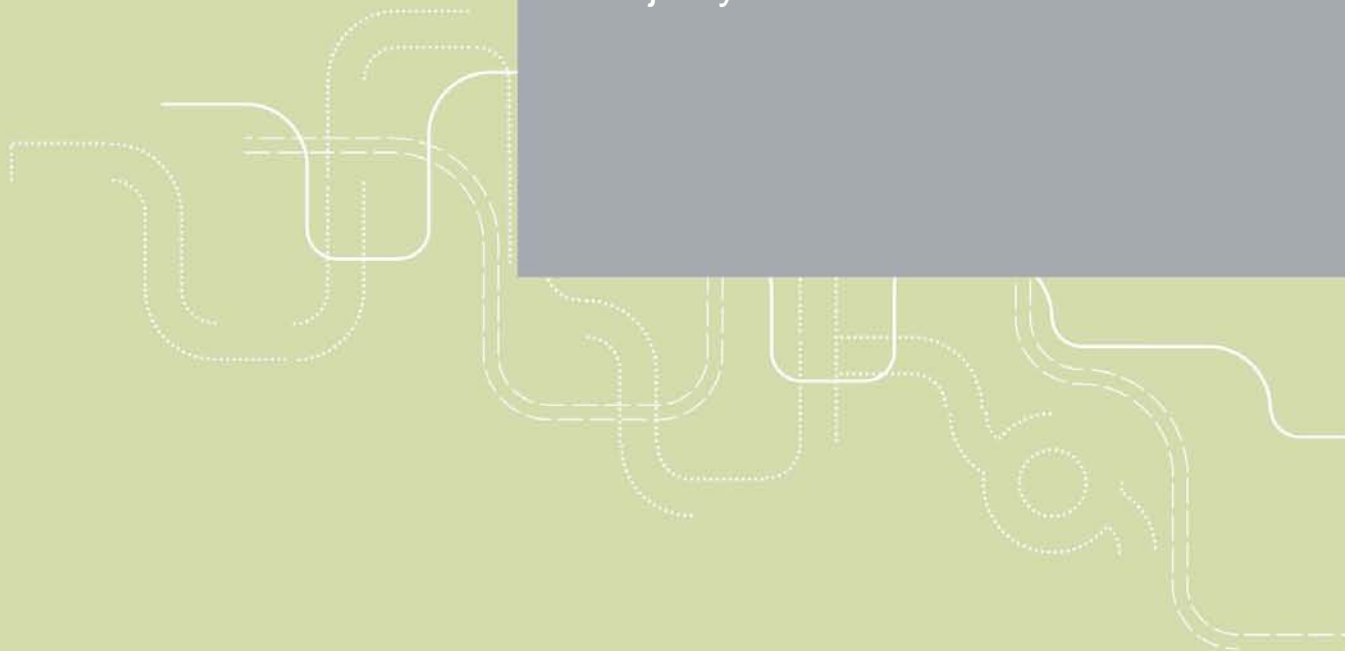


Jørgen Aarhaug
Oddgeir Osland
TØI rapport 1085/2010

tøi Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning



Drosjeløyver i nedre Buskerud



Drosjeløyver i nedre Buskerud

Jørgen Aarhaug og Oddgeir Osland

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.

Tittel: Drosjeløyver i nedre Buskerud

Title: Taxi licenses in the lower Buskerud region of Norway

Forfattere: Jørgen Aarhaug
Oddgeir Osland

Author(s): Jørgen Aarhaug
Oddgeir Osland

Dato: 09.2010

Date: 09.2010

TØI rapport: 1085/2010

TØI report: 1085/2010

Sider 61

Pages 61

ISBN Elektronisk: 978-82-480-1116-3

ISBN Electronic: 978-82-480-1116-3

ISSN 0808-1190

ISSN 0808-1190

Finansieringskilde: Buskerud fylkeskommune

Financed by: Buskerud County Council

Prosjekt: 3579 - Drosjeløyver i Nedre Buskerud

Project: 3579

Prosjektleder: Oddgeir Osland

Project manager: Oddgeir Osland

Kvalitetsansvarlig: Kjell Werner Johansen

Quality manager: Kjell Werner Johansen

Emneord: Drosjenæringen
Konkurranse

Key words: Competition
Taxi industry

Sammendrag:

Rapporten gir en beskrivelse av markedsforholdene i drosjenæringen i nedre Buskerud. Hovedfunnene er at dagens løyvetall virker å være i tråd med yrkestransportforskriften, og at konkurransen mellom sentralene er ulik i de ulike delmarkedene. Rapporten presenterer en modell for tildeling av løyver i nedre Buskerud og skisserer flere fremtidssenarioer basert på ulike handlingsalternativ.

Summary:

The report describes the taxi market in the lower Buskerud region of Norway with respect to competition and number of licenses. An important finding is that the taxi market is segmented. The report suggests a model for practicing entry regulation, given the current form of the Professional Transport Act. Scenarios for future development, based on possible policy decisions, are also presented

Language of report: Norwegian

Rapporten utgis kun i elektronisk utgave.

This report is available only in electronic version.

Transportøkonomisk Institutt
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Institute of Transport Economics
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo, Norway
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Forord

Tema for denne rapporten er drosjenæringen i nedre Buskerud.

Hovedspørsmålene som diskuteres i rapporten er om dagens antall løyver er hensiktsmessig og hvordan en i fremtiden kan tildele drosjeløyver.

Rapporten er skrevet på oppdrag fra Buskerud Fylkeskommune. Bakgrunnen for utredningsoppdraget er at fylkeskommunen ikke lenger fant dagens tildelingspraksis for drosjeløyver hensiktsmessig.

Gjennom hele prosessen har vi hatt nær kontakt med Buskerud Fylkeskommune, gjennom oppdragsgivers kontaktperson Bjørn Svendsen konklusjonene står for forfatterens regning.

Rapporten er skrevet av forsker Jørgen Aarhaug med bidrag fra forskningsleder Oddgeir Osland og seniorforsker Frode Longva. Avdelingsleder Kjell Werner Johansen har vært kvalitetssikrer.

Oslo, september 2010
Transportøkonomisk institutt

Lasse Fridstrøm
instituttssjef

Arvid Strand
avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

1 Introduksjon	1
1.1 Bakgrunn.....	1
1.2 Ulike delmarkeder i distrikts- og byområder.....	1
1.3 Tidligere utredninger.....	2
1.4 Juridiske forhold.....	3
1.5 Metode.....	4
2 Dagens situasjon i nedre Buskerud	6
2.1 Sentralstrukturen.....	6
2.2 Kontraktsmarkedet.....	8
2.3 Enkeltreisemarkedene.....	10
2.4 Løyveutviklingen i nedre Buskerud.....	13
2.5 Samlet utvikling i markedene.....	17
2.6 Nasjonale utviklingstrekk.....	18
2.7 Delkonklusjon, dagens markedssituasjon.....	23
3 Modell for framtidig tildeling av løyver i nedre Buskerud	24
3.1 Tidligere gjennomførte utredninger i Norge.....	24
3.2 Andre modeller.....	25
3.3 Sammenligning og vurdering av tidligere modeller.....	26
3.4 Introduksjon til ”Buskerud modellen”.....	27
4 Alternativer for videre handling	33
4.1 Løyveutvikling.....	33
4.2 Sentralstruktur.....	36
4.3 Oppsummering.....	42
5 Konklusjoner og råd	44
6 Referanser	45
Vedlegg 1	47
Den teoretiske debatten.....	47
Kontraktsmarkedet.....	48
Vedlegg 2	50
Modell for framtidig tildeling av løyver i nedre Buskerud.....	50
Andre modeller.....	52
Vedlegg 3	61
Intervjulist:.....	61

Sammendrag:

Drosjeløyver i nedre Buskerud

Denne rapporten gir en vurdering av dagens drosjeløyvesituasjon og behov for drosjer i nedre Buskerud, og presenterer en modell for framtidig fasetting av antall drosjeløyver.

Rapportens hovedkonklusjoner er:

- Dagens antall drosjeløyver synes å være i tråd med yrkestransportforskriftens bestemmelser og er forenlig med dagens etterspørsel av drosjetjenester.
- Rapporten anbefaler bruk av en modell for fastsetting av antall drosjeløyver. Modellen gir grunnlag for en handlingsregel som vil gi mer forutsigbarhet både for kjøpere og for selgere av drosjetjenester. "Buskerudmodellen" er utviklet av TØI med dette formålet.
- Antall og størrelse på drosjesentralene foreslås regulert gjennom videreføring av dagens praksis med å tillate nyetableringer og overgang mellom sentralene. I tillegg foreslår vi å supplere dagens praksis med en handlingsregel for fordeling av nye løyver mellom sentralene.

Drosjemarkedet

Drosjemarkedet er et sammensatt marked. For å analysere drosjemarkedet er det vanlig å dele markedet inn i flere mindre delmarkeder. Et viktig skille er mellom enkeltreisemarkedene og kontraktmarkedene. I enkeltreisemarkedet møter én kunde én drosje for én reise. Avtale om reisen gjøres enten direkte, eller via en drosjesentral (for eksempel med telefon). I kontraktmarkedet gjøres det avtaler for flere reiser. Et eksempel er at sykehuset Buskerud arrangerer en anbudskonkurranse for pasienttransport i et bestemt område for en bestemt tidsperiode. I denne utredningen blir både forhold i enkeltreise- og kontraktmarkedet behandlet.

