

Sammendrag:

Drosjer i Østfold – et marked i utvikling

TØI rapport 1256/2013
Forfatter(e): Jørgen Aarhaug, Rolf Hagman, Kåre H. Skollerud
Oslo, 2013, 53 sider

Østfold fremstår som et fylke med god drosjedekning, på tross av en relativt lav drosjetetthet. Det er også i stor grad konkurranse på drosjemarkedene. Østfold er i dag ett løyvedistrikt, det innebærer at alle drosjene i prinsippet kan kjøre i hele fylket. Markedene er imidlertid i hovedsak lokale, slik at en viss geografisk fordeling av markedet er forventet. Miljømessig ligger drosjeparken i forkant av den øvrige bilparken i Østfold. For å bidra til at drosjene blir mer miljøvennlige, anbefales det at fylkeskommunen følger en teknologinøytral linje. Hvilke politiske grep som bør tas i drosjemarkedet, vil avhenge av hvilke mål en ønsker å nå. En behovsprøving basert på tallmateriale og fordeling av nye løyver mellom sentraler ut fra fastlagte kriterier fremstår uansett som fornuftig.

Drosjemarkedet i Østfold

I Østfold er det få drosjer i forhold til innbyggertallet. Samtidig er Østfold ett av fire fylker hvor antall drosjeturer per innbygger har økt siste fem år. Som i andre fylker finner vi at det er størst omsetning per løyve i de etablerte sentralene i byområdene.

Som i mange andre fylker er drosjevirkosomheten i Østfold preget av store variasjoner i etterspørselen - både gjennom døgnet, uka og mellom sesongene. Det er også store variasjoner i omsetning per løyve, som varierer mellom sentraler, men i vel så stor grad mellom løyvehavere tilknyttet samme sentral. Sentralene med størst omsetning per bil i Østfold har en gjennomsnittlig omsetning som ligger høyt, også i nasjonal sammenheng, mens de mindre gode ligger betydelig lavere. Samtidig er det viktig å påpeke at timelønna er lav, sammenlignet med andre yrker.

Drosjemarkedet i Østfold kan geografisk deles i områder med og uten maksimalprisforskrift. Kommunene fra og med Moss til og med Sarpsborg har fritak fra maksimalprisforskriften. I dette området er det i dag konkurranse med flere sentraler med overlappende dekningsområder. Utenfor dette området er konkurransen i hovedsak knyttet til kontraktskjøring, og konkurransen står mellom drosje og turbiloperatører. Særlig på skolekjøring er det konkurranse i hele Østfold.

Miljødrosjer i Østfold

Definisjoner av hva en miljøbil egentlig er, varierer mellom forskjellige land. I Norge finnes ikke noen offisiell definisjon, og begrepet miljøbil blir brukt med forskjellig innhold i forskjellige sammenhenger. Her er det fokusert på miljøegenskaper i form av klimagasser og lokalt helseskadelige avgassutslipp i et livsløpsperspektiv.

Oversikten viser at i skrivende stund er hybrid- og plug-in-hybrid-biler de mest fornuftige miljøalternativene for drosjedrift i Østfold. Samtidig gir både biogass, etanol og ren elektrisk drift muligheter for kortreist energi. For å være fullgode drosjer er det imidlertid fremdeles noe veg igjen for disse teknologiene. Det gjelder også for brenselcelle- og hydrogenbiler.

Anbefalingen er at fylkeskommunen i sin løyvepolitikk legger teknologinøytrale kriterier til grunn. Gode alternativer for å redusere utslippene fra drosjenæringen inkluderer å legge til rette for infrastruktur for mer miljøvennlige kjøretøy og minimumskrav, eventuelt gjennomsnittskrav, til kjøretøy som skal delta i offentlige anbudskonkurranser. I praksis vil løyvehaverne måtte følge standardene fra offentlige konkurranser også på andre delmarkeder, fordi det er vanskelig å finne økonomi i drosjedriften uten å være tilstede på mange delmarkeder. Samtidig er det viktig å huske at hvis målet er å redusere totale utslipp i Østfold, kan en av løsningene være å bruke mer drosje. Drosjer kan i mange tilfeller fungere som erstatning for en andre privatbil og for større kjøretøy i offentlig betalt transport.

Framtidig regulering av drosjenæringen i Østfold

Innenfor dagens regelverk har fylkeskommunen som løyvemyndighet to kraftige virkemidler som kan brukes til å styre drosjenæringen i ønsket retning. Det ene er fastsettelsen av det totale løyvetallet, det andre er fordelingen av nye løyver mellom sentralene og reguleringen av sentralstørrelse.

Fire hovedalternativer fylkeskommunen står overfor når det gjelder samlet antall løyver, er 1) å fortsette som før, 2) å være mer restriktiv, 3) frislipp og 4) behovsprøving basert på en behovsprøvningsmodell. Alle disse alternativene har fordeler og ulemper. Av disse alternativene framstår behovsprøving basert på en modell som best, fordi det gir mer forutsigbarhet enn dagens behovsprøving og sikrer at behovsprøvingen blir gjort på et relativt informert grunnlag.

Nært knyttet til antall løyver totalt ligger spørsmålet om hvordan løyvener bør fordeles mellom sentralene. Her er det to forhold som peker i hver sin retning. Skalafordelene ved sentraldrift peker i retning av færrest mulig sentraler, mens ønske om mer konkurranse peker i retning av flest mulig sentraler. Dagens modell med behovsprøving på kommunenivå synes å ikke nå fylkeskommunens mål om drosjedekning. Gitt at en ikke er villig til å betale løyvehavere for å holde stasjonering, med tilhørende kjøreplikt i eget primærområde, med de utfordringene det innebærer i forhold til kravet om konkurranse på like vilkår. Ser vi to alternativer enten en løsning hvor alle sentralene har et ansvar for alle deler av fylket, eller at en definerer noen deler av fylket som områder hvor det bare er grunnlag for én drosjesentral, og gir denne ansvaret.

Av disse to anbefaler vi det andre alternativet. Det innebærer en begrenset forenkling av dagens geografiske fordeling til tre områder, med konkurranse i ett, monopol i to, og handlingsregel for fordeling av nye løyver i området med konkurranse. Denne bør utformes på en måte som stimulerer til konkurranse.

Oppsummering og konklusjon

Per i dag synes det å være et fornuftig antall løyver i forhold til det som blir rapportert å være etterspørselen. Hvis en ønsker at flere sentraler skal ha større geografisk overlapp og flere konkurranseflater, er det et argument for å redusere antall sentraler og øke antall løyver per sentral og totalt. Dette er en mulig veg å gå.

Fordelingen av løyver mellom sentralene i dag synes akseptabel, men den er noe problematisk med hensyn til ulike oppfatninger av begrepene primærområde og stasjonsingssted og hvilken betydning dette har. Det synes også å være unødvendig tungvint for løyvehavere å bytte sentral. En forutsetning for fungerende konkurranse mellom sentraler er at sentraler med dårlige driftskonsepter tillates å gå konkurs.

Vi forslår videre at behovsprøvingen gjennomføres i tre definerte soner, ut fra en vurdering av hele sonen, det vil si ikke på kommunenivå, og at løyver gis med tilknytning til en sentral i ett av disse områdene, det vil si ikke som bopelsløyver.

Nye og gjenutstedte drosjeløyver bør deles ut med tilknytning til den sentralen som etter fastsatte kriterier fungerer best. Disse kriteriene kan med fordel inkludere en begrensning på relativ størrelse for største aktør, enten innenfor hele fylket eller innenfor en av de tre foreslåtte sonene, forutsatt at det er mer enn en aktør i sonen.

Utstrakt turvognvirksomhet i Østfold har bidratt til at det er konkurranse på kontraktsmarkeder i alle deler av fylket. Det betyr at det er konkurranse også i områder med bare én drosjesentral.

Vår vurdering er at det ikke er behov for egne miljøløyver, men at en kan bidra til å redusere utslippene fra bilparken ved å sette minimumsstandarder på bilene som skal delta i anbud. Det er viktig at disse settes på en slik måte at de ikke kommer i konflikt med andre kriterier. Det er også mulig å bidra til en mer miljøvennlig bilpark ved at fylkeskommunen betaler for infrastruktur, som for eksempel ladestasjoner for elbiler og eller fyllestasjoner for gass. Dette vil bidra til at slik teknologi kan være et økonomisk attraktivt alternativ også i drosjenæringen.