

Analyse | kraka

29. september 2016

Studerendes brug af Ungdomskort

Af Nicolai Kaarsen og Christoffer Jessen Weissert

Ungdomskortet er en rabatordning, som giver mulighed for frit at bruge offentlig transport mellem bopæl og uddannelsessted for 615 kr. om måneden. Det kan benyttes af studerende på ungdomsuddannelserne og de videregående uddannelser. D. 1. juli 2016 blev prisen på kortet sat op for studerende på de videregående uddannelser, som pendler langt. Studerende i 25 udvalgte udkantskommuner er dog undtaget fra prisstigningen. Dette notat undersøger hvem, der bruger Ungdomskortet, og ser nærmere på argumenterne for og imod Ungdomskortet.

- Ud af i alt 65.000 brugere af Ungdomskort på de videregående uddannelser i 2014 boede 48.000 i en bykommune. Knap 1.000 boede i en kommune i yderområderne. Dermed er Ungdomskortet altså i høj grad en støtte til unge, som bor i byerne, og bliver kun i meget lille omfang brugt af studerende, som bor i yderområderne.
- D. 1. juli 2016 steg prisen på Ungdomskortet for de studerende på videregående uddannelser, som pendler langt. Studerende, som bor i en af 25 udvalgte kommuner, der ligger væk fra de store byer, blev fritaget for prisstigningen. I 2014 boede 4.000 brugere af Ungdomskort i disse kommuner.
- 20.000 brugere boede i København i 2014. Ud af disse pendlede 11.500 til en institution i København og 4.500 til Roskilde Universitet. Disse brugere er altså ikke berørt af den foreslåede prisstigning. Dermed ydes fortsat rabat til et stort antal studerende, som bor i København og ikke pendler langt.

Anbefaling

- Ungdomskortet er en upræcis støtteordning, som bør afskaffes, derfor er den bebudede rabatreduktion et skridt i rigtig retning. Kortet er særligt uhensigtsmæssigt, hvis formålet er at gøre det lettere for unge i yderområderne at pendle til byerne, da støtten i høj grad går til unge, som bor i byerne. Men den bebudede begunstiggelse af særlige udkantskommuner er ikke en god ide: Hvis man politisk ønsker at studerende bosætter sig i disse områder, findes der mere direkte instrumenter.

Kontakt

Økonom, Ph.D.
Nicolai Kaarsen
Tlf. 4297 9626
E-mail: nk@kraka.org

1. Ungdomskortet

Ungdomskort giver billige rejser for studerende

Ungdomskortet er et tilbud til studerende på ungdomsuddannelser og videregående uddannelser og giver mulighed for billig offentlig transport. Kortet koster 615 kr. og giver den studerende mulighed for frit at rejse mellem bopæl og uddannelsesstedet. Det giver også mulighed for at rejse gratis i lokalområdet i nærheden af den studerendes bopæl. Hvis man eksempelvis bor i København og læser på Syddansk Universitet i Odense, kan man rejse gratis mellem København og Odense og gratis i HT-området. Derudover giver Ungdomskortet mulighed for at købe rejser til nedsat pris i andre dele af landet.

Prisstigning fra 1. juli 2016

Den 1. juli 2016 blev rabatten for Ungdomskort nedsat, så det er blevet dyrere for studerende på videregående uddannelser, som bor så langt fra studiestedet, at normalprisen på et månedskort fra bopæl til studiet overstiger 2.074 kr. For disse studerende bliver prisen grundbeløbet på 615 kr. plus halvdelen af forskellen mellem normalprisen og 2.074 kr. Prisstigningen vil kun gælde studerende, som starter på en ny videregående uddannelse efter 1. juli. Studerende, som var i gang med en videregående uddannelse før 1. juli eller som læser på en ungdomsuddannelse, fritages. Studerende, som bor i en af 25 udvalgte kommuner i udkanten, fritages ligeledes.

Eksempler på priser før og efter stigning

Tabel 1 viser eksempler på priser på Ungdomskort før og efter 1. juli 2016, hvor prisstigning blev indført. Studerende, som pendler langt, vil opleve markante prisstigninger. Samtidig vises prisen på et almindeligt månedskort, som giver ret til fri rejse mellem bopæl og studiested. For de lange rejser overstiger prisen på et månedskort prisen på Ungdomskortet med mange tusind kroner. Det gælder både før og efter prisstigningen. Ungdomskortet giver også mulighed for frit at rejse i lokalområdet og nedsat pris på rejser i andre områder af landet. Derfor er rabatten, som opnås med Ungdomskortet større end prisforskellen til et månedskort, men det er ikke muligt at beregne det præcise beløb, da det afhænger af, hvor meget den enkelte studerende rejser i lokalområdet og i andre områder.

Tabel 1 Eksempler på pris per måned på månedskort og Ungdomskort før og efter prisstigning

Fra	Til	Månedskort	Ungdomskort	
			I dag	Med ny ordning
København	Lyngby	680	615	615
København	Roskilde	1.235	615	615
København	Slagelse	2.450	615	805
København	Odense	4.350	615	1.755
København	Kolding	4.980	615	2.070
København	Århus	5.010	615	2.085
København	Esbjerg	5.010	615	2.085
København	Aalborg	5.040	615	2.100
Århus	Kolding	2.550	615	855
Århus	Odense	3.401	615	1.280

Anm.: Ungdomskortet giver mulighed for at rejse gratis mellem bopæl og studiested, at rejse gratis i området i nærheden af bopælen og at købe rejser til nedsat pris i andre egne af Danmark.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af www.rejseplanen.dk.

Denne analyse

Tilhængere af Ungdomskortet har bemærket, at prisstigningen vil gøre det dyrere for unge at bo i yderområderne og pendle til studiestederne i byerne. Modstandere af Ungdomskortet siger, at det primært kommer unge i byerne til gode, men det er usikkert, om prisstigningen vil påvirke dette forhold. Analysen belyser disse argumenter ved først at undersøge, hvor unge på videregående uddannelser, som køber Ungdomskort, bor og læser. Derefter gennemgås argumenter for og imod støtte transportstøtte til studerende generelt.

2. Flest brugere af Ungdomskort i byerne, færrest i udkanten**Flest i byerne færrest i yderområderne**

Ud af i alt 65.000 modtagere af Ungdomskort på de videregående uddannelser i 2014 boede 48.000 i en bykommune, jf. Figur 1. Knap 1.000 boede i en yderkommune, de resterende i en mellem- eller landkommune. Inddelingen i kommunetyper er foretaget af Danmarks Jordbrugsforskning og er blandt andet anvendt af det tidligere Ministerie for By, Bolig og Landdistrikter.¹

Flere penge til byerne end til yderområderne

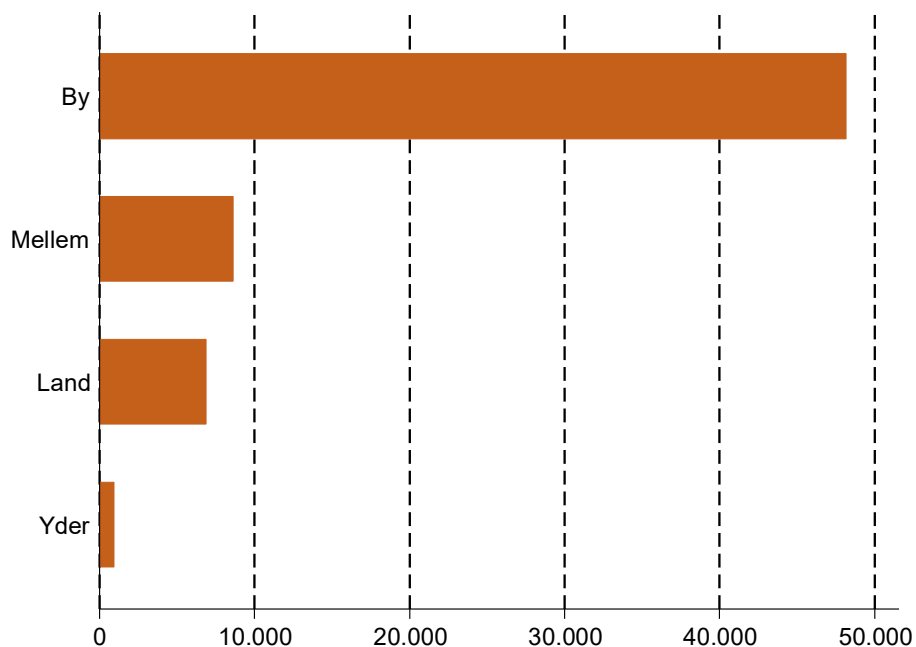
Studerende i yderkommunerne pendler typisk længere, hvorfor rabatten per studerende er højere end for studerende, som bor i byerne. Det er desværre ikke muligt at beregne rabatten per person på baggrund af de forhåndenværende data.² Det er derfor ikke muligt at give et præcist mål for hvor mange støttekroner, som går til hhv. by- og yderkommuner. Det skønnes dog, at den samlede rabat til studerende i bykommuner er mange gange højere end til studerende i yderkommuner.³

¹ "Landdistriktskommuner – indikatorer for landdistrikt" Inge Toft Kristensen, Chris Keldsen og Tommy Dalgaard. Danmarks Jordbrugsforskning. 2007.

² Uddannelsesinstitutionen, men ikke det præcise uddannelsessted, kendes. En institution kan nemlig have flere adresser. Det er f.eks. tilfældet med Syddansk Universitet, som både har campusser i Slagelse, Odense, Kolding og Sønderborg. For det andet er det ikke muligt at opgøre værdien af den rabat, som opnås, ved gratis rejse i lokalområdet og nedsat pris på rejser i andre dele af landet, idet det afhænger af, hvor ofte man benytter sig af disse tilbud.

³ Alene for de 10.500 studerende, der bor i København og pendler til et sted uden for København, anslås den samlede rabat til at være mindst ti mio. kr. Hvis man antager en høj rabat på 4.500 kr. per studerende (svarende prisforskellen mellem Ungdomskort og månedskort til rejsen mellem København til Aalborg), bliver den samlede rabat, som ydes til de knap 1.000 Ungdomskortmodtagere, der bor i yderområderne, altså under fem mio. kr.

Figur 1 Antal modtagere af Ungdomskort fordelt på bopæl opdelt i kommunetype, 2014

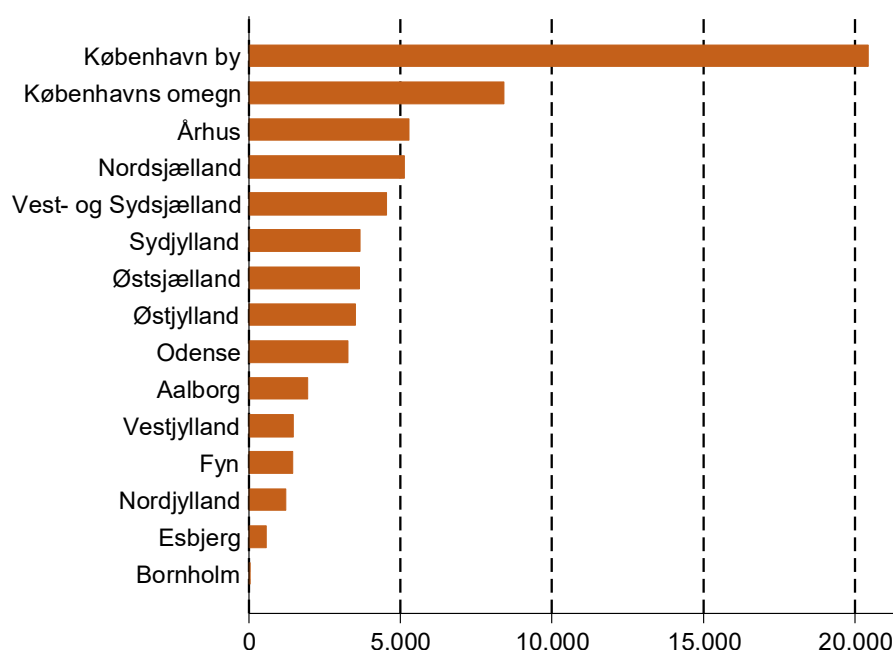


Anm.: Figuren viser kun brugere af Ungdomskort, som læser på en videregående uddannelse. Kommuneopdelingen er baseret på typologien fra Danmarks Jordbrugsforskning, 2007, "Landdistriktskommuner – indikatorer for landdistrikt".
 Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra Uddannelses- og Forskningsministeriet.