Drosjesentralene konkurrerer med hverandre både om passasjerer og om drosjeløyvehavere. Konkurransen om løyvehaverne påvirker hvordan sentralene setter priser og i hvilke delmarkeder de er aktive. Konkurransen om løyvehaverne blir derfor inkludert i analysene av drosjemarkedet.

Vurdering av dagens antall drosjeløyver

Første del av utredningen gir en vurdering av dagens antall løyver med bakgrunn i dagens markedssituasjon og utviklingstrekk i nedre Buskerud, sammenlignet med erfaringer fra andre deler av landet. I denne vurderingen finner vi at antallet drosjeløyver i nedre Buskerud er forenlig med Yrkestransportforskriftens § 45,

som stiller krav om hovederverv. Justeringer i antall drosjeløyver innenfor denne betingelsen er en avveining mellom eksisterende løyvehaveres- og kundenes interesser. Kravet til at drosjeyrket skal være hovederverv betinger at løyvehaverne har en inntekt som muliggjør dette. På den andre siden må det sikres at det er et tilstrekkelig antall drosjeløyver for å dekke behovet for drosjetjenester.

Antall drosjeløyver per 1000 innbyggere er relativt lavt i nedre Buskerud. Det er også inntjeningen per løyve. Det ser altså ikke ut til at det er en overetablering av drosjer i nedre Buskerud, men det er heller ikke slik at drosjeeierne i nedre Buskerud har høy inntjening, sammenlignet med drosjeeiere i andre deler av landet. Maksimalt antall drosjer tilgjengelig i dag, er ikke mye høyere enn antallet som var tilgjengelig i 2001. Men det har vært en forholdsvis rask økning i antallet løyver de siste årene. Samlet omsetning ser ikke ut til å ha økt like raskt og antallet turer per bil ser ut til å ha falt.

Antall drosjeløyver i nedre Buskerud virker altså å være rimelig. Det kan argumenteres for å øke antall løyver, siden antall løyver per 1000 innbyggere er relativt lavt. Men også argumenteres for å redusere antallet løyver, siden inntjeningen er moderat og har hatt en negativ utvikling siste år. Denne avveiningen mellom løyvehavernes ønske om god inntjening og publikums ønske om kortest mulig ventetid for ledige drosjer er et politisk spørsmål.

Modell for fastsetting av drosjeløyveantall

I denne utredningen har TØI utarbeidet en modell kalt "Buskerudmodellen" for fastsetting av antall drosjeløyver. Den er basert på tre hovedindikatorer: Utvikling i antall turer for drosjene i nedre Buskerud, befolkningsutviklingen i nedre Buskerud og utviklingen i privat konsum.

Modellen er utformet slik at den gir en hovedlinje for antall løyver, en høy linje (+10 prosent) og en lav linje (-10 prosent). Intervallet mellom høy og lav linje definerer et handlingsrom med muligheter for å utvise skjønn, samtidig som den langsiktige utviklingen i antall løyver blir forutsigbar.

Modellen er tenkt 1) å gi forutsigbare rammebetingelser for drosjenæringen i nedre Buskerud og 2) bidra til å ivareta konkurransen i markedet. En kombinasjon av en hovedlinje og et definert handlingsrom, er ment å ivareta begge interessene. Modellen bidrar til å redusere variasjonen i samlet inntjening per drosjeløyve. Altså å gi løyvehaverne og sjåførene en jevnere og mer forutsigbar inntektsutvikling. Hvilket nivå denne inntekten skal ligge på, er et politisk spørsmål.

Ved bruk av modellen må det settes et startpunkt/basisår. Det vil si hvilket antall løyver en skal ta utgangspunkt i for framtidig fastsetting av antall drosjeløyver. TØIs forslag er å legge startpunktet til 2009. Det var da 237 løyver i nedre Buskerud. Forslaget er basert på en avveining mellom løyvehavernes interesse av å opprettholde inntjeningen og bremse en observert reduksjon i antall turer per løyve, samt en interesse for å ha tilstrekkelig mange drosjer til å opprettholde dagens tilbud til befolkningen. 2009 som startpunkt vil gjøre at dagens løyvetall (247) ligger innenfor handlingsrommet i modellen. Hvis en velger å føre en noe restriktiv politikk, vil en nærme seg midten av handlingsrommet og oppnå større fleksibilitet med hensyn til framtidige hendelser som krever ekstra

løyvetildelinger. Det viktige ved ekstraordinære tildelinger av løyver, for eksempel i forbindelse med opprettelse av en ny sentral, er at det gjøres innenfor modellen. Slik vil den nye sentralen bidra til skjerpet konkurranse i markedet, men ikke fungere som en trussel for langsiktige investeringer.

Sentralstrukturen

Spørsmål om regulering av antallet sentraler eller maksimal andel løyver til største sentral har vært diskutert i flere utredninger de senere årene. Den informasjonen som TØI har fått tilgang til, tyder på at konkurransesituasjonen i nedre Buskerud er tilfredsstillende. Særlig synes konkurransen å være god i deler av kontraktmarkedet og telefonbestillingsmarkedet.

I denne utredningen diskuteres ulike alternativer for regulering av sentralstrukturen. TØIs tilråkning er at en fortsetter dagens praksis med å tillate nyetableringer av sentraler. For å få en mest mulig gjennomsluttig tildeling av nye drosjeløyver, og samtidig stimulere konkurransen, foreslår TØI å fordele nye løyver til sentralene etter utviklingen i antall utførte turer. Dette kan gjøres ved at sentralen som har den største relative veksten i antall turer (sammenlignet med fjorårets), får tilbud om den største andelen av de nye løyvene. En slik løsning vil gi fortrinn til små sentraler. Dette kan bedre deres konkurransesituasjon i forhold til større sentraler.

I forbindelse med nyoppsetting av sentraler og overfor sentraler hvor tilfredsstillende datamateriale mangler, må det utvises skjønn. Tilråningen er at sentralene kan tildeles ekstra løyver hvis dette sees som nødvendig. En slik tildeling bør skje innenfor modellens handlingsrom slik at tildelingen ikke går utover de langsiktige forventningene til markedsutviklingen. Det forutsetter at tilstrekkelig gode data gjøres tilgjengelige for fylkeskommunen. Dette er ikke tilfelle per i dag, men kan løses ved å tydeliggjøre hva sentralen plikter å innrapportere, jf § 9 i vedtekter for organisering og drift av drosjesentraler i Buskerud. Ut fra en vurdering av incentivene sentralene står overfor, bør dette ikke være noe stort problem.

1 Introduksjon

1.1 Bakgrunn

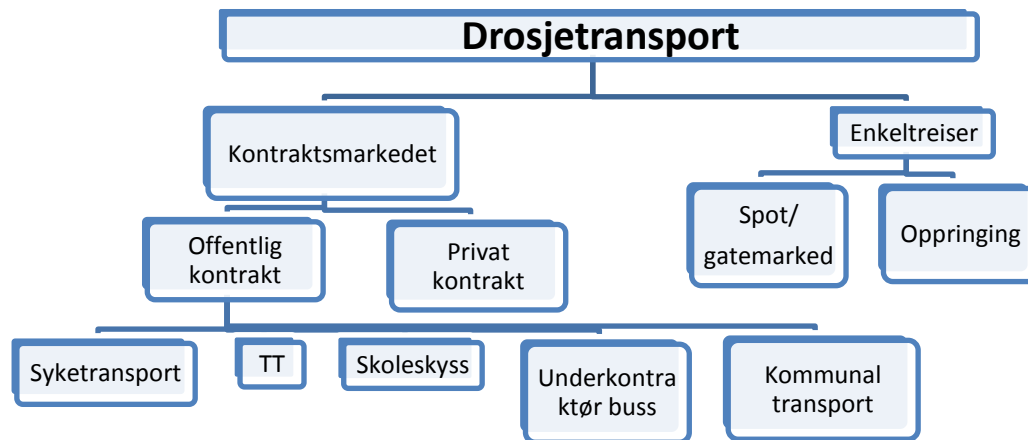
Bakgrunnen for denne rapporten er et ønske fra Buskerud fylkeskommune om å få gjennomført en objektiv vurdering av behovet for drosjer i nedre Buskerud. Denne undersøkelsen inneholder både en vurdering av dagens situasjon og en modell som kan brukes i framtidig tildeling av løyver.

Det er vanlig å dele drosjemarkedet opp i ulike delmarkeder med ulike kjennetegn (bl.a. Bekken 2003, Econ 2009, Longva m.fl. 2010). Bakgrunnen for dette er at det eksisterer ulike typer konkurranseflater i de ulike delmarkedene. En konsekvens av dette er at delmarkedene må vurderes både separat og samlet i denne utredningen.

I denne rapporten presenteres innledningsvis en inndeling av drosjemarkedet i ulike delmarkeder, juridiske forhold som ligger til grunn og metode og metodiske utfordringer ved gjennomføringen av denne utredningen. I kapittel 2 presenteres dagens situasjon i nedre Buskerud. Kapittel 3 er en gjennomgang av tidligere utredninger og en presentasjon av Buskerudmodellen, Kapittel 4 skisserer mulige handlingsalternativ når det gjelder løyvetildeling, regulering av sentralstruktur og forventede konsekvenser av disse. Kapittel 5 sammenfatter kort konklusjoner og TØIs tilråding.

