

Sammendrag:

Omreguleringer i drosjemarkedet – hvilke alternativer finnes og hva blir konsekvensene?

Konkurransopolitikken setter behovsprøvingen under press

Det er betydelige forskjeller i hvordan dagens drosjereglement praktiseres i norske fylker, og grunnlaget for reguleringene har kommet under press fra flere hold: Organisatorisk fra endrede kjøpsformer i offentlig forvaltning og politisk fra endret praktisering av behovsprøvingen.

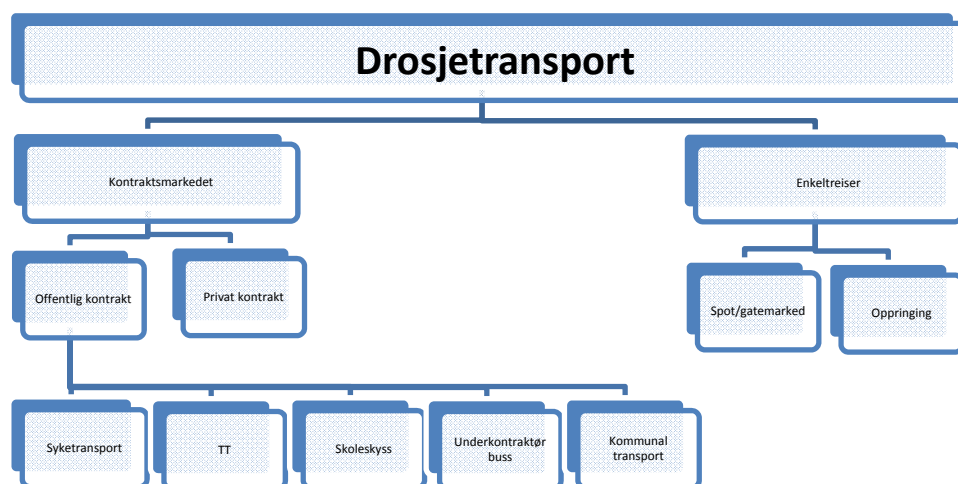
Behovsprøvingen står i økende grad i motsetning til en stadig mer uttalt konkurransepolitikk; i byområdene i form av flere, konkurrerende sentraler, i offentlige anskaffelser ved økende bruk av anbud. Spissformulert er det i økende grad slik at der behovsprøvingen fungerer etter intensjonene, gjør ikke konkurransen det – og omvendt. Dette har gitt seg forskjellig utslag i ulike deler av landet: Mens løyvehavere i enkelte distrikter har opplevd sviktende inntektsgrunnlag for videre drosjedrift, har enkelte storbyer opplevd press mot drosjesjåførenes lønns- og arbeidsvilkår. Samtidig er næringen i store deler av landet ikke berørt av disse endringene.

Undersøkelse av omreguleringer i drosjemarkedet

Tema for denne rapporten er reguleringen av drosjenæringen i Norge, med hovedvekt på behovsprøvingen. Med behovsprøving siktes her til den reguleringen av antall (drosje)løyver i det enkelte løyvedistrikt som følger av yrkestransportlovens §9. Det er to overordnede problemstillinger som diskuteres i rapporten: For det første hvilke konsekvenser dagens reguleringsregime har. Med reguleringsregime mener vi de samlede reguleringer som direkte eller indirekte påvirker drosjenæringen, med vekt på yrkestransportloven og praktiseringen av denne, lov om offentlige anskaffelser og hvordan det offentlige kjøpet av drosjetjenester er utformet.

For det andre, konsekvenser av endringer i reguleringsregimet. Hovedalternativet vi diskuterer er konsekvenser av at behovsprøvingen fjernes, og dermed bortfall av de reguleringer som følger med behovsprøvingen. Med dette som bakgrunn diskuterer rapporten ulike tiltak som kan bidra til å harmonisere de ulike lovreguleringene og intensjonene med dem, og de virkninger dette vil ha for passasjerer, næringen og offentlige myndigheter, det være seg med eller uten behovsprøving.

