

Et forsvar for køprising

Innledning

Køer, kork og kaos har etter hvert blitt daglige fenomener rundt landets store byer (Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim). Utfordringene er i all hovedsak knyttet til bestemte tidspunkt på døgnet (07.00-09.00 og 15.00-17.00). Verst er situasjonen i Oslo-området, hvor gjennomsnittshastigheten fra Asker til Oslo sentrum er omtrent 30 kilometer i timen.¹ Prognoser viser at dersom utviklingen fortsetter som i dag, vil utfordringene øke betraktelig i årene som kommer.

Analysen utført av Rambøll, understreker at en videre trafikkvekst i Oslo vil føre til at E18 vil være overbelastet mellom klokken fem om morgenen og 19 om kvelden.² Analysen støttes av beregninger fra Statens vegvesen,³ som viser at gjennomføring av Oslopakke 3⁴ i liten grad vil føre til vesentlige bedringer i framkommeligheten i rushtiden. Den økte trafikken og de påfølgende køene skaper flere problemer, hvorav særlig to er av stor samfunnsmessig betydning:

- Kø medfører høyere CO2-utslipp
- Kø er samfunnsøkonomisk dyrt

Ifølge en beregning fra NAF koster køene i storbyene 2,5 millioner kroner i minuttet,⁵ mens utgiftene for næringslivet, ifølge en rapport fra ECON Pövrý,⁶ vil nærme seg 30 milliarder kroner i løpet av en 20-års periode. Det skulle derfor være liten tvil om at de nåværende køene og de fremtidige prognosene viser at vi står overfor et stort problem.

I dette notatet argumenteres det for at disse utfordringene best kan løses gjennom å bruke prismekanismen. Gjennom et system med køprising vil man kunne sørge for en mest mulig effektiv utnyttelse av det knappe godet som plass på veien i rushtiden er. Det teoretiske og empiriske argumentet for køprising er særdeles godt begrunnet, og det hersker liten tvil i fagmiljøet om at løsningen er hensiktsmessig, dersom vi på en kostnadseffektiv måte ønsker å redusere utfordringene med køer.

Hva er rushtidsavgift?

Det er ulike begreper for avgifter som kan pålegges bilistene i rushtiden for å redusere køene. I tillegg til køprising er begreper som rushtidsavgift, veipricing og tidsdifferensierte bompengesatser brukt for å beskrive forslag til samme tiltak, nemlig økt betaling for bruk av vei på et bestemt tidspunkt. Innen fagterminologien er det vanlig å betrakte køprising som en delmengde eller et spesialtilfelle av veipricing, mens veipricing omhandler et større virkeområde. Ideelt innebærer veipricing et system der trafikantene avkreves en avgift som tilsvarer den samfunnsøkonomiske merkostnad hver enkelt trafikant gir opphav til, gjennom blant annet veislitasje og forurensning. Med køprising sikter man til et opplegg som retter seg mot en bestemt del av de eksterne kostnadene, nemlig køkostnadene. Avgiften tar sikte på å gjenspeile de reelle kostnadene en bilist påfører samfunnet ved bruk av en bestemt vei på et bestemt tidspunkt.⁷

Køprising er beste løsning

En av de negative sidene ved å skattlegge aktivitet er at skattlegging isolert sett er samfunnsøkonomisk skadelig. Køprising skiller seg imidlertid fra de fleste andre skatter ved at den bidrar til økt økonomisk aktivitet gjennom å redusere dødtid (tidstap i form av kø). Køer oppstår, fordi det er for billig å kjøre inn på veier som allerede har nådd sin fulle kapasitet. Når det kommer en bil til, innebærer det et tidstap for de bilene som allerede er på veien.

En av årsakene til at det da oppstår store samfunnsøkonomiske tap, er at folk ikke tar hensyn til kostnadene de påfører andre. Kostnaden som følger av den individuelle beslutning om å bruke bilen, er altså den private kostnaden som vedkommende bærer selv, pluss en merkostnad for alle de andre bilistene som må bruke lenger tid som en følge av at køen går litt saktere når det blir mer trafikk. Disse forsinkelsene kan, som nevnt, summere seg opp til ganske store beløp når trafikkmengden øker.

