

**Sammendrag:**

# **Distriktsmessige virkninger av statlig innsats innen infrastruktur**

## **Sammenstilling av utredninger**

### **Bakgrunn**

Dette notatet dokumenterer prosjektet ”Sammenstilling av utredninger om distriktpolitiske virkninger av statlig innsats innen infrastruktur”. Prosjektet er en del av ”Effektutredningen”, initiert av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD).

I forbindelse med Effektutredningen har KRD mottatt sammendrag og henvisninger til rapporter fra norske FOU-miljøer om regionale virkninger av statlig innsats innen ulike sektorer. Innenfor politikkområdet Infrastruktur mottok KRD rapporthenvisninger innen følgende underområder: Generell infrastruktur og samferdsel, veg, sjø/havn, luft, jernbane, post, IKT og tele, og energitilførsel. TØI har gjennomgått disse og en del andre relevante utredninger, for å gi en sammenstilling av eksisterende utredninger og kunnskap om distriktpolitiske virkninger av statlig innsats innen hvert av underområdene.

### **Sammenfatningen av utredningene**

I kapittel 3 sammenfatter vi hva utredningene og publikasjonene som er gjennomgått i vedlegget, gir av samlet kunnskap om regionale og distriktsmessige effekter av statlig innsats innenfor hvert av underområdene. Vi forsøker også å gi en oversikt over relevante pågående utredninger og sentral nordisk og annen utenlandsk forskning på området. En hovedhensikt er å gi en oversikt over noen sentrale områder der kunnskapen er mangelfull i forhold til problemstillingene i Effektutredningen, og hva slags forskning som kan gjennomføres for å forbedre kunnskapsgrunnlaget.

### **Generell infrastruktur og samferdsel**

”Generell infrastruktur og samferdsel” er det underområdet under politikkområdet ”Infrastruktur” med størst antall publikasjoner. Publikasjonene tar for seg til dels svært ulike temaer og problemstillinger, og noen har samferdsel kun som et perifert tema. Underområdet omfatter en rekke ulike statlige virkemidler innenfor samferdsel: avgifter, transportstøtteordninger, kjøp av en del transporttjenester mv.

Selv om vi totalt finner mange utredninger på området, er antallet publikasjoner som omhandler de enkelte emnene på området forholdsvis få. I tillegg kommer at

---

*Notatet kan bestilles fra:*

*Transportøkonomisk institutt, Postboks 6110 Etterstad, 0602 Oslo*

*Telefon: 22 57 38 00    Telefax: 22 57 02 90*

utredningene sjelden *eksplisitt* tar opp fordeling av statlig innsats i forhold til geografiske områder eller konsekvenser for regionale tilstandsfaktorer, som befolkningsutvikling og arbeidsmarked, selv om konsekvenser for noen av tilstandsfaktorene til en viss grad kan avledes. Innenfor området får vi hovedsakelig inntrykk av at det er lite robust generell forskningsbasert kunnskap om regionale effekter av statlige tiltak og ordninger. Dette inntrykket får vi også ofte for de andre underområdene, som vi skal se nedenfor.

Ut fra gjennomgangen i vedlegget og oppsummeringen i avsnittet, setter vi opp en del problemstillinger som er relevante for innretningen av Effektutredningen. Listen dekker selvsagt ikke alle relevante og interessante problemstillinger på området; vi har gjort valg med hensikt å illustrere hva som eventuelt kan følges opp forskningsmessig:

- Hvilken konkret nytte har næringslivet i distrikts-Norge av bedre transportinfrastruktur?
- Hva er betydningen av avgiftsnivået på privatbilisme for levekår i distrikts-Norge?
- Hva er betydningen av avgifter på lastebiltransport for konkurranseevnen til eksportbedrifter i distrikt-Norge (og eventuelt for andre rammebetingelser, som de nåværende begrensningene på lastebillengde og -vekt)?

## **Veg**

Utredningene på underområdet "Veg" kan deles inn i før- og etterstudier. Førstudiene vil typisk avgrense sannsynlige virkninger av et tiltak, og resultatene fra analysen skal inngå i en investeringsbeslutning. Disse studiene inngår ofte som en del av konsekvensutredningen av tiltaket. Etterstudier er som regel motivert ut fra at slike studier kan øke den generelle kunnskap om virkningene av tiltak.

For underområdet er det gjennomført en rekke utredninger som er relevante i forhold til Effektutredningen. Mangel på kunnskap er derfor mindre åpenbar her enn for enkelte av de andre underområdene. På bakgrunn av foreliggende utredninger og forskning er det mulig å sette opp enkelte punkter som enten er ukontroversielle, eller der man har relativt robust kunnskap.

- Det er i dag ikke mulig å gi generelle konklusjoner om regionale virkninger av infrastrukturtiltak, men det virker som om det er mulig å avdekke forutsetninger (i form av næringsstruktur, arbeidsmarked eller annet) som gjør at man nærmer seg mer generelle virkemåter.
- Etterstudier er bedre egnet til å gi generell kunnskap enn førstudier.
- Det er vanskelig å skille ut den regionale effekten av infrastrukturinvesteringer fra andre virkninger.

Utvalg av områder som kan behandles i ny forskning:

- En gjennomgang av premisser for prognoser på trafikkutvikling til bruk i førstudier.

- En grundig sammenstilling av eksisterende studier ved hjelp av formelle metoder, med hensikt å trekke ut den kunnskap som allerede er tilgjengelig (såkalt meta-analyse). Dette kan eventuelt gjøres samtidig med ytterligere case-studier, der disse studiene velges ut fra at de skal komplementere de studier som allerede er gjennomført.