Utgangspunktet for diskusjonene er en erkjennelse av at drosjemarkedet består av flere delmarkeder som har ulik betydning i forskjellige deler av landet. Et første skille går mellom enkeltreiser og kontraktmarkedet. Enkeltreiser er det vi normalt forbinder med drosjetransport i det daglige, og består enten av påstigning på gate/holdeplass (spotmarkedet) eller telefonbestillinger via sentral. Kontraktmarkedet består på sin side av drosjetransport basert på langsiktige avtaler mellom store brukere av drosjetjenester og en sentral (eller en løyvehaver). I denne rapporten er det offentlige kontraktmarkedet av særlig interesse, siden økende bruk av anbud innen deler av det offentlige tjenestekjøpet ofte antas å sette behovsprøvingen under press. Figur 1 viser de ulike delmarkeder for drosjetransport i Norge.



Figur 1 Drosjemarkedets ulike delmarkeder

De ulike delmarkedene har forskjellig betydning for løyvehavernes inntekter i ulike deler av landet. Mens det offentlige kontraktmarkedet kun utgjør 10-20 prosent av inntektene i de største byområdene i landet, utgjør det 80-90 prosent i enkelte distriktskommuner.

Nåværende regulering av drosjenæringen

Reguleringen av drosjenæringen har sin bakgrunn i reguleringstenkningen etter krigen, der behovsprøvingen av løyver var begrunnet i at den skulle gi løyvehaverne et tilstrekkelig inntektsgrunnlag, samtidig som løyvehaverne garanterte for et minimumstilbud gjennom kjøreplikten. Ordningen med behovsprøving og kjøreplikt har blitt videreført fram til i dag, men samtidig har

det skjedd andre omfattende endringer i reguleringen. For det første, er Norge i dag delt mellom områder hvor maksimalprisforskriften gjelder, og områder der det er fri prisfastsettelse og priskonkurranse mellom sentraler. For det andre, er stadig større deler av kontraktmarkedet anbudsutsatt. Særlig viktig her er pasienttransporten, der ansvaret også er overført til helseforetakene.

Reguleringene er preget av at flere aktører er med på å påvirke ulike deler av drosjemarkedet: **Samferdselsdepartementet** har en overordnet rolle som forvalter av yrkestransportloven og forskrifter i henhold til denne.

Fylkeskommunen har i rollen som *løyvemyndighet* vid kompetanse til å sette løyvevilkår og bestemme hvordan drosjenæringen skal organiseres i løyvedistriktene. Som *kjøper av drosjetjenester* har fylkeskommunen ansvaret for TT-ordningen og skoletransport for elever. **Konkurransetilsynet**, kontrollerer at konkurranselovgivningen følges i drosjemarkedet, gir råd til aktører for å styrke konkurransen og lette adgangen for nye konkurrenter i markedet og fastsetter maksimalpriser for kjøring med drosjebil med unntak av områder uten prisregulering. **Regionale helseforetak**, har ansvaret for samordning og kjøp av pasienttransporten

På produksjonssiden er **drosjeeiere og sentraler** de sentrale. Drosjeeiere har løyve for drift av én drosjebil. I tillegg kan fylkeskommunen utstede reserveløyve til eksisterende løyvehavere. I utgangspunktet er næringen bygget opp etter prinsippet om én-mann-én-bil, som gjør at de fleste drosjeselskaper er enkeltmannsforetak.

Bopelsløyve gis i områder hvor kjøregrunnet er så lite at det ikke er grunnlag for å danne en drosjesentral. En drosjesentral har i hovedoppgave å drive turformidling. Den administrerer og formidler transportoppdrag og markedsfører drosjetjenester. Drosjesentralen utarbeider kjøreplaner/vaktordninger som sikrer en effektiv utnyttelse av drosjene og et godt transporttilbud hele døgnet. I områder som ikke er regulert av maksimalprisforskriften, er det i praksis sentralene som bestemmer takstnivået.

Dagens reguleringer av drosjemarkedet i Norge er preget av heterogenitet og forskjeller mellom fylkene på sentrale områder som kriterier for behovsprøving av antall løyver, krav og kontroll for å etablere sentral, reguleringen av forholdet mellom sentral og løyvehaver, og kravene som må oppfylles for å få løyve. Vi finner også forskjeller i hvordan offentlige kjøp av drosjetjenester praktiseres, og i hvilken grad og hvordan helseregion, fylkeskommune og kommuner samarbeider om dette. Samlet sett gir dette inntrykket av et fragmentert og noe inkonsistent reguleringsregime i næringen.

Utvikling i drosjemarkedet over tid

Gjennomgangen av utviklingen i antall løyver over tid og dagens løyvetall og omsetning kan oppsummeres i følgende punkter:

- Fra 1997 til 2009 har seks fylker hatt kraftig vekst i løyvetallet, fem fylker kraftig reduksjon, mens åtte fylker har opprettholdt relativt stabile løyvetall
- Størst vekst finner vi i storbyene hvor prisreguleringene er opphevet
- Mellom 1997 og 2009 har det funnet sted en relativ vridning av løyver fra distriktene til de mest befolkningstette områdene

- Få kommuner har opplevd bortfall av samtlige løyver fra 1997 til 2009
- Halvparten av landets fylker har redusert antall løyver i etterkant av at pasienttransporten ble underlagt lov om offentlig anskaffelse i 2004
- Det er store fylkesvise forskjeller i omsetning per tur
- Disse forskjellene går på tvers av prisregulering og prosentvis endring i løyvetall
- Nordland, Aust-Agder og Finnmark har lavest omsetning per tur og er således mest sårbar for ytterligere endringer i rammebetingelsene for drosjenæringen

Behovsprøving under press

Rapporten viser at dagens reguleringer har hatt følgende virkninger for ulike grupper i ulike områder:

- *Passasjerene:* I byområder der prisreguleringen er opphevet, kombinert med at en har hatt en sterk vekst i antall løyver, synes effekten for kundene ikke å være redusert prisnivå, heller ikke når vi sammenligner med hovedsteder med andre reguleringsregimer. Drosjemarkedet er preget av manglende pris- og kvalitetsinformasjon til kunden, men dette er det andre reguleringer enn behovsprøvingen som påvirker. I andre deler av landet skal behovsprøvingen sammen med kjøreplikt og maksimalpriser sikre et drosjetilbud til alle. De fleste steder er dette fortsatt situasjonen. Men i distriktskommuner med få løyvehavere, er dette tilbudet truet i tilfeller der løyvehaver mister kontrakter. Her er det altså ikke behovsprøvingen, men kontraktmarkedet som er avgjørende for om det er et tilbud.
- *For drosjeeiere/næringen:* I de fleste deler av landet oppleves fortsatt dagens regulering å sikre inntjeningsgrunnlaget og forutsigbarhet for drosjeeierne. Det mest markante unntaket er distriktsdrosjer som mister kontraktmarkedet. I områder der det er konkurranse slår dagens regulering ulikt ut for ulike deler av næringen. Tradisjonelle sentraler har konkurransefortrinn i bestillingsmarkedet og i forhold til å få løyvehavere, mens sjåfører i nye sentraler som entydig retter seg mot spot-markedet har lavere inntjening og lengre ventetid. Regulering av sentralene oppleves av noen som et problem, fordi det begrenser mulighetene for å utvikle markedskonsepter, men dette er en problemstilling som er knyttet til tilslutningsplikten, ikke behovsprøvingen i seg selv.
- *Konkurranse i kontraktmarkedet* fungerer dårlig med unntak av i større byområder, og også der vil konkurransen være svak på større anbud som bare en eller få sentraler kan delta i. Det er uklart hvilke virkninger den svake konkurransen har for prisen kjøper får, dvs utfallet av forhandlinger mellom kjøper og selger. Denne problemstillingen kan antas å bli mer framtreddende når en også begynner å ta i bruk anbud på TT-kontraktene i større grad.

- Selv om behovsprøvingen fortsatt fungerer i samsvar med interessene til løyvehavere i store deler av landet, framstår dagens regulering som et noe inkonsekvent og ustabilt regime. I distriktene er paradokset, gitt dagens kontraktsutforming, at en enten kan vente bedre konkurranse i kontraktsmarkedet eller at intensjonen og poenget med behovsprøvingsordningen svekkes. Også i byene er situasjonen et stykke på vei fastlåst, fordi en restriktiv løyvepolitikk underminerer mulighetene for å få flere større, konkurrerende sentraler, mens en liberal løyvepolitikk underminerer poenget med behovsprøvingen. Dette tilsier at en bør gjennomgå dagens regelverk for å harmonisere disse, enten ved å oppheve behovsprøving i hele eller deler av landet, eller ved å nedtone ambisjonene om konkurranse i anbudsutlysning – og heller satse på andre former for kontraktsstyring.

Mulige veier videre

I rapporten diskuterer vi hva som eventuelt kan gjøres for å stabilisere vilkårene for fortsatt drosjedrift i henholdsvis distrikter og i storbyområder, det være seg med eller uten dagens behovsprøving.

Distriktsalternativ med dagens behovsprøving

Dette alternativet innebærer å opprettholde dagens versjon av behovsprøving, kjøreplik, maksimalpris og anbud på pasienttransport. Følgende tiltak bør i så fall vurderes:

- *Endrede anbudspakker*
- *Heve terskelverdien for å ta i bruk anbud*
- *Økt samordning/samarbeid mellom fylkeskommune/helseregion*
- *Kommunale kjøp av drosjetransport*
- *Kjøreplik i tilknytning til anbud*
- *Løyver i tilknytning til anbud*
- *Utvidede løyvegrenser*
- *Utvikling av alternativt tilbud*

Tiltakene vi har presentert ovenfor retter seg i stor grad mot kontraktsmarkedet og muligheter for å sikre at deler eller hele av det kan bidra til levedyktige inntekter for det lokale drosjetilbudet. Dette innebærer en anerkjennelse av at det i dag ikke er behovsprøvingen som garanterer tilbudet i slike distrikter, men tilgangen til offentlige kontrakter.

Distriktsalternativ uten behovsprøving

Dette alternativet innebærer å fjerne behovsprøvingen i distriktene, inkludert kjøreplikten. I så fall får vi reguleringer tilsvarende de vi finner i Sverige og Nederland. Basert på dette, kan vi anta følgende konsekvenser:

- *Lite eller ingen endring i drosjetilbudet*

- *Vridning mot passasjertunge områder og tider*
- *Høyere takster*
- *Mer deltid og drosje som bigeskjeft*
- *Kombinasjonstransport*

Antakelsene om manglende konkurranse i distriktene, gir gode argumenter for å opprettholde maksimaltakstene på tross av den avregulerte markedsadgangen. En utfordring innenfor en slik avregulert løsning er at tilbudet trolig vil falle bort i deler av spotmarkedet, slik situasjonen også er i dag. Samtidig vil konkurransen i kontraktmarkedet trolig øke som følge av at løyvegrensene oppheves.

Kjøreplikten kan i så fall opprettholdes som ekstrakjøp av det offentlige, enten som selvstendige kjøp via anbud eller forhandlinger, eller som krav i andre anbudsvilkår.