1.2 Ulike delmarkeder i distrikts- og byområder

Drosjemarkedet er ikke ett homogent marked, men består av ulike delmarkeder. 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 av drosjetransport basert på langsiktige avtaler mellom store brukere av drosjetjenester og en sentral (eller en løyvehaver). Kontraktspartene kan både være private og offentlige virksomheter, og kontraktene kan enten være forhandlet frem eller vunnet av bestemte drosjesentraler gjennom anbudskonkurranser. Figur 1.1 viser de ulike delmarkeder for drosjetransport i Norge (Longva m.fl.2010).



TØI rapport 1085/2010

Figur 1 Drosjemarkedets ulike delmarkeder (fra Longva m.fl. 2010)

De ulike delmarkedene har forskjellig betydning for løyvehavernes inntekter i ulike deler av landet. Mens det offentlige kontraktsmarkedet kun utgjør 10-20 prosent av samlet inntjening i de største byområdene i landet, utgjør det 80-90 prosent i enkelte distriktskommuner (Econ 2009, 2005). I nedre Buskerud er variasjonen betydelig mindre, andelen offentlige kontrakter varierer fra ca 30 til noe over 50 prosent¹.

Forskjellene mellom storby og distrikt er også preget av forskjellige reguleringer. Mens drosjemarkedet i Norge generelt er prisregulert gjennom maksimalprisforskriften, er de største byområdene unntatt fra denne slik at prisnivået blir regulert gjennom konkurransen om kundene. Nedre Buskerud er et slikt område. Dette forutsetter på sin side tilstedeværelse av konkurrerende løyvehavere og sentraler på enkeltreisemarkedet.

1.3 Tidligere utredninger

Det har nylig vært gjennomført to utredninger, tilsvarende denne utredningen for Buskerud fylkeskommune, i Norge. I 2007 gjennomførte Hordaland fylkeskommune en utredning med fokus på byområdet Bergen (Hordaland 2008) og i 2009 gjennomførte Econ Pöyry en tilsvarende undersøkelse i Oslo for Oslo

¹ Basert på tallmateriale fra Drammen taxi, og estimater fra tidligere utredninger. Tilfredsstillende tallmateriale foreligger ikke.

kommune (Econ, 2009). Begge disse utredningene inkluderte en gjennomgang av dagens drosjemarked, konkurransesituasjoner og sentralstruktur, i tillegg til å gi en anbefaling om framtidig handlingsregel for endring i løyvetallet. Disse vil bli diskutert nærmere i kapittel 3. I Buskerud fylkeskommune ble det også gjennomført en undersøkelse i 2002. Denne undersøkelsen fokuserte på hvordan drosjetilbudet ble oppfattet av innbyggerne. I denne taxiundersøkelsen (2002), ble det også dokumentert at antallet turer gikk ned og prisene steg i perioden 1999-2002, noe som ble tolket dit at turnedgangen ble kompensert av løyvehaverne med høyere takster.

1.4 Juridiske forhold

Hovedtrekkene i den nåværende reguleringen av drosjenæringen går tilbake til samferdselsloven i 1947 (se Econ 2005:6). I NOU (1974:44), *Målsettinger og virkemidler i samferdselspolitikken*, gis behovsprøvingen av drosjeløyver følgende begrunnelse:

”I drosjetrafikken vil det muligens være nødvendig å gi utøverne en viss beskyttelse for til gjengjeld å kunne sette som vilkår at det gis muligheter for drosjetransport i områder og på tidspunkter som ellers ikke ville bli tilfredsstillende betjent. Dette tilsier at man bør opprettholde en viss begrensning av tilbudet for å hindre at mer tilfeldige bileiere eliminerer de fortjenestemulighetene som gis i de gode trafikkområder”.

Behovsprøvingen blir her behandlet som en forutsetning for at myndighetene kan sette vilkår for løyvetildelingen, som kjøre- og dekningsplikt og andre kvalitative krav, for å sikre publikum et tilbud. Det offentlige har også åpnet for og hatt en viss regulering med drosjesentralene. Tilsvarende har også rutebilnæringen vært regulert gjennom en løyveordning (Longva m.fl. 2010).

Etter den tid har det skjedd vesentlige endringer i deler av yrkestransportloven for rutebilnæringens vedkommende, gjennom oppheving av behovsprøvingen av turvognløyve og åpning for anbud i rutebilnæringen i 1994. Også for drosjenæringen har det skjedd endringer, men da primært i konkurransepolitikken. I mai 1999 vedtok Arbeids- og administrasjonsdepartementet å oppheve maksimalprisordningen for drosjer i områder der Konkurransetilsynet mente forholdene lå til rette for konkurranse. På nåværende tidspunkt dreier dette seg om drosjesentraler, løyvehavere tilsluttet drosjesentraler, drosjeførere og bopelsløyvehavere som er stasjonert i Oslo, Akershus, Drammen, Lier, Nedre Eiker, Røyken, Hurum, Kongsberg, Øvre Eiker, Modum, Trondheim, Bergen, Askøy, Fjell, Sund, Stavanger, Randaberg, Sola, Sandnes, Kristiansand, Søgne, Songdalen, Vennesla, Moss, Rygge, Råde, Fredrikstad og Sarpsborg (Konkurransetilsynet, 2009). Hovedskillet i reguleringen av drosjenæringen går nå

altså mellom områder hvor maksimalprisforskriften gjelder, og områdene med fritak for maksimalprisforskriften.

Yrkestransportforskriften stiller også krav til hovederverv for løyvehavere (§45). Det vil si at behovsprøver i utgangspunktet skal tildele et antall løyver som gir tilstrekkelig inntjening til at den enkelte løyvehaver kan ha drosjevirkosomhet som hovederverv. Et viktig spørsmål som behovsprøver dermed må ta stilling til er hvor stor inntjening som gir grunnlag for hovederverv. Dette er spesielt utfordrende i områder som er fritatt fra maksimalprisforskriften fordi en kan tenke seg mange ulike likevektspunkter.

1.5 Metode

Rapporten har to temaer, en vurdering av dagens situasjon i drosjemarkedene i nedre Buskerud og en vurdering av framtidig løyvetildeling i samme område.

For å besvare disse spørsmålene benyttes to datakilder, intervjuer med nøkkelpersoner hos viktige aktører i markedet og datamateriale fra disse aktørene. I tillegg er det trukket på tidligere erfaringer og faglitteratur.

I intervjuene med nøkkelpersoner har vi snakket med to personer fra hver av drosjesentralene, intervjuene har vart ca en time og femten minutter. Tilsvarende har vi intervjuet to personer fra Vestviken Kollektivtrafikk (VKT) og sykehuset Buskerud og gjennomført telefonintervju med representanter fra Drammen kommune og Hurum og Røyken Taxi (HRT). I tillegg har vi gjennomført intervju med Norges Taxiforbund region Sør som representant for drosjeeiernes interesser.

Tallmaterialet vi har etterspurt er omsetningstall, kilometertall, tall for belegg, antall turer og tall for fordeling av produksjonen på ulike delmarkeder. Formålet med dette var å få en fullstendig oversikt over situasjonen i drosjemarkedet per i dag og utviklingstrekk over de senere årene. I tillegg vil en slik oversikt gjøre ulikhetene mellom nedre Buskerud og andre geografiske områder tydeligere.

Det tallmaterialet vi har mottatt gir ikke et fullstendig bilde av situasjonen. Dels mangler tallmateriale fra KTT Taxi BA (KTT), og dels er kategoriseringen ulik mellom Norgestaxi Buskerud (NTBU) og Drammen taxi (DT). Dette gjør at det er vanskelig å gi en presis vurdering av den relative viktigheten til de ulike delmarkedene (det er problemer knyttet til manglende sammenfall i kategorisering av kreditt mellom sentralene og uklarheter i forhold til registrering av egenandeler). Det er også ulikt detaljnivå med hensyn på tid og ulik lengde på tidsseriene for de ulike sentralene. Dette gjør at det er vanskelig å konstruere lengre utviklingsforløp på detaljert nivå. Det vanskeliggjør også en vurdering av maksimalt og minimalt antall løyver i forhold til kravene som stilles til tilbud og kravene til inntjening for hovederverv. Det umuliggjør også en oversikt over spredningen i inntjening per løyve.

I intervjuene har vi spurt om vurdering av dagens drosjetilbud, løyvesituasjon, konkurranse og omsetning, i tillegg til noen spørsmål knyttet til spesielle forhold for den aktuelle aktøren. De fleste intervjuene ble utført i intervjuobjektens

lokaler og med to representanter fra begge parter tilstedet. Dette har blitt supplert med oppklarende spørsmål over telefon, e-post og enkelte telefonintervjuer.

