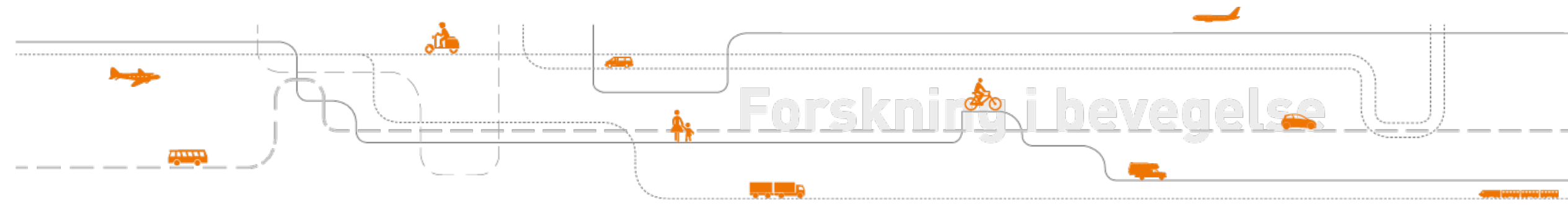


# Geografiske fordelingsvirkninger og store statlige investeringer (foreløpige resultater)

Askill Harkjerr Halse ([ash@toi.no](mailto:ash@toi.no)), Wiljar Hansen og Frants Gundersen  
Forum for Statens prosjektmodell, 20. november 2023



# Innledning

- Fordelingsvirkninger spiller en uklar rolle ved store statlige investeringer
- Andre hensyn enn lønnsomhet trolig avgjørende (Eliasson mfl., 2015; Ydersbond mfl., 2023). Men hvilke?
- Økt politisk konflikt knyttet til sentrum-periferi-sillet og økonomisk ulikhet
  - *Bosetting i distriktene har også et sikkerhetspolitisk aspekt*



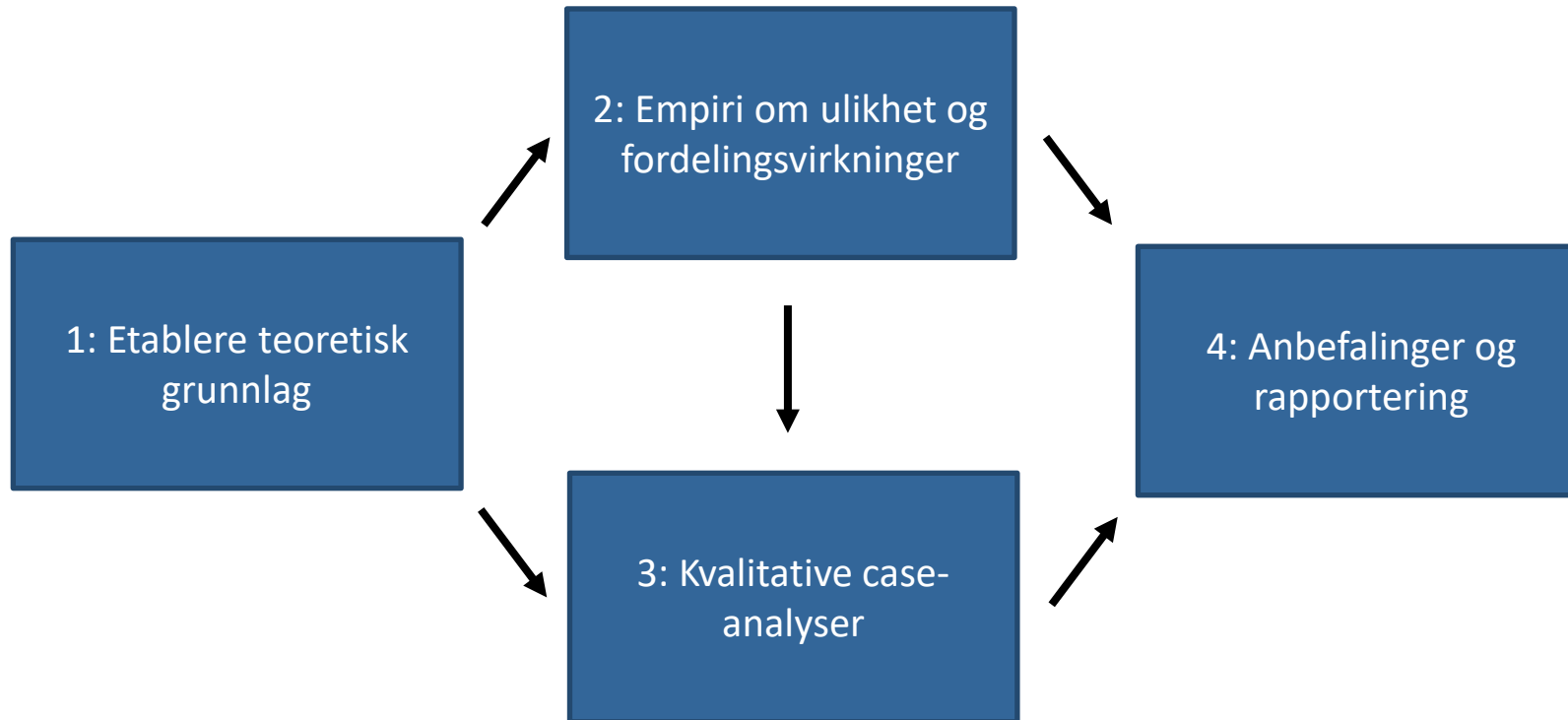
# Formål med prosjektet



## «Hvordan kan geografiske fordelingsvirkninger beskrives i Statens prosjektmodell?»

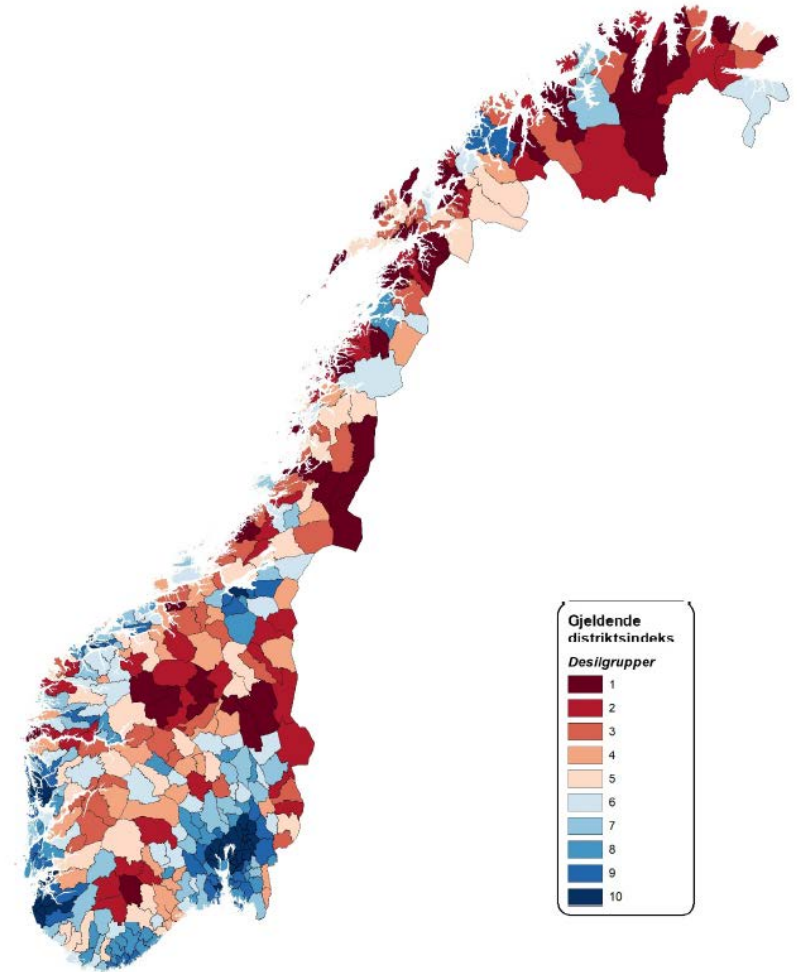
1. Hvilken type ulikhet og hvilke fordelingsvirkninger er særlig relevante?
  - *Samsvarer disse med de virkningene som typisk inngår i den samfunnsøkonomiske analysen?*
2. Hvor stor er den geografiske ulikheten på ulike nivåer og langs ulike dimensjoner, og hva er de geografiske fordelingsvirkningene av offentlige investeringer?
3. Hvordan og hvor grundig beskrives geografiske fordelingsvirkninger i KVU/KS1?
4. I hvilke typer prosjekter er geografiske fordelingsvirkninger særlig relevante, hvordan kan de synliggjøres, og hvordan vil de eventuelt kunne påvirke beslutningene?
  - *Hvordan bør disse virkningene følges opp og evalueres i ettertid?*
5. I hvilken grad kan store statlige investeringer i seg selv utløse geografiske fordelingsvirkninger, og i hvilken grad avhenger dette av at supplerende virkemidler?

# Formål med prosjektet



# Bakgrunn og dagens praksis

- Fordelingsvirkninger skal omtales «der det er relevant» (R-109; DFØ, 2023)
- Kan bidra til mer transparente prioriteringer (Halse 2019)
- Verktøy for visualisering av geografiske fordelingsvirkninger av samferdselsprosjekter (Berg mfl. 2021, Midttømme mfl. 2022)
  
- Høyere ambisjonsnivå i den siste Distriktsmeldinga fra KMD: Øke folketallet i distriktskommunene
- Distriktsindeksen angir målgruppa for distriktspolitikken



