



Kartlegging av hvordan Covid-19 påvirker markedene for bygg og anlegg

Utarbeidet for Finansdepartementet

Mai 2020

Om Atkins Norge og Oslo Economics

Atkins Norge er et av Norges ledende konsulentselskaper innen rådgivning, beslutningsstøtte, ledelse og styring av prosjekter. Vår kjernekompetanse er prosjektarbeid, og vi har siden oppstarten av Terramar i 1987 hatt sentrale roller i planlegging og gjennomføring av noen av de mest krevende prosjektene i Norge.

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Vi er blant Norges ledende uavhengige samfunnsøkonomiske analysemiljøer og 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.

Kartlegging av hvordan Covid-19 påvirker markedene for bygg og anlegg / 28-2020

© Oslo Economics, 12. mai 2020

Kontaktperson:

Rolf Sverre Asp / Managing partner

rsa@osloeconomics.no, Tel. 996 28 812

Foto/illustrasjon: Getty Images (iStockphoto.com)

Innhold

1. Bakgrunn, metode og mandat for oppdraget	4
2. Utgangspunkt: Prognosesenterets prognoser	6
3. Erfaringer med prosjektfremdrift etter 12. mars 2020	8
3.1 Produksjon og fremdrift	8
3.2 Barrierer	9
4. Markedsaktørenes forventninger for de kommende 18 månedene	10
4.1 Efterspørselssiden	10
4.2 Tilbudssiden	11
5. Konklusjoner	13

1. Bakgrunn, metode og mandat for oppdraget

Gjennom intervjuer med markedsaktører i bygge- og anleggsnæringen, kartlegger vi i dette prosjektet effektene av Covid-19, både med hensyn til pågående aktivitetsnivå og med hensyn til forventninger for de kommende 18 måneder.

1.1.1 Bakgrunn for oppdraget

Investeringsaktivitet er generelt konjunkturfølsomt, og Covid-19 kan potensielt gi stor effekt på etterspørselen. Det vil gi effekter også for bygge- og anleggsnæringen. Statlige investeringer representerer imidlertid en betydelig andel av etterspørselen rettet mot bygg og anlegg, og denne etterspørselen faller ikke nødvendigvis på grunn av krisen. Samtidig kan Covid-19 påvirke kapasiteten i bygg og anlegg, for eksempel ved at innførte restriksjoner leder til problemer med underleveranser, mindre effektiv logistikk og/eller fordi internasjonale aktører endrer adferd.

Prognosesenteret analyserer jevnlig aktiviteten i bygge- og anleggsbransjen på makronivå. Disse analysene inkluderer også effekter av Covid-19. De sammenligner nivået på investeringer mot tidligere år for ulike sektorer innen henholdsvis bygg og anlegg. Deres siste oppdaterte analyse er fra 6. mai 2020, og viser at korona-pandemien vil slå ulikt ut for de ulike delsegmentene innad i bygge- og anleggsmarkedet.

For å belyse effekten av Covid-19 i bygge- og anleggsmarkedet de kommende to årene, ønsker Finansdepartementet en nærmere analyse som kartlegger dagens effekter av korona-epidemien og hvordan markedet oppfatter fremtidig kapasitet. Ubalanse i markedene kan ha konsekvenser for priser, mulig fremdrift og i verste fall kvalitet på arbeidet som skal gjennomføres. Det er derfor behov for å etablere en bedre forståelse av endringene i henholdsvis bygge- og anleggsmarkedet, og mulige konsekvenser for vedtatte og planlagte offentlige investeringer og vedlikehold. Hensikten med analysene er både å få mer konkret informasjon om hvordan pågående prosjekter påvirkes, og hvorvidt det er behov for nye offentlige oppdrag.

Oppdraget omfatter følgende temaer:

- Markedssituasjon og ledig kapasitet i 2020 for henholdsvis bygge- og anleggsbransjen
- Markedssituasjon og ledig kapasitet i 2021 for henholdsvis bygge- og anleggsbransjen
- Hvordan internasjonale aktører forventes å reagere på korona krisen og aktørenes deltakelse i det norske markedet for henholdsvis bygge- og anlegg, samt i hvilken grad dette påvirker oppdrag til og kapasitet blant norske leverandører.
- Rom for og betydningen av igangsetting av vedlikeholdsoppdrag for henholdsvis bygge- og anleggsbransjen
- Rom for og betydningen av igangsetting av investeringer for henholdsvis bygge- og anleggsbransjen
- I hvilken grad kapasitet kan flyttes mellom sektorene bygg og anlegg på kort sikt, og dersom det vurderes som relevant, hvor stor mobilitet det er innenfor hver bransje.
- I hvilken grad andre vesentlige faktorer enn Covid-19 kan påvirke aktiviteten i sektorene og gi ledig kapasitet, enten på tilbuds- eller etterspørselssiden. Dette kan eksempelvis være mangel på nøkkelpersonell, som kan medføre at man ikke kan påta seg flere oppdrag eller at bestillersiden ikke kan lyse ut flere oppdrag.

Prosjektet er gjennomført i perioden 5. mai til 11. mai 2020. Den korte tidsrammen for oppdraget har satt begrensninger for omfanget av kartleggingen og dybden i analysene.

