

**Sammendrag:**

# Vegprising, kollektivtiltak og sosial ulikhet

Vegprising og bompenger er i Norge to ulike, gjensidig utelukkende ordninger som behandles i hver sin lov. Mens vegprising tar sikte på å redusere køer og dermed oppnå en samfunnsøkonomisk bedre trafikkavvikling, er bompenger et virkemiddel til å finansiere ny infrastruktur. Men forskjellen mellom de to er mindre enn lovverket skulle tilsi. Begge virkemidler vil kunne brukes til å oppnå mål om en samfunnsøkonomisk bedre trafikkavvikling, begge vil kunne tjene finansieringsformål, og begge vil ha store fordelingsvirkninger. Dermed er det tre typer av mål som bør stå sentralt i begge tilfeller: samfunnsøkonomi, finansiering og fordelingspolitiske mål.

## Vegprising og kollektivtrafikk

Vegprising, til forskjell fra bompenger, er bare innført i noen få byer i verden. De viktigste er Singapore og London, men også de norske byene som har tidsdifferensierte satser (Trondheim, Stavanger), eller i det minste gratis passering i lavbelastningsperioder (Bergen, Kristiansand), må regnes hit. I første halvdel av 2006 vil Stockholm gjennomføre et fullskala forsøk med vegprising, etterfulgt av en folkeavstemning om ordningen skal gjøres permanent.

I forkant av innføringen i London i 2003 blei busstilbudet styrket vesentlig. Dette i seg sjøl førte trolig til en 10% økning i etterspørselen etter busstransport. Det samme er gjort i Stockholm. En vesentlig virkning av vegprisingen i London har vært bedre framkommelighet for bussene. Hastigheten har økt med 6% og en har oppnådd økt punktlighet og pålitelighet. Dermed kan en tiltrekke seg enda flere passasjerer, hvilket gir grunnlag for ytterligere tilbudsforbedringer – altså en god sirkel.

Anslagene for reduksjonen i biltrafikken over ringen ved introduksjonen av de norske bomringene er varierende og usikre. For Oslo er 3-4% trolig det beste anslaget. Siden ikke all trafikk krysser ringen, er nedgangen i den totale trafikken betydelig mindre, og ikke alle disse vil ha gått over til kollektivtransport. En undersøkelse fant at elastisiteten av kollektive arbeidsreiser i Osloområdet med hensyn på bompengebetalingen er 0.03. Det er grunn til å tro at virkningen på kollektiveterspørselen ville være enda mindre hvis avgiften var tidsdifferensiert på en slik måte at det å forskyve reisetidspunktet var en aktuell tilpasning for arbeidsreiser, handlereiser eller fritidsreiser. Alt tyder nemlig på at forskyving av reisetidspunkt er en av de viktigste formene for tilpasning der hvor muligheten finns.

Siden vegprising er innført så få steder, vil de fleste studiene av virkninger måtte baseres på modellkjøringer. En modellstudie fra Stockholm kom til at når vegprising innføres der, vil kollektiveterspørselen gjennom indre by og med destinasjon i indre by øke med 7-8 % i morgenrushet, hvorav 6-7 % skyldes vegprisingen og resten andre tiltak som var lagt inn i modellen. Tilsvarende tall for hele byområdet var 3-4 %. Modellstudier fra Norge kommer til liknende resultater. Vi kan altså regne med en liten, men ikke helt ubetydelig økning i etterspørselen etter kollektivtrafikk når det innføres vegprising eller bompenger.

Tilskuddspolitikken påvirker hvor stor overgangen til kollektivtrafikk vil være ved innføring av vegprising. I tilfellet der samfunnsøkonomisk lønnsomhet er målet (vegprising i egentlig forstand), vil tilskuddspolitikken og vegprisingen kunne samvirke *positivt*, slik at samfunnsøkonomisk riktig nivå på vegtrafikken vil kunne oppnås til en lavere vegavgift enn hvis tilskuddsordningen var dårlig. I tilfellet med bompenger vil effekten være motsatt. Avgiftsprovenyet ved en viss avgift vil jo bli mindre jo flere som har gode alternativer til bilen.

Introduksjon av vegprising bør lede til en ny gjennomgang av kollektivprisene. Spesielt bør en se på muligheten til å differensiere mellom prisene i høy- og lavbelastningsperioder. Hensikten er å få priser i kollektivtrafikken som også der tilsvarer grensekostnaden, nå som dette tilnærmet er innført for privatbilene. Behovet for tilskudd og for utbygging av kollektivtilbudet vil avhenge av om en slik prisreform er gjennomført.

Vegprising vil til en viss grad gjøre behovet for framkommelighetstiltak for kollektivtrafikken mindre akutt, dvs. færre framkommelighetstiltak vil framstå som samfunnsøkonomisk lønnsomme. Framkommelighetstiltakene, på den andre sida, vil gjøre behovet for vegprising mer akutt (vi forutsetter at de iverksettes innen den infrastrukturkapasiteten som finns).

## Vegprising og fordelingsvirkninger

De som fortsetter å kjøre etter innføringen av en avgift i et købelastet område, vil på den ene sida måtte betale avgiften, og på den andre sida få en tidsgevinst. De som går over til et annet alternativ, vil oppleve et nyttetap. På det grunnlag kan vi dele inn trafikantene i fire grupper: (1) De som fortsetter å kjøre, og vurderer tidsgevinsten høyere enn avgiften (vinnergruppe), (2) De som fortsetter å kjøre, men vurderer tidsgevinsten lavere enn avgiften (tapergruppe), (3) De som går over til alternativer (tapergruppe), og (4) De som ikke bruker bil i de avgiftsbelagte området, verken før eller etter. De kan tape eller vinne.