I en verden uten transaksjonskostnader⁸ ville en effektiv markedsløsning innebære at alle nye bilister måtte betale de som allerede var på veien litt for å kompensere dem. I realiteten er transaksjonskostnadene for store for en slik løsning. Og det er her offentlige myndigheter har sitt fortrinn. Staten kan fastsette en pris på aktiviteter som påvirker mange andre mennesker negativt, og på den måten begrense det samfunnsøkonomiske tapet. Reisekostnadene for trafikantene vil bli høyere, men dette er samfunnsøkonomisk fornuftig. Transportøkonomisk Institutt forklarer:⁹

trafikantenes tap blir mer enn oppveid av at en annen del av samfunnet, nemlig det offentlige, vinner i form av økte inntekter. Avgiften er jo ikke noen virkelig kostnad for samfunnet, men bare en overføring fra en del av samfunnet til en annen. De virkelige kostnadene, nemlig tidsforbruket og drivstofforbruket, har gått ned.

Køprising er ikke bare et effektivt tiltak for å redusere køer i rushtiden, det er muligens det eneste tiltaket som fungerer effektivt. I 1962 formulerte den amerikanske forskeren Anthony Downs¹⁰ et prinsipp om at hovedveiene i urbane strøk i rushtiden alltid vil fylles opp til sin maksimale kapasitet. Denne hypotesen styrkes av en ny studie fra forskere ved University of Toronto og London School of Economics (LSE), som har sett nærmere på biltrafikken i USA og funnet at selv ikke et bedret kollektivtilbud hjelper mot kø. Når noen velger bussen i stedet for bilen, vil en ny bilist alltid være klar til å ta den ledige plassen. En ny kilometer med motorvei vil ikke redusere trafikken på andre veier, den vil bare generere mer trafikk, slås det fast i artikkelen i American Economic Review.¹¹ Ettersom flere veier og bedre kollektivtilbud har begrenset effekt, uttaler forskeren Gilles Duranton til tidsskriftet Atlantic Monthly at:

Vi kan ikke tenke oss noen andre løsninger. Straks det blir bedre plass på veiene vil noen benytte seg av denne plassen. Med mindre de må betale for det.¹²

Det er selvsagt usikkert om erfaringene kan overføres til norske byer, men mye tyder på at Downs prinsipp om at hovedveiene i urbane strøk i rushtiden alltid vil fylles opp til sin maksimale kapasitet, er en god beskrivelse av dagens norske virkelighet. Dermed synes økte direkte kostnader godt begrunnet som eneste effektive tiltak for å redusere køene. Og, ettersom køene oppstår i begrensede tider av døgnet, bør den direkte kostnaden av å benytte veien også være koblet til de aktuelle tidspunktene. Å øke de generelle avgiftene (gjennom bompenger) vil være mindre effektivt, ettersom eksempelvis kvelden og natten er lite preget av stor trafikk.

Erfaringer fra Stockholm og London

De mest relevante erfaringene med køprising finner vi i Singapore (som innførte det i 1975), London (2003) og Stockholm (2007). Særlig interessant er det å se på Stockholm og London. Køprising ("trengselsskatt") ble innført i den svenske hovedstaden med en prøveordning i 2006, som så ble permanent i 2007 etter at et flertall av Stockholmsborgerne stemte for ordningen i en folkeavstemning. Transportøkonomisk Institutt oppsummerer virkningene:

Biltrafikken over bomringen ble redusert med 22 prosent i periodene med avgift. Virkningen var umiddelbar, og etter forsøket var også trafikken umiddelbart tilbake til samme nivå som før. Siden forsøket ble avsluttet halvannen måned før folkeavstemningen, fikk folk en påminnelse om hvordan det var før kjøprisingen, og det bidro sikkert til flertallet i folkeavstemningen. Trafikken innenfor ringen ble redusert med 15 prosent målt i kjøretøykilometer. Til og med utenfor ringen gikk trafikken ned. Dette reduserte køene og bedret framkommeligheten merkbart. Ekstra kjøretid i forhold til kjøretiden når det ikke er kø, ble redusert med en tredjedel i morgenrushet og med 50 prosent om ettermiddagen. Dette ga også mye bedre pålitelighet, dvs. mindre variasjon i kjøretiden fra dag til dag. Bussjåfører og lastebiljåfører opplevde også at arbeidsmiljøet ble bedre, ifølge spørreundersøkelser.¹³

