

Sammendrag:

Regulering av drosjenæringen en litteraturstudie for norske forhold

Bakgrunn og problemstilling

Drosjenæringen har de siste årene gjennomgått store endringer. Endringene har i store trekk medført økt konkurranse, spesielt mellom sentralene. I tillegg har en del andre viktige endringer påvirket rammebetingelsene for næringen.

Drosjenæringen står også foran store endringer. Spesielt er problemstillinger knyttet til løyveordningen og prisreguleringen under utredning. I en rapport gjennomført for Samferdselsdepartementet, anbefaler ECON (2002) at både behovsprøvingen av løyver og prisreguleringen avvikles.

Denne rapporten er en litteraturstudie av regulering i drosjenæringen. Litteraturstudien tar for seg både de teoretiske aspektene ved regulering og deregulering i tillegg til praktiske erfaringer med endringer i reguleringsregime. For å se den norske drosjenæringen i et større bilde har vi også sammenlignet med en del andre europeiske byer og land. På bakgrunn av kjennetegn ved den norske næringen, sammenligningen med andre land og litteraturstudien, konkluderer vi med fire hovedutfordringer myndighetene og næringen står ovenfor når det gjelder en god forvaltning av drosjenæringen.

Utfordringer for den norske drosjenæringen:

En viktig utfordring fremover er å øke statusen til sjåførene og dermed sikre rekrutteringen til yrket

Et av de store problemene i den norske drosjenæringen i dag er mangelen på sjåfører. Dette hindrer at de eksisterende løyvener blir utnyttet på en god måte samtidig som presset på de eksisterende sjåførene blir stort. En utviding av antall løyver vil ikke gi noe bedre tilbud dersom ikke rekrutteringen til yrket bedres. Vi mener derfor der blir feil å ta tak i løyveordningen før problemstillingene rundt rekrutteringen til yrket er vurdert.

Statusen til yrket er viktig for hvor attraktivt yrket vil være. Før store endringer i reguleringen blir gjennomført, bør situasjonen for sjåførene vurderes nærmere. Dersom en endring i reguleringen gir dårligere rekruttering til yrket, vil mye av de eventuelt positive virkningene forsvinne.

Hva er et samfunnsøkonomisk godt drosjetilbud?

Svært mye av litteraturen om drosjenæringen dreier seg om å få en effektiv konkurranse. Oppmerksomheten retter seg mot størst kvantum til rimeligst pris fremfor å utrede hva som er et samfunnsøkonomisk ”optimalt” tilbud. Dette innebærer at kundenes verdsetting av ventetid, kvalitet, trygghet og andre viktige aspekter ved drosjenæringen ikke blir ivaretatt. Vi mener større fokus bør være på å finne et optimalt drosjetilbud.

Erfaringer har vist at deregulering ikke har ledet til større drosjeselskap. De som tidligere var sjåfører, har heller opprettet sin egen drosjevirksomhet og dermed kunnet styre sin egen arbeidsdag i større grad. Vi stiller oss derfor skeptisk til ECONs konklusjon om at deregulering vil gi større og mer veldrevne drosjeselskap. Noen større selskap vil det helt sikkert komme, men samtidig vil det også kunne bli flere små foretak. Grunnet stordriftsfordelene hos drosjesentralene, er det trolig for disse en sentralisering i all hovedsak vil oppstå.

Ulike reguleringsformer bør ses mer i sammenheng

Dagens reguleringsform innebærer ”mange kokker og mye søl”. En gjennomgang av drosjenæringen bør også se på antall myndighetsaktører og forholdet mellom dem. En forenkling av reguleringen med færre myndighetsaktører kan gi et mer helhetlig grep om næringen. Dette kan bedre sikre en effektiv regulering og stabile rammevilkår. Det er imidlertid også viktig å huske at drosjene primært er et lokalt kollektivtilbud.