1.1.2 Metode

Vi har basert oss på informasjon fra bransjeaktører gjennom telefonintervjuer og skriftlige tilbakemeldinger. 17 virksomheter ble forespurt om intervju, og samtlige ga innspill enten skriftlig eller muntlig. Intervjuene er nærmere beskrevet i et vedlegg til denne rapporten. Vi har fått innspill fra både entreprenører, oppdragsgivere og interesseorganisasjoner. Tabell 1-1 viser en oversikt over virksomheter som har gitt innspill.

Leverandørmarkedet består både av norske og utenlandske aktører. Gitt den korte tidsrammen for oppdraget har det vært utfordrende å få innspill fra tilstrekkelig mange utenlandske aktører. Virkningen for utenlandske leverandører er vurdert ut ifra innspill fra oppdragsgivere med utenlandske leverandører og gjennom intervju med to utenlandske leverandører..

Tabell 1-1: Oversikt over intervjuobjekter

Innenlandsk etterspørsel	Innenlandsk bygge-/ anleggsbransje¹	Utenlandske entreprenører
Kommunenes sentralforbund	Byggencæringens Landsforening	Bane NOR*
Statsbygg	Veidekke	Statens vegvesen*
Bane NOR	Skanska Norge AS	AGJV (Acciona Ghella Joint Venture)
Statens vegvesen	PEAB Bjørn Bygg	Anonym**
Nye Veier AS	Kruse Smith Entreprenører	
Norsk Eiendom	AF-Gruppen	
OBOS	Backe-Gruppen	
Norske Boligbyggelags landsforening		

* Både Bane Nor og Statens Vegvesen representerer både innenlandsk etterspørsel generelt og erfaring med utenlandske entreprenører

** Vi har intervjuet én utenlandsk leverandør som har bedt om å være anonym

¹ Et utvalg aktører fra: <https://www.bygg.no/100-storste>

2. Utgangspunkt: Prognosesenterets prognoser

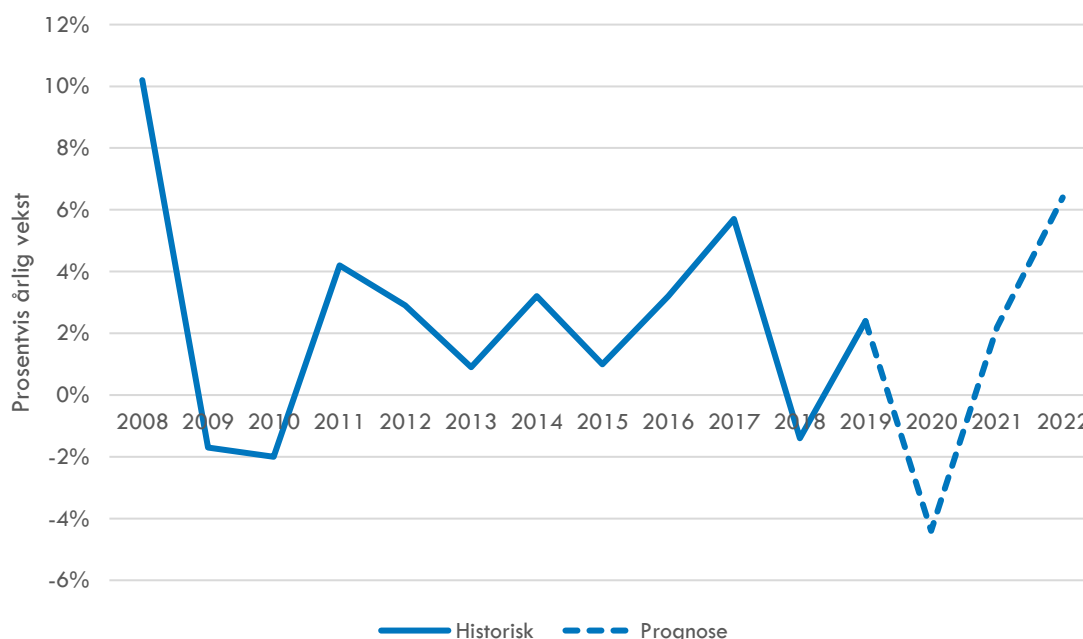
Prognosesenteret anslår et moderat fall i samlet aktiviteten i bygge- og anleggssektoren. I 2020 forventes omsetningen å falle med 4,4 prosent, for deretter å vokse med 2,2 prosent i 2021. Splittet dette opp på undersektorer så ser vi på den ene side at særlig boligbygging vil få et markant fall i både 2020 og 2021 og på den annen side at vekst i anleggsaktivitet leder til en relativt beskjedne effekt for sektoren samlet sett.

I følgende kapittel vil vi kort gå gjennom Prognosesenterets prognoser for bygge- og anleggsmarkedet.

Figur 2-1 viser prosentvis årlig endring i den totale produksjonsverdien i bygge- og anleggsmarkedet i perioden 2008-2019, samt prognoser for videre utvikling frem til 2022. Figuren viser at markedet som helhet er forventet å oppleve en nedgang i produksjonen på litt under 4 prosent i 2020. Deretter vil markedet snu, og i både 2021 og 2022 forventes det en vekst i produksjonsverdi.

Prognosesenteret anslår dermed et moderat samlet fall i markedene for bygg og anlegg i 2020. Samtidig består bygge- og anleggsmarkedet av en rekke delsegmenter som er forventet å bli berørt ulikt av korona-pandemien.

Figur 2-1: Prosentvis årlig endring i produksjonsverdi i bygge- og anleggsmarkedet totalt i perioden 2008-2019, og anslått årlig vekst i perioden 2020-2022



Kilde: Prognosesenteret 2020

Figur 2-2 viser prognoser for prosentvis årlig vekst for de ulike delsegmentene innad i bygge- og anleggsmarkedet i fra 2019 frem til 2022. Som vist i figuren er det stor variasjon i forventet utvikling i årene som kommer. Særlig markedene for bygging av bolig- og næringsbygg er forventet å ha en betydelig nedgang i 2020 og 2021. Innen markedet for nybygg av boliger er det forventet en nedgang på 17,5 prosent i 2020. Sett i forhold til markedet for nybygg, er det det forventet en noe mindre nedgang i markedet for rehabiliterings-, ombyggings og

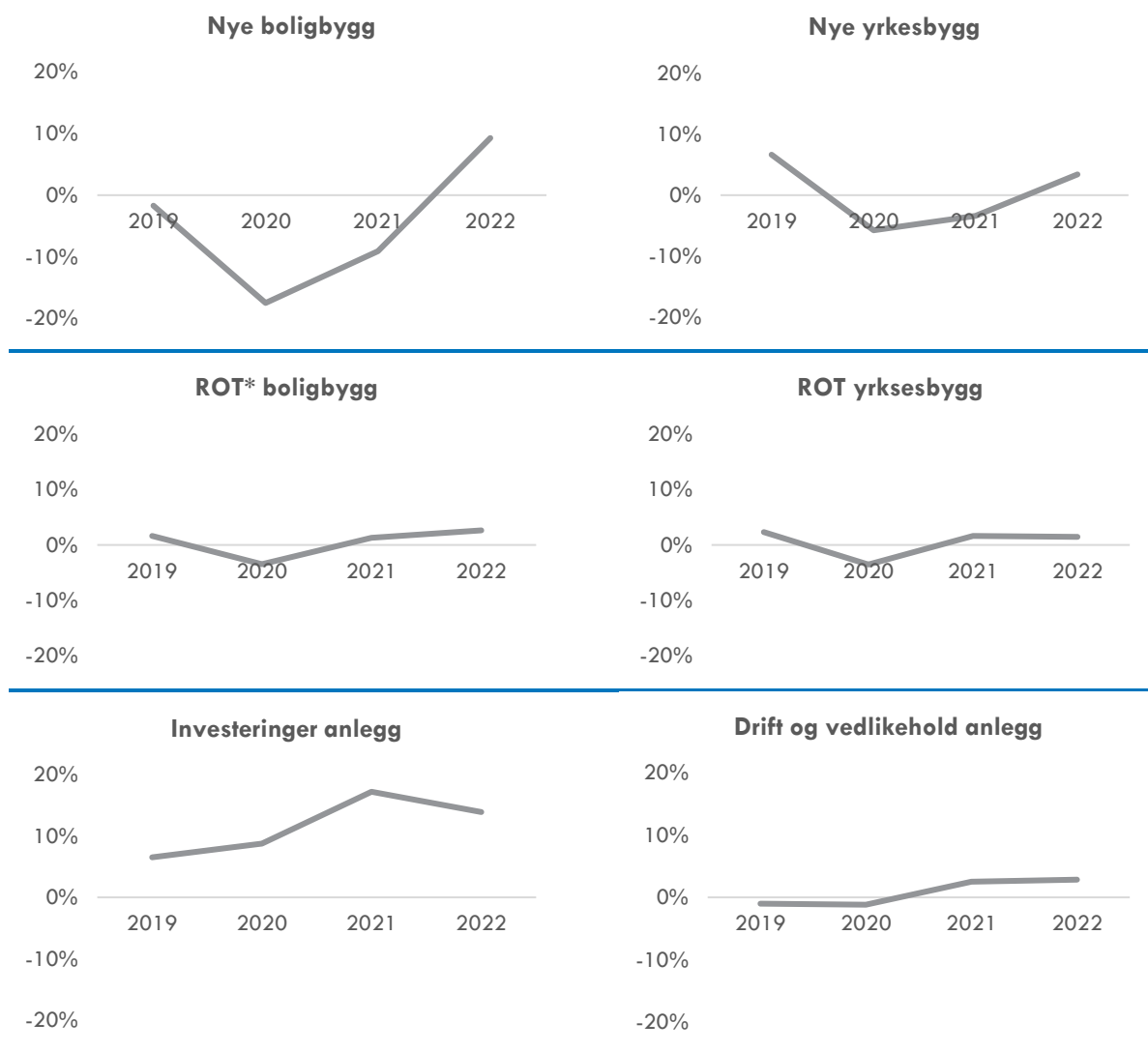
tilbyggsmarkedet (ROT). ROT-markedet for både bolig- og næringsbygg er forventet å ha en liten nedgang i 2020, før produksjonen igjen øker fra og med 2021.

Ifølge prognosene vil investeringer i anleggsmarkedet fortsette å øke gjennom hele perioden. Produksjonen innen drift og vedlikehold i anleggsmarkedet er forventet å ha en reduksjon i 2020 tilsvarende som i 2019, før de er forventet å øke frem mot 2022.

Oppsummert er det tydelig at den forventede nedgangen i bygge- og anleggsmarkedet i hovedsak vil være drevet av en nedgang i bygging av bolig- og yrkesbygg. Nedgangen i dette segmentet blir til en viss grad kompensert av en vekst i anleggsmarkedet, og da særlig innen investeringer. Samlet sett fører

dette til at markedet som helhet kun opplever en moderat nedgang i 2020, og en vekst i årene 2021 og 2022.