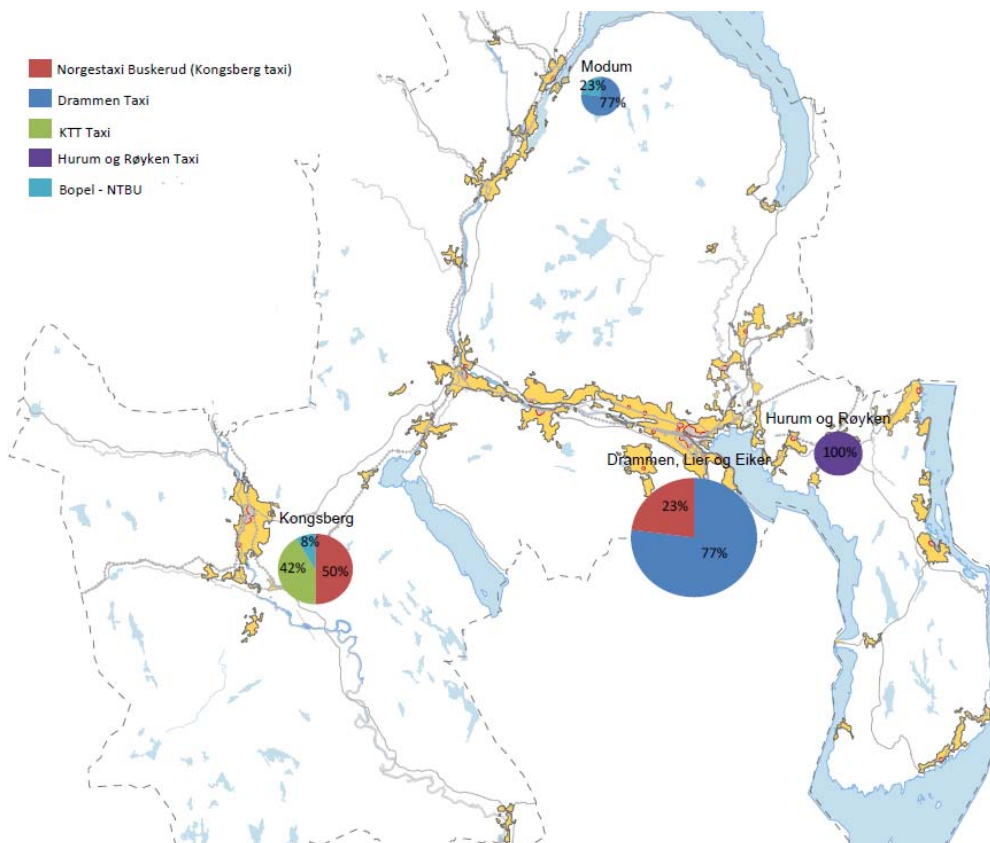
Intervjuene har dannet grunnlag for overblikk og generelle vurderinger av enkelte forhold. De har også fungert som rettleider for tolkning av tallmateriale og som grunnlag for vurderinger der tallmaterialet har vist seg utilstrekkelig.

Samlet vurdert gir datamaterialet en god oversikt over konkurransesituasjonen, prisnivået og det relative inntjeningsnivået for de største sentralene, og vi har god oversikt over antallet løyver. Vi har god oversikt over utviklingen for siste treårsperiode, men kun overfladisk kunnskap om hva som har skjedd før det. Hovedsvakheten med materialet er ulikt detaljeringsnivå og tidsserier. Vi mangler også tall for samlet omsetning i næringen, noe som vanskeliggjør en samlet vurdering av maksimalt og minimalt antall løyver i forhold til kravene som stilles til tilbud og inntjening for hovederverv.

2 Dagens situasjon i nedre Buskerud

2.1 Sentralstrukturen

Kart 2.1 er en illustrasjon på sentralstrukturen i 2009. Kartet synliggjør to viktige poeng. 1) at nedre Buskerud har en spredt tettstedsstruktur, som bidrar til å dele inn området i delvis separate markeder, på bakgrunn av geografiske forhold. 2) Forholdet mellom de ulike sentralene er ulikt ved de ulike stasjoneringsstedene. Altså er styrkeforholdet mellom de ulike aktørene ulikt i ulike områder. Samtidig er stasjoneringsstedene ikke lenger fra hverandre, geografisk enn at det er relativt uproblematisk å overføre biler mellom stasjoneringssteder hvis etterspørselen skulle tilsi dette. Kartet er basert på informasjon om aktive løyver fra drosjesentralene mai 2010. Disse tallene avviker noe fra fylkeskommunens tall ved at løyver som ikke var aktive er utelatt. Likevel er hovedtrekkene i fordelingen sammenfallende med bildet som tegnes av tallmaterialet fra fylkeskommunen.



TØI rapport 1085/2010

Kart 2.1. Andel løyver med stasjoneringssted i ulike områder. Kakene illustrerer det relative løyveantallet for de utvalgte stasjoneringsområdene. Tallene er i prosent.

Drammen taxi (DT)

DT er største lokale aktør. Det er 148 løyver direkte tilknyttet sentralen med hovedkontor i Drammen. Drammen taxi har et samarbeid med KTT Taxi BA (KTT) i Kongsberg i forbindelse med skoleskyss. DT har også et samarbeid med Hurum og Røyken Taxi (HRT) i forbindelse med anbud på sykefrakt, og selger også trafikkstyring-, sentralbord- og andre tjenester til HRT.

Drammen taxi er organisert som et sameie mellom løyvehavere tilknyttet sentralen.

Norgestaxi Buskerud, (NTBU)

Norgestaxi Buskerud (benytter også navnet Kongsberg Taxi) er et heleid datterselskap av Norgestaxi AS, som igjen er eid av svenske Taxi Kurir. NTBU har hovedkontor i Drammen og kjører både i Kongsberg (ca 21 løyver) og Drammen (ca 35 løyver). I tillegg har sentralen samarbeid med enkelte bopelsløyver i Kongsberg og Modum, og noen bopelsløyver utenfor nedre Buskerud område (Rollag, Flesberg, Nore og Uvdal og Sigdal). NTBU har noe kontraktskjøring, inkludert skoletransport i Drammensområdet og pasienttransport i tilknytning til Kongsberg.

KTT Taxi BA, (KTT)

KTT er en liten sentral (19 hovedløyver og ett reserveløyve), uten databasert trafikkstyringssystem og er organisert som et integrert selskap hvor løyvene ligger under sentralen. KTT har tilhold i Kongsberg og fokus på transport mot Kongsberg teknologipark hvor de har et spesialprodukt som baserer seg på samkjøring med stykkpris (pris per person). De har også skolekjøring i Kongsberg kommune i samarbeid med DT. KTT deltar i liten grad på spotmarkedene utover kjøringen for Kongsberg teknologipark, med bakgrunn i manglende kapasitet.

Hurum og Røyken Taxi, (HRT)

HRT er organisert som et sameie mellom løyvehavere i Hurum og Røyken, i mai 2010 var det tilknyttet 20 hovedløyver og 25 biler totalt. HRT kjøper trafikkregulerings-, sentralbord-, bestillings- og enkelte servicetjenester fra DT. I tillegg fungerer HRT som underleverandør for DT på kontraktskjøring for sykehuset Buskerud i Hurum og Røyken kommuner. På kontrakter for VKT har HRT levert inn egne bud uavhengig av DT.

Star Taxi AS, (ST)

ST ble godkjent etablert i januar 2010, med oppstart juli/ august 2010. I utgangspunktet vil sentralen bestå av 12 løyvehavere tidligere tilknyttet Norgestaxi Buskerud og ha stasjoneringssted i Drammen-Lier-Nedre Eiker. I denne utredningen er disse løyvene behandlet som del av NTBU.

Markedsforhold

DT er, målt etter antall løyver i nedre Buskerud, den største aktøren i området. DT har det meste av pasienttransporten i området. I Hurum og Røyken er pasienttransporten i samarbeid med HRT. DT har også skolekjøring i deler av området, inkludert Kongsberg i samarbeid med KTT, men ikke i Drammen.

På nasjonalt nivå er Norgestaxi en større aktør enn Drammen taxi. Det lokale tilbudet er derimot avhengig av antallet løyver som er tildelt i Buskerud. En konsekvens av dette er at selv om organisasjonen gir muligheter for å konkurrere på alle delmarkeder, gir tilgangen på løyver en beskrankning på kapasitet og gjennomføringsevne som vil være bindende i mange tilfeller.

De mindre sentralene KTT, HRT og antagelig ST når de blir opprettet vil med bakgrunn i kapasitet være begrenset til nisjer, enten på geografisk eller delmarkedsgrunnlag. Konkurransen mellom sentralene er altså ulik i ulike delmarkeder og i ulike geografiske områder.

2.2 Kontraktsmarkedet

Kontraktskjøring

Et viktig skille mellom kontraktsmarkedet og enkeltreisemarkedet er at det dreier seg om lengre avtaler med flere kjøreoppdrag. Til forskjell fra enkeltreisemarkedet, hvor det er den enkelte drosje som møter en enkelt kunde er det i større grad en sentral som møter en innkjøpsorganisasjon. Konkurransen skjer altså mellom større aktører om kontrakter som blir utformet av profesjonelle oppkjøpere. På flere av kontraktene er også turvognnæringen potensielle konkurrenter. Dette kan være problematisk i forhold til at det er adgangsregulering i drosjenæringa, men ikke for turvogn.

Et poeng som har kommet opp er at kapasitetskravene i nedre Buskerud blir satt av kontraktsmarkedet. For eksempel er det hos DT flest biler i drift i morgenrushet mandag til fredag. Ettermiddagsrushet er mindre markert. Det er også slik at det er flere biler i drift i rushtiden på hverdagens, enn det er på kveldstid fredag og lørdag kveld.

