



Kostnadsøkninger i planperioden kan gjøre Nasjonal transportplan urealistisk

Utarbeidet for Veidekke

August 2017

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Samfunnsøkonomisk utredning

Oslo Economics tilbyr samfunnsøkonomisk utredning for departementer, direktorater, helseforetak og andre virksomheter. Vi har kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser i henhold til Finansdepartementets rundskriv og veiledere.

Fra samfunnsøkonomiske og andre økonomiske analyser har vi bred erfaring med å identifisere og vurdere virkninger av ulike tiltak. Vi prissetter nyttevirkninger og kostnader, eller vurderer virkninger kvalitativt dersom prissetting ikke lar seg gjøre.

Kostnadsøkninger i planperioden kan gjøre Nasjonal transportplan urealistisk/OE-rapport 2017-41

© Oslo Economics, 11. august 2017

Kontaktperson:

Eirik Nøren Stenersen / Senior Economist

ens@osloeconomics.no, Tel. 412 96 144

Innhold

1. Introduksjon	4
2. Vegprosjekters kostnadsanslag	5
2.1 Planprosessen til store veginvesteringer	5
2.2 Kostnadsestimaters iboende usikkerhet	5
2.3 Hvorfor øker kostnadene?	6
3. Vegsatsingen i NTP (2018-2029)	7
3.1 Veginvesteringer	7
3.2 Prioriterte vegprosjekter	8
4. Vegsatsing, kostnadsøkning eller begge deler?	11
4.1 Kostnadsestimatene i NTP (2018-2029)	11
4.2 Konsekvenser av kostnadsøkninger	12
5. Oppsummering	14
6. Referanser	15

1. Introduksjon

Stortingsmeldingen Nasjonal transportplan (NTP) presenterer regjeringens transportpolitikk, og skal legge grunnlaget for helhetlige politiske vurderinger, effektiv bruk av virkemidler og styrket samspill mellom transportformene.

I den kommende NTP prioriteres konkrete prosjekter fordelt på to planperioder, den første fra 2018 til 2023, den andre fra 2024 til 2029. Prosjektene prioriteres innenfor en gitt planramme, og revideres hvert fjerde år. Planrammen for NTP (2018-2029) er på over 1 000 milliarder kroner, og planen ble presentert som tidens satsing på samferdsel da den ble lagt frem 5. april 2017.

Selv om NTP skulle bli tidenes satsing på samferdsel målt i nominelle kroner er det usikkert om midlene vil

gi de planlagte kilometer veg, eller om deler av planen vil spises opp av kostnadsøkninger.

Flere studier har de senere årene vist at norske vegprosjekter har en tendens til å bli vesentlig dyrere fra de først omtales i NTP til de åpner for trafikk. Gitt planrammen for NTP vil slike kostnadsøkninger føre til at mange av de planlagte prosjektene ikke kan bli realisert innenfor planperioden.

I dette notatet beskrives planprosessen og kostnadsanslagene til norske samferdselsprosjekter, samt hva det er som forklarer de historiske kostnadsøkningene. Dernest presenteres satsingen på samferdsel i kommende NTP før vi avslutter med en diskusjon om hvilke prosjekter som kan tenkes å ikke bli realisert som følge av kostnadsøkninger.

2. Vegprosjekters kostnadsanslag

Prosjekter som inkluderes i NTP er ikke bare prosjekter som er klare til å bygges. I planen er det også inkludert prosjekter som er på et tidlig stadium i planprosessen. I dette kapitlet ser vi først nærmere på planprosessen, samt hvordan prosjektenes kostnadsanslag utvikler seg i løpet av planprosessen. I praksis viser det seg at kostnadene øker oftere enn hva teorien skulle tilsi. Til slutt i kapitlet ser vi nærmere på årsakene til dette.

2.1 Planprosessen til store veginvesteringer

Fra et vegprosjekt blir besluttet utredet og frem til det åpnes for trafikk skal det gjennom ulike faser i en planprosess. En illustrasjon på hvilke faser store

statlige vegprosjekter typisk går gjennom er illustrert i Figur 2-1.

Når et prosjekt med en antatt total kostnad på over 750 mill. kroner blir besluttet utredet starter prosessen med at Statens vegvesen utarbeider en konseptvalgutredning (KVU). KVUen ser på ulike måter et definert transportbehov kan løses, og ender opp med å anbefale et alternativ. Dette konseptvalget blir så gjenstand for en ekstern kvalitetssikring (KS1). I KS1 gjør eksterne konsulenter en egen alternativanalyse og foretar uavhengige vurderinger av hvilket konsept som er best for samfunnet. KVU og KS1-rapporten utgjør til sammen regjeringens beslutningsgrunnlag når de vedtar om prosjektet skal tas videre i et forprosjekt.

Når prosjektet tas videre i et forprosjekt må det utarbeides både en kommunedelplan og en reguleringsplan før prosjektet kvalitetssikres på nytt (KS2). Først når KS2 er gjennomført kan Stortinget bevilge penger til prosjektet og anleggsfasen starte opp.

