

Sammendrag:

Transportinfrastruktur som veien til bærekraftige regioner

TØI rapport 1346/2014

Forfatter(e): Frants Gundersen og Jørgen Aarbaug
Oslo 2014, 65 sider

Forbedring av transportinfrastrukturen medfører reduserte avstandsuremper. I hovedsak gjør dette at flere får tilgang til større arbeidsmarked og tjenestetilbud. Fra et nasjonalt økonomisk perspektiv er dette positivt. For de ulike regionene som blir berørt kan det både være positivt og negativt. Dette vil avhenge av lokale forhold. Det argumenteres for at arbeidsmarkeder under 8-10 000 sysselsatte fungerer dårligere enn større arbeidsmarkeder, mens det er små forskjeller på arbeidsmarkeder over denne størrelsen mht utvalgte funksjoner.

Bo- og arbeidsmarkedsregioner

Definisjonen av arbeidsmarkeder tar utgangspunkt i bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) slik de er definert i Gundersen og Juvkam (2013). Vi gjør en vurdering av BA-regionenes egnethet for denne typen analyser. Samtidig gjør vi en analyse av om det finnes kvalitative forskjeller på arbeidsmarkeder med hensyn til størrelse. En utvidelse av ett arbeidsmarked må jo nødvendigvis medføre en tilsvarende reduksjon av ett annet, så lenge arbeidsmarkedene ikke slås helt sammen. En slik omfordeling av sysselsatte kan være et null-sum-spill og dermed vanskelig å forsvare ut fra utvidelse av arbeidsmarkedet som argument¹. Imidlertid vil det være interessant hvis endringen av størrelsen på arbeidsmarkedene medførte kvalitative endringer. Da vil en eventuelt kunne argumentere med økt konkurransekraft for samfunnet som helhet hvis endringen av arbeidsmarkedsstørrelse medførte funksjonell forbedring av arbeidsmarkedene totalt sett.

Eksempelstudier

Casene som brukes i denne rapporten gir eksempler på til dels svært ulike prosjekters påvirkning på regional utvikling. Felles for disse er at beregningene for trafikkgrunnlag som ble gjort før prosjektet ble igangsatt, ikke stemmer med observert trafikk i ettertid. I tilfellet Sveabanan undervurderte prognosene faktisk trafikkutvikling, mens prognosene i de fleste andre casene har vist seg å være relativt optimistiske.

¹ Gevinsten internt i arbeidsmarkedet – uavhengig av utvidelsen – kan likevel være tilstede ved bedring av intern integrasjon gjennom lavere kostnader på mer effektiv transport. Men det er altså uavhengig av utvidelsen.

Vi ser også at det ikke er noen entydig effekt på regional utvikling av infrastrukturinvesteringer. Det være seg jernbane eller veginvesteringer. Samtidig er det helt klare fellestrekk. Der hvor avstandene sentrum til sentrum er store, som tilfellet Fatima og Bothniabanan, har de regionale integrasjonseffektene blitt begrensede. Vi ser også at det har blitt begrenset integrasjon mellom Stord-Bømlo og Haugesundsområdet. Alle disse kan i hovedsak forklares med avstand. Reisetiden blir rett og slett for lang fra sentrum til sentrum for dagpendling.

Ser vi på Rv 5 Florø-Førde er avstanden sentrum til sentrum relativt stor for dagpendling, men vi ser likevel at det har blitt betydelig pendling, begge veger. Ser vi på den mellomliggende kommunen Naustdal virker det derimot som det lokale arbeidsmarkedet har blitt svekket, mens det regionale (Florø og Førde) har blitt betydelig bedre. Kommunen har altså havnet mellom to sentrum, delvis i stedet for å danne et eget sentrum.

Svealandsbanan har et viktig budskap; regionale jernbaner kan øke pendlingsområdet til en storby betraktelig. En kan tenke seg at dette henger sammen med økt komfort, som reduserer tidsulempen ved lange reiser, og mulighet til å arbeide underveis på reisen. Samtidig viser Frøidhs (2005) utredning at selv med et slikt godt kollektivtilbud, har bilen store markedsandeler. Særlig når et av endepunktene for reisen ligger utenfor det tettbebygde sentrum. Dette er helt i tråd med forventningen om at en velger reisemidlet med minst ulempe. For at dette skal være kollektivt holder det ikke bare med et raskt og godt kollektivtilbud. Man er også avhengig av at bosteder og arbeidsplasser er sentralt lokalisert rundt knutepunktene. Hvis ikke vil bilreiser være mer attraktivt.

Terskelverdier

Pendling er avtagende med avstand. Det henger sammen med at det er forbundet en ulempe med å reise til jobb. Hvor langt en er villig til å pendle varierer fra region til region. I hovedsak er en villig til å pendle lengst til de største regionene, målt i antall sysselsatte. Ulike terskelverdier benyttes, stort sett i området 45 minutter til 75 minutter. Disse fungerer godt til hvert sitt formål.

Ser vi nærmere på kollektivtransport er det en klar sammenheng mellom økt tetthet, nærhet til knutepunktene og bruk av kollektivtransport og gange. Det virker også å være indikasjoner på at økt komfort medfører økt villighet til å reise lenge med kollektivtransport. Og det er en klar sammenheng mellom høyere frekvens og høyere bruk. Samtidig er det viktig å huske på at andre forklaringsfaktorer, som tilgang på gratis (arbeidsgiverbetalt) parkering på arbeidsplassen kan påvirke kollektivbruken mer enn de kvalitetsavhengige faktorene.

Størrelse og funksjonalitet

Inndelingen i bo- og arbeidsmarkedsregioner skal være et funksjonelt uttrykk for den geografiske koblingen mellom hushold og arbeidsliv (Gundersen og Juvkam 2013). En funksjonell region skiller seg ut med basis i en viss funksjon, virksomhet eller aktivitet. BA-regioner er konstruert med hovedvekt på pendling, avstand og tjenestetilbud slik at regionene i størst mulig grad skal utgjøre egne systemer der hensikten med inndelingen er at den skal fungere som en geografisk byggestein i

analyser. Dette betyr at BA-regionene er avgrenset med en bestemt metodikk som nettopp tar sikte på å etablere disse regionene som funksjonelle enheter, og dermed som hensiktsmessige størrelser i analysearbeid knyttet til f.eks. demografi, arbeidsmarked, infrastruktur, næringsstruktur og tjenesteproduksjon.

Det er ikke gitt at BA-regioner er den ideelle analyseenheten i alle sammenhenger for utredninger om arbeidsmarkedsutvidelser og forbedring av transporttilbud. Minste byggestein i inndelingen er hele kommuner, og grensene for BA-regionene er derfor definert av kommunegrensene. Det vil være områder (deler av kommuner) innenfor BA-regionen som etter metodikken ikke skulle vært med i regionen, og det vil være områder utenfor regionen som skulle vært med – ut fra pendlingstall og reisetid. Imidlertid er inndelingen langt på vei den eneste tilgjengelige inndeling som faktisk definerer arbeidsmarkedene funksjonelt. Den benytter nettopp også mål som er relevant for infrastrukturplanlegging i sin metodikk (pendling og reiseavstand). Så selv om den ikke alltid er ideell, må den kunne karakteriseres som «det beste vi har», og kan for mange praktiske analyser fungere tilfredsstillende.

Det er sammenheng mellom regionstørrelse og funksjonalitet. Utvidelse av et arbeidsmarked vil altså ikke bare medføre en kvantitativ utvidelse som gir tilgang på flere arbeidstakere og større marked (i tillegg til bedre intern integrasjon). En utvidelse kan også medføre at det vil være grunnlag for nye tjenester og nye næringer i regionen. Denne sammenhengen finnes på alle nivåer av arbeidsmarkedsstørrelse, men styrken på sammenhengen varierer.

Samtidig vil arbeidsmarkeder som mister arbeidskraft til større regioner gjennom utvidelse av transporttilbudet kunne oppleve å stå igjen som tapere, også utover det som arbeidskraften representerer i volum ved at det ved en krymping av arbeidsmarkedet ikke er «liv laga» for tilsvarende tjenester og næringer.

Det er ikke mulig å gi en allmenngyldig sammenheng mellom størrelse og funksjonalitet. Enkeltregioner på samme størrelse varierer mye kvalitativt med hensyn til næringsstruktur og eksterne relasjoner (f.eks. avstand til landsdelscenter, kyst eller flyplass).

Imidlertid er det et visst mønster som avtegner seg. Vi har gjennomgått regionene med hensyn til innslag av kompetansenæringer, forretningsmessige tjenester, tjenester rettet mot privathusholdninger, etableringsrater, kulturnæringer og andre kreative næringer, ut fra en antakelse om at disse indikatorene forteller noe kvalitativt om regionene. Det «skjer noe» med regionene når de blir mindre enn 8-10 000 sysselsatte. For disse mindre regionene er det tydelig at størrelsen påvirker hva som finnes av tilbud i regionen, selv om samvariasjonen er avhengig av hvilket fenomen vi ser på. For regioner som er større enn 10 000 sysselsatte er det mindre variasjon i hva som finnes internt i regionen, og det er mindre å tjene kvalitativt på å øke arbeidsmarkedsregionen i størrelse.