

COWI-rapport: Betalingsringen giver et samfundsøkonomisk underskud

Af Specialkonsulent Mia Amalie Holstein

S og SF ønsker at opføre en betalingsring i hovedstaden. Dog viser den rapport, som S og SF baserer deres forslag på, at en betalingsring om København samlet set vil give et samfundsøkonomisk tab på 7,8 mia. kr. I denne beregning indgår blandt andet, at bilister fremover vil skulle betale en afgift, hvis de passere betalingsringen. S og SF har uafhængigt af rapporten foreslået, at den gennemsnitlige betaling for en pendler skal udgøre 11.000 kr. årligt. Dette vil gøre det mindre attraktivt at arbejde og dermed reducere arbejdsudbuddet. Rapporten konkluderer, at en betalingsring samlet set vil stille samfundet dårligere og være en ekstra skat på arbejde. Det samfundsøkonomiske tab skyldes, at omkostningerne opvejer gevinsterne ved at opføre en betalingsring. Omkostningerne er fx omkostninger forbundet med anlæg, drift og vedligeholdelse af betalingsringen, genen ved øget omvejskørsel samt ved at skulle betale for at passere ringen. Herudover er der økonomiske forvriddinger (bl.a. lavere arbejdsudbud) som følge af afgiften. Omkostningerne udgør godt 35 mia. kr. Gevinsterne er fx provenuet fra betalingsringen, tidsgevinster ved øget fremkommelighed, gevinsten af lavere priser på offentligt transport samt gevinster som følge af reduceret støj, uheld og klimaforbedringer. Gevinsterne udgør knap 28 mia. kr. Samlet set er der tale om et tab på 7,8 mia. kr.

S OG SFs UDSPIL

S og SF angiver i deres skatteudspil "Fair Forandring" og i deres økonomiske plan "Fair Løsning", at de vil opføre en betalingsring i hovedstadsområdet. Derved vil de mindske problemerne med trængsel, bilkøer og luftforurening og samtidigt skaffe penge til bedre og billigere kollektiv trafik.

Figur 2. S og SFs forslag

Ifølge S og SF spildes der hver dag 130.000 timer i bilkøer på hovedstadsområdet, hvilket samlet set resulterer i en samfundsmæssig omkostning på 7 mia. kr. Blandt andet derfor ønsker S og SF at opføre en betalingsring i hovedstaden. Ifølge S og SF vil taksten for passage gennem betalingsringen variere over dagen, men dog ikke overstige 25 kr. pr. gennemkørsel. Samlet vurderes det i Fair Løsning, at betalingsringen årligt vil indbringe 2 mia. kr.

Af disse 2 mia. kr. afsættes 1 mia. kr. årligt til nedsættelse af taksterne i den kollektive trafik i hovedstadsområdet, så månedskort bliver 40 pct. billigere og klippekort 25 pct. billigere. Herudover afsættes 1 mia. kr. til investeringer i grøn trafik i hovedstadsområdet (fx parkeringsanlæg, kollektiv trafik samt cykelstier).

S og SF forventer, at projektet er selvfinansierende, idet S og SF mener, at indtægter fra betalingsringen kan dække driftsudgifter, billigere kollektiv trafik samt investeringer i grøn trafik. S og SF fremhæver, at dette gælder over tid, således at der er balance i 2020.

Kilde: S og SF (2011): Betalingsring i Hovedstaden - færre trafik køer og billigere billetpriser

RAPPORT UDARBEJDET FOR KØBENHAVNS KOMMUNE

Tallene som S og SF henviser til i deres forslag, er i første omgang baseret på rapporten "Trængselsafgifter i Hovedstadsområdet".

Rapporten, som er bestilt og betalt af Kommuneforum¹, er et sammendrag baseret på et større undersøgelsesarbejde udført af en række rådgivningsfirmaer, heriblandt COWI.