# Hva ønsker vi å måle?

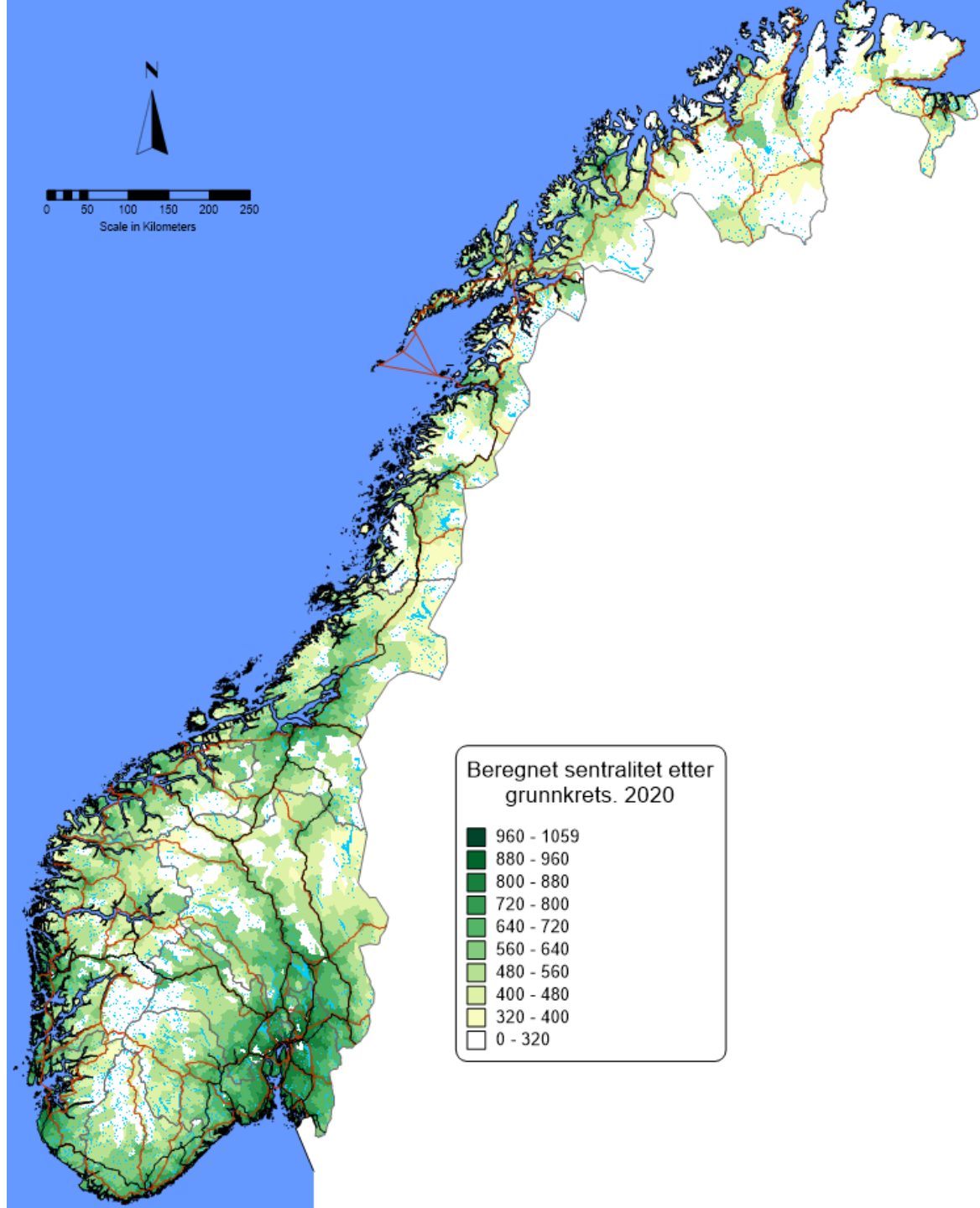
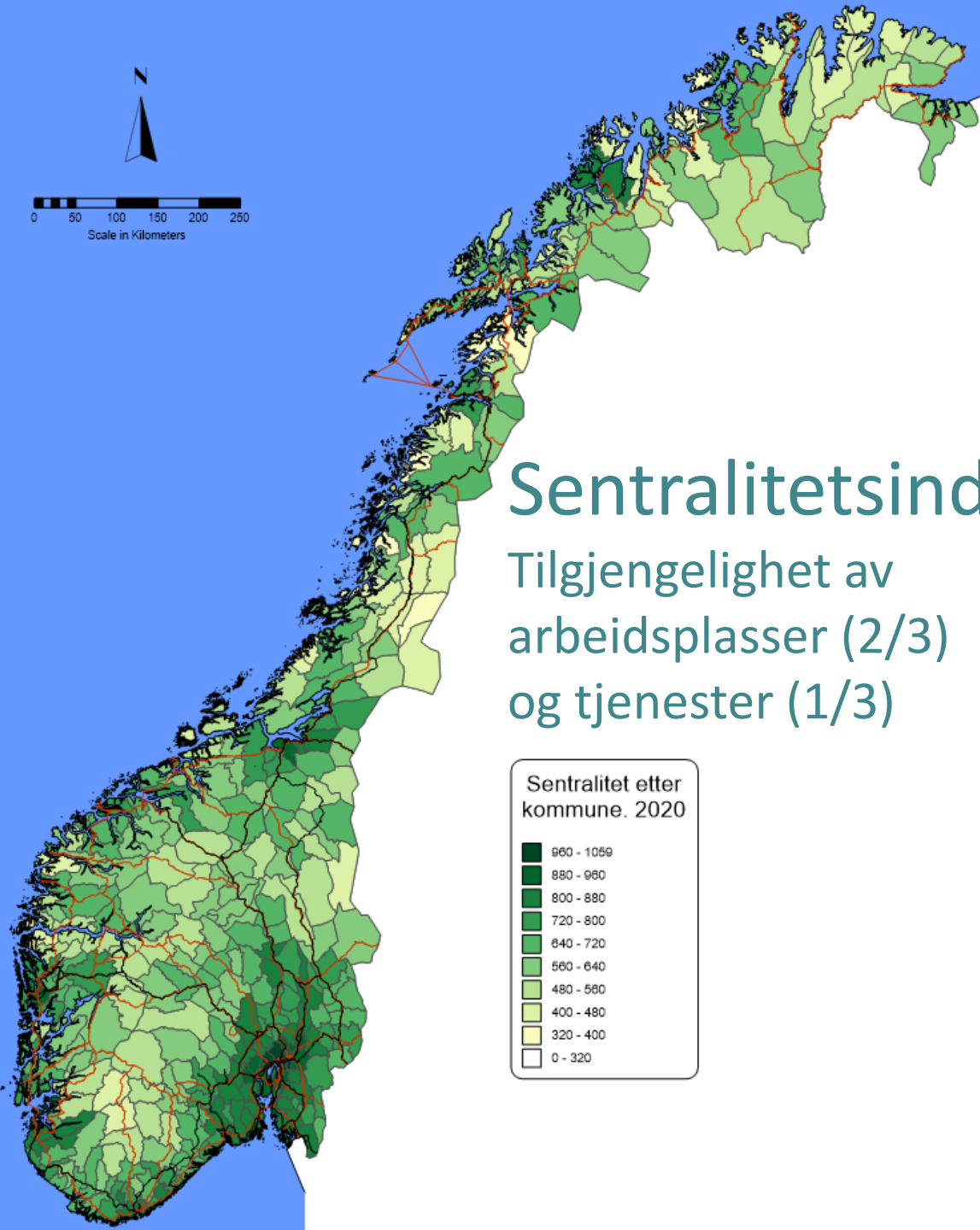
- Mange klassifiseringer er på kommunenivå, f.eks. distrikts- og sentralitetsindeksene
- Storbritannia: Store forskjeller internt i byer og regioner (UK Government, 2022)
- Er det innbyggerne eller området vi vil løfte?

