

Geografisk fordeling og store statlige investeringer

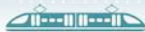
TØI rapport 2030/2024 • Forfattere: Askill Harkjerr Halse, Wiljar Hansen, Frants Gundersen • Oslo 2024 • 66 sider

I denne rapporten drøfter vi hvilken betydning geografiske fordelingsvirkninger har – og potensielt kunne hatt – i beslutningsgrunnlaget for store statlige investeringer. Dette kan også knyttet til målsettingene for distriktpolitikken. Vi viser hvordan tilgjengelighet, for eksempel til arbeidsplasser og tjenester, kan brukes til å tallfeste både eksisterende geografisk ulikhet og fordelingsvirkninger av tiltak på et faglig grunnlag. Videre ser vi på betydningen av geografiske fordelingshensyn i ni tidligere utredninger av store statlige investeringer. Vi finner at slike hensyn i liten grad har en synlig rolle i utredningene, men at de kunne spilt en viktig rolle dersom de hadde blitt behandlet mer systematisk.

Mange store statlige investeringsprosjekter er kjennetegnet ved at nytten er konsentrert i et avgrenset geografisk område. Ønsket om å prioritere dette området kan nettopp være en del av begrunnelsen for at staten velger å finansiere prosjektet, i noen tilfeller også der prosjektet isolert sett er samfunnsøkonomisk ulønnsomt. Oppmerksomheten geografi får i offentlig debatt om politiske prioriteringer tyder også på at slike hensyn blir sett på som viktige. Det synes derfor naturlig å synliggjøre geografisk fordeling som et hensyn i seg selv når en utreder slike prosjekter. Men hvordan?

I denne rapporten undersøker vi hvilken betydning geografiske fordelingsvirkninger har for store statlige investeringer, og drøfter hvordan slike virkninger kan beskrives og bidra til beslutningsgrunnlaget for slike investeringer. Det bør understrekes at dette ikke betyr å inkludere alle eventuelle hensyn som beslutningstakerne tar hensyn til og som kan knyttes til geografiske interesser, for eksempel hensyn til bestemte velgergrupper eller politiske allierte eller et ønske om å spre pengebruken mest mulig utover geografisk. Hensikten er å bidra til at beslutningstakere som er opptatt av geografisk fordeling får et *faglig* grunnlag for å vurdere slike virkninger.

Vi tar her i liten grad stilling til hva som er en ønsket geografisk fordeling av samfunnets ressurser. Vi mener likevel det er relevant å synliggjøre ikke bare hvilke områder som taper og tjener på tiltaket, men også i hvilken grad et tiltak eller en portefølje av tiltak bidrar til å *øke* eller *redusere* den geografiske ulikheten, altså *graden av omfordeling*. Dette vil gi et bedre grunnlag for å avveie geografiske fordelingshensyn i beslutninger, samtidig som det ligger et klart faglig grunnlag bak. En mulig tilnærming til rettferdig fordeling fra politisk filosofi er *tilstrekkelighet* (sufficientarianism), som handler om å maksimere antallet som har tilstrekkelig tilgang på de aktuelle godene.



Geografisk fordeling kan være relevant for store statlige investeringer både når det gjelder (1) valg mellom ulike konsepter eller alternativer for et gitt prosjekt og (2) prioritering mellom ulike prosjekter i en portefølje. I det første tilfellet kan virkningene være på et nokså lokalt eller mer regionalt nivå, avhengig av hvordan konseptene er utformet. I det andre tilfellet vil det regionale perspektivet bli viktigere, ettersom det dreier seg om prioritering mellom prosjekter i ulike deler av landet.

I denne rapporten forsøker vi å besvare følgende spørsmål:

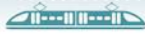
1. Hvordan kan vi måle geografisk ulikhet og distriktsulemper på et faglig grunnlag som er relevant for store statlige investeringer, på tvers av sektorer?
2. I hvilken grad samsvarer dette målet med de virkningene som typisk inngår i en samfunnsøkonomisk analyse?
3. Hvilken rolle spiller endringer i sekundærmarkedene og arealbruk for de geografiske fordelingsvirkningene av ulike tiltak?
4. Hvor stor er den geografiske ulikheten, og hvordan kan denne endres som følge av store statlige investeringer?
5. Hvilken rolle har fordelingsvirkninger generelt og geografisk fordeling spesielt hatt i utredningene (KVU og KS1)?
6. Hvilken rolle kan geografiske fordelingsvirkninger spille i utredningene dersom disse blir behandlet på en mer systematisk måte?