Figur 2-1: Den typiske prosessen for store statlige investeringsprosjekter



Kilde: Statens vegvesen, bearbejdet av Oslo Economics

2.2 Kostnadsestimaters iboende usikkerhet

Vegprosjekter tar lang tid å planlegge. Ofte kan det gå opp mot 10 år og på den tiden kan prosjektet ha endret seg vesentlig, både i karakter og omfang. Kostnadskomponenter i det opprinnelige prosjektet kan også ha vært uteglemt, og det kan ha blitt lagt til grunn gale mengder og enhetspriser. Det er derfor stor usikkerhet knyttet til om kostnadene som foreligger på utredningsstadiet tilsvarer de faktiske kostnader når prosjektet står ferdig. Statens vegvesen har i sin håndbok for bruk av anslagsmetoden definert følgende målsetninger for kalkylenøyaktighet:

- Utredning +/- 40 prosent
- Kommune(del)plan +/- 25 prosent
- Reguleringsplan +/- 10 prosent

Prosjekter som er inkludert i NTP vil ha ulik modningsgrad, og det er ikke slik at prosjekter som er med i NTP nødvendigvis vil bli besluttet gjennomført av Stortinget.

At det er stor usikkerhet omkring de kostnadstall som presenteres i NTP er derfor å forvente. Som reflektert i Statens vegvesens målsetninger for kalkylenøyaktighet er usikkerheten ment å være symmetrisk. Man vet man vil bomme på kostnadsanslagene, men det antas at usikkerheten går begge veier. Noen prosjekter blir vesentlig dyrere, mens andre blir vesentlig billigere, og i gjennomsnitt bør man treffe ganske godt. Det som imidlertid viser seg er at det er en asymmetri i denne usikkerheten, og kostnadsanslagene har som hovedregel blitt kraftig oppjustert over tid (Norconsult, 2016).

I NTP (2018-2029) er det presentert en oversikt som viser hvordan kostnadsanslagene har endret seg for prosjekter som også var prioritert i NTP (2014-2023). For disse prosjektene har det vært en gjennomsnittlig kostnadsøkning på 40 prosent.

At vegprosjekters kostnadsanslag øker over tid synes ikke å være et nytt fenomen. Welde & Odeck (2016)

har foretatt en gjennomgang av store samferdselsprosjekter gjennomført de siste 15 år. Studien viser at store kostnadsoverskridelser i gjennomføringsfasen er relativt sjeldne, men at kostnadsøkninger i planleggingsfasen (før endelig stortingsvedtak) derimot er svært vanlig, slik det fremkommer i tabellen nedenfor.

Tabell 2-1: Avvik mellom sluttkostnad og kostnadsanslag i ulike planfaser

	Avvik mellom sluttkostnad og styringsramme vedtatt i statsbudsjett	Avvik mellom sluttkostnad og kostnadsoverslag i NTP
Gjennomsnitt	+1 %	+39 %
Median	0 %	19 %
Min	-40 %	-25 %
Maks	+49 %	+237 %
Standard avvik	17 %	58 %

Kilde: Welde & Odeck (2016)

Welde & Odeck (2016) trekker frem fire grunner til at denne kostnadsveksten i planfasen problematisk:

1. Når prosjektene blir dyrere, blir det plass til færre prosjekter enn først planlagt med mindre de samlede rammene øker.
2. Prioritering i NTP er avgjørende for gjennomføring av prosjekt og et viktig beslutningspunkt. Hvis kostnaden gjennomgående er for lavt anslått, vil dette innebære å forlede beslutningstakerne.
3. Det gjennomføres samfunnsøkonomiske analyser av prosjektene før prioritering i NTP. Underestimert av kostnaden vil, alt annet likt, innebære en overestimert av nytten. Med mindre alle prosjekter er like underestimert vil dette kunne gjøre rangering av prosjektene etter netto nytte misvisende.
4. Uten videre å akseptere at prosjekter blir dyrere kan være en invitasjon til unødige dyre løsninger og til at vi får mindre igjen for pengene.

Også mangelfull kunnskap om forholdet det først er mulig å avdekke ved mer detaljert planlegging og prosjektutvikling i planleggingsfasen kan i en del tilfeller bidra til kostnadsøkning.

Også i NTP (2018-2029) er det kommentert hva som synes å forklare den gjennomsnittlige kostnadsøkningen på 40 prosent for prosjektene som også var prioritert i forrige NTP. Forklaringene som gis er i all hovedsak de samme som Norconsult har identifisert. Nye lovpålagte krav, svak kostnadsstyring, krav fra lokale og regionale myndigheter samt ønsker om økt standard og kvalitet fra transportetatene selv eller andre statlige etater trekkes frem som årsaker til kostnadsøkninger.

Hva som er de konkrete årsakene til kostnadsøkningene vil variere fra prosjekt til prosjekt. På E39 Svevatjørn-Rådal var årsaken til kostnadsøkningen i all hovedsak overgangen fra to til fire felts veg. På E39 Rogfast anbefalte den første KVVU-en ett-løps tunnel med to felt, mens det nå planlegges for en fire-felts veg og en undersjøisk tunnel med to løp. Dette har naturligvis ført til en betydelig økning i kostnadene. I tillegg har man måtte gjøre om på de opprinnelige planene om en tunnel med 6 prosent stigningsgrad ettersom det ble lagt nasjonale føringer om maksimalt 5 prosent stigning for tunneler på hovedveger i Norge (Norconsult, 2016).

I andre prosjekter kan det være andre årsaker til kostnadsøkningen, men det man generelt kan si er at endringer knyttet til innhold og omfang av prosjektet er den vesentlige faktoren for kostnadsøkninger i norske vegprosjekter (Norconsult, 2016).