Vestre Viken HF, Sykehuset Buskerud

Sykehuset Buskerud er den største enkeltkjøperen av drosjetjenester i distriktet. Sykehuset Buskerud kjøper drosjetjenester gjennom anbudsprosesser. Nye anbud blir lyst ut regelmessig.

Størrelsen på kontraktene varierer, men geografisk er de basert på kommunegrensene. Kontraktene er utformet slik at det er mulig å gi separate tilbud på kommuneintern-, inklusive tilkjøring til helseekspress, kommunegrensekryssende- og fylkesoverskridende transport. Dette fører til at også relativt små sentraler kan være med i anbudskonkurransene i enkelte

områder. Det gis imidlertid også anledning til å tilby rabatterte priser, hvis en operatør får kjøring i mer enn ett område.

Vestviken kollektivtrafikk, VKT

VKT er en stor drosjekunde i hele nedre Buskerud. VKT har ansvaret for spesialskyss, det vil si skolekjøring av elever som ikke kan komme til skole med ordinært tilbud. Denne kjøringen blir handlet på anbud.

Konkurranses grunnlaget for VKTs anbud i 2009, er strukturert slik at Buskerud er delt geografisk etter kommuner og regioner. Dette innebærer at transport internt i kommunen, internt i regionen, mellom regioner i fylket og ut av fylket utgjør ulike transportkategorier. Det er i konkurransegrunnlaget gitt adgang til å gi bud på en eller flere transportkategorier og en eller flere deloppdrag, hvor hver kommune og region utgjør et deloppdrag i de ulike transportkategoriene. Erfaringene fra VKT er også at det var fungerende konkurranse på kontraktene innen nedre Buskerud.

Drammen kommune

Drammen kommune kjøper drosjetjenester både gjennom VKT og separat. I all hovedsak dreier dette seg om spesialtransport av barn som har rett til dette, men ikke er i skolealder og kjøring av eldre. Disse innkjøpene ordnes gjennom anbudsutsatte rammeavtaler. Slik situasjonen er i dag opplever Drammen kommune god konkurranse i disse anbudene.

Andre kommuner

Drosjetjenester blir i varierende grad kjøpt direkte av kommunene (altså utover det som kjøpes av kommunene gjennom VKT). I henhold til lov om offentlige anskaffelser skal dette gjennomføres med anbudsutsatte rammeavtaler, slik som tilfellet er i Drammen kommune. Av ressursmessige hensyn har vi i denne utredningen ikke kontaktet alle kommunene. Det generelle inntrykket er at disse kontraktene er hver for seg er små (ca 5 prosent av samlet omsetning i området²), sammenlignet med kontraktene som VKT og sykehuset Buskerud benytter, og at konkurransen om disse derfor kan antas å være fungerende.

Om konkurransegrunnlagene

TØI har fått tilgang på konkurransegrunnlagene som har vært benyttet ved de senere anbudene i nedre Buskerud. Hovedinntrykket er at disse ikke er veldig ulike de en finner i andre deler av landet.

Likevel, ett trekk ved enkelte konkurransegrunnlag, sammenlignet med tilsvarende konkurransegrunnlag fra andre deler av landet, er at de krever mye

² Basert på intervju med Drammen kommune, og omsetningstall fra sentraler.

lokalkunnskap. Det kan dermed være vanskelig for aktører som ikke selv har hatt kjøring i det aktuelle lokalområdet tidligere å delta i konkurransen. Det vil som regel være fordeler ved det å ha kjørt på kontraktene tidligere, men denne informasjonsasymmetrien synes mer markant i enkelte av konkurransegrunnlagene i nedre Buskerud, enn for tilsvarende konkurransegrunnlag i andre deler av landet. En slik forskjell som gir informasjonsasymmetri er utelatelse av tidligere omsetning/ kjørte turer i de enkelte delområdene (Osland, Aarhaug og Longva, 2010).

Konkurranse

Felles for alle intervjuene med kjøpere av drosjetjenester gjennom anbudskontrakter i nedre Buskerud var at de oppfattet konkurransen som fungerende. Antallet tilbud mottatt per kontrakt varierer fra to til fire, noe som må sies å være lavt i forhold til anbud generelt, men høyt sammenlignet med andre anbud i drosjenæringen (Longva, m.fl. 2010). Kjøperne virker jevnt over fornøyd med prisnivået. Hva som defineres som en god pris, varierer derimot betydelig. Det er særlig to forhold som det blir pekt på. Det ene er at det er stor variasjon mellom ulike kontrakter innad i nedre Buskerud, det andre er at prisnivået i nedre Buskerud er lavere enn i andre områder som de aktuelle intervjuobjektene har kjennskap til. Ser vi disse vurderingene i sammenheng, peker det i retning av at det er store ulikheter også innad i kontraktmarkedet. Hovedinntrykket er likevel at prisnivået ikke er spesielt høyt i nedre Buskerud.

Ingen av de intervjuede på kjøpersiden, har pekt på at det har vært problem med konkurransen som følge av dagens sentralstruktur. Det har også blitt presisert at kjøperne vil endre utformingen av konkurransegrunnlagene, dersom sentralstrukturen, eller andre viktige forhold skulle endre seg.

På enkelte av kontraktene er det i tillegg til konkurranse mellom drosjesentralene også konkurranse fra turvogner. Dette dreier seg i første rekke om kontrakter som muliggjør mye samkjøring. Dette bidrar til at det er vanskelig å angi en samlet størrelse på næringen.

2.3 Enkeltreisemarkedene

Forholdet mellom drosje og drosjekunde er et helt annet i enkeltreisemarkedene enn i kontraktmarkedene. I enkeltreisemarkedet er det en drosje som møter en kunde og avtaler en reise. I all hovedsak dreier dette seg om private aktører. En forskjell mellom Buskerud og mange andre fylker er at i Buskerud er TT-kjøring organisert ved at den enkelte bruker fritt kan velge drosje for den enkelte reisen. Dette gjør at TT-kjøring fremstår som en del av enkeltreisemarkedet i stedet for kontraktmarkedet. Omsetningsmessig utgjør dette en betydelig andel (anslagsvis 5 til 10 prosent³) av den samlede omsetningen.

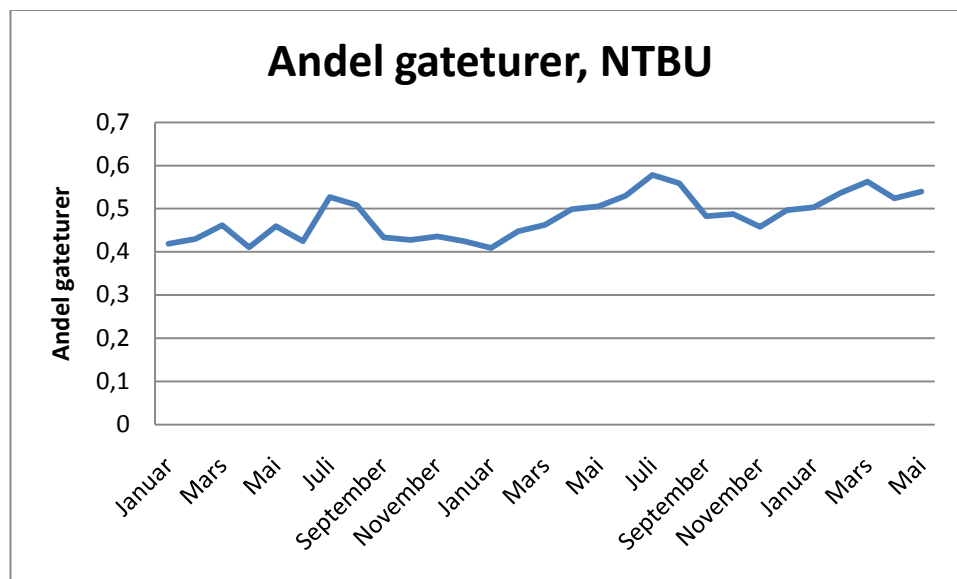
³ Basert på intervju med VKT og et ikke fullstendig tallmateriale for samlet omsetning fra sentralene

Hovedskillet innen enkeltreisemarkedet går på om turene praies på gata eller holdeplass (spot), eller om de bestilles gjennom en sentral. Videre benytter vi termen telefonbestilling for alle turer som er bestilt gjennom en sentral, selv om sentralene også formidler turer som blir bestilt på andre måter, som SMS, e-post, automater med mer. En generell observasjon er at telefonbestillingsmarkedet i større grad enn gatemarkedet er avhengig av etablerte merkevarer. En konsekvens av dette er at den etablerte aktøren er dominerende på telefonbestillingsmarkedet, mens eventuelle nykommere i første rekke vil fokusere på gatemarkedet og kontraktmarkedet.

Forventningene til enkeltmarkedene, basert på tidligere utredninger (Hordaland, 2008 og Econ, 2009) og internasjonale erfaringer (Bekken, 2007) er altså at når en ny aktør kommer inn i næringen i et område, vil den fokusere på gatemarkedet, mens telefonbestillingsmarkedet er langt vanskeligere å komme inn på. Observasjonene for utviklingen i nedre Buskerud, bekrefter disse forventningene.

En forventning, basert på internasjonale erfaringer (Bekken, 2007) er også at fordelingen mellom ulike turtyper vil variere med drosjetettheten. Slik at en i større grad vil velge telefonbestilling dersom drosjetettheten går ned.