For å besvare disse spørsmålene vil vi kombinere økonomisk teori som vi tilpasser til dette formålet (spørsmål 1-3), kvantitative analyser av geografisk ulikhet (spørsmål 4) og kvalitative analyser av utvalgte case (spørsmål 5 og 6).

For å kunne vise graden av geografisk omfordeling må vi ha kunnskap om den eksisterende geografiske ulikheten. Her er det mange mulige dimensjoner en kunne sett på, men i denne rapporten fokuserer vi på ulikhet i *tilgjengelighet*. Vi viser hvordan tilgjengelighet er et relevant konsept og mål på distriktsulemper, så vel som geografiske fordelingsvirkninger av tiltak som faller inn under statens prosjektmodell. Gjennom tilgjengelighet kan vi måle tilgangen på arbeidsplasser og tjenester og de utfordringene som følger av lav befolkning og store avstander. Tilgjengelighet kan sees på som egenskaper ved et bestemt punkt i geografien, hvor nivået på tilgjengeligheten er tilgangen til mulige destinasjoner som kan nås fra dette punktet.

Tilgjengelighet er relevant på tvers av sektorer. Tilgjengeligheten påvirkes både av tiltak i transportsystemet, ved at avstanden til muligheter på andre lokaliteter i geografien nedkortes, og gjennom lokalisering/etablering av offentlige arbeidsplasser og tjenester. I motsetning til for eksempel brukernytten av et prosjekt, kan tilgjengelighet brukes til å måle både eksisterende ulikhet og fordelingsvirkninger av tiltak.

Under visse forutsetninger fanger endring i tilgjengelighet opp det samme som brukernytten i tradisjonelle samfunnsøkonomiske analyser. I samfunnsøkonomiske analyser benyttes ofte beregningsmetoden «Rule-of-half» som et mål på nytten ved endret tilgjengelighet. I diskrete valgmodeller kan konsumentoverskuddet beregnes gjennom indikatoren «logsum». Logsum er et nytteteoretisk konsistent mål på tilgjengelighet som kan fange endring i arealbruk og attraktivitet og som er kompatibelt med den samfunnsøkonomiske analysen. Andre tilgjengelighetsmål fanger i større grad opp *potensiell* nytte, uavhengig av bruk, og samsvarer i mindre grad med brukernytte. En fordel med tilgjengelighetsmål sammenliknet med mer tekniske mål som Rule-of-half og Logsum er at det kan framstå mer intuitivt for beslutningstakerne og publikum for øvrig.



Utover den brukernytten som inngår i den samfunnsøkonomiske analysen, og som kan fordeles geografisk, kan to ytterligere klasser av nyttevirkinger være relevante for fordelingsvirkningene. Dette gjelder for det første de typene direkte brukernytte som på grunn av metodisk utilstrekkelighet ikke fanges i tradisjonelle samfunnsøkonomiske analyser, slik som effekter som skyldes endring i et områdes attraktivitet og/eller arealbruk. Den andre gruppen er de langsiktige likevekteffektene som skyldes avvik fra perfekt konkurranse i markedene i økonomien, og som gir opphav til det en ofte kaller netto ringvirkninger. Endringer i arealbruk (lokaliseringseffekter) kan være spesielt relevante dersom målet er desentralisert aktivitet og vekst i distriktskommuner.

Når en skal måle tilgjengelighet må en gjøre en del praktiske valg knyttet til for eksempel vektingen av ulike reisemål. Basert på reisetid med bil viser vi hvordan tilgjengeligheten til arbeidsplasser varierer geografisk. Tilgjengeligheten er størst i sentrale områder, men det er også betydelige forskjeller innad i kommuner. SSBs sentralitetsindeks bygger på tilgjengelighet til både arbeidsplasser og tjenester, men selve indeksen kan ikke tolkes direkte som et mål på tilgjengelighet eller ulikhet i denne. Den kan imidlertid brukes til å si noe om hvorvidt et tiltak berører et område med høy eller lav sentralitet. Også sentralitetsindeksen varierer betydelig innad i kommuner.

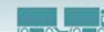
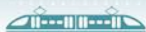
Eksisterende geografisk ulikhet med hensyn til tilgjengelighet og endring i ulikhet ved etablering eller flytting av arbeidsplasser/tjenester gjennom et tiltak kan beregnes ved for eksempel en Gini-indeks. Tre forutsetninger må her på plass. For det første må det velges et relevant analyseområde. For det andre må en velge geografisk oppløsning, i praksis så høy oppløsning som mulig. For det tredje må en være bevisst på hva det er en skal måle. Er det for eksempel skjevhet i tilgjengeligheten til en tjeneste for hele/deler av befolkningen, tilgang til arbeidstakere for næringslivet, tilgang på arbeidsplasser for arbeidsfør befolkning eller type arbeidsplasser? Vi viser at resultatene er svært avhengige av på hvilket geografisk nivå en måler.

En mulig ulempe med Gini-indeksen er at dersom ulikheten i utgangspunktet er stor, vil en økning i tilgjengelighet i områder som har lav tilgjengelighet i utgangspunktet slå lite ut på Gini-indeksen, ettersom denne måler ulikhet langs hele fordelingen. Et alternativ til en Gini-indeks kan være å kun se på endringen i tilgjengelighet i de områdene som har dårligst tilgjengelighet i utgangspunktet, eller definere et minstekrav til tilgjengelighet og se på hvilke områder som ligger under dette, altså graden av tilstrekkelighet (sufficiency).

I de kvalitative analysene har vi sett på følgende prosjekter: *E18 Langangen–Grimstad, Nasjonalmuseet, Arkivverkets sentraldepot og Norsk helsearkiv på Tynset, Transportløsning veg/bane Trondheim–Steinkjer, Norsk Havteknologisenter, E6 Høybukta–Kirkenes, Fremtidig rettsbygning i Bergen, Transportløsning Oslo–Jaren–Gjøvik–Moelv og KVVU veibruksavgift og bompenger*. Tre av disse er samferdselsprosjekter langs en transportkorridor, ett (Høybukta–Kirkenes) er et lokalt vei- og havneprosjekt, tre er byggprosjekter i andre sektorer og ett er et nasjonalt prosjekt (veibruksavgift og bompenger).

I disse analysene har vi vurdert hvilken rolle geografisk fordeling spiller, og kunne ha spilt i det faglige beslutningsgrunnlaget for disse ni prosjektene i form av åtte spørsmål:

- a) Kan målene og begrunnelsen i beslutningsgrunnlaget for prosjektet knyttes til geografiske fordelingsvirkninger?
- b) Er geografisk lokalisering av tiltaket en del av konseptvalget?
- c) Består de foreslåtte konseptene av pakker av tiltak som supplerer hverandre, inkludert andre tiltak enn store investeringer?
- d) Inkluderer KVVU og KS1 en omtale og analyse av fordelingsvirkninger?



- e) Er geografiske fordelingsvirkninger relevante for dette prosjektet, og i så fall på hvilket nivå?
- f) Kan virkningene analyseres og tallfestes, og i så fall hvordan?
- g) Vil noen av de foreslåtte konseptene bidra til å utjevne geografisk ulikhet i tilgjengelighet på porteføljenivå¹?
- h) Kan en slik geografisk utjevning oppnås mer effektivt med andre tiltak som supplerer eller erstatter investeringen?

Jevnt over ser vi lav score på de spørsmålene som handler om hvorvidt fordeling generelt og geografisk fordeling spesielt, har en klar og synlig rolle i utredningene (spørsmål a, b og d), med noen unntak. Det er noe høyere score på de spørsmålene som handler om hvilken rolle geografiske fordelingsvirkninger potensielt kunne ha spilt (spørsmål e, f og g). Dette tyder på at det er et potensiale for å inkludere dette temaet i utredningene på en mer systematisk måte.

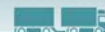
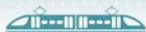
Det er ellers lav score på spørsmålet om konseptene inkluderer andre tiltak enn store investeringer (spørsmål c), men høyere score på spørsmålet om supplerende/andre tiltak vil bidra mer effektivt til å utjevne geografiske forskjeller (spørsmål h). Dersom geografisk fordeling skal gis en viktigere rolle i utredningene, kan det dermed være behov for å i større grad inkludere andre typer tiltak i utredningene, som for eksempel investeringer i *lokal* infrastruktur, styrking av offentlige tjenester og økonomiske støttetiltak. Dersom målet er geografisk omfordeling, vil det for mange av prosjektene trolig være mer effektivt med en kombinasjon av andre tiltak som supplerer eller erstatter den aktuelle investeringen.

To prosjekter som skiller seg litt ut er *Transportløsning Oslo–Jaren–Gjøvik–Moelv* og *Arkivverkets sentraldepot og Norsk helsearkiv på Tynset*. Her har en inkludert konsepter med nokså ulike geografisk profiler, og geografiske fordelingsvirkninger får dermed potensielt større relevans.

I et konkret eksempel basert på caset med Arkivverkets sentraldepot viser vi hvordan lokalisering av dette tiltaket påvirker ulikhet mellom regioner. Vi ser her kun på tilgjengelighet til arbeidsplasser innenfor arkiv, og kun på Tynset og de andre områdene der Arkivverket har virksomhet. Vi finner da at lokalisering til Tynset har en viss utjevnede effekt på ulikheten målt ved Gini-koeffisienten. I og med at tilgjengelighet til slike arbeidsplasser er så mye bedre i Oslo-området, og andre usentrale områder ikke tjener på tiltaket, blir utslaget på ulikheten likevel nokså lite. Dette kan ses på som en illustrasjon av at det skal mye til for å motvirke sentraliseringstendensene. Det kan også brukes som et argument for å bruke andre mål enn Gini-koeffisienten som i større grad fanger opp endringen i områdene med lav tilgjengelighet, i hvert fall når en kun ser på virkningen av ett enkelt prosjekt. Hvis en ser på virkningene av å gjennomføre en portefølje av store statlige investeringer, kan Gini-koeffisienten være et mer relevant mål.

I lys av resultatene våre åpner det seg noen nye prinsipielle spørsmål. For det første, bør geografisk omfordeling få en tydeligere plass i begrunnelsen for store statlige investeringer? Dette avhenger etter vårt syn av prosjektet, men for noen typer prosjekter kan det være hensiktsmessig. Dersom det for eksempel er et prosjekt som en på forhånd har grunn til å tro at vil være lite samfunnsøkonomisk lønnsomt, men der begrunnelsen kan knyttes til geografisk

¹ Med porteføljenivå mener vi her om *prosjektet bidrar til å løfte ett eller flere områder som har lav tilgjengelighet i utgangspunktet*, slik at det å prioritere dette prosjektet vil resultere i en sterkere omfordelingsprofil for porteføljen av store statlige investeringer.



omfordeling, vil det være bedre at en er ærlig om dette i begrunnelsen enn at en viser til andre vikarierende hensyn. Dette vil også gjøre det lettere å vurdere andre alternative virkemidler for å oppnå det samme målet.

For det andre, bør en i større grad utrede konsepter med ulik lokalisering eller på annen måte ulik geografisk profil? Dette kan potensielt gjøre det enda vanskeligere å avgjøre hvilke konsepter som skal inngå enn det allerede er. Her er det vanskelig å gi et klart svar, trolig henger dette sammen med hvor ulike konseptene ellers er med hensyn til forventet kostnad, samfunnsøkonomisk lønnsomhet og måloppnåelse. Dersom et potensielt konsept skiller seg ut i form av ønskete geografiske fordelingsvirkninger i tillegg til andre virkninger, vil det gi ytterligere argumenter for at dette bør inkluderes.

Vi anbefaler at det forskes videre på dette temaet, spesielt når det gjelder empiriske effekter av store statlige investeringer og andre tiltak på lokal og regional utvikling i mindre sentrale områder. Her kunne en for eksempel sett på effekten av tiltak som gratis/billigere ferje og billigere rutefly. Det hadde også vært nyttig med bedre dokumentasjon av hvordan offentlige investeringer har blitt fordelt geografisk, hvordan både kostnader og nytte er fordelt og/eller hvordan forskjeller i reisetider og tilgjengelighet har utviklet seg over tid.