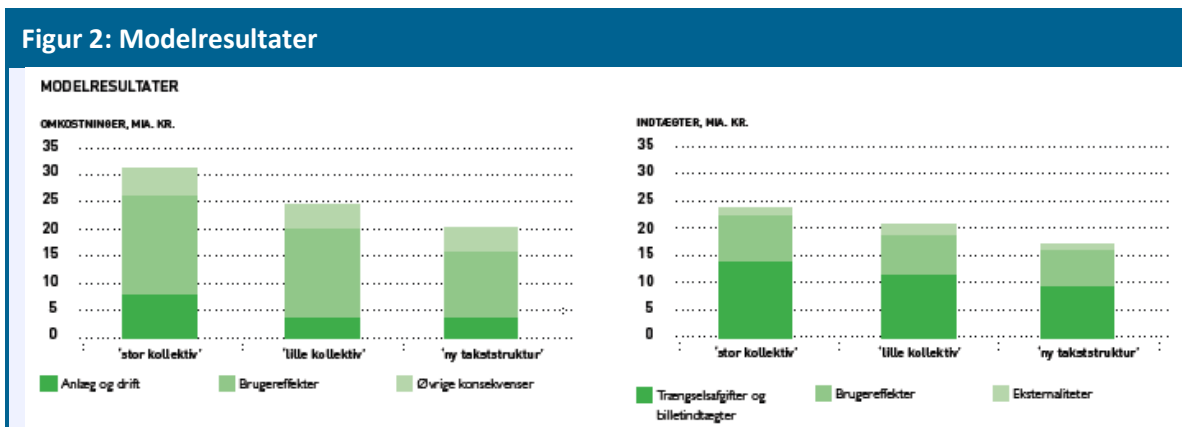
Rapporten "Trængselsafgifter i Hovedstadsområdet" belyser effekten af en betalingsring omkring København. Geografisk er betalingsringen fuldstændigt identisk med den, som S og SF foreslår. Desuden er taksterne stort set de samme, dog med få undtagelser, jf. tabel 1. I rapporten vurderes den samfundsøkonomiske effekt af en betalingsring.

I rapporten sammenstilles de samfundsøkonomiske omkostninger og gevinster for samfundet som helhed. Heraf kan man udlede, at der samfundsøkonomisk vil være et tab forbundet med etableringen af en betalingsring i hovedstadsområdet. Omkostningerne ved etablering af ringen opvejer gevinsterne, jf. figur 2 nedenfor.

Tabel 1. Kommuneforum og S og SF's foreslået takster ved betalingsring, i DKK.

Tidspunkt	S-SF	KF
00-01	0	0
01-02	0	0
02-03	0	0
03-04	0	0
04-05	0	0
05-06	25	10
06-07	25	25
07-08	25	25
08-09	25	25
09-10	15	25
10-11	15	10
11-12	15	10
12-13	15	10
13-14	15	10
14-15	15	25
15-16	25	25
16-17	25	25
17-18	25	25
18-19	10	10
19-20	10	10
20-21	10	10
21-22	0	10
22-23	0	10
23-24	0	0

Kilde: Kommuneforum (2008): Trængselsafgifter i hovedstadsområdet og S og SF's forslag om betalingsring



Kilde: Kommuneforum(2008): Trængselsafgifter i hovedstadsområdet

Teksten indeholder dog ikke mange referencer til dette. Det eneste der skrives er:

¹ Det er 16 kommuner der står bag Kommuneforum: Albertslund, Ballerup, Brøndby, Dragør, Gladsaxe, Glostrup, Helsingør, Herlev, Hillerød, Hvidovre, Ishøj, København, Lyngby-Taarbæk, Roskilde, Rødovre og Tårnby.

”Trods en betydelig aflastning i trafikken ind over betalingsringen og en reduktion samlet set i hele hovedstadsområdet med op til 4% færre køretøjskilometer viser de indledende beregninger, at resultatet er negativt, når der samtidig satses på kollektiv trafik. Jo færre investeringer i kollektiv trafik, desto bedre økonomi bliver der i regnestykket”²

Desuden fremgår det ikke tydeligt på baggrund af denne rapport, hvad de samfundsøkonomiske gevinster og omkostninger er udgjort af. For at få en forståelse af dette, må man et spadestik dybere. Nedenfor ser vi nærmere på COWI-rapporten, som ligger til grund for Kommuneforums rapport.

COWI-RAPPORTEN

Kommuneforums rapport, er baseret på en anden rapport, som Kommuneforum har bestilt hos COWI. Denne rapport indeholder detaljerede samfundsøkonomiske beregninger af konsekvenserne ved at indføre en betalingsring. Af COWI-rapporten fremgår det tydeligt, at der vil være et stort samfundsøkonomisk tab på 7,8 mia. kr. (nutidsværdi i 2008) ved at indføre en betalingsring.

Konklusionen er således skærpet i COWI-rapporten:

”På baggrund af nærværende analyse kan en betalingsring rundt om København med den foreslåede udvidelse af den kollektive trafik ikke begrundes samfundsøkonomisk.