I tallmaterialet vi har mottatt på andel gateturer fra NTBU, er det ikke mulig å skille mellom ulike områder innenfor nedre Buskerud. Figur 2.1 viser utviklingen i andel gateturer (spotmarkedet) av totalt antall turer for NTBU i perioden 2008-2010, basert på månedsdata.

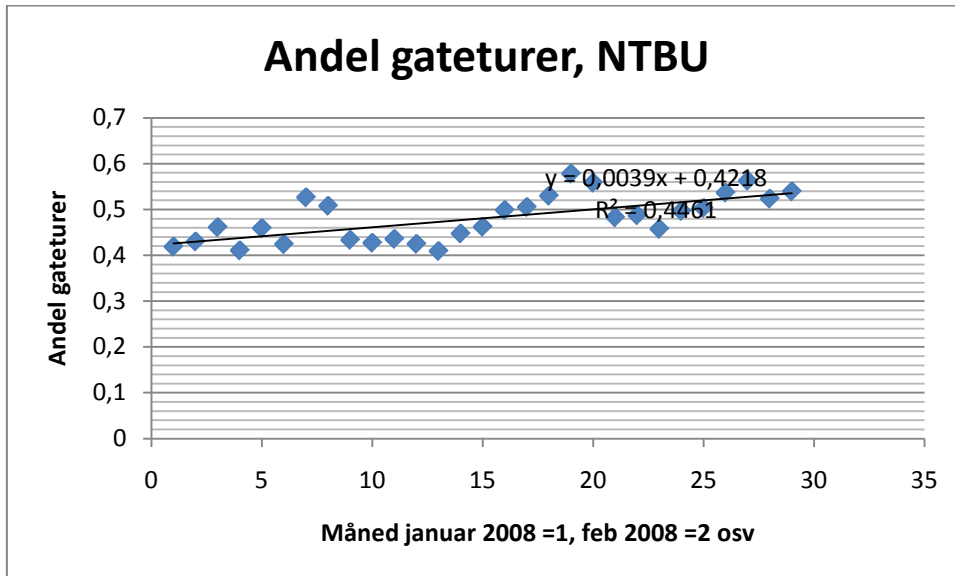


TØI rapport 1085/2010

Figur 2.1 Andel gateturer (=antall gateturer delt på totalt antall turer) Norgestaxi nedre Buskerud januar 2008 til mai 2010.

Hovedtrekket i figur 2.1 er at det er variasjoner gjennom året på andelen gateturer. Trendutviklingen (figur 2.2.) baserer seg på det samme tallmaterialet. Denne synliggjør at det er en gjennomgående vekst i andelen gateturer. Figuren viser

også at andelen gateturer er høyere i sommermånedene som er lavsesong i kontraktmarkedene.



TØI rapport 1085/2010

Figur 2.2. Trendlinje, andel gateturer (som fig 2.1), Norgestaxi.

Denne observerte økningen i andelen gateturer, er i tråd med utsagnene fra drosjesentralene om at antallet løyver har økt og at det nå blir brukt mer tid på holdeplassene. Det ser altså ut til at antallet løyver har økt raskere enn markedet, slik at det er flere ledige drosjer i gatene og på markedet. Dette har igjen fått konsekvensen at enkeltreisekundene i større grad benytter seg av drosjer fra holdeplassene.

En annen observasjon, basert på det datamaterialet som har vært tilgjengelig for denne utredningen, er at enkeltreisemarkedene i mindre grad enn kontraktmarkedene ser ut til å ha blitt redusert i 2009, sammenlignet med 2008. Dette er ikke i tråd med hypotesen om at finanskrisen har ført til en rask reduksjon i etterspørselen etter drosjetjenester, hovedsaklig på enkeltreisemarkedet. Vi observerer en reduksjon i etterspørselen etter drosjetjenester, men i datamaterialet vi har hatt tilgjengelig i denne utredningen, har dette kommet gjennom kontraktmarkedene og ikke enkeltreisemarkedene. Det er en forventning om at redusert kjøring i andre markeder fører til at drosjene i større grad tilbringer tid på holdeplasser, slik at tilgjengeligheten på drosjer øker, noe som igjen kan føre til økt bruk av drosjer for enkeltreiser. Men det er uklart hvor sterk en slik effekt vil være, og det er også uklart om dette er forklaringen på endringene som observeres i tidsperioden 2007 til 2009.

Datamaterialet som har vært tilgjengelig for denne utredningen, peker i retning av at enkeltreisemarkedene har økt, både absolutt og relativt til andre drosjemarkeder i perioden 2007 til 2010. Manglende datamateriale, eller feilføringer kan ikke utelukkes som en delforklaring på dette. En gjennomgang av prisene som tilbys i nedre Buskerud, peker i retning av lite priskonkurransen, men ikke høye priser

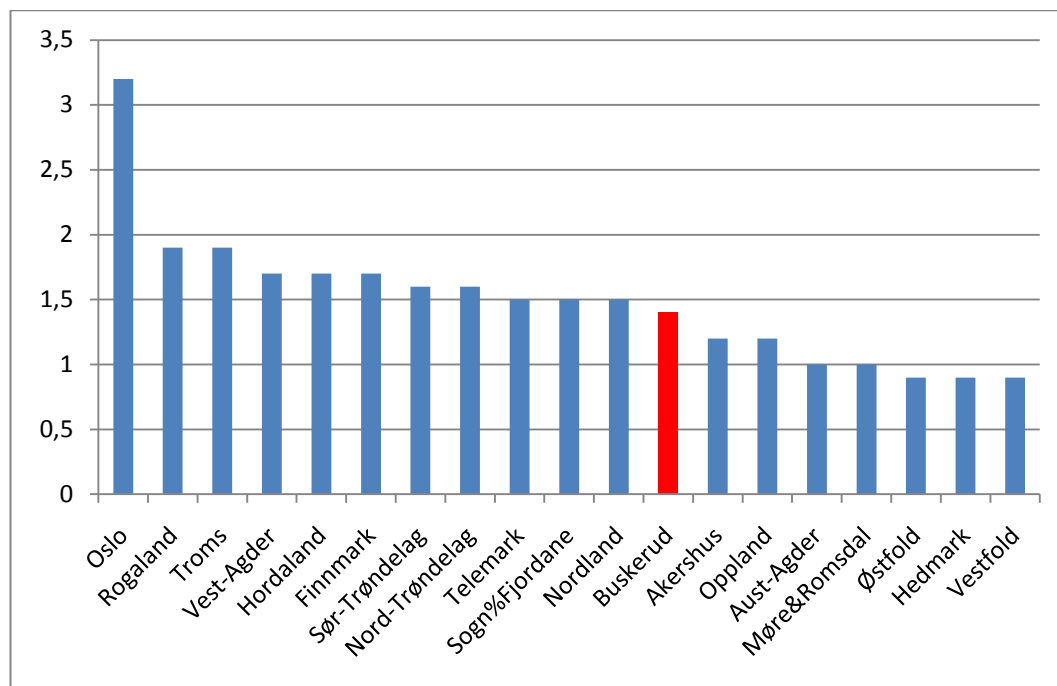
sammenlignet med andre områder som er fritatt fra maksimalprisforskriften. Dette støttes også av intervjuene med drosjesentralene.

2.4 Løyveutviklingen i nedre Buskerud

På landsbasis er det en stor variasjon i antallet løyver per 1000 innbyggere. Fra Oslo med over tre til Vestfold med under ett. Hva som er et rimelig løyvetall avhenger av mange faktorer som arealstruktur, nærings sammensetning, alders sammensetning og bilhold m. fl.. I grissgrendte strøk vil det være nødvendig med et høyere antall løyver per 1000 innbyggere for å kunne gi befolkningen det samme tilbudet, samtidig er etterspørselen etter drosjetjenester per 1000 innbyggere størst i byområdene (Osland, m.fl. 2010).

Antall løyver

Figur 2.3 viser løyvetallet per 1000 innbyggere i norske fylker i februar 2009. I figur 2.3 er løyvetallet regnet som $Løyvetall = Hovedløyver + \frac{Reservel\ løyver}{2}$.



TØI rapport 1085/2010

Figur 2.3. Antall løyver per 1000 innbyggere (Longva m.fl. 2010).

Høyest løyvetall per 1000 innbyggere finner vi i Oslo med over tre, men også andre storbyfylker ligger høyt på denne lista. En forklaring på dette er at store byer, som Oslo, Stavanger, Tromsø, Kristiansand og Bergen har opplevd en kraftig vekst i antallet løyver, og at dette bidrar til å trekke opp snittet for de aktuelle fylkene (Longva m.fl. 2010). Buskerud ligger midtpå denne listen, med et

Løyvetall på i mellom ett og ett og et halvt per 1000 innbyggere. Løyvesituasjonen i Buskerud som helhet er altså ikke avvikende fra det vi finner i landet for øvrig.

Vi merker oss imidlertid også at forskjellen mellom fylkene, når Oslo er ekskludert, er svært liten.

Tabell 2.1 Utviklingen i antallet løyver per 1000 innbyggere i nedre Buskerud.