Storbyalternativ med dagens behovsprøving

Med storbyområder mener vi her byområder hvor maksimalprisreguleringene er opphevet til fordel for fri takstfastsetting. Disse områdene bærer preg av et stort marked for enkeltreiser, enten via bestilling eller på gaten, der kontraktmarkedet utgjør en tilsvarende mindre andel. Alternativet innebærer å opprettholde dagens system med behovsprøving kombinert med takstfrihet og tilknytningsplikt.

Hovedutfordringer ved regulering av dette markedet er:

- *Manglende konkurranse mellom sentralene*
- *De nye sentralene er små*
- *Manglende prisinformasjon*
- *Variierende kvalitet for kundene*

Det er i tillegg et spørsmål om tilknytningsplikten fungerer etter hensikten, ettersom dette gir sentralene få eller ingen muligheter til å konkurrere om løyvehavere. For å spore til bedre konkurranse på sentralnivå har lokale myndigheter innført løyvetak på de største sentralene i både Bergen og Oslo. Dette fordrer at nye løyver deles ut, uten at dette har vært forbundet med økt priskonkurranse tidligere. Andre mulige tiltak for økt konkurranse og bedre kvalitet kan være:

- *Utvide løyvegrensene*
- *Samsvar mellom kjøreområde og løyvemyndighet*
- *Mindre anbudspakker*
- *Bedre prisinformasjon til kundene*
- *Tilbake til maksimaltakster*
- *Eget drosjetilsyn*

Storbyalternativ uten behovsprøving

Dette innebærer å fjerne behovsprøvingen i de store byene, tilsvarende hva vi eksempelvis har sett i Sverige, Irland og Nederland. Basert på disse erfaringene kan vi anta følgende konsekvenser:

- *Økning i drosjetilbudet*
- *Vridning mot passasjertunge områder og tider*
- *Høyere takster*

- *Lengre arbeids- og ventetid*
- *Etablering av flere små sentraler og markedssegmentering*
- *Større konkurranse om løyvehaverne*

Samtidig er det flere reguleringer som kan dempe noen av virkningene som er gjennomgått ovenfor:

- *Maksimaltakster:* Vil dempe veksten i takstene og trolig gi større fordeler for sentraler som kan dra nytte av stordriftsfordeler
- *Bedre prisinformasjon:* Vil trolig ha samme virkning ettersom kundene i større grad får muligheten til å velge de drosjene som er billigst
- *Hevede kvalitetskrav for å få løyver:* De landene som har avregulert markedsadgangen til nå har gradvis erstattet dette med høyere kvalitetskrav og -kontroll vis-a-vis løyvehaver. Dette går dels på hva som skal til for å få og beholde et drosjeløyve, og dels på hvilke krav som stilles for å etablere en sentral

Differensierte løsninger og generelle tiltak

Ovenfor har vi beskrevet ulike alternative reguleringer i forhold til de forskjellige utfordringene en står overfor i storby – og distrikter. Videre kan en tenke seg ulike kombinasjoner av disse reguleringene

- 1) Oppheving av behovsprøvingen i hele landet. En slik samlet deregulering har den fordelen at det ikke oppstår store problemer i skjæringsfeltet mellom ulike regimer
- 2) Opprettholdelse av behovsprøvingen i hele landet, men med ulike kombinasjoner av tilleggstiltak som eksempelvis endret anbudsutforming i distrikter der tilbudet står i fare. Opprettholdelsen av behovsprøvingen kan kombineres med mer ensartete reglement på tvers av fylker når det gjelder løyvepraksis og regulering av sentralene
- 3) Oppheving av behovsprøvingen i byene som nå er unntatt for prisregulering og opprettholdelse i landet for øvrig. Fordelen er at dette ivaretar behovet for særegen regulering i distriktene. Ulempen er at det blir vanskelig å trekke grensen mellom regulerte og avregulerte områder i praksis, og det kan oppstå problemer særlig ved første fase etter dereguleringen på grunn av overetablering og økt ventetid, lengre arbeidstid for sjåførene