

Sammendrag:

Samferdsel og regional utvikling

Denne rapporten omhandler empiri og teori om regionale virkninger av transporttiltak til bruk i Nasjonal transportplan (NTP). Studier viser at når vegbygging knytter regionsentre sammen med reisetider på inntil 45-50 minutter, kan dette legge til rette for et sterkere servicetilbud og arbeidsmarked som gjør hele regionen mer robust. Hvor sterkt servicetilbudet blir, avhenger av det lokale befolkningsgrunnlaget, men studier viser at en størrelsesorden på 10 000 - 30 000 innbyggere synes tilstrekkelig for å bygge opp et tilbud godt nok for konsolidering og å stoppe handelslekkasjen til nærliggende større byer. Eksportnæringer som industri og reiseliv er i stor grad styrt av internasjonale trender. Et godt vegtilbud har i mindre grad direkte innflytelse på utviklingen, men kan sies å være en nødvendig forutsetning for å modernisere både driftsform og produkttilbud.

Avstandskostnader

Avstandskostnader er et mangslunget begrep som kan gis ulikt innhold, noe gjennomgangen av målsettinger i ulike NTP-er viser. Et langdistanseperspektiv med fokus på transport mellom regioner gir mye ekstra informasjon i tillegg til nyttekostnadsanalyser, hvor korte turer dominerer. På denne bakgrunn er følgende indikatorer for begrepet avstandskostnader forslått:

1. Transportkostnad på utvalgte langdistanse godsruiter
2. Persontransportkostnad på utvalgte langdistanse reiseruiter
3. Tilgjengelighet til sykehus, regionsenter, arbeids-/servicemarked av en viss størrelse

Indikator 1 dekkes av et opplegg utarbeidet av Statens vegvesen. For indikator 2 vil en strukturert kartlegging av flypriser på Internet via et utvalg av relasjoner være en egnet metode (rask og kan gjentas hvert år, priser for utvalgte strekninger er gitt i rapporten). Indikator 3 (tilgjengelighet) drøftes nærmere nedenfor.

Tilgjengelighet

Tilgjengelighet beskriver potensialet for å kunne reise, ikke reiseaktiviteten i seg selv. I et langdistanseperspektiv er lokalisering og transportsystem de sentrale elementene som definerer hvor lett det er for individer å nå destinasjoner ved hjelp av en transportmåte. Destinasjonene har en rekke funksjoner. Ved valg av tilgjengelighetsmål for å illustrere forskjeller mellom regioner er det naturlig å ta utgangspunkt i de funksjoner som oppleves som viktige for folk og næringsliv.

Tilgjengelighet er ikke en stabil tilstand, den endres på flere måter:

1. ved at infrastrukturen endres
2. ved transporttilbudet endres
3. ved at lokalisering endres

Det er en tilbakevirkning fra transportsektoren til lokalisering av funksjoner. Når f eks vegnettet blir bedre, blir det lettere å reise. Dermed kan funksjoner sentraliseres for å realisere stordriftsfordeler og/eller for å få kvalitativt bedre tilbud. Transportinvesteringer trenger derfor ikke automatisk gi bedre tilgjengelighet, men i stedet besparelser /forbedringer i andre sektorer. Dette kan også betraktes som at byrder i form av lenger reiseveg, veltes over på brukerne av disse funksjonene. Viktige funksjoner kan for eksempel være sykehus og skole.

Tilgjengelighet kan måles både som en egenskap ved transportsystemet (hastigheter) eller ved steder (tilbud på stedet, reisetid til funksjoner eller antall arbeidsplasser man rekker innen en viss tid). I denne rapporten er følgende mål illustrert ved hjelp av kart:

- Reisetid til kommuner med henholdsvis minst 9 000 arbeidsplasser og minst 20 000 arbeidsplasser.
- Antall arbeidsplasser innen 1 times reisetid fra bostedskommunen
- Tilgang til videregående skole.
- Reisetid til nærmeste landsdelssenter

En kunne også vurdert reisetid til Oslo fordi byen er landet hovedstad og desidert største by og er en viktig møteplass for myndigheter, organisasjoner og bedrifter. Byen er en port til utlandet og et nav i det nasjonale transportnettet. Muligheter for å gjennomføre et dagsmøte i Oslo vil også kunne en svært relevant indikator. I praksis kan store deler av landet (til og med så langt nord og øst som Mehamn) gjennomføre dagsmøter i Oslo uten overnatting som følge et velutviklet flytilbud.