Geografiske fordelingsvirkninger kan være relevante på to ulike nivåer:

1. I valget mellom ulike konsepter for et gitt prosjekt **Lokalt eller regionalt**
2. I valget mellom å investere eller velge nullalternativet (Volden mfl., 2023) og når en prioriterer mellom prosjekter (porteføljestyring) **Regionalt**

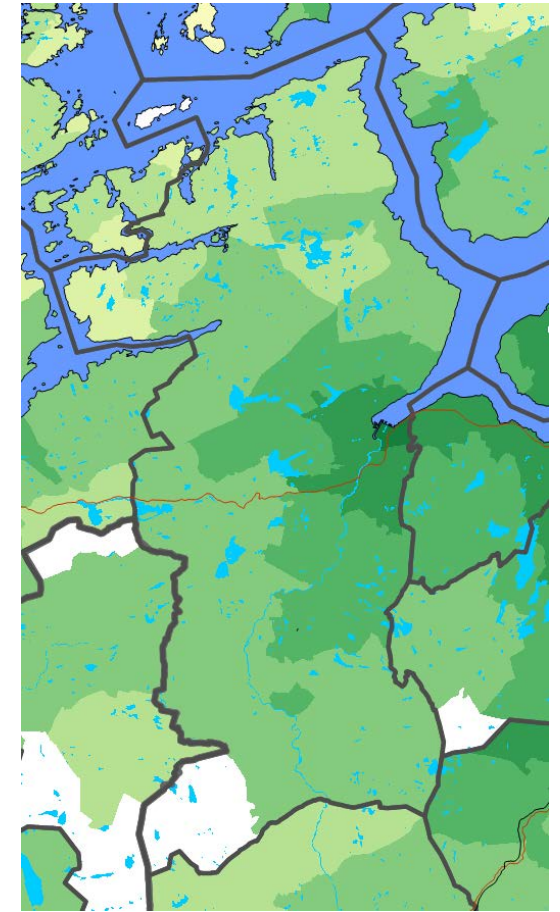
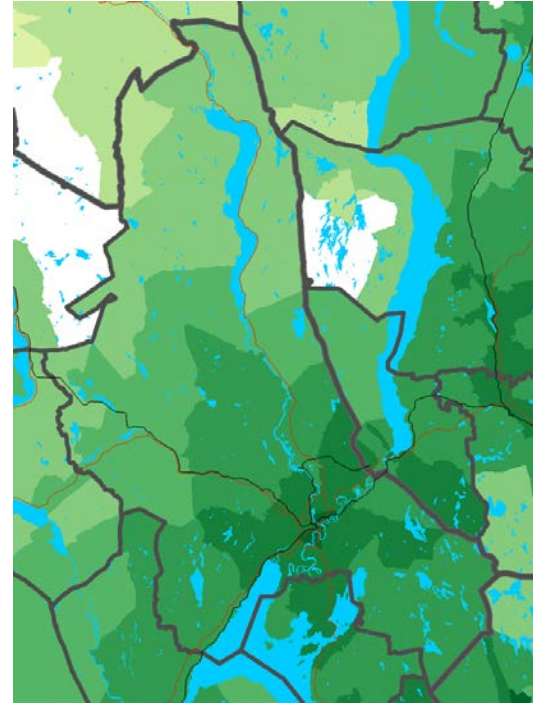
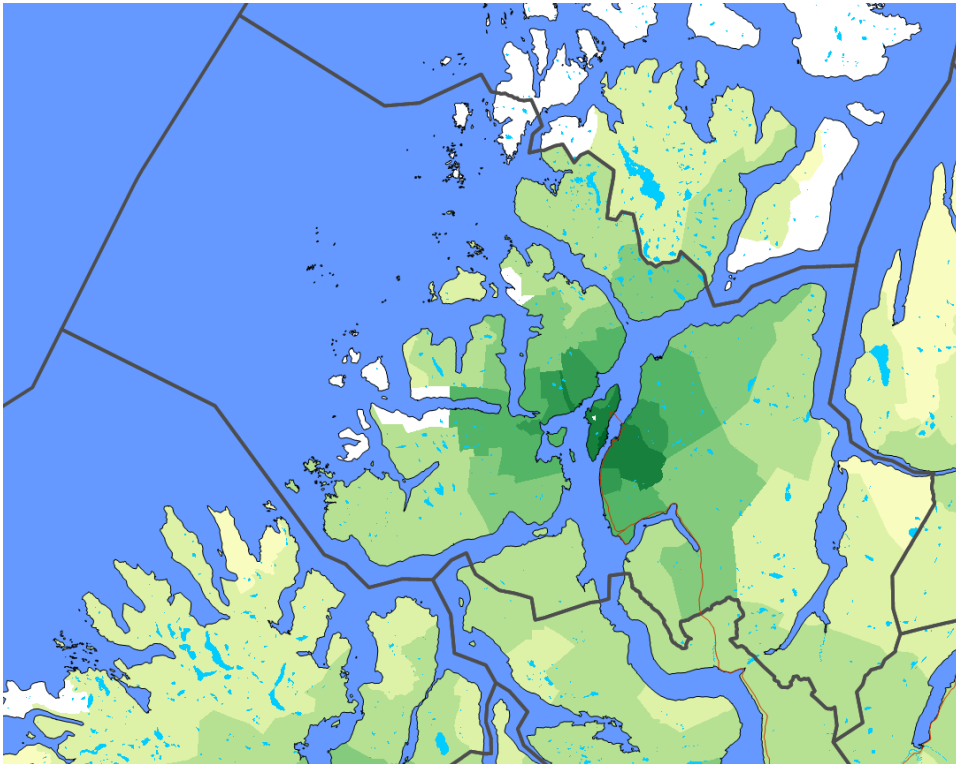
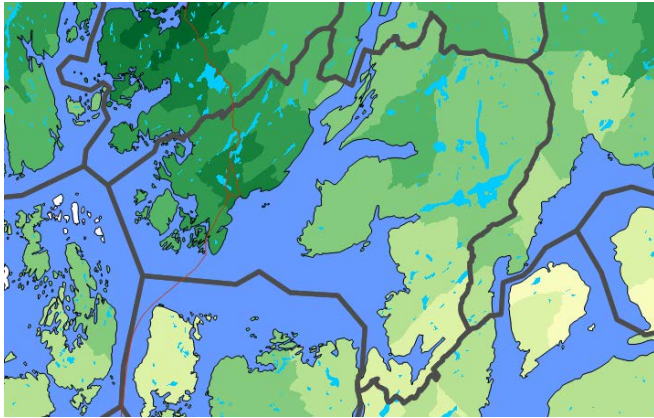
# Tilgjengelighet (accessibility)