De positive konsekvensene for miljøet var også merkbare. I følge den samme rapporten falt CO₂-utslippene med 14 prosent i indre by. De lokale helseeffektene som følge av mindre luftforurensning kunne også merkes. Et siste poeng er at trafikkulykkene antas å ha blitt redusert med i størrelsesorden 5-10 prosent som følge av kjøprisingen.¹⁴

Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten som følge av innføringen av kjøprising i Stockholm har vært svært høy. Det har vært en årlig netto nytte av tiltaket på 683 millioner svenske kroner.¹⁵ Investeringene, inkludert alle kostnader til å etablere og drive systemet i 2006, hele kostnaden for organisasjonen som fulgte opp og studerte forsøket, og alle kostnader ved å ta systemet ned igjen i 2006, var på 1,9 milliarder svenske kroner. I følge beregningene genererer investeringene på 1,9 milliarder kroner en samfunnsøkonomisk nytte på 8 milliarder kroner,¹⁶ hvilket tilsvarer en nyttekostnadsbrøk på 4,3.¹⁷ Med andre ord: Gevinstene var mer enn fire ganger større enn kostnadene. Som Transportøkonomisk Institutt påpeker, er det få veiprojekter i Nasjonal transportplan i Norge som har en høyere beregnet nyttekostnadsbrøk enn dette.

London er merkbart forskjellig fra Stockholm, i den forstand at det både er en større by, og at størsteparten av alle reisende til og fra London (innenfor den avgiftsbelagte sonen) reiser kollektivt (85 prosent). Like fullt viser erfaringene fra London, i likhet med Stockholm, en klar nedgang i trafikken. Mellom 2003 og 2008 sank trafikken med 21 prosent, det vil si 70 000 færre biler. I februar 2007 ble avgiftssonen utvidet, og antallet privatbiler falt med nye 14 prosent (30.000 færre biler om dagen). Det ble samtidig registrert en økning i sykkeltrafikken på 12 prosent inn i sonen.¹⁸ Ordningen ble innført av Ken Livingstone fra Labour og er blitt videreført under den konservative borgermesteren Boris Johnson.

Motargumenter og fordelingsprofil

En vanlig innvending mot kjøprising er at den vil ramme usosialt og de som er særlig avhengige av bilbruk. For å svare på dette er det for det første grunn til å understreke at kjøprising ikke primært er et tiltak for å utjevne sosiale forskjeller, men et tiltak for å løse trafikkutfordringene på en kostnadseffektiv måte. Og da er selve funksjonen til prismekanismen at den skal fungere som et incentiv til å finne alternative transportmetoder til bilbruk. Det er i hovedsak fire påstander som dominerer motforestillingene mot kjøprising, men ingen av dem er spesielt overbevisende:

Null-alternativet. En hyppig brukt innvending mot kjøprising er at mange bilister er avhengige av bilen når de skal til og fra jobb. For det første er det tvilsomt hvor mange dette faktisk gjelder. At det for mange er mest behagelig å bruke bil, er nok riktig, men det betyr ikke at man er avhengig av bil. For det andre vil de som faktisk er (totalt) avhengig av bil, være de som tjener mest på at det blir færre biler på veien, ettersom de kan spare tid. Det er ikke et veldig stort antall biler som skal forsvinne fra veiene før trafikken begynner å flyte bedre, noe situasjonen utenom rushtid illustrerer.

Barnefamilier. En påstand i den politiske debatten er at kjøprising særlig vil ramme barnefamilier som trenger fleksibiliteten som bilen gir. For det første viser undersøkelser fra blant annet Urbanet analyse¹⁹ at det er en myte at barnefamiliene rammes spesielt sterkt av kjøprising. De fleste følgesreiser til/fra skole og barnehage foretas enten via kollektivnettet eller i form av lokale reiser som ikke innebærer turer over bomstasjoner.

For de barnefamiliene som er minst fleksible på hentetidspunkt, og i tillegg avhengig av bil, vil kjøprising bidra til å lette tidspresset betydelig. Det hører også med til bildet at barnefamilier allerede er høyt prioritert i det norske statsbudsjettet, og det er andre poster på budsjettet som er bedre egnet til å adressere økonomiske ulikheter enn kjøprising.