2.3 Hvorfor øker kostnadene?

I rapporten *Årsaker til kostnadsøkninger i norske vegprosjekter* har Norconsult forsøkt å se etter hva det er som driver opp kostnadsestimatene. De finner at de viktigste grunnene til kostnadsøkningene er endringer i innhold, økt omfang eller endrede forutsetninger for prosjektet i de tidlige fasene. Et drivende element er innspill og ønsker/krav fra berørte kommuner. Dette gjelder særlig krav til sideveger, tilkomstveger, avbøtende tiltak på gammelt vegnett og trafiksikkerhetstiltak. Videre kan politiske krav og føringer være svært kostnadsdrivende. Eksempelvis kan dette være krav til vegstandard og fartsgrenser.

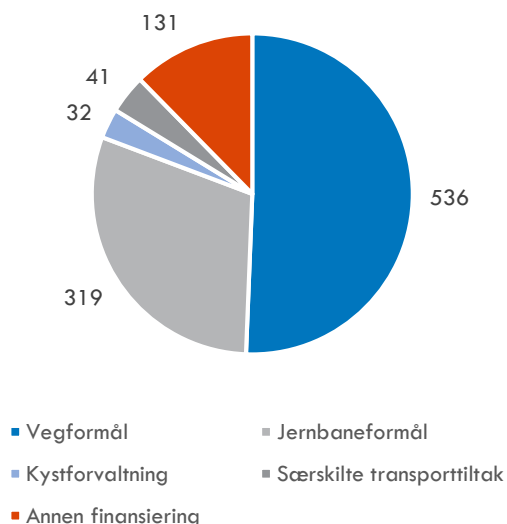
3. Vegsatsingen i NTP (2018-2029)

Da kommende NTP ble lagt frem den 5. april 2017 ble den presentert som tidens satsing på samferdsel. Rammene for NTP er på over 1000 milliarder kroner, og i dette kapitlet tar vi en nærmere kikk på hvor mye av disse midlene som skal brukes til investeringer på veg, samt hvilke prosjekter som er prioritert.

3.1 Veginvesteringer

Figuren nedenfor viser til hvordan rammen på 1 064 milliarder kroner fordeler seg på ulike formål. Statlige midler til vegformål utgjør 50 prosent av rammen, men i realiteten er andelen midler som skal brukes på veg enda høyere. 12 prosent av rammen som i NTP er omtalt som *Annen finansiering* er bompenger som skal drives inn fra vegprosjektene. Summen av midler som samfunnet skal bruke på veg er derfor 667 milliarder kroner, noe som utgjør 63 prosent av rammene til NTP.

Figur 3-1: Rammefordeling statlige midler og annen finansiering. Prosentvis fordeling av rammen på 1 064 mrd. kroner



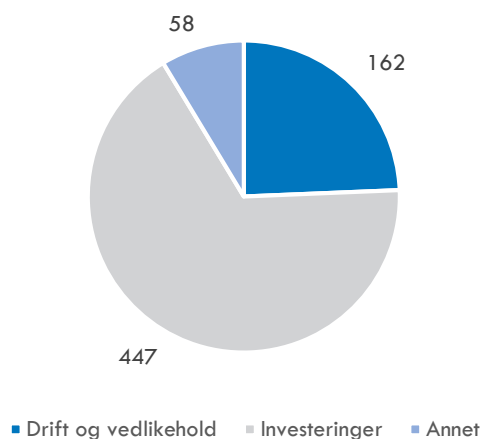
Kilde: NTP (2018-2029), tabell 1.1.

De 667 milliarder kroner som er planlagt brukt på vegene skal brukes til drift, investeringer og andre vegformål.¹ Slik midlene er fordelt utgjør investeringer den største andelen. Inklusive bompenger er det 447 milliarder kroner som skal gå til investeringer, noe

¹ Når vi snakker om drift og investeringer, så er det snakk om drift og investeringer på riksvegene. Fylkesveger og kommunale vegger er ikke omtalt i NTP.

som utgjør 67 prosent av midlene som skal gå til vegformål.

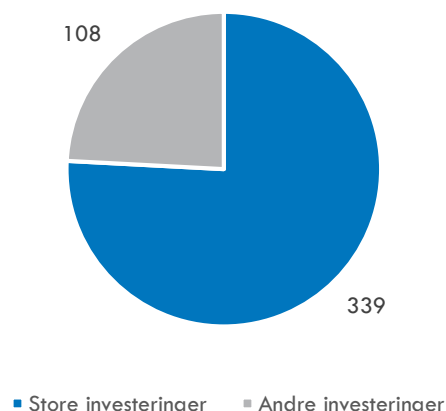
Figur 3-2: Fordelingen av de 667 mrd. kroner som skal gå til vegformål



Kilde: NTP (2018-2029), tabell 5.4.

I dette notatet er det de store investeringene vi er interessert i, og disse utgjør til sammen 339 milliarder av de 447 milliarder som skal brukes til investeringer (76 %), som illustrert i figuren nedenfor. De resterende milliardene skal blant annet brukes på Bymiljøavtale, Nasjonale turistveger og ulike programområdetiltak. Totalt utgjør store investeringer på veg 32 prosent av NTPs totale ramme.