- Hvor lett er det for folk å komme seg dit de trenger å være og få tilgang til de tjenestene de trenger eller ønsker
  - *Tilgjengelighet: Potensiale for mulig interaksjon (Hansen 1959)*
  - *Folks mulighet til å nå varer, tjenester og aktiviteter (Litman 2017)*
- Kan brukes både til å måle eksisterende ulikhet og fordelingsvirkninger av tiltak
- Relevant både for samferdselsinvesteringer og andre store statlige investeringer
  - *Bør ta hensyn til kvalitet på de aktuelle tjenestene*
- Samsvarer med trafikanntnytt, gitt noen forutsetninger (Eliasson 2020)
- Også sentralt i litteraturen om regional utvikling og ringvirkninger

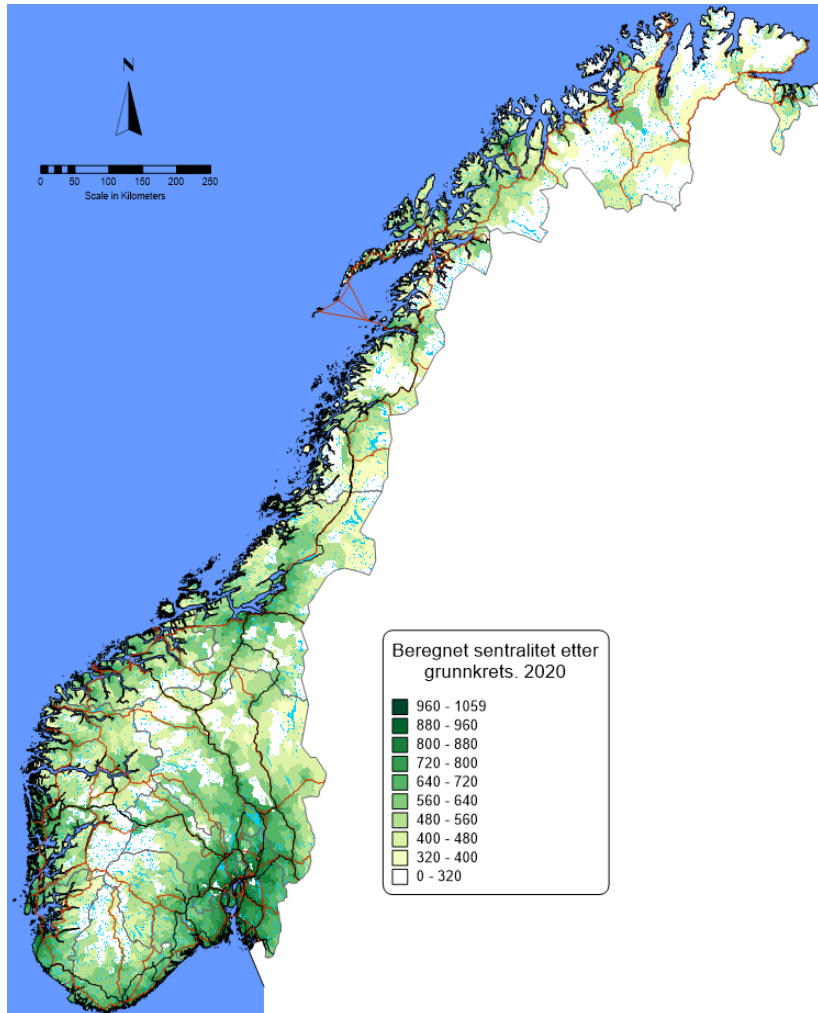




# Sentralitetsindeks innen kommuner



# Tilgjengelighet og ulikhet



- Ulikhet i tilgjengelighet: Gini-koeffisient e.l.
- Må gjøre valg om
  - *Avgrensing av analyseområde (region, hele landet?)*
  - *Geografisk oppløsning (f.eks. grunnkrets)*
- Hva skjer hvis vi flytter tjenester eller arbeidsplasser til områder med lavere tilgjengelighet? (F.eks. flytte NTNU i Trondheim til Hommelvik)
  - *Økt tilgjengelighet lokalt*
  - *Lavere tilgjengelighet i storbyen*
  - *... men også lavere tilgjengelighet i andre omegnskommuner*

# Analyser av case

1. Har målene og begrunnelsen for prosjektet aspekter som kan knyttes til geografiske fordelingsvirkninger?
2. Er geografisk lokalisering av tiltaket en del av konseptvalget?
3. Består de foreslåtte konseptene av pakker av tiltak som supplerer hverandre, inkludert andre tiltak enn store investeringer?
4. Inkluderer KVVU en omtale og analyse av fordelingsvirkninger?
5. Inkluderer KS1 en omtale og analyse av fordelingsvirkninger?
6. Er geografiske fordelingsvirkninger relevante for dette prosjektet?
7. Kan virkningene analyseres og tallfestes?
8. Hvordan vil de geografiske fordelingsvirkningene påvirke en eventuell investeringsbeslutning dersom de blir vektlagt?
9. Kan de ønskete geografiske fordelingsvirkningene oppnås mer effektivt med andre tiltak?