Transport og regional utvikling

Effekter av store veginvesteringer avhenger av avstandsforhold, tettstedsstruktur og næringsstruktur i berørte regioner. Generelt kan vi si at der avstandsforholdene ligger til rette for det (sammenknytning av regioner innenfor ca 50 min reisetid), og det er et potensial for å utnytte mulighetene (oppbygging av kjøpesenter / servicetilbud og styrking av arbeidsmarkeder som utfyller hverandre), kan vegbygging bidra til å styrke de sammenknyttede regionene. Dersom avstanden til nærmeste store by er tilstrekkelig lang (over 1 time, helst 2 timer), kan en oppnå en konsolidering av regionen som kan motvirke strømmen mot storbyen. Hvor store de sammenknyttede regionene må være er usikkert, men casestudier har funnet effekter for regioner med 10-30 tusen innbyggere. Tilpasningen er imidlertid basert på et relativt høyt mobilitetsnivå.

I blant er potensialet for økt samhandling mellom sammenbundne kommuner/regioner så stort at trafikkøkningen blir uventet sterk. F eks var trafikken gjennom Eiksund-tunnelen i 2008 mer enn dobbelt så stor som trafikken med ferjesambandet før tunnelen ble åpnet. Pendlingen mellom Ørsta/Volda og Ulstein/Hareid har økt betydelig. Pendlingen går begge veger og arbeidsmarkedene ser ut til å bli styrket og utfylle hverandre på samme måte som

mellom Førde og Florø (konjunkturfølsomme arbeidsplasser i privat sektor ved kysten og offentlige arbeidsplasser lenger inne).

Effekten av veginvesteringer er tydelig på lokale/regionale service- og arbeidsmarkeder. For eksportnæringer som er i stor grad styrt av internasjonale trender og konjunkturer og har lange transportavstander, vil lokale vegforbedringer være av mindre betydning. Likevel kan en bedre veg som gir økt sikkerhet, regularitet og fleksibilitet i transportene, være en nødvendig forutsetning for videre satsing og omstilling til mer moderne produksjonsformer som just-in-time produksjon.

Virkninger av vegtiltak er avhengig av det fins et utviklingspotensial, f eks at det finnes godt kvalifisert arbeidskraft, og et ekspansivt næringsliv med ”entreprenurial spirit”. Videre vil virkningene ofte bli større hvis vegnettet er dårlig utbygd i utgangspunktet eller hvis en flaskehals forsvinner.

Mernytte

Begrepet mernytte omhandler virkninger utover den nytte som fanges opp i nyttekostanalyser. Spørsmålet er om regionale virkninger av veginvesteringer er en slik mernytte. I samfunnsøkonomiske analyser er en opptatt av realressurser (goder som har en økonomisk verdi, hva enten de er prissatte eller ei) og om de utnyttes bedre etter investeringen. Kan f eks økt produktivitet oppnås ved bedre utnytting av eksisterende innsatsfaktorer (f eks stordriftsfordeler) utover den rene nytten av sparte tids- og kjørekostnader? Kan ny allokering av ressurser/ innsatsfaktorer dit hvor avkastningen er størst, og/eller økt konkurranse hvor tidligere geografisk skjermet næringsliv blir eksponert for konkurranse fra andre regioner, bidra til økt effektivitet?

Et annet eksempel på mernytte kan være *opsjonsverdi*. Det kan ha en reell verdi å vite at man raskt har mulighet til å få medisinsk behandling eller foreta andre reiser raskt. Begrepet mernytte er omdiskutert og det pågår utstrakt forskning på feltet, blant annet i regi av Samferdselsdepartementet.

Veg

Framføringsusikkerhet i distriktstransporter

Sikre og effektive vareleveranser er viktig i samspillet mellom leverandørbedrift og kunde. En intervjuundersøkelse fra 2009 blant 17 transport- og produksjonsbedrifter i Møre og Romsdal viser at de fleste vareeiere over tid utvikler et samarbeidsforhold til sine transportører. Ved dette oppnås veltilpassede transportløsninger som ivaretar vareeiers betingelser om inntransport av innsatsvarer og uttransport til kunde. Bedriftene bruker også prekvalifisering og søker langvarige relasjoner med transportørene for å oppnå kontinuitet og god forståelse av deres behov ved uforutsette hendelser.