Figur 2-2: Prognoser for prosentvis årlig produksjonsverdi i ulike segmenter av bygge- og anleggsmarkedet



Kilde: Prognosesenteret 2020

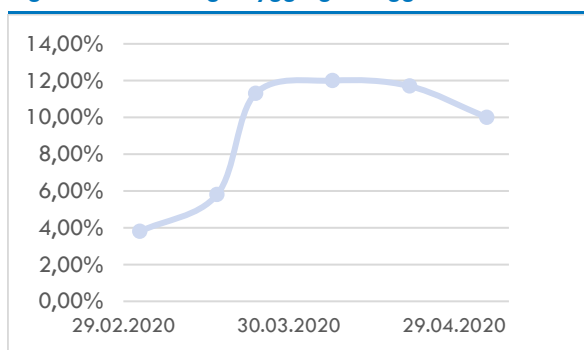
*) ROT: Renovering, Oppussing Tilbygg

3. Erfaringer med prosjektfremdrift etter 12. mars 2020

Informasjonen innhentet i intervjuer med markedsaktører i bygge- og anleggsnæringen bekrefter at den umiddelbare effekt av tiltakene i mars var et fall i produksjonen, men at man deretter stort sett har funnet løsninger slik at produksjon og fremdrift nå er tilnærmet normal.

Før krisen satte inn tidlig i mars var den norske bygge- og anleggsnæringen nær kapasitetsgrensen. Import av arbeidskraft bidro betydelig til bransjens samlede kapasitet. Andelen arbeidsledige innenfor bygge og anleggsnæringen var ved inngangen til mars 3,4 prosent ifølge NAV. I figuren nedenfor angir vi hvordan ledighet har utviklet seg i den påfølgende perioden.²

Figur 3-1 Helt ledige bygg og anlegg



Kilde NAV

3.1 Produksjon og fremdrift

NHOs medlemsundersøkelse indikerer 20 prosent lavere aktivitet i april sammenlignet med situasjonen før 12. mars 2020. Tilbakemeldingene i intervjuer kan imidlertid tyde på at aktivitetsnivået nå tar seg opp. Det rapporteres at åtte uker etter innføring av smitteverntiltak så er fremdriften på prosjekter i relativt liten grad påvirket. De fleste intervjuobjektene forteller imidlertid om problemer umiddelbart etter innføringen av restriksjoner 12. mars. Rapporterte fall i bemanning og forsinket fremdrift i starten av perioden varierer fra 10 prosent og opp mot 50 prosent.³ Det umiddelbare fall i produksjon skyldes:

- Krav til smitteverntiltak på bygge-/anleggsplassene
- Utenlandsk nøkkelpersonell hindret i å reise inn
- Utenlandsk personell forlot Norge i den første usikre fasen fordi de fryktet restriksjoner som hindret hjemreise på senere tidspunkt
- Karantenekrav, herunder tilbakevirkende kraft for de som hadde vært på utenlandsreise
- Stengte skoler og barnehager medførte økt omfang av omsorgspermisjon og fravær

Det er ingen intervjuobjekter som rapporterer særlig effekt av at medarbeidere er fraværende på grunn av egen sykdom og/eller omsorg for syke.

Det rapporteres at bransjen har funnet gode løsninger på å overholde smitteverntiltak ved utstrakt bruk av hjemmekontor der det er mulig, forskjøvet arbeidstid som reduserer trengsel og nærhet i garderober og kantine (f.eks. arbeidstiden starter 07:00 for en gruppe, 07:30 for annen gruppe osv) samt opplegg for å holde fysisk avstand og hygienetiltak.

Kjøpere av bygg- og anleggstjenester (OBOS, NBBL, Statsbygg, Statens vegvesen) bekrefter dette bildet. Det synes som om produksjonen har tatt seg opp etter det første fallet. Mange faktorer påvirker imidlertid prosjektfremdrift og noen prosjekter ligger etter planen, men det er bare unntaksvis at smitteverntiltak fremholdes som årsak til forsinkelser.

Ifølge én informant er det fortsatt store forsinkelser for prosjekter av type innvendig rehabilitering i borettslag/sameier. Slikt arbeid er vanskeligere å kombinere med smittevernskrav og mange slike prosjekter er forsinket eller utsatt.

Nøkkelpersoner kan videre medføre stopp i fremdrift for bygge- og anleggsprosjekter (heis ventilasjonsanlegg osv.). Det rapporteres om noen problemer, men det store bildet er at dette har gått overraskende bra. Noen prosjekter med mange spesialleveranser (for eksempel lab-utstyr til bygging av universitet) har imidlertid noe mer forsinkelse.

Utenlandsk arbeidskraft må i karantene ved innreise til Norge.⁴ På den ene side har det medført at færre utenlandske arbeidere har kommet til Norge etter 12. mars. På den annen side leder det til at færre arbeidere har forlatt Norge i samme periode.

² Kilde: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/flere-statistikkomrader/relatert-informasjon/ukentlig-statistikk-over-arbeidsledige>

³ Angivelsen av prosentvise forsinkelser er basert på informasjon i intervjuene. Forsinkelse er ikke nødvendigvis

definert på samme måte av respondentene og prosentvise forsinkelser må derfor tolkes med varsomhet.