### **Sjø og havn**

For underområdet "Sjø og havn" er det et klart behov for ytterligere utredninger. Nytte-kostnadsanalysene på området bærer f.eks. mer preg av å være samfunnsøkonomiske investeringskalkyler enn utredninger av generelle virkninger. Vi foreslår derfor følgende punkter.

- Gjennomføre etterstudier for å kartlegge virkemåte av infrastrukturtiltak innenfor sjø/havn.
- Utarbeide prognoseverktøy for transportutvikling til bruk i nytte-kostnadsanalyser og konsekvensutredninger av slike tiltak.
- Analysere hvordan nytte-kostnadsanalyser bør ivareta de regionale virkninger av infrastrukturtiltak for sjø/havn.

### **Luftfart**

På underområdet "Luftfart" tar ikke overraskende flere av utredningene opp dereguleringen av det norske luftfartsmarkedet og offentlige kjøp av regionale flyrute-tjenester. Den samfunnsmessige nytten av luftfarten er også undersøkt, både nasjonalt og spesielt for kortbanenettet.

Utsagn som foreliggende utredninger og forskning støtter opp om, og som eventuelt kan forfølges i videre forskning:

- Det regionale flyplassnettet er meget godt utbygd i store deler av Norge.
- De regionale flyrutene er viktige for næringslivet og befolkningsutviklingen i de aktuelle områdene. Dermed er de offentlige kjøp av regionale flyrute-tjenester viktige for de aktuelle regioner og distrikter.

Det er forskningsbehov på området knyttet blant annet til:

- Betydningen for næringslivet og befolkningen av flyplasstrukturen i regionene, og analyser av virkninger av endringer i strukturen (sammenslåinger og nedleggelse av flyplasser).
- De regionale konsekvensene av den nåværende innretningen av kjøp av flyruter (dvs. nye analyser av konsekvenser av det statlige kjøp av tjenester).
- Virkninger for de ulike regionene av konkurransen i det norske luftfartsmarkedet (f.eks. brede komparative casestudier).

### **Jernbane**

På dette underområdet er det ingen publikasjoner på den opprinnelige publikasjonslisten, og vi har heller ikke kommet over relevante publikasjoner på dette

området. Forskningsbehov på området kan være knyttet til den distriktsmessige betydningen av den lokale og regionale togtrafikken og til deler av fjerntogstreknin-  
gene (f.eks. Bergensbanen), samt til betydningen for næringslivet i distriktene av  
godstrafikken på jernbanen (f.eks. tømmertransport).

### **Post**

De foreliggende norske undersøkelsene innen "Post" gir forholdsvis lite kunnskap  
om regionale effekter av statlig innsats på området, f.eks. av det statlige kjøp av  
posttjenester eller reguleringen gjennom konsesjonsordningen. Det er særlig  
relativt lite forskningsbasert kunnskap på det empiriske planet. Utredningene ser  
f.eks. ikke dyptgående på den regionale- og distriktsmessige betydningen av å  
oppretholde høy kvalitet på tilbudet av posttjenester over hele landet, og det er kun  
i begrenset grad forsket på betydningen av nedleggelse av postkontor.

### **IKT og tele**

Knyttet til IKT og tele er det relativt lett å finne områder der kunnskapsgrunnlaget  
av relevans for Effektutredningen kan forbedres. En kan f.eks. undersøke virkninger  
i forhold til distriktpolitiske mål av utbygging av ny infrastruktur på området (nye  
generasjoner mobilnett, bredbåndsnett m.m.), eller omvendt: analysere virkninger  
av *ikke* å bygge ut slik infrastruktur i distriktene. Undersøkelser kan bl.a. si noe om  
ønskeligheten av statlige subsidier ved slike utbygginger. Det kan også være  
interessant å studere regionale konsekvenser av dereguleringen og den økte  
markedsorientering innenfor telesektoren.

### **Energitilførsel**

At store kraftutbygginger gir direkte og indirekte virkninger i "kraftkommunene" i  
utbyggingsperioden, er det liten tvil om. Det er større usikkerhet om de langsiktige  
konsekvensene. Det kan dermed være spesielt interessant å gjøre analyser av de  
langsiktige virkningene av utbyggingene i de berørte kommunene. Det kan også  
være hensiktsmessig å få utviklet metodikken for førundersøkelser av ringvirkninger  
av utbygginger, og denne bør være konsistent med tilsvarende metodikk for de  
andre infrastrukturområdene vi har sett på.

### **Utenlandsk litteratur**

Vi ser også kort på svensk og dansk forskning knyttet til regional utvikling og  
samferdsel. Vi gir en oversikt noen sentrale institusjoner og hovedprosjekter. I  
tillegg ser vi på en del viktige utenlandske publikasjoner.

### **Metoder**

Metoder er til dels diskutert under oppsummeringen av de enkelte underområdene.  
En grundig vurdering av metodene i de enkelte utredningene har det ikke vært  
ressurser til i dette prosjektet. Selv om vi har valgt ikke å gå inngående inn på  
metodebeskrivelsen i de enkelte gjennomgåelsene i vedlegget, er metodebruk i de

fleste tilfeller kort omtalt. Vi viser også til publikasjoner vi har gjennomgått der metoder diskuteres spesielt.

Det som først og fremst mangler er de empiriske undersøkelsene som kan gi generell kunnskap, særlig etterundersøkelser. Etterundersøkelsene kan gi kunnskap som kan brukes til f.eks. å evaluere forutsetningene og forbedre metoder for konsekvensanalyser og nytte-kostnadsanalyser.