Når vi deler inn i tapere og vinnere her, tar vi ikke hensyn til bruken av avgiftsinntektene. Alt etter hvordan de brukes, vil ulike grupper få en gevinst. Trafikantene som gruppe vil så godt som alltid tape på vegprising før en tar hensyn til bruken av pengene, dvs. gruppe 2 og 3 ovenfor vil være de største. Men med rimelig utforming av vegprisingssystemet vil likevel inntektene være store nok til å *kunne* kompensere alle som taper. Det er det som ligger i at vi kaller det samfunnsøkonomisk lønnsomt. Om alle *faktisk* blir kompensert, kommer an på hvordan pengene brukes.

Svenske undersøkelser har vist at det er to forhold som avgjør hvem som vinner og hvem som taper, nemlig hvem som brukte bil i det avgiftsbelagte området i utgangspunktet, og hvordan pengene brukes. Følgende former for bruk av pengene er studert i disse undersøkelsene: 1) Flat tilbakebetaling (samme sum til alle), 2) Tiltak som reduserer reisekostnadene for alle kollektivtrafikanter (heretter kalt kollektivtiltak), 3) Tiltak som reduserer reisekostnadene for alle bilister (heretter kalt vegtiltak) og 4) Redusert inntektsskatt. Med den utformingen som vegprisingssystemet får i Stockholm, og med det bosettingsmønsteret og aktivitetsmønsteret som ulike sosiale grupper har i Stockholm, har man funnet at fordelingsvirkningene vil være som følger (Eliasson og Mattsson 2005):

I utpreget grad er det menn som kjører i avgiftsområdet (geografisk og når det gjelder tidspunkt). Menn taper nesten dobbelt så mye i form av betalt avgift som kvinner, men får til gjengjeld mer enn halvparten av tidsgevinsten. Men hvis pengene brukes på kollektivtiltak, snur bildet seg, og kvinnene vinner, mens mennene bare på hengende håret står seg. Kvinnene er også vinnerne når pengene tilbakebetales flatt, mens mennene vinner

om de brukes til å redusere inntektsskatten.<sup>1</sup> Vegtiltak fordeler gevinsten jamnest mellom kjønnene.

Når det gjelder inntektsgrupper (høy, middels, lav), er høyinnteksgruppa overrepresentert på reiser som vil få avgift ved innføring av vegprising i Stockholm. Etter bruk av pengene er bildet: Høyinnteksgruppa taper ved flat tilbakebetaling og kollektivtiltak, men lavinnteksgruppa taper når pengene brukes til å redusere inntektsskatten. Vegtiltak gir den jammeste fordelingen av gevinstene.

Man har også studert fordelingen mellom husholdningstyper, fordelingen etter yrkesstatus og den geografiske fordelingen. Vi nevner her bare hvilke grupper som taper. Fire husholdningstyper er studert: enslige uten barn, enslige med barn, to voksne uten barn og to voksne med barn. Det eneste tilfellet der en av gruppene taper, er når pengene brukes til vegtiltak. Da taper de enslige uten barn. Fire grupper med ulik status i yrkeslivet er også studert: de yrkesaktive, studenter, pensjonister og de ikke-arbeidende (alle som ikke er pensjonister, men som heller ikke behøver å reise på jobb eller skole, dvs. sjukmeldte, arbeidsledige osv.). Her viser det seg at studentene og pensjonistene taper når pengene brukes på skattelette, og pensjonistene taper også når de brukes på kollektivtiltak. Endelig er det markante geografiske forskjeller, og med vegprisingen i Stockholm taper de som bor innafør ringen, uansett hvordan pengene brukes. De samme gjelder de som bor nærmest ringen mot sør.

Tilsvarende norske undersøkelser har konsentrert seg om ulikhet mellom inntektsgrupper (Fridstrøm m.fl. 1999, Fridstrøm m.fl. 2000). Disse undersøkelsene tar ikke hensyn til at folk har ulike tidsverdier, men tatt i betraktning at svenskene fant at det hadde underordnet betydning, er ikke det en avgjørende innvending. På den andre sida tar de hensyn til at redusert inntektsskatt gir en effektivitetsgevinst i økonomien som helhet. Når pengene brukes til å redusere inntektsskatten, vil *det* faktisk være mesteparten av gevinsten ved vegprising, men det vil samtidig øke ulikheten mellom inntektsgruppene. Flat tilbakebetaling vil derimot redusere inntektsulikheten, men gi lavere samfunnsøkonomisk gevinst. For øvrig er de norske undersøkelsene i rimelig god overensstemmelse med de svenske.

Godstrafikken og tjenestereiser vil være vinnere ved vegprising. Godstrafikken har høy verdi av spart reisetid, hovedsakelig fordi en godsbil med sjåfør koster rundt 400 kroner pr. time å ha i drift. Bedre framkommelighet vil gjøre at bilen kan rekke over mer i løpet av en arbeidsdag, og dermed kan biler og sjåfører spares. Tjenestereiser har høy tidsverdi fordi økt framkommelighet gir spart reisetid til møter og kundebesøk, og dermed mer effektiv utnytting av arbeidsdagen.

---

<sup>1</sup> Åpenbart finnes det i Sverige en form for inntektsskatt med satser som kan bestemmes lokalt, ellers ville mesteparten av gevinsten når pengene brukes slik, forsvinne ut av Stockholmsområdet. Det ville ha vært tilfelle i Norge. Et tilsvarende problem eksisterer med det som vi her har kalt vegtiltak, siden den enkleste måten å redusere reisekostnaden for alle bilister er å senke bensinavgiften. Men det er vanskelig å gjøre lokalt.