Knap en tredjedel bor i København

Godt 20.000 af de 65.000 brugere af Ungdomskort i 2014 boede i landsdelen København by, som omfatter kommunerne Dragør, Frederiksberg, København og Tårnby, jf. Figur 2. Ungdomskortet er altså i høj grad en ordning, som kommer studerende, der bor i København, til gode. Knap 8.500 bor i Københavns omegn, som er nr. 2 på listen. Aarhus ligger nr. 3 med godt 5.000 studerende.

Figur 2 Modtagere af Ungdomskort fordelt på bopæl opdelt i store byer og landsdele, 2014



Anm.: Figuren viser kun brugere af Ungdomskort, som læser på en videregående uddannelse. Århus, Odense, Aalborg og Esbjerg er udskilt fra deres respektive landsdele. Eksempelvis er Århus normalt en del af landsdel Østjylland, men her er kommunen adskilt fra de andre landsdele.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra Uddannelses- og Forskningsministeriet.

Kommuner, som fritages for prisstigning

Fra d. 1. juli 2016 er det blevet dyrere at anvende Ungdomskort for studerende på de videregående uddannelser, som pendler langt. Studerende, som bor i en af 25 udvalgte kommuner, fritages helt for prisstigninger. Det er typisk kommuner, som ligger væk fra de store byer, men der er ikke perfekt overensstemmelse mellem de kommuner, som fritages, og yderkommunerne.⁴

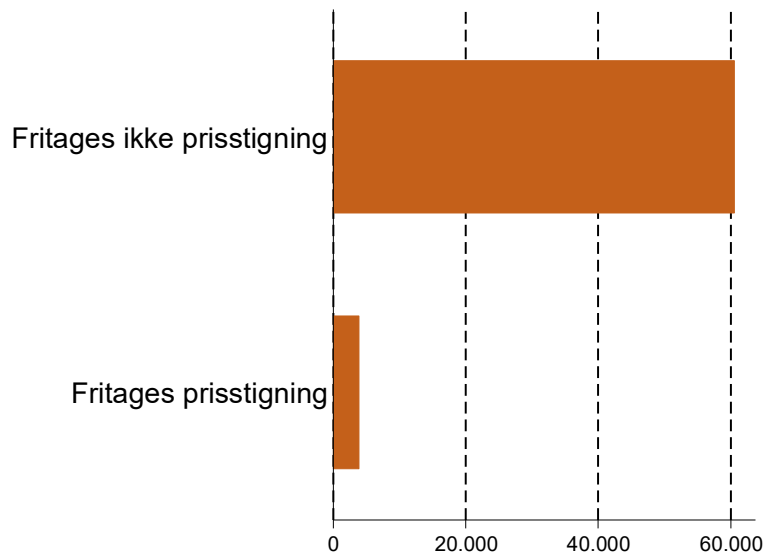
Begrænset effekt af at fritage

Knap 4.000 brugere af Ungdomskort, som læser på en videregående uddannelse, har bopæl i en af de 25 kommuner, som fritages. Lovændringen kan gøre det relativt mere attraktivt at bo i en kommune, der fritages. En undersøgelse fra Aarhus Universitet viser, at et højere befordringsfradrag til pendlere med bopæl i yderområderne har haft begrænset effekt på bosætning, beskæftigelse og løn.⁵ Undersøgelsen omhandler personer på arbejdsmarkedet, og effekten på studerende kan selvfølgelig være anderledes. Ikke desto mindre peger det i retning af, at effekten af transportstøtte på bosætning i yderområderne er begrænset.

⁴ Der er tale om følgende kommuner: Bornholm, Brønderslev-Dronninglund, Frederikshavn, Faaborg-Midtfyn, Guldborgsund, Hjørring, Jammerbugt, Langeland, Lolland, Læsø, Morsø, Norddjurs, Odsherred, Samsø, Skive, Slagelse, Struer, Svendborg, Sønderborg, Thisted, Tønder, Vesthimmerland, Vordingborg, Ærø og Aabenraa.

⁵ "The Effects of Governmental Regional Support to Outskirts through Increased Commuter Tax Allowance, on Employment, Relocation, and Wages." Nielsen, Lisbeth Palmhøj. Arbejdsrapport fra 2014.

Figur 3 Modtagere af Ungdomskort i 2014 fordelt på bopæl opdelt i kommuner, som fritages og ikke fritages prisstigning i 2016



Anm.: Figuren viser kun brugere af Ungdomskort, som læser på en videregående uddannelse. Prisstigningen gælder fra d. 1. juli 2016.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra Uddannelses- og Forskningsministeriet.

3. Modtagere af Ungdomskort i København

Ikke muligt at skelne forskellige campusser

De forhåndenværende data for modtagere af Ungdomskort er opdelt på uddannelsesinstitution men ikke på institutionernes geografiske beliggenhed. Eksempelvis kan man ikke se, om en studerende læser på Syddansk Universitet i Slagelse, Odense, Sønderborg eller Kolding. Derfor er det i mange tilfælde ikke muligt at bestemme hvor langt, de studerende pendler. Når det kommer til modtagere, som bor i København, er det dog muligt at fastslå omtrentligt, hvor mange, som læser i Københavnsområdet, og hvor mange, som læser længere væk fra København. Boks 1 gennemgår principperne bag skønnet. I praksis er der tale om relativt få studerende, der læser på institutioner med flere adresser, som ligger langt fra hinanden, så de overordnede konklusioner mht. antallet, som læser i og væk fra København, er relativt sikre.

Knap halvdelen med bopæl i København læser i København

Ud af de godt 20.000 Ungdomskortbrugere, som bor i København, pendler knap 9.500 til københavnsområdet, jf. Figur 4. Det understreger, at Ungdomskortet også anvendes af studerende, som bor relativt tæt på deres uddannelsessted. Det skyldes for det første, at der bor og læser et stort antal studerende i København. Det kan også skyldes, at kortet giver mulighed for at pendle frit i HT-området for 615 kr. Til sammenligning koster et månedskort med alle zoner i HT-området 1.895 kr., så Ungdomskortet er altså et attraktivt produkt for dem, som rejser meget i hovedstadsområdet.

4.500 bor i København og læser på RUC

4.500 brugere bor i København og læser på Roskilde Universitet. Dermed står institutionen for godt 40 pct. af de studerende, som bor i København og læser uden for byen. Studerende på Roskilde Universitet vil ikke blive berørt af den foreslåede prisstigning. Syddansk Universitet står for godt 2.000 studerende. Det er ikke muligt at opgøre antallet af studerende på

campus-niveau, men den tætteste campus ligger i Slagelse, og pendlere hertil vil blive berørt.⁶ Derfor vil alle studerende på Syddansk Universitet med bopæl i København altså blive berørt af den foreslåede prisstigning.

Boks 1 Skøn for antal modtagere af Ungdomskort, som bor i København og læser i København på satellitcampuser for Aalborg Universitet, Aarhus Universitet og Journalist-

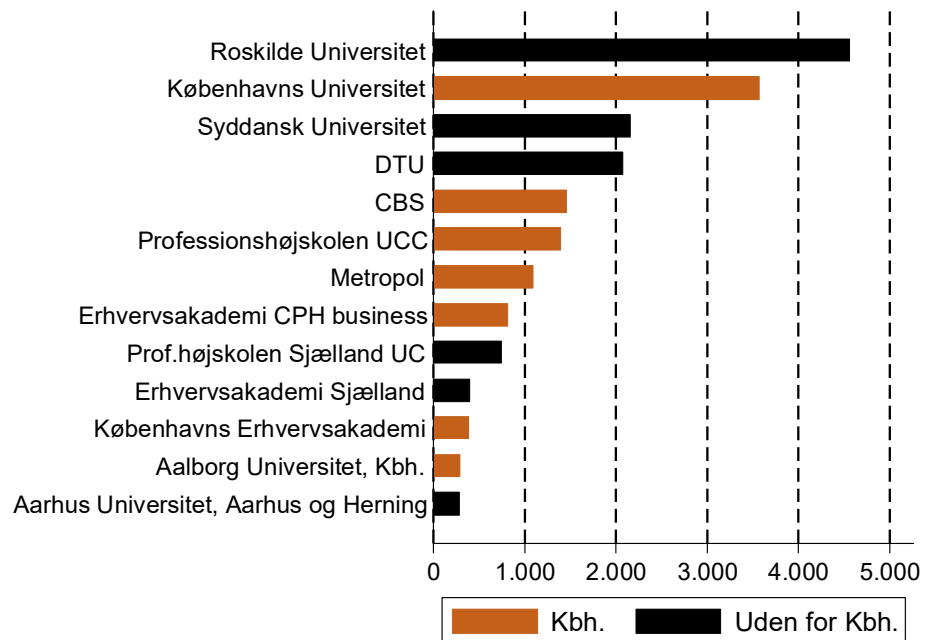
Data for brugere af Ungdomskortet er fordelt på bopælskommune og uddannelsesinstitutioner. Imidlertid har nogle uddannelsesinstitutioner flere campusser i forskellige byer – eksempelvis har Syddansk Universitet campusser i Odense, Slagelse, Esbjerg og Kolding. Det er ikke umiddelbart muligt at fastslå, hvor langt disse studerende pendler.

Aalborg Universitet, Aarhus Universitet og Journalisthøjskolen i Aarhus har både campusser i København og i andre byer. For at lave et skøn over, hvor mange, som læser på et campus i København og hvor mange, som læser andre steder, benyttes data for studerende på Københavns Universitet.

Der boede 29.000 studerende på Københavns Universitet i København i 2014. 3.500 af dem brugte Ungdomskort svarende til 12 pct. Andelen for studerende på CBS er nogenlunde den samme. Det antages derfor, at andelen af studerende på Aalborg Universitet med bopæl i København også ligger på 12 pct. Der er ca. 2.400 studerende på Aalborg Universitet i København med bopæl i København. Det skønnes derfor, at 285 af dem modtager Ungdomskort. Der er i alt 343 med bopæl i København, som læser på Aalborg Universitet. Antallet, som læser på et campus uden for København, beregnes residualt til 58. Den samme metode anvendes for studerende på Aarhus Universitet og Journalisthøjskolen i Aarhus med bopæl i København.

⁶ Statens Institut for Folkesundhed er i princippet et campus på Syddansk Universitet med adresse i København, men det rummer udelukkende forskningsmæssige aktiviteter.

Figur 4 Pendlere med mindre end 20 km til uddannelsessted fordelt på bopælskommuner



Anm.: Tallene for Aalborg Universitet i København og Aarhus Universitet er baseret på et skøn. Der er yderligere 8 studiesteder, alle med under 200 studerende, som ikke er vist i figuren af hensyn til plads.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra Uddannelses- og Forskningsministeriet og registerdata fra Danmarks Statistik.

4. Principperne bag støtte til transport for studerende

Er transportstøtte til studerende hensigtsmæssigt?

De fleste Ungdomskortbrugere på de videregående uddannelser bor i byerne. Dermed vil den forventede prisstigning gøre det dyrere for studerende, som pendler langt, men rabatten er stadig betragtelig. Desuden er der mange studerende i København, som ikke pendler langt og derfor ikke vil blive berørt af prisstigningen. Hvis man ønsker at støtte unge, der pendler fra yderområderne, men ikke fra byerne, er det en mulighed f.eks. at fjerne støtten fra unge, som bor i byerne. Dermed får man et støttesystem, som er billigere, mindsker bolig-mangel i byerne og gør det lettere at pendle fra yderområderne. Men er støtte til offentlig transport til unge i det hele taget hensigtsmæssigt?

Ungdomskortet er upræcis regulering

Som udgangspunkt bør prisen på offentlig transport afspejle den marginale omkostning, som er forbundet med den enkelte rejse. Støtte til offentlig transport må derfor begrundes med en eksternalitet, en markedsfejl eller et politisk ønske om øget omfordeling og/eller social mobilitet. Der er en række eksternaliteter, markedsfejl og fordelingsmæssige konsekvenser forbundet med valg af uddannelse og bopæl, men i alle tilfælde er det muligt at finde et mere målrettet alternativ til Ungdomskortet.

Lavere ulighed eller større social mobilitet

For det første kan der være fordelingsmæssige hensyn. Ungdomskortet mindsker uligheden, da studerende er fattigere end gennemsnittet. Det kan også øge den sociale mobilitet. Unge med fattige forældre kan være mindre tilbøjelige til at tage en videregående uddannelse, idet de ikke har samme mulighed for at få økonomisk hjælp hjemmefra. Rabat på offentlig transport giver mere luft i økonomien, hvilket gør det lettere for fattige unge at

tage en uddannelse. Hvis man af disse årsager ønsker at hjælpe studerende, er Ungdomskortet imidlertid et upræcist redskab, idet støtten er rettet mod transport. Det vil være mere effektivt f.eks. at sætte uddannelsesstøtten op for studerende og evt. differentiere den yderligere efter forældres indkomst.

Øget mobilitet

For det andet kan der være et ønske om at øge mobiliteten blandt studerende. Når unge vælger uddannelse, afvejer de gevinster (f.eks. efterfølgende beskæftigelsesmuligheder og glæden ved uddannelsen) op i mod omkostninger (f.eks. pendlingsudgifter og tabt arbejdsfortjeneste). Pga. indkomstskat forvrides unges valg af uddannelse. I gennemsnit vil det betyde, at de opprioriterer uddannelser, som ligger for tæt på bopælen på bekostning af uddannelser med et højt lønafkast. Et tilskud til transport trækker i den anden retning og mindsker således forvriddningen. Indkomstskatter forvrider imidlertid også en lang række andre valg som f.eks. studieretning og arbejdsudbud. Det kan ikke entydigt afgøres, om pengene, der i dag går til Ungdomskortet, ville være bedre givet ud til en generel reduktion af indkomstskatten.⁷ Under alle omstændigheder bør støtten til transport ikke kun gælde offentlig, men også privat transport. I dag er der mulighed for at søge om såkaldte "kilometerpenge", som er et tilskud til biltransport. Det mest hensigtsmæssige vil være en fælles ordning, hvor støtte baseret på afstanden til studiestedet, så det er op til den studerende selv at finde den mest hensigtsmæssige transportform, dvs. lige som med transportfradraget for beskæftigede.

Geografisk lighed

For det tredje kan der være et politisk motiveret ønske om at tiltrække flere højtuddannede til udkantsområderne. Højtuddannede søger mod byerne, fordi der er produktivetsmæssige og forbrugsmæssige gevinster ved at bo og arbejde tæt på andre mennesker. Disse gevinster mindskes, hvis man modarbejder tendensen til at søge mod byerne. Ikke desto mindre kan der være et eksplicit politisk ønske at tilgodese udkantsområder særligt f.eks. begrundet i en eksternalitet, der bundet i, at byboere har glæde ved, at yderområderne er befolket. Imidlertid peger et føromtalt studie fra Aarhus Universitet peger på, at transportstøtte ikke har nogen målbar effekt på bosætning.⁸ Derudover er det ikke givet, at studerende, som bor i udkantsområder, bliver boende, når de har færdiggjort deres studier. Af disse årsager er Ungdomskortet ikke et velegnet redskab til at sikre en mere ligelig geografisk fordeling af højtuddannede.

Mindske bolig-mangel

For det fjerde kan der være et ønske om at mindske bolig-manglen i de store byer. Denne type trængsel er i princippet en eksternalitet, som kan berettigede regulering. Men samtidig er der også positive eksternaliteter forbundet med, at flere unge bor i de store byer. Det kan både være produktivetsmæssige (f.eks. fordi det er lettere at finde studiekammerater eller studierelevant arbejde) og forbrugsmæssige (f.eks. fordi udvalget af restauranter, museer og andre kulturelle tilbud er større).⁹ I praksis er det meget vanskeligt at vurdere, om de negative effekter overstiger de positive, især fordi størrelsesordenen af effekterne kan variere fra by til by.

⁷ I princippet vil en lavere indkomstskat være det mest præcise instrument. Mulige likviditetsbegrænsninger for studerende samt usikkerhed om fremtidig indtjening trækker dog i modsat retning, og det kan ikke uden yderligere analyser afgøres, hvilken effekt, der er størst.

⁸ "The Effects of Governmental Regional Support to Outskirts through Increased Commuter Tax Allowance, on Employment, Relocation, and Wages." Nielsen, Lisbeth Palmhøj. Arbejdsrapport fra 2014.

⁹ Disse forbrugsmæssige og produktionsmæssige eksternaliteter kaldes agglomerationseffekter og er f.eks. beskrevet nærmere i Edward Glaesers bog "Triumph of the City", 2012.