# Utvalg av prosjekter

- E18 Langangen–Grimstad (2009)
- Nasjonalmuseet (2009)
- Transportløsning veg/bane Trondheim–Steinkjer (2012)
- Ocean Space Centre (2013)
- E6 Høybuktmoen–Kirkenes (2016)
- Fremtidig rettsbygning i Bergen (2017)
- Transportløsning Oslo–Jaren–Gjøvik–Moelv (2018)
- KVU veibruksavgift og bompenger trinn 1 (2023)

## KS-rapporter

På denne siden vil du finne en oversikt over ferdige kvalitetssikringsrapporter, med lenke til selve rapporten i de tilfeller der denne er offentlig tilgjengelig. Oversikten er ennå ikke helt komplett. Prosessen knyttet til offentliggjøring av tidligere graderte rapporter (avgradering) er noe tidkrevende, men vår ambisjon er at de aller fleste rapportene etter hvert vil være åpent tilgjengelig på denne siden. Hvis det er en rapport du savner så ta kontakt med oss.

## KS1 Kvalitetssikring av konseptvalg

| Prosjektnavn  | Årstall for rapport | Ansvarlig departement              |
|---|---------------------|------------------------------------|
| <a href="#">Nasjonal skytjeneste</a>  | 2023                | Justis- og beredskapsdepartementet |
| <a href="#">KS1 trinn 1 av «KVU veibruksavgift og bompenger trinn 1»</a>      | 2023                | Samferdselsdepartementet           |
| Erstatning for feltvogn Mercedes-Benz   | 2022                | Forsvarsdepartementet              |
| <a href="#">Troll forskningsstasjon</a>                                       | 2022                | Klima- og miljødepartementet       |
| <a href="#">Modernisering av IKT i utlendingsforvaltningen</a>                | 2022                | Justis- og beredskapsdepartementet |
| Blålys i mobilnettene - fremtidig løsning for nød- og beredskapskommunikasjon | 2021                | Justis- og beredskapsdepartementet |
| <a href="#">Kongsvingerbanen</a>  | 2021                | Samferdselsdepartementet           |
| <a href="#">Hovedbanen Nord</a>   | 2021                | Samferdselsdepartementet           |
| <a href="#">Norges musikkhøgskole</a>   | 2021                | Kunnskapsdepartementet             |
| <a href="#">Behandling av brukt norsk reaktorbrensel</a>                      | 2021                | Nærings- og fiskeridepartementet   |
| <a href="#">NAV: Flere i arbeid - enklere, raskere, bedre</a>                 | 2021                | Arbeids- og sosialdepartementet    |
| <a href="#">Nettdekning langs jernbanen</a>                                   | 2021                | Samferdselsdepartementet           |
| <a href="#">Rv 19 Moss</a>  | 2021                | Samferdselsdepartementet           |
| <a href="#">Godsterminalstruktur i Oslofjordområdet</a>                       | 2020                | Samferdselsdepartementet           |
| <a href="#">Hammerfest lufthavn</a>   | 2020                | Samferdselsdepartementet           |
| <a href="#">Orkdalsregionen</a>   | 2020                | Samferdselsdepartementet           |
| <a href="#">Vegforbindelser øst for Oslo</a>                                  | 2020                | Samferdselsdepartementet           |
| <a href="#">Bergen politihus</a>  | 2020                | Justis- og beredskapsdepartementet |
| <a href="#">Brukervennlige registertjenester</a>                              | 2020                | Nærings- og fiskeridepartementet   |
| <a href="#">Skatteetatens utredning om ny innkreivingsløsning for etaten</a>  | 2020                | Finansdepartementet                |
| <a href="#">Bodø lufthavn</a>   | 2020                | Samferdselsdepartementet           |
| Stridsvognkapasitet i hæren   | 2019                | Forsvarsdepartementet              |
| <a href="#">Trinn 2 fremtidig rettsbygning Bergen</a>                         | 2019                | Justis- og beredskapsdepartementet |
| <a href="#">Nasjonal løsning for kommunal helse- og omsorgstjeneste</a>       | 2018                | Helse- og omsorgsdepartementet     |
| <a href="#">Ocean Space Centre (supplerende analyse)</a>                      | 2018                | Nærings- og fiskeridepartementet   |

# Utvalg av prosjekter

- E18 Langangen–Grimstad (2009)
- Nasjonalmuseet (2009)
- Transportløsning veg/bane Trondheim–Steinkjer (2012)
- Ocean Space Centre (2013)
- E6 Høybukta–Kirkenes (2016)
- Fremtidig rettsbygning i Bergen (2017)
- Transportløsning Oslo–Jaren–Gjøvik–Moelv (2018)
- KVU veibruksavgift og bompenger trinn 1 (2023)

3 «korridorprosjekter»

3 byggprosjekter

1 lokalt havn + vei

1 nasjonalt

# FORELØPIGE RESULTATER

# Inkluderer KVVU og KS1 en omtale og analyse av fordelingsvirkninger?

| Prosjekt                    | Vurdering KVVU     | Vurdering KS1      |
|-----------------------------|--------------------|--------------------|
| Langangen–Grimstad          | I noen grad        | I liten grad       |
| Nasjonalmuseet              | I svært liten grad | I svært liten grad |
| Trondheim–Steinkjer         | I noen grad        | I noen grad        |
| Ocean Space Centre          | I svært liten grad | I svært liten grad |
| Høybukthmoen–Kirkenes       | I liten grad       | I svært liten grad |
| Rettsbygning Bergen         | I liten grad       | I svært liten grad |
| Oslo–Gjøvik                 | I noen grad        | I liten grad       |
| Veibruksavgift og bompenger | I noen grad        | I stor grad        |