Tabell 2.1. Løyver og folkemengde.⁴

	2000	2005	2010
	Folkemengde	Folkemengde	Folkemengde
Drammen	54816	57148	62566
Kongsberg	22293	23244	24714
Modum	12366	12541	12911
Øvre Eiker	15058	15633	16616
Nedre Eiker	20502	21522	22687
Lier	21308	21725	23267
Røyken	16245	17280	18894
Hurum	8363	8799	9045
nedre Buskerud	170951	177892	190700
	Løyver	Løyver	Løyver
Hovedløyver	164	180	247
Reserveløyver	65	??	10
Hovedløyver per 1000 innb	0,96	1,01	1,30
Løyvetall ⁵ per 1000 innbyggere	1,15		1,32
Sum løyver per 1000 innb	1,34		1,35

TØI rapport 1085/2010

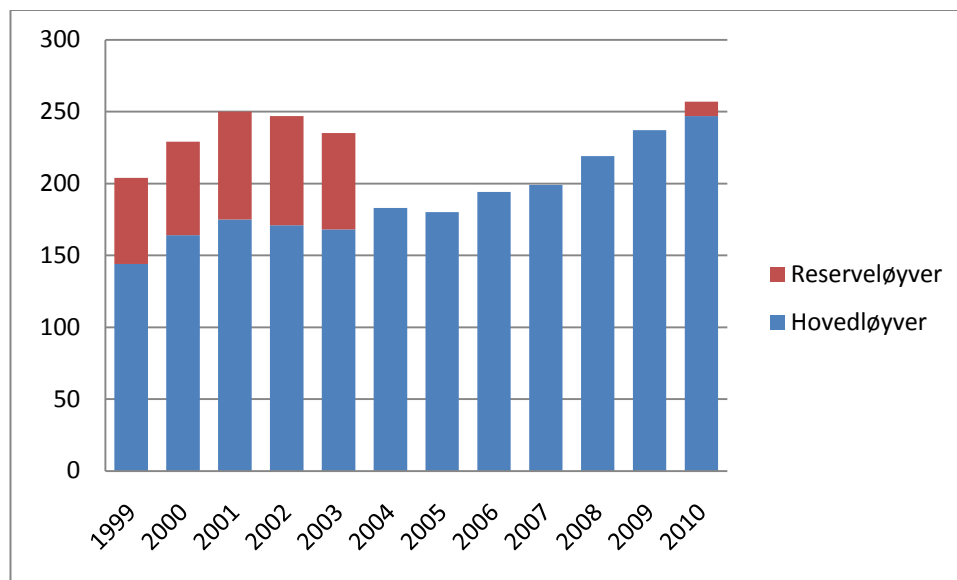
Fra denne tabellen kan vi lese at antallet løyver per befolkningsenhet har vært relativt lavt i nedre Buskerud, og at dagens tall ikke er avviker vesentlig fra landet for øvrig. Dette er mot en forventning om at løyvetallet i byområder er høyere per 1000 innbyggere enn i fylkene for øvrig. Løyvetallet for 2010 er på 1,32 per tusen innbyggere, mot 1,15 i år 2000. Bakgrunnen for skillet mellom hovedløyver, løyvetall og sum løyver i tabell 2.1 er at de illustrerer ulike poeng. Hovedløyver som enhet indikerte tidligere antall aktører, mens sum løyver blir totalt antall biler tilgjengelig i maksimaltiden. I nedre Buskerud har det vært ulik praksis mellom sentralene i bruken av reserveløyver, slik at det er vanskelig å sammenligne disse. I denne utredningen har vi benyttet løyvetall (hovedløyver + reserveløyver *0,5) for sammenligning. Bakgrunnen for dette valget er at det er et tall som har blitt

⁴ Løyvetallene er fra Buskerud fylkeskommune, (det foreligger ikke tall for reserveløyver i 2005). Befolkningstallene er fra SSB.

⁵ "Løyvetall" betyr her hovedløyver + reserveløyver*0,5.

brukt i andre utredninger og at dette tallet brukes for å gi en vektet vurdering av drosjetilbudet.⁶

Utviklingen i løyvetallet for nedre Buskerud (figur 2.4) viser at antallet hovedløyver har økt kraftig i perioden 1999 til 2010, mens antallet reserveløyver har falt fra 2002. I perioden 2004-2009 har det ikke fra fylkeskommunen blitt ført statistikk over reserveløyver. Det har vært ført en politikk hvor en ønsker å bevege seg vekk fra utstrakt bruk av reserveløyver. Praksisen som har blitt fulgt i forhold til reserveløyver i perioden etter 2004 er at disse ikke har blitt erstattet etter naturlig avgang og konvertert til hovedløyver på forespørsel. Ved opptelling i 2010 var det ti reserveløyver som fremdeles var i drift.



TØI rapport 1085/2010

Figur 2.4 løyveutvikling i nedre Buskerud..

Figur 2.4 illustrerer to poeng. 1) at antallet hovedløyver har økt fra 1999 og frem til 2010, og 2) at antallet løyver tilgjengelig i trafikktoppene i 2001 ikke er vesentlig ulikt antallet som er tilgjengelig i trafikktoppene i 2010. Likevel har det vært en stor økning i antall hovedløyver, noe som kan føre til at antallet biler tilgjengelig utenom trafikktoppene har økt.

Ser en utviklingen i antallet løyver i forhold til situasjonen ellers i landet, trer ikke nedre Buskerud fram som ett ekstremtilfelle. Det virker som om den

⁶ Fra Buskerud fylkeskommunes side er det blitt poengtert at de er usikre på hvor riktig denne faktoren er for Buskeruds vedkommende. Bakgrunnen er at det etter at det kort tid etter at det ble åpnet for konkurranse, ble innført en praksis i de mindre sentralene der en tillot at reservedrosjene var like mye i trafikk som hoveddrosjeløyvene. Det ble deretter etablert en ordning hvor ingen sentral ble tillatt å ha mer enn 25% reservedrosjeløyver (i prosent av hovedløyver), men der disse ble tillatt brukt fritt. Etter hvert ble disse omgjort til hovedløyver. Samlet sett kan dette tale for en høyere faktor enn 0,5 og vi har i fortsettelsen søkt å inkludere dette i tolking og diskusjon.

løyvepraksisen som har blitt fulgt i Buskerud er på linje med den løyvepraksisen som har blitt fulgt i andre fylker.

Geografisk fordeling av løyvene

En mulig utvikling som følge av åpning for konkurranse, er en sentralisering av tilbudet. Slik det fremstår i tabell 2.2 ser dette ut til delvis å beskrive utviklingen i nedre Buskerud. Løyvetallet har økt i Drammen (inkl Lier og Eiker) og Kongsberg, mens det har gått ned i Modum og Hurum og Røyken. Ser vi i stedet på den relative fordelingen av løyvene ser det ut til at det er blitt flere løyver i Kongsberg, uforandret i Drammen inkl Lier og Eiker, og har gått ned i Modum og i Hurum og Røyken. Dette er i samsvar med det bildet som har blitt tegnet i intervjuene med drosjesentralene og kjøperne.

Tabell 2.2 Løyvetall etter stasjoningssted.

	2000	2010	2000	2010
Stasjoningssted	Løyvetall	Løyvetall	Andel (i prosent)	Andel (i prosent)
Drammen, Lier og Eiker	129,5	165	66	65
Kongsberg	24,5	50,5	12	20
Modum	15	14	8	6
Hurum og Røyken	27,5	22,5	14	9
SUM	196,5	252	100	100

TØI rapport 1085/2010

Foreløpig tall peker altså mot en begrenset sentralisering av tilbudet. Dette kan utvikle seg til å bli et problem på lengre sikt, fordi det kan være vanskelig å håndheve krav om stasjoningssteder og arealdekning for drosjesentralene. Hvis vi ser spesielt på nedgangen i antallet løyver på Hurum og Røyken kan noe av dette sees i sammenheng med at spesialtransporten for skole her blir utført av en aktør utenfor drosjenæringen. Dette gjør at størrelsen på drosjemarkedet har blitt mindre. Hurum og Røyken taxi har en samarbeidsavtale med Drammen taxi som deler markedet geografisk. Denne geografiske delingen av markedet bidrar til å opprettholde tilbudet i Hurum og Røyken, men slik geografisk deling av markedet muliggjør også prisdiskriminering. En mulig løsning, hvis det viser seg at det blir vanskelig å opprettholde drosjedekningen i mindre sentrale deler av nedre Buskerud kan være å knytte krav til stasjonering opp mot anbudene. Det er også interessant å merke seg at de mindre sentrale delene av nedre Buskerud er de med minst konkurranse, jf figur 2.1.