⁴ Norden er unntak, Personer som i arbeidsforhold reiser mellom bolig og arbeidssted, og i den forbindelse krysser grensene mellom Norge, Sverige og Finland, er unntatt fra karantene når de reiser til og fra arbeid

Totaleffekten er så langt nøytral. Intervjuobjektene rapporterer at «det jevner seg ut»). Det må forventes at dette kan medføre problemer der det er behov for spisskompetanse fra utlandet, men intervjuobjekter rapporterer at det bare i begrenset grad har medført forsinkelser.

Det har vært vanskelig å få et fullstendig bilde av hvordan produksjonen på byggeplasser i Norge for utenlandske entreprenører som opererer i Norge har blitt rammet. På den ene side oppgir noen at prosjekter har stoppet opp, på den annen side tyder vår begrensede førstehånds-informasjon på at effekten for de utenlandske aktørene ikke er ulik effekten på norske aktører. Det vil si fall i produksjonen ved start på restriksjonsperioden, og deretter at situasjonen har normalisert seg.

3.2 Barrierer

Intervjuobjektene forteller at de klarer å opprettholde fremdrift og samtidig etterleve smittevernråd på bygge- og anleggsplasser. Noen rapporterer at de forventer fall i produktivitet som følge av dette, mens andre mener at smitteverntiltakene ikke får noen negativ effekt. Basert på erfaringene i perioden etter 12. mars, så er det imidlertid noen problemområder som peker seg ut:

- Innenlandske restriksjoner
- Redusert tilgang på utenlandsk arbeidskraft
- Leveranser av spesialmateriell
- Vedlikehold i utlandet

3.2.1 Innenlandske restriksjoner

Særlig «søringkarantene» blir av intervjuobjekter trukket frem som tiltak som hadde negativ effekt for anleggsnæringen. Det reduserte fremdrift på prosjekter i de aktuelle kommuner og det ga redusert mobilitet for arbeidstakere som pendler til/ fra Nord-Norge. Forskjeller i tiltak innenlands kan altså i seg selv medføre redusert kapasitet.

3.2.2 Redusert tilgang på utenlandsk arbeidskraft

Erfaringen så langt er at redusert tilstrømming av arbeidskraft fra utlandet i stor grad oppveies av at de som allerede er i Norge ikke reiser ut. Det er imidlertid et spørsmål om denne situasjonen kan vedvare.

Utenlandske arbeidere som var i Norge 12. mars har, som hovedregel, forblitt i Norge. Det betyr at de har tilbrakt to måneder i Norge etter innføring av tiltak. Mange av disse hadde allerede oppholdt seg i Norge i en viss tid. Samlet opphold på mer enn tre måneder

er ikke uvanlig. Disse personene har følgelig vært vekk fra hjemstedet i en lang periode, og det forventes at flere etter hvert vil ønske å reise hjem.⁵ Det er ikke opplagt at det kommer erstatningspersonell til Norge når disse reiser. Dette kan imidlertid tas høyde for i forbindelse med prosjektfremdriften, og der det kommer erstatningspersonell så kan nødvendig karanteneperiode legges inn i planen. Effekten på fremdriften i norske bygge- og anleggsprosjekter behøver derfor ikke bli stor, men det er usikkert og vil avhenge av detaljutføring i karanteneregler fremover.

3.2.3 Leveranser av spesialmateriell

Mange bygge- og anleggsprosjekter er avhengig av visse utstysleveranser og komponenter som leveres fra utlandet. Det kan eksempelvis være tekniske innretninger som heis eller ventilasjonsutstyr, baderomskabiner, eller bygningselementer i massivtre som produseres i utlandet. Ofte medfører forsinket leveranse av slike komponenter at fremdrift i bygge-/anleggsprosjektet stopper opp.

I intervjuene fremholdes det at dette potensielt er et betydelig problem, men at hovedregelen så langt er at man finner løsninger, og at denne type problemer «merkelig nok» ikke har forsinket prosjekter.⁶

3.2.4 Vedlikehold i utlandet

Bygggenæringens landsforening rapporterer at flere av deres medlemmer er bekymret for planlagt vedlikehold på maskiner. Slikt vedlikehold gjennomføres typisk av produsenten som befinner seg i et annet land. Karantenekrav vanskeliggjør slikt vedlikehold.

⁵ Det er i tillegg eksempler på Covid-19-sykdom i nær familie i hjemlandet. Å avstå fra å reise hjem er åpenbart en stor personlig belastning for de det gjelder

⁶ Det finnes imidlertid unntak: blant annet bygging av laboratorier på NMBU der forsinkede leveranser fra utlandet har medført betydelig redusert fremdrift.

4. Markedsaktørenes forventninger for de kommende 18 månedene

Aktørene forventer å kunne opprettholde kapasitet tilnærmet uendret igjennom en lengre periode med smitteverntiltak. Det vil imidlertid avhenge av hvor inngripende tiltakene er. På etterspørselssiden forventes det ikke reduserte statlige innkjøp, men ut over det er det stor usikkerhet. Det gjelder både etterspørsel etter private bygg (bolig og næring) samt etterspørsel fra kommunal sektor.

4.1 Etterspørselssiden

Prognosesenteret anslår at samlet aktivitet innenfor bygg og anlegg vil falle med 4,4 prosent i 2020 og deretter vokse med 2,2 prosent i 2021. Fallet synes i hovedsak å være etterspørselsdrevet.