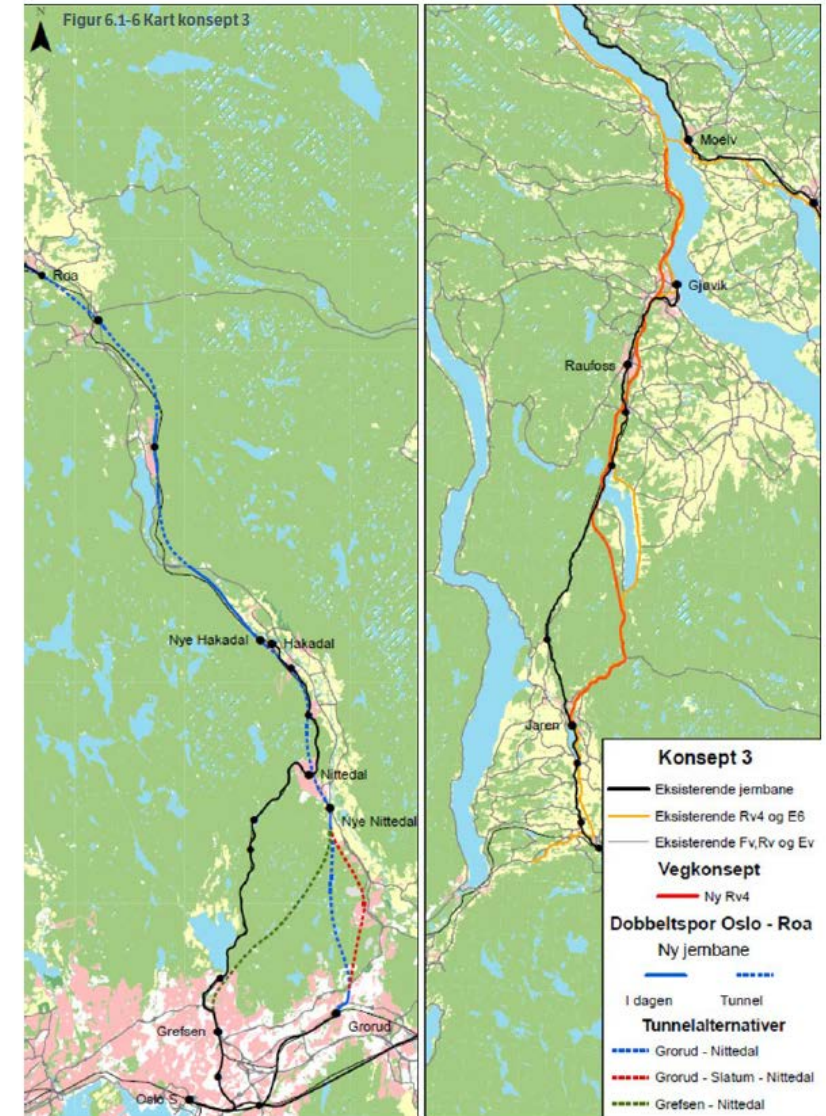
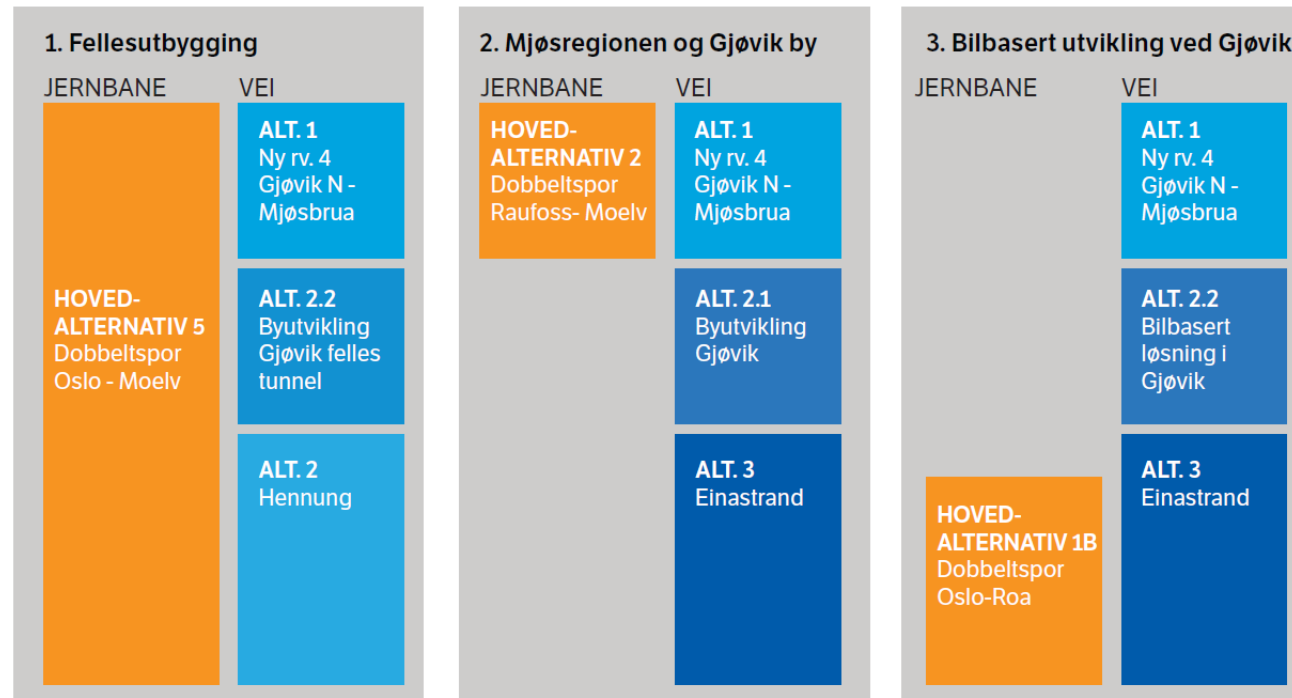
# Er geografisk lokalisering en del av konseptvalget?