Økt skatt. En innvending som særlig er populær på den politiske høyresiden, er at kjøprising er en skatt, og at det derfor bør avvises. Det blir for enkelt: Kjøprising er ikke bare en mindre skadelig skatt enn de fleste andre skatter, det er en av få skatter som bidrar til økt samfunnsøkonomisk effektivitet gjennom å korrigere markedssvikt. Inntektene som staten får som følge av kjøprising, kan benyttes til å sette ned andre typer skatter, gjerne bilavgifter som kun har fiskale begrunnelser.

Rammer de fattige. En siste innvending mot kjøprising er argumentet om at avgiften rammer sosialt skjevt. Det er en påstand som mangler dokumentasjon. Tvert imot viser undersøkelser fra Urbanet Analyse²⁰ at det ikke er lavinntektsgruppene som kjører bil i rushtiden. De med lavest inntekt har dårligere tilgang til bil, kjører mindre og reiser mer kollektivt. Videre reiser de på tidspunkter som ikke vil berøres av en rushtidsavgift.

Oppsummering

Kjøprising er et forslag som faglig sett er godt utredet, og hvor man i tillegg har svært gode erfaringer fra blant annet Stockholm med hvordan man kan utforme systemet i praksis. Kjøprising er kanskje det eneste tiltaket som er effektivt nok til å møte de trafikale utfordringene som våre største byregioner står overfor de neste 15-20 årene. Det er vanskelig å se at det står igjen noen overbevisende argumenter mot kjøprising, rent bortsett fra at det er politisk utfordrende å gjennomføre. Men en undersøkelse fra 2012 viser at et flertall av befolkningen allerede er positive til differensierte bompengesatser, altså kjøprising.²¹

Dersom vi ikke innfører kjøprising, vil kostnadene, både samfunnsøkonomisk og miljømessig, fortsette å øke. Det er selvsagt også et alternativ, men det er knapt noen god løsning. Et samlet fagmiljø har uttalt seg positivt om ordningen, og den har få negative bivirkninger.

FORFATTER: Notatet er skrevet av Eirik Løkke, rådgiver i Civita. eirik@civita.no

SLUTTNOTER

- <http://www.transportmiljo.no/aktuelt/utfordringer-i-koo/>
- http://www.regjeringen.no/upload/MD/Vedlegg/Planlegging/Regional%20planlegging/SATP%20Oslo%20Akershus/Transportenes_kapasitet.pdf
- http://www.vegvesen.no/_attachment/100069/binary/159397
- Oslopakke 3 er en plan for samferdsel i Oslo og Akershus fram til 2028, med en ramme på 59 milliarder kroner. Det er blant annet planlagt tunneler, firefelts motorveier, nye banestrekninger og ny båtterminal.
- <http://www.aftenposten.no/nyheter/Mer-ko-i-Stavanger-enn-Oslo-7280546.html#.UnDwfiUa88>
- <http://www.nrk.no/contentfile/file/1.8051504!E18.pdf>
- Se TØI rapport "Myter og fakta om kjøprising" <https://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/T%C3%98I%20rapporter/2009/1010-2009/1010-2009-nett.pdf> (side 14-15). Utfyllende diskusjon om tekniske begreper.
- http://en.wikipedia.org/wiki/Transaction_costs
- <https://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/T%C3%98I%20rapporter/2009/1010-2009/1010-2009-nett.pdf> (side 16-19).
- <http://trid.trb.org/view.aspx?id=694596>
- <http://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/aer.101.6.2616>
- <http://www.theatlanticcities.com/commute/2011/10/only-hope-reducing-traffic/315/>
- <https://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/T%C3%98I%20rapporter/2009/1010-2009/1010-2009-nett.pdf>
- ibid

- 15 Eliasson, J. (2008) A cost-benefit analysis of the Stockholm congestion charging system. Forthcoming in Transportation Research A.
- 16 Prosjektet har en antatt levetid (avskrivningstid) på 20 år og det tilsvarer en nåverdi på 8 milliarder.
- 17 En slik brøk forteller at for hver krone man investerer får man 4,3 kroner tilbake.
- 18 <https://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/T%C3%98I%20rapporter/2009/1010-2009/1010-2009-nett.pdf> (side 26-27).
- 19 <http://www.urbanet.no/media/publiseringer/Notat1309.pdf>
- 20 <http://www.urbanet.no/media/publiseringer/Notat1309.pdf> (side 6-7).
- 21 <http://e24.no/makro-og-politikk/vil-ha-rushtidsavgift/20182585>