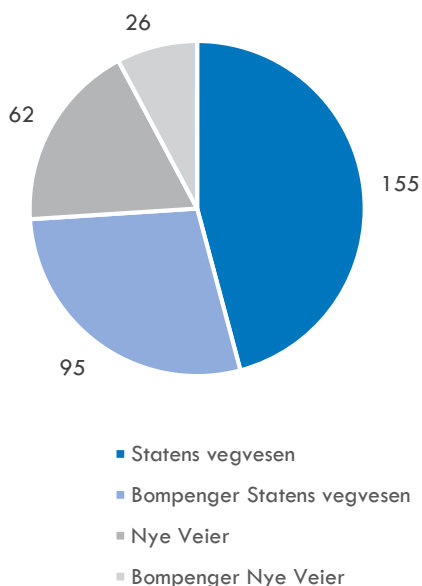
Figur 3-3: Fordelingen av de 447 mrd. kroner som skal gå til veginvesteringer



Kilde: NTP (2018-2029), Oslo Economics

De 339 milliarder kroner som skal brukes til store veginvesteringer er dels midler til Statens vegvesen, dels midler til Nye Veier, og dels midler som skal drives inn gjennom bompenger. Fordelingen mellom de statlige midlene og bompengene er illustrert i figuren nedenfor.

Figur 3-4: Fordelingen av de 339 mrd. kroner som skal gå til store investeringer



Kilde: NTP (2018-2029), tabell 5.5 og vedlegg 1

3.2 Prioriterte vegprosjekter

De store investeringene som Statens vegvesen og Nye Veier skal gjennomføre er fordelt på totalt 145 forskjellige prosjekter. Fire av disse prosjektene har Nye Veier ansvar for, mens de resterende 141 skal bygges i regi av Statens vegvesen.²

I NTP er det forskjeller i hvordan prosjektene til Statens vegvesen og Nye Veier omtales. Mens det for Statens vegvesens prosjekter er gitt et estimat for hvor mye statlige midler som skal brukes i henholdsvis periode 1 og 2, samt hvor mye penger som skal drives inn i bompenger i perioden, er det for Nye Veier kun gitt et tall for hvor mye midler de i snitt skal disponere per år i perioden. I det videre behandler vi derfor prosjekter gjennomført av henholdsvis Statens vegvesen og Nye Veier separat.

3.2.1 Statens vegvesen

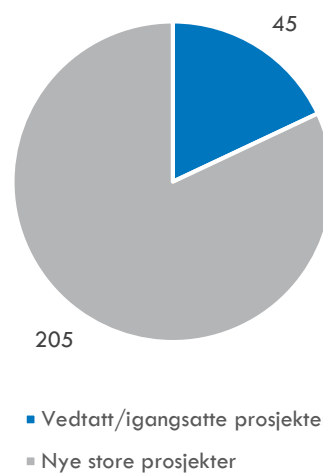
Ifølge den kommende NTP skal Statens vegvesen i perioden 2018 til 2029 investere 155 milliarder i store vegprosjekter. I tillegg skal det på disse

prosjektene hentes inn 95 milliarder kroner i bompenger.

For å få en indikasjon på hvilke prioriteringer som er gjort finnes det ulike måter å gruppere prosjektene. Et hovedskille går på om prosjektene er vedtatt og igangsatt, eller om de er nye investeringsprosjekter. Et annet hovedskille går på om midlene som er avsatt til prosjektene er ment brukt i første eller andre planperiode, mens et tredje skille går på den geografiske fordelingen av prosjektene.

Totalt er det 18 prosent av midlene som skal gå til videre bygging og fullføring av allerede igangsatte prosjekter. De resterende 82 prosent skal gå til nye investeringer. Dette gir en fordeling der 205 milliarder går til nye prosjekter.

Figur 3-5: Fordelingen av de 250 mrd. kroner som skal investeres på Statens vegvesens prosjekter

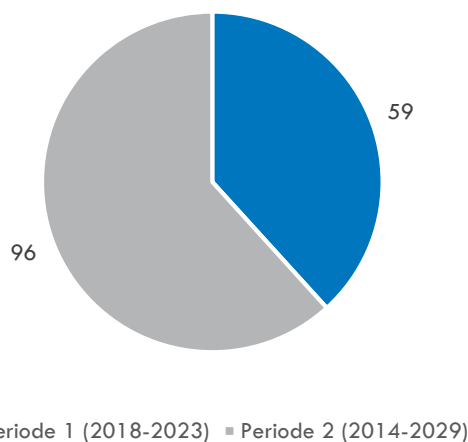


Kilde: NTP (2018-2029), vedlegg 1

Når det gjelder fordelingen mellom periodene er det lagt opp til en fordeling der 38 prosent av investeringene til Statens vegvesen gjøres i periode 1, mens de resterende 62 prosent kommer i periode 2.

