 4,5 prosent av investeringen. Det er interessant å observere at tap ved forsinkelse, målt som andel av investeringen, er forholdsvis stabilt mellom prosjektene.

Hvis vi legger til grunn at en forsinkelse i samferdselsprosjekter på ett år medfører en kostnad tilsvarende 4,5 prosent av investeringskostnaden, innebærer det at en forsinkelse med ett år i et samferdselsprosjekt til 1 milliard kroner koster samfunnet 45 millioner kroner. Det tilsvarer en kostnad på litt under 4 millioner kroner i måneden.

Hvis man betrakter Follobaneprojektet spesielt, vil en forsinkelse i arbeidet med ett år medføre en kostnad tilsvarende 211 millioner 2017-kroner. Det tilsvarer 17,6 millioner kroner i måneden.¹²

¹¹ Vi har ekskludert virkninger for det offentlige, både utgifter (investering og drift) og inntekter (bompenger).

¹² Basert på brutto nytte for trafikanter, gods og samfunnet for øvrig i hovedrapporten til utredningen av Follobanen fra DNV (2009), justert til 2017-kroner ved hjelp av konsumprisindeksen.



SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE