

Sammendrag:

Næringslivets nytte av samferdselsinvesteringer

TØI rapport 1328/2014

Forfattere: Jørgen Aarhaug, Wiljar Hansen, Øystein Engebretsen
Oslo 2014 64 sider

Næringslivet har nytte av investeringer i samferdsel. Slike investeringer gir både økt tilgang til arbeidskraft og økt tilgang til markeder. I noen stedbundne næringer vil slike investeringer kunne være en forutsetning for videre drift. Samtidig er det ikke slik at alle samferdselsinvesteringer medfører økonomisk vekst. I alle investeringsprosjektene som diskuteres i denne utredningen har det vært observert trafikkvekst, men de lokale virkningene varierer fra negative til svært positive. Utbedring av samferdselsinfrastruktur er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for bærekraftige og attraktive regioner.

Samvariasjonen mellom samferdselsinvesteringer, befolkningsvekst og vekst i antall arbeidsplasser er klar. Årsakssammenhengene er derimot mindre opplagte. Denne rapporten beskriver sammenhenger mellom samferdselsinvesteringer og ringvirkninger, med særlig vekt på næringslivets nytte, i lys av erfaringer fra norske og internasjonale prosjekt.

I Norge satses det stort på samferdselsinvesteringer, i hovedsak med offentlige midler. Dette motiveres blant annet med ønsket om å utvikle sterkere bo- og arbeidsmarkedsregioner. Samferdselsinvesteringer antas å både gi direkte effekter for de som allerede reiser på en strekning i form av redusert reisetid og mulighet for økt rekkevidde på reisene. Økt rekkevidde kan bety flere muligheter både i form av potensielle servicetilbud og potensielle arbeidsplasser. For næringslivet betyr dette bedre tilgang på arbeidskraft, større muligheter for markedsføring av produkter og for økt tilgang på øvrige innsatsfaktorer.

Økt mulighetsrom kan også bety økt konkurranse. Samferdselsinvesteringer kan føre til at virksomheter som tidligere har hatt betydelige lokale markeder, blir sterkere utsatt fra konkurranse fra større bedrifter innenfor samme bransje som er lokalisert andre steder. Samlet sett kan dette resultere i et mer konkurransedyktig næringsliv, men det vil også generere tapere og vinnere.

Pendling er en viktig indikator på samhandlingen mellom ulike regioner. Sammen med tettstedsstruktur og reisetid inngår pendling i definisjonen av bo- og arbeidsmarkedsregioner. Det er en tydelig sammenheng mellom pendlingsomfang og distansen mellom hjem og arbeid og reisetid.

Ved å bruke pendling som indikator, ser en at effektene av samferdselsinvesteringer er størst der reisetiden mellom potensielle bo- og arbeidssteder reduseres betydelig, innenfor den avstanden store deler av befolkningen er villig til å pendle. Ut fra dette er det en klar forventning om at prosjekter som reduserer reisetiden betydelig mellom to steder, for eksempel ved å erstatte en ferje med en bro eller tunnel, eller en fjellovergang med en tunnel, vil skape økt samhandling mellom de berørte stedene.

Betydelige reisetidsreduksjoner, på det eksisterende vegnettet som reduserer kø og forventede forsinkelser, vil ha tilsvarende forventet effekt. Samferdselsinvesteringer antas derfor å føre til økt integrasjon. I eksemplene vi har sett på i denne rapporten, fra fastlandsforbindelsen til Magerøya i nord, til Storebæltbroa i sør, har dette vært tilfellet, men graden av økt integrasjon er svært ulik. Samtidig er det viktig å trekke fram at reisetid på arbeidsreiser bare forklarer noe av effektene som observeres. Evalueringene viser at næringsstruktur også er en viktig forklaringsvariabel.

Økt integrasjon av bo- og arbeidsmarkeder kan ses som en lokal eller regional effekt. Endrer vi fokus fra befolkningen til næringslivet blir nytteeffektene av samferdselsinvesteringer litt mer komplisert. De direkte effektene framkommer som reduserte transportkostnader som følge av redusert reisetid og økt pålitelighet i transporten. Dette har sammenheng med at ny infrastruktur som regel har høyere standard enn den infrastrukturen det erstatter og at en forventer at «nedetiden» på infrastrukturen reduseres, ved at ferjer erstattes, eller tunneler erstatter rasutsatte strekninger.

De indirekte effektene, som økt produktivitet, er langt vanskeligere å forutse. Hvordan de slår ut vil avhenge av en rekke lokale faktorer, som den generelle næringsstruktur, men også av forhold knyttet til enkeltbedrifter. Hvis transportinfrastrukturen, eller mangelen på transportinfrastruktur er en hindring for videre økonomisk aktivitet, vil det hjelpe å utbedre infrastrukturen. I tilfeller hvor transportinfrastrukturen ikke er det kritiske, kan utfallet av investeringer variere fra økt konkurransekraft til å svekke betingelsene.

På regionalt nivå vil hovedeffekten av forbedret infrastruktur være økt konkurranseeksponering og økt grunnlag for spesialisering. Samtidig er det en utvikling hvor stadig mer av produksjonen er rettet mot globale, snarere enn regionale markeder. I disse tilfellene er det vanskelig å se at forbedret infrastruktur kan slå negativt ut, men her blir spørsmålet til hvilken kostnad man skal foreta eventuelle investeringer. Med dette menes at samfunnets nytte av å ha produksjonsbedrifter som opererer på det globale markedet må ses opp mot samfunnets kostnader ved å legge til rette for at slike bedrifter opererer fra Norge.

God tilgang på arbeidskraft innenfor rimelig pendlingsavstand kan i mange tilfeller være en av faktor som bidrar til økning i arbeidsplasser. Dette innebærer en viss styrking av hypotesen om at regionsforstørring vil kunne gi en vekstimpluls for det lokale næringslivet. Disse sammenhengene bør imidlertid tolkes med varsomhet, siden årsaksretningene og samspillet med andre faktorer krever mer omfattende analyser enn det vi har kunnet gjøre i denne utredningen. Rapporten er basert på en rekke case, dels investeringsprosjekter på planleggingsstadier, eller under bygging og dels prosjekter som er gjennomført og evaluert. De gjennomførte prosjektene viser at utfallet av sammenlignbare investeringer varierer, avhengig av hvilken kontekst de settes inn i. Konteksten er i denne sammenheng forhold som næringsstruktur, geografi, kompetansesammensetning mm.

Poenget med å trekke fram ulike og delvis sammenlignbare utbyggingsprosjekter er å illustrere at det er lett å overforenkle sammenhengen mellom infrastrukturinvesteringer og vekst for næringslivet. Det finns helt opplagte samvariasjoner, det kan observeres både på overordnet nivå og på enkeltprosjektnivå. Sammenhengen mellom infrastrukturinvesteringer og økonomiske ringvirkninger er imidlertid ikke så opplagt at en lett kan forutse utfallet. Investeringer i infrastruktur trenger ikke føre til vekst, det kan like gjerne være at vekst fører til

infrastrukturinvesteringer. Investeringene medfører en økning i mulighetsrommet for stedene som blir berørt, men det vil være opp til det lokale næringslivet om det klarer å nyttiggjøre seg av dette.

Et slående eksempel på ulikt utfall av relativt likartede investeringer er Storebæltforbindelsen sammenlignet med Øresundsforbindelsen. Begge forbindelsene er omtrent like lange, de har en sammenlignbar kostnad, tilsvarende finansieringsform og driftsopplegg (kombinert motorveg og jernbane), men de har helt ulike effekter på de lokale trafikkstrømmene. Forbindelsen over Øresund har ført til at Øresundsregionen er blitt betydelig tettere sammenvevd og at det er etablert et felles bo- og arbeidsmarkedsområde. Storebæltforbindelsen har ikke resultert i en tilsvarende utvikling. Ved begge forbindelsene har den gjennomgående trafikken økt, men i motsetning til Øresund, har det vært lite økning i lokal trafikk over Storebælt. Forklaringen på dette finnes mest sannsynlig i forskjellen mellom byparene Korsør-Nyborg og København-Malmø. Nyborg og Korsør er begge små byer i periferien av sine respektive bo- og arbeidsmarkedsregioner, henholdsvis Fyn og Sjælland, der større byer som Odense og København dominerer. København og Malmø er begge byer i sentrum av sine tradisjonelle regioner.