² Tallet på antall prosjekter inkluderer også refusjoner, jf. vedlegg 1 til NTP (2018-2029)

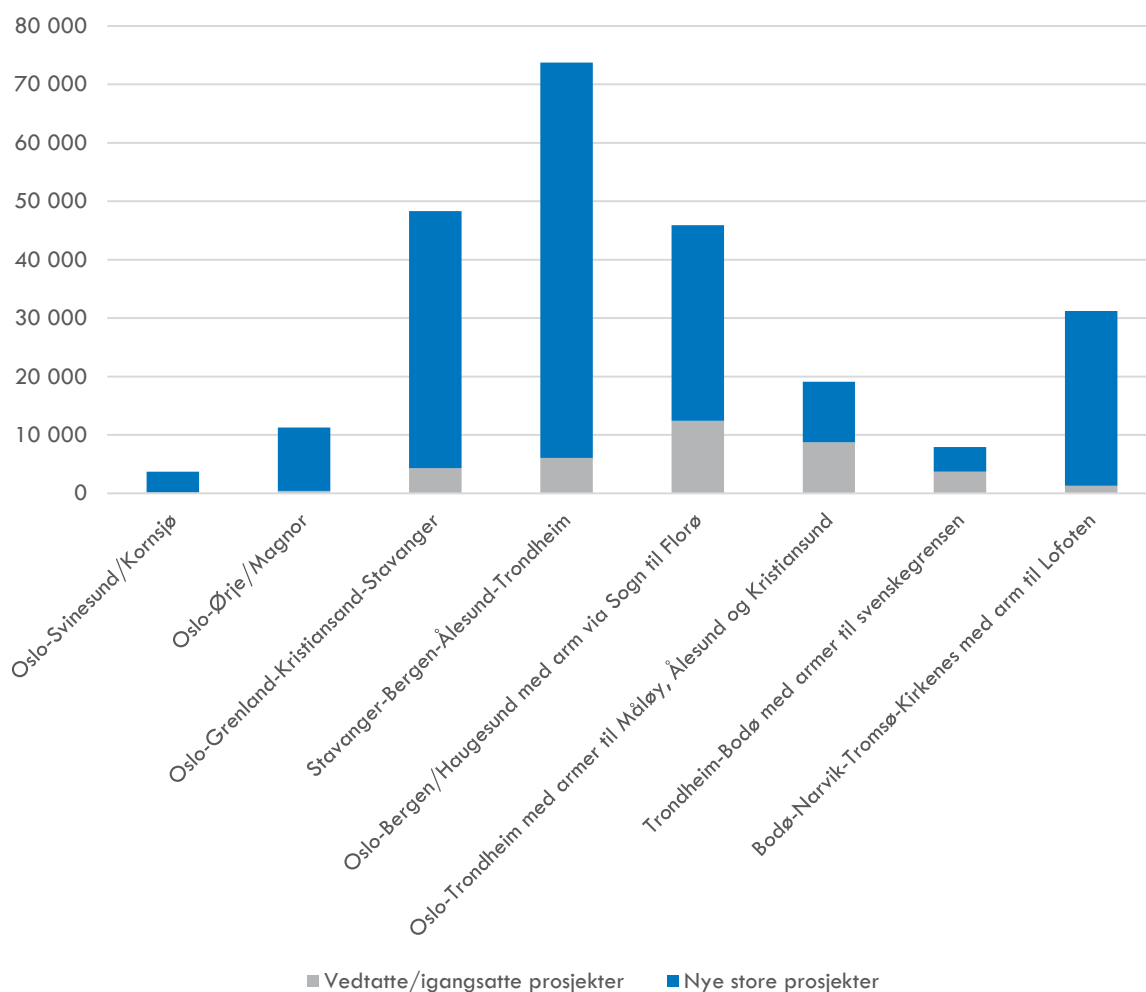
Figur 3-6: Fordelingen av Statens vegvesens 155 mrd. i investeringer mellom de to NTP-periodene



I figuren nedenfor har vi vist hvordan Statens vegvesens investeringer er fordelt på de 8 transportkorridorer som til sammen utgjør det statlige samferdselssystemet. I figuren er det skilt mellom prosjekter som allerede er igangsatt, og de som har planlagt oppstart i løpet av perioden. Vi ser av figuren at de største investeringene skjer i korridor 4 (Stavanger-Bergen-Ålesund-Trondheim). Dette skyldes i hovedsak store investeringer på E39. Korridor 5 (Oslo-Bergen/Haugesund) og korridor 6 (Oslo-Trondheim) har den største andelen investeringer til vedtatte/igangsatte prosjekter. I korridor 5 er E16 Bjørum-Skaret og E124 Damåsen-Saggrenda store prosjekter, mens Rv3/rv 25 Ommangsvollen-Grundset/Basthjørnet er et stort prosjekt i korridor 6.

Kilde: NTP (2018-2029), vedlegg 1

Figur 3-7: Riksveginvesteringer etter korridor. Mill. 2017-kroner



Kilde: NTP (2018-2029), vedlegg 1

3.2.2 Nye Veier

Som nevnt innledningsvis inneholder ikke Nye Veiers prosjekter den samme detaljerte periodisering av kostnadene som investeringene til Statens vegvesen. Ansvar for fordelingen av midler til de respektive prosjektene er isteden overlatt til Nye Veier.

Prosjektene Nye Veier etter planen skal gjennomføre er:

- E18 Langangen – Grimstad (korridor 3)
- E39 Kristiansand – Sandnes (korridor 3)
- E6 Ulsberg – Åsen (korridor 6)
- E6 Kolomoen – Ensby (korridor 6)

4. Vegsatsing, kostnadsøkning eller begge deler?

Dersom det bevilges midler til samferdsel i den størrelsesorden som det legges opp til i NTP (2018-2029), så vil vi få mer veg. Det er likevel ikke gitt at vi får like mye veg som det er skissert i NTP. Historien har vist at normen for store vegprosjekter er en økning i kostnadene frem mot anleggsstart. I dette kapitlet ser vi nærmere på kostnadsestimatene som foreligger for prosjektene i kommende NTP og hva kostnadsøkninger potensielt kan føre til for de planlagte prosjektene.