Virkningene av endringer i distriktene bør utredes nærmere

Norge skiller seg vesentlig ut fra en del andre land. ECONs og Berthelsens sammenligning med Sverige, viser at tilbudet i disse to landene er relativt likt. Sverige er imidlertid betydelig mer sentralisert innen de ulike regionene.

En optimal regulering av drosjenæringen vil trolig være forskjellig fra distriktene til de større byområdene. Det er to viktige momenter som taler for dette. For det første er drosjene i distriktene ofte det eneste kollektive tilbudet. Det kan derfor være samfunnsøkonomisk at et minimumstilbud opprettholdes, selv om dette isolert sett ikke er bedriftsøkonomisk. For det andre blir drosjene i distriktene i all hovedsak bestilt over telefon og skiller seg dermed vesentlig fra mer urbane områder. I distriktene er også drosjene viktige innenfor skoletransport.

Det bør gjennomføres selvstendige vurderinger av hva som faktisk er det optimale drosjetilbudet på landsbygda sett i forhold til i de større byområdene. En slik undersøkelse kan si noe om det faktiske behovet for ulik politikk.

Kjennetegn ved dagenes drosjenæring

Godt drosjetilbud i Norge

Drosjetilbudet er ikke bare et resultat av antall drosjer. Utnyttelsen av drosjene spiller en svært viktig rolle. Sammenligninger med en del andre europeiske byer, viser at både antall drosjer og utnyttelsen av dem er god i Norge.

Av 13 byer i ulike europeiske land er det kun i Dublin antall drosjer pr innbyggere er høyere enn i Oslo. Når det gjelder resten av landet, viser sammenligninger med Sverige at tilbudet målt i antall drosjer er godt også for distriktene. (Berthelsen 2002 og ECON 2002).

Utnyttelsen av drosjene i Oslo er god sammenlignet med andre byer. En av grunnene til den høye utnyttelsesgraden av drosjene er de effektive flåtestyrings-systemene som de store sentralene har utviklet. På dette området ligger Norge i fremste rekke i verden.

Drosjetakstene i Norge er ikke høyere enn i andre land

Drosjetakstene i en del større norske byområder ble avregulert i 2000. Generelt økte drosjetakstene etter avreguleringen. Konkurransetilsynet (2001) mente imidlertid at opphevingen av prisreguleringen ikke hadde gitt større prisutslag enn man kunne forvente. Økningen ble i hovedsak forklart som et etterslep i kostnadsdekningen på grunn av tidligere stram regulering.

I de fleste andre europeiske land er drosjetakstene regulert. Av de 13 landene vi har undersøkt er det bare i Sverige og enkelte norske byområder at takstene er avregulert. Våre sammenligninger viser at prisnivået på drosjene ikke er spesielt høyt i Norge. En vesentlig forskjell er imidlertid at takstene i Oslo er betydelig mer differensiert mellom dag og natt enn i andre land. Dette er et resultat av avreguleringen og kan ha gitt bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel. Noen samfunnsøkonomisk betraktning rundt prisnivået er imidlertid ikke blitt gjennomført.

Den norske drosjereguleringen er svært fragmentert

Et særtrekk ved reguleringen av den norske drosjenæringen er det fragmenterte ansvaret mellom ulike myndighetsaktører. Fylkeskommunen håndhever selve løyveordningen gjennom fastsetting av antall løyver, løyvevilkår, løyveområde med mer. Konkurransetilsynet fastsetter maksimaltakster, med unntak av i enkelte større byområder og for offentlige kjøp fra næringen på kontrakt. Politiet utsteder kjøreseddelen og kan inndra denne. I tillegg har Samferdselsdepartementet en overordnet rolle når det gjelder reguleringen av næringen, med unntak av prisreguleringen. Det er dermed svært mange aktører som er med på å fastsette rammevilkårene for drosjenæringen. Denne mengden med ulike aktører kan skape problemer for en effektiv regulering av næringen.

Hvorfor er enkelte markeder regulert?