| Prosjekt                    | Vurdering          |
|-----------------------------|--------------------|
| Langangen–Grimstad          | I liten grad       |
| Nasjonalmuseet              | I svært liten grad |
| Trondheim–Steinkjer         | I liten grad       |
| Ocean Space Centre          | I svært liten grad |
| Høybukthoen–Kirkenes        | I liten grad       |
| Rettsbygning Bergen         | I svært liten grad |
| Oslo–Gjøvik                 | I noen grad        |
| Veibruksavgift og bompenger | I noen grad        |



# KVU transportsystemet Oslo– Jaren–Gjøvik–Moelv

Figur 6-1 Gjennomgående konsepter



# Er geografiske fordelingsvirkninger relevante for prosjektet?

| Prosjekt                    | Vurdering    |
|-----------------------------|--------------|
| Langangen–Grimstad          | I noen grad  |
| Nasjonalmuseet              | I liten grad |
| Trondheim–Steinkjer         | I noen grad  |
| Ocean Space Centre          | I liten grad |
| Høybukthoen–Kirkenes        | I noen grad  |
| Rettsbygning Bergen         | I liten grad |
| Oslo–Gjøvik                 | I stor grad  |
| Veibruksavgift og bompenger | I noen grad  |

# Diskusjon og konklusjon

- Geografisk fordeling kan være relevant både for valg av konsept og porteføljestyring
  - Ulikhet i tilgjengelighet gir et grunnlag for å vurdere geografiske fordelingsvirkninger
  - Må velge tilgjengelighetsmål, analyseområde og geografisk oppløsning
  - Geografisk lokalisering er i stor grad gitt i de casene vi har sett på
- 
- Bør geografisk omfordeling i større grad inngå i begrunnelsen for prosjektene?
  - I hvilken grad bør en utforme konsepter med ulik geografisk profil?

# Referanser

Berg, M., Vennemo, H., Strøm, V. og Furuholmen, J. (2021). *Geografiske fordelingsvirkninger av transportinvesteringer*, Vista-rapport 2021-50

DFØ (2023). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Direktoratet for økonomistyring.

Eliasson, J. (2020). *Reconciling Accessibility Benefits with User Benefits*, International Transport Forum Discussion Papers, No. 2020/21, OECD Publishing, Paris.

Eliasson, J., Börjesson, M., Odeck, J., & Welde, M. (2015). Does benefit–cost efficiency influence transport investment decisions? *Journal of Transport Economics and Policy*, 49(3), 377-396.

Halse (2019). *Samfunnsøkonomisk lønnsomhet og hensynet til geografisk fordeling*. TØI-rapport 1739/2019. Transportøkonomisk institutt

Hansen, W. G. (1959). How accessibility shapes land use. *Journal of the American Institute of Planners*, 25(2), 73-76.

Litman, T. (2017). *Evaluating accessibility for transport planning*. Victoria, BC, Canada: Victoria Transport Policy Institute.

Midttømme, K., Seeberg, A, Rødal, M. og Ulstein, H. (2022). *Vurdering og testing av modell for geografiske fordelingsvirkninger av NTP-prosjekter*. Menon-publikasjon nr. 155/2022

UK Government (2022). *Levelling up the United Kingdom*. Policy paper.

Ydersbond, I. M., Tveit, A. K., Christensen, T. & Halse, A. H. (2023). *Topp-politikers bruk av beslutningsgrunnlaget for store statlige investeringer*. Concept-rapport nr. 72, Ex ante akademisk forlag.

# EKSTRAMATERIALE

# Har målene og begrunnelsen for prosjektet aspekter som kan knyttes til geografiske fordelingsvirkninger?

| Prosjekt                    | Vurdering          |
|-----------------------------|--------------------|
| Langangen–Grimstad          | I noen grad        |
| Nasjonalmuseet              |                    |
| Trondheim–Steinkjer         | I liten grad       |
| Ocean Space Centre          | I svært liten grad |
| Høybukthoen–Kirkenes        | I noen grad        |
| Rettsbygning Bergen         | I liten grad       |
| Oslo–Gjøvik                 | I stor grad        |
| Veibruksavgift og bompenger | I noen grad        |

# Består de foreslåtte konseptene av pakker av tiltak som supplerer hverandre, også andre tiltak enn investeringer?

| Prosjekt                    | Vurdering          |
|-----------------------------|--------------------|
| Langangen–Grimstad          | I liten grad       |
| Nasjonalmuseet              | I svært liten grad |
| Trondheim–Steinkjer         | I liten grad       |
| Ocean Space Centre          | I liten grad       |
| Høybukthoen–Kirkenes        | I liten grad       |
| Rettsbygning Bergen         | I svært liten grad |
| Oslo–Gjøvik                 | I liten grad       |
| Veibruksavgift og bompenger | I noen grad        |

# Kan virkningene analyseres og tallfestes?

| Prosjekt                    | Vurdering    |
|-----------------------------|--------------|
| Langangen–Grimstad          | I stor grad  |
| Nasjonalmuseet              | I noen grad  |
| Trondheim–Steinkjer         | I stor grad  |
| Ocean Space Centre          | I liten grad |
| Høybukthoen–Kirkenes        | I liten grad |
| Rettsbygning Bergen         | I liten grad |
| Oslo–Gjøvik                 | I stor grad  |
| Veibruksavgift og bompenger | I stor grad  |