4.1.1 Private boliger

Som vist i Figur 2-2, forventer Prognosesenteret et markant fall i markedet for private boliger. Summen av fallet i 2020 og 2021 er i størrelsesorden 25 prosent.

Både entreprenører og utbyggere (OBOS, NBBL) rapporterer at boligbygging i stor grad er etterspørselsdrevet. Man er avhengig av å selge en betydelig andel av boligene i et nytt prosjekt før oppstart.

ECON rapporterer 44 prosent fall i nyboligsalget etter 12. mars.⁷ For eksempel er det ikke lagt ut et eneste nytt boligprosjekt i Oslo-området (med flere enn 15 boenheter) siden smitteverntiltakene ble innført. I samme periode i 2018 og 2019 ble det til sammenligning lagt ut henholdsvis 259 og 294 prosjekter i Oslo.

Smitteverntiltak i forbindelse med boligvisninger kan ha bidratt til fallet i omsetning av ny-boliger. I tillegg fremholdes det i intervjuene at fallet i nyboligsalget skyldes økonomisk usikkerhet. Potensielle kjøpere opplever økt risiko for arbeidsledighet og derfor utsetter de boligkjøp..

Husholdningenes etterspørsel etter boliger er en funksjon av arbeidsledighet og fremtidsforventninger. Det påvirker nyboligsalget direkte, og det påvirker prisene på andrehåndsmarkedet. Dersom prisene i andrehåndsmarkedet begynner å falle, vil det ha en

indirekte effekt på nyboligsalget ved at de potensielle kjøpere har et rimeligere alternativ.

De ordinære makroprognosene for utviklingen i arbeidsledigheten, samt husholdningenes disponible inntekt, vil gi gode indikasjoner for hvordan dette delmarkedet utvikler seg fremover. Husholdningenes forventninger og vurdering av usikkerhet kan imidlertid også gi betydelig effekt på boligmarkedet.

Blant aktørene i bransjen er det variasjon i hva de venter seg. Alle synes å mene at markedet vil falle, og ingen har indikert at de forventer mindre fall enn det Prognosesenteret beregner. Noen av intervjuobjektene har indikert at de forventer vesentlig større fall.

4.1.2 Private næringsbygg

Prognosesenteret anslår 5,8 prosent fall i bygging av «yrkesbygg» i 2020 og ytterligere 3,4 prosent fall i 2021. Dette er summen av kjøpt fra privat og offentlig sektor. Siden etterspørsel fra offentlig sektor, særlig staten, ikke forventes å falle, så er det privat sektor som driver dette fallet.

Den økte økonomiske usikkerheten medfører at mange bedrifter vil utsette investeringer. Det kan i seg selv lede til et betydelig, midlertidig, fall i nybyggvirksomheten.

Effektene i markedet for private næringsbygg vil avhenge av i hvilken grad bedriftene reduserer sin virksomhet. Dersom de økonomiske konsekvenser av Covid-19 skulle vise seg å være en nedgangs-konjunktur, medfører det ytterligere fall i etterspørselen etter næringsarealer.

Noen næringer er rammet hardt. Mesteparten av byggevirksomheten knyttet til reiseliv og oljebransjen må forventes å bli utsatt eller kansellert.

I noen av intervjuene ble det videre pekt på betydelige effekter i begrensede geografiske områder, for eksempel:

- Hotellbygging i deler av Nord-Norge (Tromsø) der det i intervjuene rapporteres at det er full stopp i nye prosjekter.
- Oljerelaterte investeringer på Sør-Vestlandet

Ingen intervjuobjekter tallfestet effekten for etterspørsel etter private næringsbygg, men flere ga uttrykk for et ganske pessimistisk syn på de nærmeste årene. Det ble fremhevet at enkelte nisjer kunne

⁷ ECON Nye boliger, Norgesrapport, April 2020

oppleve vekst, og da særlig logistikkbygg tilpasset handel på nettet, men at vekst innenfor slike nisjer ikke vil være i nærheten av å kunne oppveie for fallet etter andre typer bygg.

4.1.3 Bygg og anlegg, kommunal sektor

Det kan ikke utelukkes at det allerede har vært et fall i etterspørsel fra kommunal sektor på grunn av smitteverntiltak som forsinker innkjøpsprosesser. Dette har imidlertid ikke blitt nevnt i noen av intervjuene

Kommunenes sentralforbund har beregnet at den samlede effekt av reduserte inntekter og økte kostnader i 2020 medfører et tap på 5,5 - 6,8 mrd. kroner for fylkene og 12,5 - 19,9 mrd. kroner for kommunene.⁸ Denne tapsberegningen er åpenbart beheftet med usikkerhet.

Statlige tillegsoverføringer vil helt, eller delvis, kompensere for dette tapet. Men siden størrelsen på tapet er usikkert, er det ikke usannsynlig at kommunene vil søke å kutte kostnader eller utsette investeringer der det er mulig for å etablere sikkerhetsmarginer.

Dersom kommuner og fylker iverksetter sparetiltak, så vil typisk vedlikeholdsaktiviteter reduseres. Deretter vil man forsøke å utsette eller kutte investeringer. Begge typer tiltak vil medføre redusert etterspørsel rettet mot bygge- og anleggsektoren.

4.1.4 Bygg og anlegg, staten

Aktørene forventer at staten opprettholder sin etterspørsel etter tjenester fra bygge- og anleggsektoren.

4.2 Tilbudssiden

Bransjen har i stor grad reetablert leveransekapasitet etter den første perioden med betydelige nedstengningseffekter, som vist i kapittel Produksjon og fremdrift 3.1. Det betyr at kapasitet på tilbudssiden i markedet er på tilnærmet samme nivå som før 12. mars. Erfaringen etter åtte uker med smitteverntiltak er imidlertid at regionale karantenekrav leder til at prosjektfremdrift reduseres. Likeledes vil mer dramatiske tiltak med større grad av isolering lede til at bransjen bremses opp. Effekten på tilbudssiden er følgelig kritisk avhengig av pandemiutviklingen med tilhørende smitteverntiltak.

I det følgende vil vi gå gjennom noen funn fra intervjuundersøkelsen som er relevant for aggregert tilbud og tilbudet i de ulike deler av bygge- og anleggsmarkedet.

⁸ <https://www.ks.no/informasjon-om-koronaviruset/kommuneokonomi/okonomiske-korona-tap-i-kommunesektoren/>

4.2.1 Utenlandske aktører

Vår intervjuundersøkelse gir ikke grunnlag for å hevde at de utenlandske aktørene er rammet hardere av Covid-19-tiltak enn de tilsvarende norske aktørene. Innspillene fra både de utenlandske aktørene og deres oppdragsgivere indikerer at effekten av smitteverntiltakene er helt parallell for utenlandske aktører som for norske.

Kapasiteten hos de utenlandske aktørene er delvis holdt oppe av at deres medarbeidere ikke har reist hjem. Det er ikke opplagt at dette kan vedvare. Disse medarbeiderne vil trolig før eller siden ønske å reise hjem. Dersom karantenebestemmelsene er rigide, så kan det ikke utelukkes at det blir kostbart, eller vanskelig å hente erstatningsbemanning. Dette vil imidlertid i stor grad avhenge av praktisk utforming av karantenebestemmelsene.

4.2.2 Mobilitet mellom bygg og anlegg

Anleggsmarkedet vokser, mens byggemarkedet faller. Et åpenbart spørsmål er derfor om ledig kapasitet i byggemarkedet kan anvendes i anleggsprosjekter.

Tilbakemeldingene fra intervjuene er relativt entydig at kapasitet, på kort sikt, bare i begrenset grad er mobil fra bygg til anlegg. Det skyldes ulike kompetanse. Områdene grunnarbeid og betong er typisk anvendelige innenfor begge sektorer og kan relativt direkte overføres til anlegg, mens andre byggfag vanskelig kan overføres på kort sikt. Betong og grunnarbeid utgjør, ifølge våre intervjuobjekter, 20 til 30 prosent av sysselsettingen innenfor bygg.

På lengre sikt kan også andre bygningsarbeidere overføres, men det vil forutsette et element av omskolering og det kan medføre nedbygging av kapasitet innenfor bygg som vi ventelig vil ha behov for når byggeaktivitet tar seg opp igjen.

4.2.3 Mobilitet mellom nye prosjekter og rehabilitering/ vedlikehold

Intervjuobjektene bekrefter at kapasiteten er mobil mellom nye prosjekter på den ene siden og rehabilitering og vedlikehold på den andre siden. I den grad vedlikeholds- og rehabiliterings- prosjekter kan startes opp raskere enn andre prosjekter, så kan dette være en mer effektiv måte å bidra til å opprettholde aktivtetsnivået.

Flere intervjuobjekter indikerer at rehabiliteringsprosjekter ofte er minst like kompliserte som nye prosjekter. Det innebærer en minst like omfattende planleggingsfase, og det er ikke nødvendigvis en mer effektiv måte å få initiert mer aktivitet. Rehabilitering

av høyblokk i regjeringskvartalet ble trukket frem som eksempel.

Flere intervjuobjekter fra entreprenørsiden indikerte også at størrelsen på rehabiliterings-/vedlikeholdsprosjektene er avgjørende for om et slike prosjekter er økonomisk interessante. Noen prosjekter er for små, andre prosjekter er for store.

4.2.4 Risiko

I tillegg til å besvare intervju spørsmålene så ble effekten av økt projektrisiko fremhevet av flere respondenter.

De peker på at det har blitt vanskeligere å inngå kontrakter og å inngå avtaler om risikodeling knyttet til Covid-19. Hvem betaler for kostnadsoverskridelser dersom smittevernkrav leder til at prosesser må utføres på mer kostbare måte?

På andre områder er det etablert konvensjoner om hvilken aktør som bærer risiko. Det er til sammenligning byggherre som normalt bærer risiko forbundet med uforutsatte grunnforhold. Siden det ikke er etablert konvensjoner om Covid-19-risiko, bruker derfor aktørene mye ressurser på å forhandle deling av kostnads-overskridelser på pågående prosjekter.

5. Konklusjoner

Basert på 17 intervjuer med entreprenører, byggherrer og interesseorganisasjoner finner vi at innføringen av smitteverntiltak i mars medførte et fall i aktiviteten innenfor bygge- og anleggsnæringen. Aktivitetsnivået nå (tidlig i mai 2020) er tilbake på tilnærmet på samme nivå som det var før smitteverntiltakene ble innført. Det gjelder også for utenlandske entreprenører, og norske entreprenører som benytter en betydelig andel arbeidskraft fra andre land.

På den ene side har aktørene med stor andel utenlandsk arbeidskraft hatt større utfordringer enn andre deler av næringen, fordi arbeidstagerne som har vært i utlandet må i karantene. På den annen side så har arbeidstagerne som var i Norge da karantebestemmelser ble innført typisk forblitt i Norge. Hvorvidt produksjon og kapasitet opprettholdes i de kommende måneder vil avhenge av smitteverntiltak. Fra intervjuene er det klart at aktørene forventer å stort sett kunne opprettholde kapasitet gitt dagens nivå på tiltak. Det er imidlertid grunn til å tro at utenlandske arbeidstagerne som nå er i Norge etter hvert vil ønske å reise hjem, og at det kan være vanskelig å erstatte disse med nye arbeidere så lenge karantebestemmelser videreføres.

Etterspørselen på anleggssiden forventes å være ganske upåvirket av koronasituasjonen. Det forventes full kapasitetsutnyttelse på anleggssektoren de kommende 18 måneder. Siden kapasitet, ifølge intervjuobjektene, i liten grad er mobil fra bygg til anlegg, tilsier det at det samlede aktivitetsnivået innenfor bygge- og anleggsnæringen i liten grad stimuleres ved å utlyse flere anbud innenfor anlegg.

Innenfor byggsektoren er det betydelig usikkerhet, men intervjuobjektene er samstemte i at det forventes betydelig fall. Utviklingen i boligbygging og bygging av næringsbygg er konjunkturdrevet. Dersom vi får en nedgangskonjunktur vil det derfor ha direkte effekt for byggesektoren. Prognosesenteret har beregnet 17 % fall i 2020 og ytterligere 8 % fall i 2021 i boligbyggingen. Intervjuobjektene forventer fall minst på nivå med Prognosesenterets anslag.

Vedlegg A Intervjuene

Det er gjennomført 17 intervjuer i løpet av en kort prosjektperiode. For å spare tid har intervjuene dels blitt gjennomført på telefonen og dels på e-post.

Alle respondenter har blitt stilt noen hovedspørsmål:

1. Hvordan har tiltakene etter 12. mars påvirket fremdrift og leveransekapasitet i bygg- og anleggsnæringen.
2. Hva er deres forventninger til de kommende 18 måneder, med hensyn til ordresituasjon og kapasitet.

Aktørene på både kjøper og selgersiden har i tillegg blitt spurt om følgende:

3. Er kapasitet mobil mellom bygg og anlegg
4. Er kapasitet mobil mellom nye prosjekter og vedlikehold (og rehabilitering).

I tillegg har respondentene fått tilpassede tilleggsspørsmål der siktemålet har vært å forstå mer om de utenlandske aktørene.

Nedenfor gjengir vi en typisk e-posthenvendelse:

Vi jobber med et hasteprojekt for Finansdepartementet; de ønsker å forstå mer om hvordan Covid-19 treffer bygg og anleggsbransjen. Vi skal levere et notat på mandag førstkommende. Vårt arbeid er i hovedsak en kartlegging for å verdivurdere tilgjengelige analyser ala det de får fra Prognosesenteret gjennom «å snakke med de som har skoene på».

Jeg håper dere kan hjelpe oss å belyse følgende spørsmål – gjerne i form av en telefonsamtale – eller en e-post:

1. *Hvordan vurderer dere kapasitetsutviklingen innenfor bygg og anlegg*

Covid-19, og de ulike tiltakene som har vært innført for å bremse spredningen av Covid-19, har potensielt effekt for kapasiteten i bygg og anlegg. Dette kan for eksempel skyldes:

- *Direkte eller indirekte sykdomseffekter: Medarbeidere settes ut av spill fordi de er syke, eller fordi nær familie er syk slik at de plasseres i karantene.*
 - *Omsorg: Når barnehager og skoler stenges så må potensielt medarbeidere være hjemme for å utføre omsorgsoppgaver.*
 - *Reiserestriksjoner norske arbeidstagere: Bygg og anlegg er delvis basert på ukependlere/ brakkeliv. Koronarestriksjoner kan ha medført at dette ikke er mulig.*
 - *Reiserestriksjoner utenlandske arbeidstagere: Bygg og anlegg er også basert på arbeidstagere fra andre land. Deres bevegelsesfrihet er begrenset, i tillegg til karantenebestemmelser kan det være ytterligere restriksjoner i deres hjemland.*
 - *Utenlandske underleverandører: Prosjekt fremdrift innenfor bygg og anlegg er delvis avhengig av leveranser fra utlandet. I den grad det er hel eller delvis nedstengning i leverandørland så kan det medføre forsinkelser.*
2. *Er kapasitet mobil mellom bygg (der vi betydelig fall er tenkelig) og anlegg (der nivået kanskje opprettholdes)*
 3. *Er kapasitet mobil mellom nye prosjekter (relativt lengre planleggingstid) og vedlikehold (relativt kortere planleggingstid)*
 4. *Hva er deres syn/ erfaring med hvordan utenlandske entreprenører responderer under krisen (logistikkproblemer og/eller endret fokus på det norske markedet)*
 5. *Hva er deres syn på ordresituasjonen innenfor henholdsvis bygg og anlegg – og har dere sett endringer siden 12. mars.*

I vår endelige rapport til Finans så vil det fremgå at vi har innhentet informasjon fra dere, men vi vil sørge for at vi ikke bruker spesifikk informasjon fra dere uten at vi først får en bekreftelse på at det er greit for dere.

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