Økonomisk teori skisserer i hovedsak to grunner for offentlige inngrep i et marked. For det første kan regulering være nødvendig for å sikre at et marked fungerer på en effektiv måte. For det andre kan regulering være nødvendig siden aktørene i et marked selv ikke tar hensyn til velferd og fordeling.

En samfunnsøkonomisk tilnærming til et marked krever at alle kostnader og gevinster samfunnet påføres blir vurdert. Det er lite poeng i å diskutere regulering eller deregulering uten at utgangspunktet er et samfunnsøkonomisk optimalt drosjemarked og hvordan dette ser ut med hensyn til tilbud, kvalitet, takster, utnyttelsen av drosjene og organiseringen. Dette innebærer at også forbrukernes preferanser blir tatt med i beregningen.

Den internasjonale litteraturen rundt regulering av drosjenæringen fokuserer i stor grad på å få en effektiv konkurranse fremfor på hva som er et optimalt drosje-tilbud. De viktigste hindrene for en effektiv konkurranse er:

- Kjørdninger. Litteraturen tar i først rekke for seg problemene knyttet til formelle eller uformelle regler om at den første drosjen i køen skal få den første turen. Dette forhindrer helt klart en konkurranse mellom drosjene. I tillegg medfører køer at begge parter kan bli påført kostnader gjennom ventetid.
- Drosjemarkedets ”flytende” karakter. En av de store forskjellene mellom drosjemarkedet og andre markeder er at selgeren ikke holder til på en fast plass. Dette skaper en del problemer med tanke på å vurdere pris og kvalitet.
- Problemer med å sammenlikne produktene henger sammen med at det kommer en annen faktor enn prisen inn i vurderingen av godet. I drosjemarkedet er kvalitet et godt eksempel på en slik dimensjon.
- Stordriftsfordeler. Blant drosjesentralene er det helt klart stordriftsfordeler. Dette henger sammen med store investeringskostnader og få kostnader ved å tilknytte seg en ny bil. Resultatet av stordriftsfordelene er en tendens mot få og store sentraler.
- Manglende informasjon om alternativer (imperfekt informasjon) eller ulik informasjon om produktet (asymmetrisk informasjon) er to hovedgrunner til markedssvikt. For drosjene er problemstillingen særlig viktig i forhold til pris og kvalitet.
- Velferdsproblemer. Et av problemene ved teorien om fri konkurranse er at den ikke løser noen velferdsproblemer eller sikrer en ”rettferdig” fordeling av ressursene. Teorien sikrer en effektiv ressursutnytting innenfor den eksisterende fordelingen av ressursene i samfunnet.

Erfaringer med deregulering

De internasjonale erfaringene med deregulering stammer i hovedsak fra USA, hvor flere byer deregulerte drosjenæringen på 70- og 80-tallet. I tillegg gjennomgår vi noen viktige endringer i Europa. Dette gjelder endringene i reguleringsregime i Sverige, Storbritannia, Irland og Nederland.

Basert på litteraturstudien, kan erfaringene med endringer i reguleringsregimer oppsummeres som følger:

- Deregulering av markedsadgangen vil generelt resultere i en betydelig økning i antall drosjer. Økningen vil imidlertid hovedsakelig rette seg mot spotmarkedet (drosjer på holdeplasser og i gata).
- I de fleste tilfelle vil taksten øke som følge av takstfrihet. Dette vil spesielt gjelde for spotmarkedene hvor tilgangen øker mest.
- Kvaliteten på drosjetjenestene har en tendens til å bli dårligere. Her er det imidlertid enkelte motstridende erfaringer.
- Sjøførenes inntekter vil reduseres vesentlig. Resultatet er at sjåførene arbeider lengre dager.
- Få nye tjenester blir utviklet. Det samme gjelder teknologiske nyvinninger.
- De fleste byer som har deregulert, har senere måttet reregulere enkelte aspekter ved næringen.