Transportørene bygger ofte opp en fleksibilitetsberedskap i egen organisasjon eller i samarbeid med andre transportører, noe som raskt gjør det mulig å erstatte (omlaste eller reparere) en forsinket eller havarert transport. I tillegg modifiseres kjøretøyene, både for tilpasning til godstypen, men også med tanke på økt fremkommelighet. Tilpasninger kan imidlertid gi kostnadsøkning.

Verdi av pålitelighet og redusert usikkerhet i godstransporter

Pålitelighet og usikkerhet i godstransport er et viktig tema, f.eks. for næringer som fiskeeksport, elektromekanisk industri og møbel. Med tanke på at verdsetting av pålitelighet på sikt skal inngå i nyttekostnadsanalyser er det gjennomført en "stated preference" undersøkelse blant vareeiere og transportører. De ble presentert for valg mellom to faste transporttider, og valg mellom to transportere med ulik sannsynlighetsfordeling for transporttida.

En fant at tids- og pålitelighetsverdiene for transportkjøperne er høyere når verdien av varene er høy, når varene betegnes som tidskritiske, og også når sendingen skal langt. Ved å dele inn sendingene etter varetype, ble det identifisert at enkelte typer varer sendes i mindre sendinger og har høyere tidsverdi i forhold til sendingsstørrelsen enn andre varer.

Resultatene tyder på at vareeierens verdsetting av endringer i transporttid og pålitelighet ikke er ubetydelige og bør inngå i nyttekostnadsanalyser og bør legges til tidsverdiene for kjøretøyene. Ved avløsning av fergesamband kan slike nyttekomponenter være av betydning.

Samfunnsøkonomisk verdi av rassikring

Vegnettet i deler av Norge er utsatt for ras. Slike ras innebærer kostnader blant annet ved at en må kjøre en omveg eller utsette reisen. En studie fra 2008 gjorde beregninger for 7 av de mest rasutsatte fylkene (Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Nordland, Troms og Finnmark).

Kostnadene ved ras kunne variere mellom drøyt 2500 kr/time og opp til over 87 000 kr/time (2008), avhengig av trafikkvolum og omkjøringsmuligheter. Oppsummert viste beregningene at samfunnet kan spare om lag 110 mill. kr årlig ved rassikring (beregningene har relativt stor usikkerhet). Verdien av å unngå opplevd utrygghet ved rasutsatte strekninger er da ikke inkludert, men bør også tas i betraktning. Dette er et forhold som har blitt viet betydelig oppmerksomhet i den offentlige debatten.

Gratis ferjer som regionalt transporttiltak

Ferjer kan utgjøre en betydelig årlig kostnad i distriktstransporter, og riktig prising kan øke samlet økonomisk velferd. En studie fra 2006 analyserte en mulig innføring av gratis ferjesamband i 8 alternativer, fra det å gjøre alle samband gratis, til å gjøre kun de mest trafikksvake samband gratis.

Gratis ferjer på bred front og i relativt trafikktette samband ble ikke regnet som et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak. Det mest lønnsomme alternativet er knyttet til innføring av gratis ferjer i trafikksvake samband med et beskjedent behov for investeringer i ny kapasitet. Med rimelig grad av lønnsomhet kan også noen lange og noe mer trafikktette samband gjøre gratis. Hvor langt man skal gå i retning av å gjøre samtlige ferjesamband gratis, avhenger av hvor mye ressurser man vil bruke. Studien inneholder en meny av resultater som grunnlag for beslutninger om omfang av eventuelle tiltak.