4.1 Kostnadsestimatene i NTP (2018-2029)

NTP gir i begrenset grad informasjon om prosjektene Nye Veier skal gjennomføre. I det videre fokuserer vi derfor på de prosjekter Statens vegvesen skal ha ansvar for.

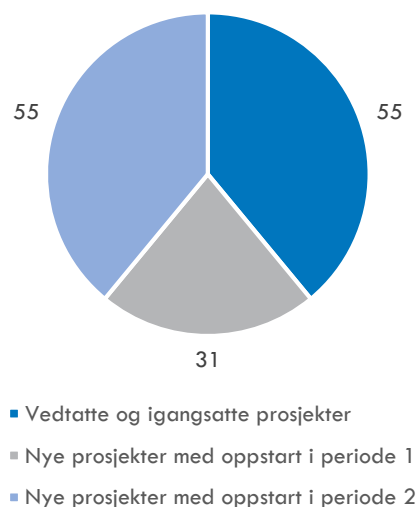
I den kommende NTP er det i alt 141 store investeringsprosjekter som er ment gjennomført i regi av Statens vegvesen. For hvert av disse prosjektene er det utarbeidet et estimat på hva det vil koste å fullføre prosjektet, og det er gjort en prioritering av hvorvidt prosjektet skal fullfinansieres i løpet av NTP-perioden, og om investeringene skal komme i første eller andre periode. Alt dette får vi informasjon om i NTP, men det som mangler er en oversikt over hvor langt i planprosessen prosjektene har kommet, og med det også hva som er grunnlaget for kostnadsestimatene. Vi kan derfor ikke si om kostnadsestimatene til prosjektporteføljen i kommende NTP har et større eller mindre usikkerhetsspenn enn tidligere transportplaner. Vi kan imidlertid bruke annen informasjon som foreligger om prosjektene for å vurdere usikkerheten til kostnadsestimatene i kommende NTP.

Av de 141 prosjektene er det 55 prosjekter som er vedtatt og igangsatt. Når prosjekter vedtas er som regel både reguleringsplan og KS2 gjennomført. Basert på hva vi vet om når kostnadsøkninger normalt inntreffer er det derfor rimelig å anta at kostnadene til disse prosjektene i gjennomsnitt blir som forventet.

Når det gjelder de 86 nye prosjektene, så har vi i varierende grad informasjon om hva deres kostnadsestimater er basert på. Det vi imidlertid vet er at 31 av prosjektene har oppstart i periode 1, mens de resterende 55 har oppstart i periode 2. For at

prosjekter skal prioriteres i første periode stilles det normalt krav til gjennomført kommunedelplan, og det er derfor rimelig å anta at usikkerheten i kostnadsestimatene til disse prosjektene er noe lavere enn prosjektene som er prioritert i periode 2, der mange av prosjektene trolig har kostnadsestimater basert på tidlige utredninger.

Figur 4-1: Antall prosjekter fordelt etter oppstart



Kilde: NTP (2018-2029), vedlegg 1

Det vi kan lese av NTP er at 27 av prosjektene også var prioritert i forrige NTP. Disse prosjektene har i løpet av de siste årene fått oppdatert sine kostnadsestimater, noe som i gjennomsnitt har ført til betydelige kostnadsøkninger. Som omtalt i NTP har den gjennomsnittlige kostnadsøkningen for disse vegprosjektene vært på 40 prosent.

Grunnlaget for de nye kostnadsestimatene til disse 27 prosjektene varierer noe, men de fleste er basert enten på forslag til, eller vedtatte reguleringsplaner. Erfaringer tilsier at en stor del av kostnadsøkningen skjer frem mot reguleringsplan og sannsynligvis vil store deler av eventuelle kostnadsøkninger allerede være avdekket for mange av disse prosjektene.

De prosjektene det er knyttet størst usikkerhet til er trolig de prosjektene som er prioritert i periode 2, og som ikke var omtalt i forrige NTP. Dette utgjør totalt 44 prosjekter som det i NTP er satt av 77 milliarder til, inkludert bompenger. Sett opp mot den beregnede totalkostnad varierer det hvor mye midler som er satt av til disse prosjektene. For enkelte prosjekter er det satt av midler til å ferdigstille prosjektene når bompenger regnes inn. Et eksempel er E39 Bolsønes – Årø. Prosjektet er beregnet å koste 2,1 mrd. kroner og

skal innen 2029 finansieres gjennom 900 mill. kroner i statlige midler og 1,2 mrd. i bompenger. For andre prosjekter er det kun satt av midler til oppstart. Et eksempel er E134 Vågsli – Røldal. Prosjektet er beregnet å koste 4 mrd. kroner, mens det i NTP er satt av 250 mill. kroner i statlige midler og 50 mill. kroner i bompengeneinntekter til oppstart av dette prosjektet. For prosjektene hvor det kun er satt av midler til oppstart vil den største andelen av investeringene komme etter 2029.

Denne gjennomgangen viser at det trolig er en betydelig usikkerhet knyttet til en stor del av kostnadsestimatene til prosjekter som er inkludert i NTP. Dette er også helt naturlig. Prosjekter som er i tidlig fase er beheftet med stor usikkerhet, men spørsmålet er om kostnadsestimatene nå er utformet slik at usikkerheten er symmetrisk, eller om vi på ny kan forvente en betydelig oppjustering av kostnadsestimatene i planperioden.

Samferdselsdepartementet skriver i NTP at det er uheldig når det finner sted betydelige kostnadsøkninger i tidlige plan- og utredningsfaser. De har derfor besluttet å gjennomføre flere tiltak for å bedre kostnadsstyringen i tidligfasen i samferdselssektoren. De tiltak som presenteres er å etablere kostnadsendringsslogg for transportetatens prosjekter, samt innføring av styringsmål for større samferdselsprosjekter med kostnadsoverslag over 750 mill. kroner.

Hvorvidt disse tiltakene vil virke vil tiden vise, men historien taler for at vi også ved neste revisjon av NTP vil se flere prosjekter med økte kostnadsestimater. I neste avsnitt har vi derfor illustrert hva konsekvensene av kostnadsøkninger kan bli for prosjektene som er prioritert i kommende NTP.

4.2 Konsekvenser av kostnadsøkninger

For å se hvilke konsekvenser en kostnadsøkning kan få har vi tatt utgangspunkt i en gjennomsnittlig kostnadsøkning på henholdsvis 10 og 40 prosent for alle de 86 nye prosjektene i NTP. De økonomiske konsekvensene av disse kostnadsøkningene er vist i Tabell 4-1 nedenfor.

I praksis er ikke risikoen for kostnadsøkninger den samme for alle de 86 prosjektene. Erfaringer tilsier at de største kostnadsøkningene skjer frem til reguleringsplanene vedtas. Basert på informasjon som står i NTP vet vi at en del av de nye prosjektene faktisk har kostnadsestimater basert på informasjon fra reguleringsplaner. For disse prosjektene er trolig risikoen for kostnadsøkninger relativt lav. På den

andre siden vet vi også at den største andelen prosjekter (målt etter verdien på de statlige bidragene) skal gjennomføres i periode 2. For disse prosjektene er trolig risikoen for kostnadsøkninger relativt høy. Når vi likevel velger å behandle prosjektene likt, så skyldes det at vi mangler en komplett oversikt over grunnlaget for prosjektenes kostnadsestimater. Vi har imidlertid forsøkt å synliggjøre spennet i mulige konsekvenser av kostnadsøkninger ved å bruke et lavt og et høyt anslag på kostnadsøkningene.

Tabell 4-1: Økonomiske konsekvenser av kostnadsøkninger for nye prosjekter. Mrd. 2017-kroner

	Basis	+ 10%	+40%
Kostnadsestimat	205	226	287
Kostnadsøkning i mrd. kroner	0	21	82

4.2.1 Konsekvenser for prosjekter

Når kostnadene øker, så får det konsekvenser for hvilke prosjekter som kan prioriteres, gitt at rammene for NTP ligger fast. Øker kostnadene for de 86 prosjektene vi har brukt i regneeksemplet med enten 10 eller 40 prosent i gjennomsnitt, betyr det at prosjekter verdt henholdsvis 21 og 82 milliarder må tas ut av NTP om rammene skal ligge fast.

Vi har ikke grunnlag til å si akkurat hvilke prosjekter som står i fare for ikke å bli realisert innenfor planperioden hvis kostnadene øker. Basert på informasjon fra NTP kan vi likevel gjøre noen antagelser om hvilke prosjekter det virker mest sannsynlig at blir utsatt om antall prosjekter må reduseres ved neste revisjon av planen.

Det er rimelig å anta at prosjekter med oppstart lengst frem i tid er de som har kommet kortest i utrednings- og planprosessen, og at det er disse prosjektene som først står i fare for å ikke bli realisert i planperioden om kostnadene øker. Videre er det rimelig å anta at prosjekter som ikke er fullt finansiert innenfor planperioden har en lavere prioritet enn prosjekter med full finansiering.

Legger vi til grunn periodisering og finansiering som kriterier for sårbarhet står vi igjen med en gruppe på 15 prosjekter som vil være sårbare for kostnadsøkninger. Disse prosjektene er gjengitt i tabellen nedenfor. I tabellen er det også oppgitt hva som er det beregnede restbehov for å få prosjektene ferdigstilt, samt hva som er bevilget av midler i NTP. Som vi ser er det i sum et stort avvik mellom restbehov og faktiske bevilgninger.

Tabell 4-2: Prosjekter uten full finansiering med oppstart i periode 2. Mill. 2017-kroner*

Strekning	Beregnet totalkostnad	Statlige midler i NTP (2018-2029)	Annen finansiering (2018-2029)	Sum finansiering i NTP (2018- 2019)
E18 Slependen – Drengsrud	15 500	550	2 000	2 550
Rv 19 Moss	-	1 100	1 600	2 700
E39 Aksdal – Våg	1 400	250	250	500
E39 Ådland – Svegatjørn (Hordfast)	40 000	14 000	5 000	19 000
E39 Vågsbotn – Klauvaneset	5 400	200	100	300
E39 i Sogn og Fjordane, strekningsvise utbedring Byrkjelo – Sandane	-	1 000		1 000
E39 Ålesund – Molde (Møreaksen)	37 000	6 000	2 000	8 000
E134 Strømsåstunnelen, nytt tunneløp	1 600	200	200	400
E134 Saggrenda – Elgsjø,	2 000	250	150	400
E134 Vågsli – Røldal	4 000	250	50	300
E6 Åsen – Steinkjer	11 500	710	600	1 310
E14 Stjørdal – Meråker	3 500	190		190
E10 Fiskebøl – Nappstraumen	-	1 250		1 250
E6 Olderdalen – Langslett	1 000	250		250
Rv 93 Kløfta	970	210		210
SUM	123 870	26 410	11 950	38 360

*Tallene viser kostnadene slik de er oppgitt i NTP, dvs. uten kostnadsøkninger på hhv. 10 og 40 prosent.

Kilde: NTP (2018-2029)

I de fleste prosjekter i tabellen er det kun satt av midler til oppstart i NTP, og vi ser stor variasjon i midlene som er satt av. Mens det er satt av 19 mrd. kroner til Hordfast-prosjektet, er det satt av kun 190 mill. kroner til E14 Stjørdal – Meråker.

Om det er de store eller de små prosjektene som prioriteres ned når kostnadene øker har stor betydning for antall prosjekter som berøres. Dersom det er de store prosjektene som prioriteres først vil en 10 prosents kostnadsøkning gjøre at kun E39 Hordfast kan prioriteres, mens de resterende prosjekter må utsettes.³ Dersom det er E39 Hordfast som nedprioriteres når kostnadene øker vil de mindre prosjektene i den sårbare gruppen kunne starte også når kostnadene øker med 10 prosent.

Øker kostnadene med 40 prosent i gjennomsnitt, vil ingen av de antatt sårbare prosjektene i Tabell 4-2 kunne gjennomføres om de skal stå for justeringen. I tillegg må det kuttes ned på andre prosjekter til en verdi av 28 milliarder kroner.

Disse regneøvelsene er illustrerer hva som kan skje når gjennomsnittskostnadene for prosjektene i NTP øker i planperioden. Hvilke prosjekter som faktisk blir nedprioritert kan vi ikke vite. Det vi imidlertid vet med sikkerhet er at om kostnadene øker, og de økonomiske rammene ligger fast, vil noen av de planlagte prosjektene utsettes.

³ Hordfast og Møreaksen-prosjektene har allerede hatt betydelige kostnadsøkninger. I NTP har Samferdselsdepartementet gitt uttrykk for at disse

prosjektene må gjennomgås på nytt for å se på mulige kostnadsreducerende tiltak.

5. Oppsummering

I de senere år har kostnadene for norske samferdselsprosjekter i gjennomsnitt økt betydelig i perioden fra de første gang ble omtalt i NTP til de har stått klare til åpning. Disse kostnadsøkningene har i all hovedsak kommet i planfasen, og ikke som følge av kostnadssprekker i byggefasen.

Som omtalt i Welde & Odeck (2016) er denne kostnadsveksten i planfasen problematisk av flere årsaker:

1. Når prosjektene blir dyrere, blir det plass til færre prosjekter enn først planlagt med mindre de samlede rammene øker.
2. Prioritering i NTP er avgjørende for gjennomføring av prosjekt og et viktig beslutningspunkt. Hvis kostnaden gjennomgående er for lavt anslått, vil dette innebære å forlede beslutningstakerne.
3. Det gjennomføres samfunnsøkonomiske analyser av prosjektene før prioritering i NTP. Underestimert av kostnaden vil, alt annet likt, innebære en overestimert av nytten. Med mindre alle prosjekter er like underestimert vil

dette kunne gjøre rangering av prosjektene etter netto nytte misvisende.

4. Uten videre å akseptere at prosjekter blir dyrere kan være en invitasjon til unødige dyre løsninger og til at vi får mindre igjen for pengene.

Den kommende NTP legger opp til en historisk satsing på samferdsel, målt i nominelle kroner. Om kostnadene til prosjektene i planfasen fortsetter å øke vil vi imidlertid ikke få de veiene vi blir forespeilet, selv om Stortinget skulle bevilge midler tilsvarende rammene til NTP.

Vi har i dette notatet sett nærmere på vegsatsingen i den kommende NTP, og etter det vi kan se er det ikke noe ved selve prosjektene som isolert sett skulle tale for at risikoen for kostnadsøkninger nå er mindre enn tidligere. Samferdselsdepartementet er imidlertid klar over problematikken med stadig økende kostnader, og sier det skal innføres tiltak for å begrense fremtidige kostnadsøkninger. Tiden vil vise om de lykkes. Lykkes de ikke er det en risiko for at prosjektene som tilslutt blir prioritert er færre og ikke nødvendigvis de som gir oss mest nytte for pengene.

6. Referanser

Norconsult, 2016. Årsaker til kostnadsøkninger i norske vegprosjekt.

Rasmussen, I., Dyb, V. & Homleid, T., 2016. Raskere planlegging - hvordan komme raskere til mål?. *Vista Analyse, rapport nummer 2016/10*.

Samferdselsdepartementet, 2017. Meld. St. 33 (2016-2017). *Nasjonal Transportplan 2018-2029*.

Statens vegvesen, 2014. Anslagsmetoden. *Håndbok R764*.

Welde, M. & Odeck, J., 2016. *God kostandskontroll, men hyppige kostnadsøkninger i tidligfasen*. [Internett] Available at: <https://samferdsel.toi.no/forskning/god-kostnadskontroll-men-hyppige-kostnadsokninger-i-tidligfasen-article33257-2205.html> [Funnet 8 August 2017].

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo