

Sammendrag:

Lokale næringsøkonomiske virkninger av vegutbygging

Transportøkonomisk institutt har fått i oppdrag av Vegdirektoratet å se nærmere på årsakene til næringsøkonomisk vekst i tre spesifikke vegprosjekter. Disse er Brokelandsheia i Aust-Agder, Trekantsambandet i Sunnhordland og Hitra-forbindelsen i Sør-Trøndelag. Prosjektet inngår i sammenheng med det strategiske instituttprogrammet *Transportinvesteringer og økonomisk vekst* finansiert av Norges forskningsråd.

Vi har valgt ut tre prosjekter der vi på forhånd har sett at trafikkveksten og/eller næringsøkonomiske endringer har vært i overkant av hva som kunne forventes. Vi ønsker å kartlegge hvordan denne veksten har kommet, og hvilken betydning vegen har hatt i dette bildet. Vi ønsker å ta hensyn til kommunale incitamentordninger etc. som kan være med å forklare hvordan veksten har oppstått. Det er viktig å være klar over at vi ikke kan generalisere konklusjoner til å gjelde for alle vegprosjekter på bakgrunn av denne studien. Virkningsmekanismer som i en økonometrisk analyse gjerne ville opptre som spuriøse effekter, eksempelvis kommunal næringspolitikk, vil vi i større grad kunne få grep om i dette arbeidet. I motsetning til aggregerte tidsseriestudier kan vi også avdekke årsaksammenhenger som ikke var kjent på forhånd.

I denne studien har vi benyttet intervjuer som primær datakilde. Videre har vi samlet inn tilgjengelige trafikkdata fra bomselskaper og fergeselskaper. Hovedformålet med intervjuetodikkene har vært å åpne for at årsaksvirkninger som personer med detaljert lokal-kunnskap vil kunne kjenne til, skal avdekkes. Videre blir disse resultatene vurdert ut fra generaliserbarhet og relevans for om disse kan bidra til forbedring av dagens planverktøy for ikke-prissatte konsekvenser hos Statens vegvesen.

Denne studien bærer preg av å være en etteranalyse av spesifikke veginvesteringer. Det er imidlertid noen forskjeller fra de etteranalyser som regelmessig utføres for vegmyndighetene. For det første er ikke alle prosjektene avgrenset til et enkelt identifiserbart vegprosjekt. Videre er vi noe mindre opptatt av trafikkstrømmer enn det som er vanlig i etteranalyser. For det tredje er vi i mindre grad opptatt av å sammenlikne våre funn med opprinnelige nyttekostnadsanalyseberegninger. Det siste er opplagt interessant, men det viser seg vanskelig å samle den nødvendige og korrekte informasjon fra slike plandokumenter uten å ha vært med i planprosessen.

Veginvesteringer kan initiere store forandringer i næringslokalisering, pendling og - på lang sikt - bosetningsmønster. Kommunal arealplanlegging virker samtidig styrende på hvordan denne utviklingen skjer. Kommunal regulering er en nødvendig betingelse for at økonomiske drivkrefter som trekker i retning av relokalisering får virke.

Framvekst av næringsområder nær veger med stor gjennomgangstrafikk synes å være et fellestrekk ved flere større vegprosjekter. Handels- og servicebedrifter tjener på tilgang til gjennomreisende trafikk. I denne undersøkelsen er Fillan på Hitra, Heiane på Stord og Brokelandsheia i Gjerstad av denne typen. Kommuner ser på gjennomgangstrafikken som en viktig kundegruppe som kan gi økte skatteinntekter og flere arbeidsplasser. Det blir gjerne tilrettelagt for etablering av handelsbedrifter fra kommunalt hold.

Etablering av ett handelssenter langs en hovedveg reduserer sjansen for vellykket etablering av tilsvarende sentre i nærheten av dette stedet. Dersom en lengre strekning bygges ut i etapper, vil de områder som først har den nye vegen etablert, ha størst sjanse for å lykkes med å bygge ut et handelsområde. Det er en form for konkurranse mellom kommuner og distrikter om å bygge ut vellykkede næringsarealer.

Bedriftsetablering langs vegen trenger ikke å skyldes vegen i seg selv. Dersom kommunen velger å tilby næringsarealer langs vegen, vil bedriftsetableringer i en kommune komme der, enten vegen er av særlig betydning for bedriften eller ikke. To av informantene ved Brokelandsheia bekreftet at veginfrastruktur var av vesentlig betydning for bedriftens lønnsomhet, men at vegutbedringene lokalt var av langt mindre betydning enn utbygning av E18 i Vestfold og Buskerud for å få ned reisetiden til Oslo og Østlandet. Dette skyldes at vegutbygging i købelastede områder forventes å gi større reduksjon i forventet reisetid.