Det kan dog ikke afvises, at en optimal udformet trængselsafgift kombineret med en optimal løsning for kollektiv trafik kan give et samfundsøkonomisk positivt afkast. Ligeledes er driften af betalingsanlægget en relativ stor udgiftspost, hvor en mere omkostningseffektiv løsning vil bidrage positivt til samfundsøkonomien”³

COWI's konklusion er baseret på en avanceret samfundsøkonomisk analyse, som følger de retningslinier, der er udstukket af Transportministeriets og implementeret i TERESA, som er Transportministeriets officielle beregningsmodel til samfundsøkonomiske analyser. Nedenfor gennemgås analysens elementer i detaljer. Figur 3 indeholder en samlet oversigt.

Omkostninger

Blandt omkostningerne finder man først og fremmest det offentlige anlægsudgifter til betalingsringen og den kollektive trafik. Herunder hører følgeinvesteringer så som informationskampagner samt omkostninger forbundet med infrastrukturinvesteringer. Samlet svarer dette til en omkostning på 1,7 mia. kr.⁴

Hertil kommer øgede udgifter forbundet med at drive og vedligeholde betalingsringen, vejene og det udbyggede kollektive transportsystem, idet overførslen af trafikanter fra bil til kollektiv trafik vil øge omkostningerne til drift og vedligehold af metro, tog og busser. Dette svarer til en samlet omkostning på 7,3 mia. kr.

Indførelsen af en betalingsring vil påvirke bilisterne forskelligt. Nogle bilister vil fortsat køre samme rute og derfor opleve reduceret rejsetid som følge af øget fremkommelighed. Andre bilister vil ændre deres destination, transportmiddel eller rejsetidspunkt. Endeligt vil nogle bilister helt aflyse turen.

² Kommuneforum(2008):Trængselsafgifter i hovedstadsområdet

³ COWI(2008):Trængselsafgifter - samfundsøkonomisk analyse af en betalingsring

⁴ Inkluderer også positive restværdier på infrastrukturinvesteringer og anlægsomkostninger ved direkte busser.

I denne sammenhæng bør det nævnes, at alle bilisterne vil opfatte brugerbetalingen som en gene. Det gælder både de bilister, der fortsat tager bilen og dem, som vil ændre destination, transportmiddel eller rejsetidspunkt. Samlet set vil omkostningerne pålagt bilisterne svare til 12,6 mia. kr.

På samme måde oplever de bilister, der overflyttes til kollektiv transport eller helt bortfalder også en gene. Samlet set vil omkostningerne pålagt bilisterne svare til 5,8 mia. kr.⁵

Endvidere vil man på omkostningssiden finde en stigning i kørselsomkostningerne, hvilket primært skyldes øget omvejskørsel. Nogle bilister vil altså opleve øget trafik, idet den del af vejnettet, der går uden om betalingsringen vil opleve øget trafik. Dette svarer til en omkostning på 1 mia. kr.

Endeligt er der omkostningerne forbundet med, at trængselsafgiften i sig selv virker forvridende samt, at omfanget af afgifter ændres på baggrund af ændret forbrug. Dermed mister staten nogle af sine nuværende afgiftsindtægter (fx registreringsafgift og benzinafgifter). Dette bidrager negativt til det samfundsøkonomiske regnestykke og vurderes til at udgøre en omkostning på 6,9 mia. kr.

Alt i alt giver det omkostninger for godt 35 mia. kr.

Gevinster

Blandt gevinsterne finder man først og fremmest provenuet ved trængselsafgifterne. Hertil skal lægges øgede billetindtægter fra kollektiv transport, idet en betalingsring vil medføre, at nogle rejsende vil skifte fra bil til kollektiv transport. Sammenlagt giver dette 13,8 mia. kr.

Det skal bemærkes, at kørselsafgifterne og de ekstra billetindtægter indgår i COWIs analyse som en indtægt for det offentlige, men samtidigt en udgift for brugerne.

Hertil kommer, at nogle bilister vil have en gevinst, idet de vil kunne forkorte transporttiden. COWI finder, at bilisterne generelt vil opleve en reduceret forsinkelsestid grundet øget fremkommelighed. Dette er en gevinst for bilisterne. Denne gevinst vil dog delvist blive modvejet af en øget rejsetid, hvilket skyldes den øgede omkørsel efter indførelsen af betalingsringen. Samlet set fører det dog til en tidsgevinst⁶, som kan værdisættes til 11,2 mia. kr.

Endvidere er der også en effekt for alle de bilister, der overflyttes til den kollektive trafik, de bilister som fravælger rejsen samt for dem, som allerede i dag bruger den kollektive trafik, idet de vil spare tid som følge af forbedringerne i den kollektive trafik (fx nye linier eller flere afgange kan gøre det muligt at forkorte køreturen). Hertil kommer gevinsten som følge af et fald i billetudgifterne for de kollektivt rejsende. Samlet set fører det dog til en tidsgevinst⁷, som kan værdisættes til 1,5 mia. kr.

Endeligt er der gevinster forbundet med støj, luftforurening, klimapåvirkning (CO₂) og trafikikkerhed. Samlet set udgør de eksterne omkostninger en nettogevinst for samfundet. Det

⁵ Inkluderer også konsumentoverskuddet som følge af kørselsomkostninger (vej).

⁶ COWI har værdisat tidsgevinsterne ved brug af Trafikministeriets transportøkonomiske enhedspriser, hvori der differentieres mellem rejsens formål.

⁷ COWI har værdisat tidsgevinsterne ved brug af Trafikministeriets transportøkonomiske enhedspriser, hvori der differentieres mellem rejsens formål.

skyldes, at der køres færre bilkilometer samt at det øgede trafikarbejde fra de øvrige transportformer ikke opvejer denne reduktion. Samlet vurderes denne gevinst til at være 1,1 mia. kr.

Alt i alt giver det gevinster for knap 28 mia. kr.

Opvejes gevinster og omkostninger er nettoresultatet et samfundsøkonomisk tab på 7,8 mia. kr. Samtlige effekter fremgår af figur 3 nedenfor.

Figur 3: COWIs samfundsøkonomiske analyse

Nettonutidsværdi 2008, mio. DKK	Effekt
Anlægsomkostninger, i alt	-1,735
Anlægsomkostning, betalingsring	-309
Anlægsomkostning, overhalingsspor til S-tog	-1,444
Anlægsomkostning, direktebusser	-822
Restværdi, betalingsring	0
Restværdi, overhalingsspor til S-tog	536
Anlægsomkostning, direktebusser	305
Drifts- og vedligeholdelsesomkostninger, i alt	6,507
Driftsomkostninger, vej	-53
Driftsomkostninger, betalingsring	-2,183
Fornyelse- og vedligeholdelsesomkostninger, bane	-281
Driftsudgifter, passagertog	-2,010
Driftsudgifter busser og Metro	-2,841
Billetindtægter, kollektiv trafik	1,187
Indtægter fra brugerbetaling øvrig infrastruktur	12,648
Brugergevinster, i alt	10,176
Tidsgevinster, personbiler	6,023
Tidsgevinster, varebiler	2,474
Tidsgevinster, lastbiler	893
Tidsgevinster, kollektiv trafik	1,502
Kørselsomkostninger, vej	-906
Billetudgifter, kollektiv trafik	280
Brugerbetaling, i alt	-12,648
Brugerbetaling, personbiler	-9,218
Brugerbetaling, varebiler	-2,624
Brugerbetaling, lastbiler	-806
Consumer surplus, i alt	-4,317
Tidsgevinster, personbiler	1,151
Tidsgevinster, varebiler	30
Tidsgevinster, lastbiler	23
Tidsgevinster, kollektiv trafik	231
Kørselsomkostninger, vej	-256
Billetudgifter, kollektiv trafik	103
Brugerbetaling, personbiler	-5,373
Brugerbetaling, varebiler	-184
Brugerbetaling, lastbiler	-42
Eksterne omkostninger, i alt	1,125
Uheld	545
Støj	557
Luftforurening	-58
Klima (CO2)	81
Øvrige konsekvenser, i alt	-6,859
Afgiftskonsekvenser	-5,246
Skatteforvridningstab	-1,613
I alt nettonutidsværdi (NNV)	-7,752

Kilde: COWI(2008):Trængselsafgifter - samfundsøkonomisk analyse af en betalingsring

KONKLUSION

S og SF har fremsat forslag om at etablere en betalingsring rundt om København for bl.a. at mindske trafikken i hovedstaden. Men COWI-rapporten, som S og SF basere deres forslag på viser, at den konkrete betalingsring vil give et samfundsøkonomisk tab på omkring 7,8 mia. kr. Dvs. at samfundet som helhed stilles dårligere ved etableringen af betalingsringen, end de er i dag.