Infrastruktur og langtransportsjåførenes yrkesutøvelse

I tillegg til sjåførenes egen velferd, kan deres arbeidssituasjon påvirke både framføringen av gods, og trafikksikkerheten. TØI gjennomfører et forskningsprosjekt hvis målsetting er å gi noen eksempler på hvordan langtransportsjåførenes arbeidssituasjon påvirkes av vegmyndighetenes tilrettelegging for deres yrkesutøvelse. Når det gjelder infrastrukturens kvalitet, er tre forhold trukket fram:

1. Vegstandardens betydning for trafikksikkerhet blir tillagt vekt, og det ble framhevet at smal veg, mørke tunneler og dårlig vintervedlikehold skaper stress
2. Standarden for drift og vedlikehold burde ta høyde for at godsbil med tungt lastet tilhenger skal kunne trafikker bratte stigninger i det norske vegnettet også på vinterstid
3. Mangel på trygge parkeringsplasser med sanitære fasiliteter, særlig i byene, oppleves som et negativt aspekt

Jernbane

Et godt jernbanetilbud kan bidra til å forstørre arbeidsmarkedsregionen rundt større byer så lenge reisetida holdes under 1 time. I Stockholm har en omfattende jernbaneutbygging trukket flere relativt store byer i en avstand av 10-11 mil fra sentrum inn i pendlingsområdet. Flere avganger, lengre tog og reisetider på under 1 time har gitt en kraftig trafikkøkning. Fordelene ved togpendling er bedre tilpasninger i arbeidsmarkedet, mulighet for å arbeide om bord og hensynet til miljøet og vegkapasiteten.

Også i Norge er det en tendens til økt jernbanebasert pendling, særlig i Osloområdet. I samme periode har det vært en betydelig opprustning av intercitytogtilbudet til Oslo fra Vestfold, Østfold og Mjøsregionen. Det nye pendlingsmønsteret er preget av Oslopendling fra sentrum av de større tettstedene. Pendlingen i intercitytogkorridorene framstår dermed som en urban interaksjon der den yrkesaktive har en urban livsform med bosted nær sentrum av en mellomstor by og arbeidsplass i sentrale deler av Oslo. Effekten av stasjonsnærhet på pendlingsfrekvensene tyder på at intercitytogtilbudet er en viktig del av dette bildet.

Luffart

Det norske flyplassnettet er svært godt utviklet. 40 % av befolkningen har under en halv time reisetid til nærmeste flyplass, 70 % har under en time. Tilgjengeligheten til flyplass er særlig god på Vestlandet og i Nord-Norge. Nærhet til flyplass har en selvstendig effekt på befolkningsutviklingen i kommunene selv om en kontrollerer for kommunenes sentralitet og næringsstruktur. Videre oppgir flyplassbrukere at flyplassen betyr mye for dem - den påvirker deres flytteaktivitet og trivsel. Bedrifter oppgir at de når et større marked, får bedre kontakt med kunder, benytter flyfrakt og investerer mer som følge av nærhet til flyplass.

Kortbanenettet ble anlagt på 1970-tallet. Kontinuerlig vegbygging har kortet ned reisetida mellom mange flyplasser og også gjort stamflyplassene mer tilgjengelige. Etter at konkurranse ble innført i luffarten, gikk prisene ned på stamrutenettet, men de regionale flyplassene har ikke fått tatt del i denne utviklingen. Prisene på regionale flystrekninger reguleres, mens gjennomgangsreiser (f eks Stokmarknes –

Bodø – Oslo) er særlig dyre. Prisforskjellen på stamnettet og regionalnettet har sammen med bedre veger ført til sterk økning i trafikklekkasjen fra de regionale flyplassene, særlig på Osloreiser. Veginvesteringer som Trekantsambandet, Lofast og Nordkapptunnelen har bidratt til overflytting av flypassasjerer fra Stord til Haugesund, fra Svolvær til Evenes og fra Honningsvåg til Alta.

Færre lufthavner, men med lengre rullebaner, vil kunne gi et bedre tilbud i form av økt frekvens, flere direkteruter, større fly, billigere billetter og økt konkurranse. En slik rasjonalisering vil gi en klar samfunnsøkonomisk gevinst og bør sees i sammenheng med forbedret vegnett innenfor rammen av NTP.

Det finnes eksempler på det motsatte: at regionale flyplasser vinner fram på bekostning av stamflyplass. Etter at Eiksundsambandet åpnet er trafikken på Ørsta/Volda lufthavn nær doblet fordi flyplassen i stor grad brukes av reisende til og fra verftsindustrien i Ulstein og Hareid som alternativ til Ålesund lufthavn Vigra. Ørsta/Volda har flere direkteruter til Oslo og regulerte maksimalpriser.