Veginvesteringer kan føre til forholdsvis omfattende omfordeling mellom tettsteder og kommuner. Disse omfordelingsvirkningene kan i rimelig grad forutsees. Slike prognoser vil bli sikrere dersom kommunenes arealpolitikk tas med i konsekvensutredningen. Når veger bygges ut i ulike byggetrinn, vil rekkefølgen på utbyggingen påvirke hvor næringsutbygginger gjøres. Dersom et handelssenter er etablert ett sted, reduseres mulighetene for etablering av et liknende senter i de omkringliggende områder.

I grisevengde strøk vil etablering av næringsarealer ved vegen kunne skape et kundegrunnlag som gjør det lønnsomt å etablere nye tjenester i området. Sentralisering av næringsaktiviteten til slike områder vil altså kunne skape et mer variert næringsliv lokalt. Dette er en form for positiv eksternalitet i etterspørselen.

Tilgang til en by eller større tettsted vil kunne utløse arbeidsmarkedseffekter, dvs. å gjøre tilgangen til kompetente arbeidstakere større og sikrere for bedriftene. Slikt vil øke næringslivets lønnsomhet, og være eksterne effekter av vegutbyggingen.

Vi har sett på to fergestrekninger i dette prosjektet. Det ene, Trekantsambandet, knytter øysamfunnet nærmere et byområde, mens det andre, Hitra-Frøyaforbindelsen, ikke reduserer reisetiden til byer så mye at disse blir attraktive for daglige reiser. For Trekantsambandet ser det ut til at positive vekstimpulser kan være initiert, mens for Hitra-Frøya ser det ut til at ekstraordinære effekter har vært små. Den positive trafikkutviklingen kan sannsynligvis tilskrives en stadig forbedring av vegnettet og reduksjoner i bompengeneinnkreving. Det har vært en trinnvis utbygging av de tre øyforbindelsene, etterfulgt av avvikling av bompengeneinnkreving. Av relokaliseringsevirkninger synes økt aktivitet i tettstedet Fillan på Hitra å være det mest markante. Felles for disse fergeavløsningsprosjektene er at engangsveksten i trafikken er så stor at det ser ut til at store nyttegevinster er utløst. Fergestrekninger utgjør kanskje en større barriere enn det reisetid og fergebilletter synliggjør. Dette er det forsøkt tatt hensyn til i nyttekostnadsverktøyet ved faktorer på ventetid, men innføring av et ekstra fergeulempetillegg virker rimelig ut fra dette begrensede utvalget. Fergeavløsningen har hatt vesentlig betydning for havbruksnæringen, som har daglige transporter til Oslo med fersk fisk. Denne transporten trenger nå ikke å forholde seg til siste avgang med fergen om kvelden. Dette har gjort arbeidet med skiftordninger etc. mer effektivt. Dette er en effekt som det ikke tas hensyn til i en ordinær nyttekostnadsanalyse.

Havbruksnæringen er en næring som i stor grad er avhengig av effektiv transport over veg av fersk fisk. De fleste selskaper transporterer fisken til Oslo for videre transport sjøvegs. Fergeavløsning har viktige virkninger for havbruksnæringen utover rene besparelser i transportkostnader. Dette er knyttet til økt sikkerhet for at leveransene kommer fram, ved at kansellerte ferger ikke lenger er et problem, men særlig er det viktig at arbeidsrutiner ikke lenger trenger å legges opp slik at kjøretøy når siste ferge hjem om kvelden. Også andre hjørnesteinsbedrifter og sentrale næringer kan ha liknende gevinster

av fergeavløsning. Dette bør da tas med blant ikke-prissatte konsekvenser som et punkt som kan være viktig. Særlig dersom lokal sysselsetting og regionalpolitikk er sentralt, kan disse effektene vektlegges i større grad enn i dag.

For vegmyndighetene er følgende momenter av spesiell betydning som ikke-prissatte konsekvenser.

Kommunal arealplanlegging kan påvirke aktiviteten som skapes rundt en vegstrekning i betydelig grad. Dette viser at de forhandlingsrunder som skjer med berørte kommuner forut for ekspropriasjon og bygging av veger også er en arena for å finne gode løsninger for utbyggingen. Betydningen av den kommunale satsningen kan vanskelig måles i kroner og øre, men vil kunne falle naturlig inn blant ikke-prissatte konsekvenser der ulike alternativer sammenliknes i konsekvensutredningen eller i nyttekostnadsanalysen.

Til slutt har vi en anbefaling til vegmyndighetene å lage, om nødvendig i ettertid, en nyttekostnadsanalyse i EFFEKT av det vegprosjektet som faktisk ble valgt. I enkelte tilfeller vil dette være annerledes enn alle alternativer som ble utredet på forhånd. Gjennom å beregne gode kjørekostnadstall etc. i en slik analyse, har en et godt utgangspunkt for å følge opp vegprosjekter med etteranalyser.