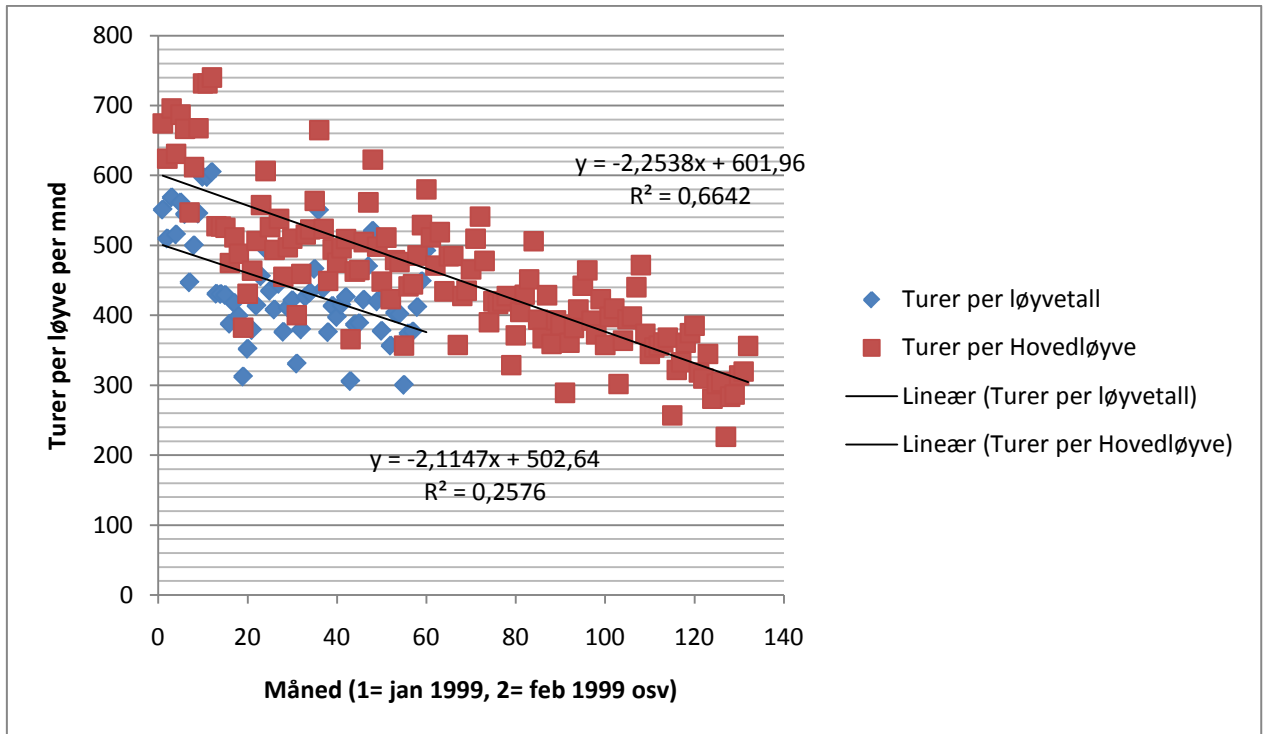
2.5 Samlet utvikling i markedene

Å gi en beskrivelse av utviklingen i omsetning for de enkelte sentralene samlet er problematisk. Dette er delvis fordi det dreier seg om forhold som sentralene oppfatter som privat informasjon, delvis dreier det seg også om ufullstendige data og ulik føring hos de ulike sentralene. En konsekvens av dette er at tallene ikke lar seg legge sammen. Derfor er beskrivelsen som blir gitt her ikke en fullstendig gjennomgang. Utviklingen i omsetning for løyvehavere som fører regnskap hos NTBU tyder på at samlet omsetning per løyve per måned for løyvene stasjonert i Drammen er stabil, men relativt lav, sammenlignet med omsetningen per løyve i Hedmark og Oppland fylker (Osland, m.fl. 2010), men også sammenlignet med andre tilsvarende sentraler i byområder. Forskjellen mellom ulike stasjoneringssteder i nedre Buskerud ser også ut til å minke fra 2008 til 2010. Dette er i tråd med en forventning om konvergens i et marked hvor løyvehaverne og sentralene har anledning til å velge stasjonering for sine biler. Samtidig har det blitt stilt spørsmål om i hvilken grad konkurransen mellom sentralene om løyvehavere er fungerende. Dette har det ikke blitt fokusert spesielt på i denne utredningen.

Årstall fra Drammen taxi tegner et tilsvarende bilde, med relativt moderat økning i omsetning fra 2007 til 2008, og med et fall til 2009. KTT peker også på en slik utvikling, men har ikke oversendt mer detaljert statistikk for omsetning og antall turer, som bekrefter dette.

Turer per løyve

En indikator på forholdet mellom etterspørsel etter drosjetjenester og tilbudet, er utviklingen i antall turer per løyve per måned. Figur 2.5 illustrerer at det siden 1999 har vært en fallende trend i antallet turer per løyve.



TØI rapport 1085/2010

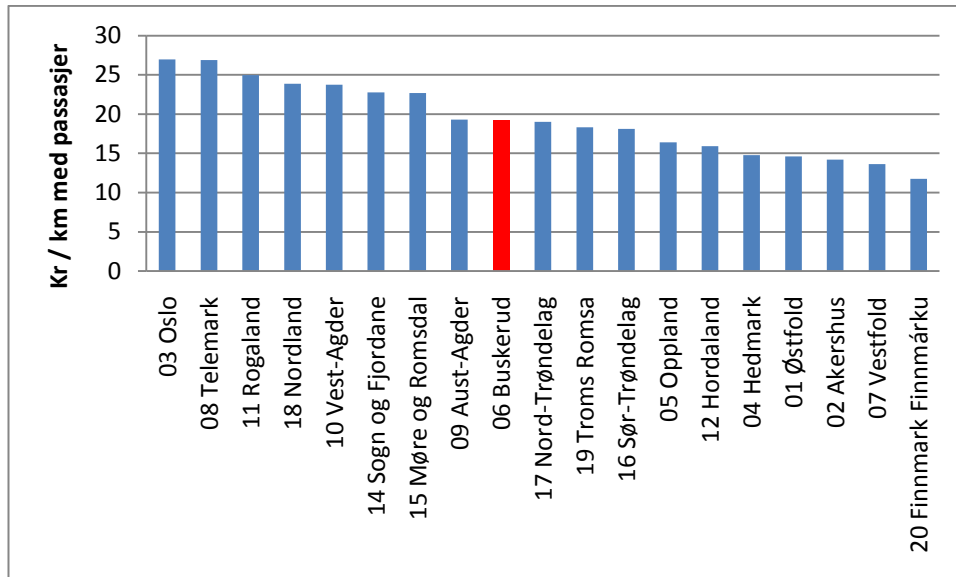
Figur 2.5 Utvikling i antall turer per løyve, DT.

Figuren er basert på tall fra Drammen taxi. Variasjonene gjennom året er systematiske. Det er også en tydelig trend som går fra år til år med en reduksjon på ca 2 turer per løyve per måned. Forskjellen på de røde og blå punktene er hvordan løyvene blir regnet sammen. De blå tallene inkluderer reserveløyver regnet med en vekt på 0,5, mens de røde kun inkluderer utviklingen i hovedløyver. Antallet løyver er her regnet ut i fra antallet tilgjengelig det aktuelle året. Endringer i samlet løyvetall som følge av sammenslåinger er regnet inn fra og med den måneden sammenslåingen fant sted.

2.6 Nasjonale utviklingstrekk

En hovedutfordring i forhold til å studere nasjonale utviklingstrekk i drosjenæringen er mangel på enhetlig statistikk. En hovedobservasjon i Osland m.fl. (2010) er at det i perioden etter 1996 har vært en kraftig vekst i drosjenæringen, både når det gjelder antall turer men også omsetning per tur. Tall fra SSB for Buskerud fylkeskommune for 2008-2009 tyder også på dette.

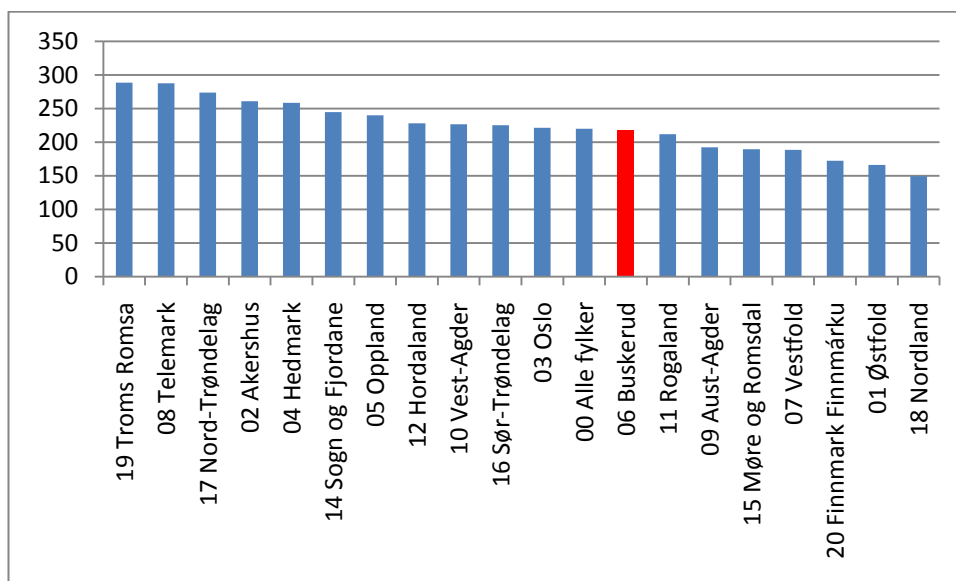
Dagens statistikk hos SSB strekker seg bare tilbake til 2007. Dette gjør at det er vanskelig å trekke konklusjoner på langsiktige trender. I figur 2.6 har vi illustrert SSBs tall for 2009.



TØI rapport 1085/2010

Figur 2.6, Omsetning per kilometer kjørt med passasjer, kroner, (SSB, 2010a).

Ser vi på prisnivået gjennom SSBs tall for omsetning per kilometer kjørt med passasjer finner vi at tallene for Buskerud fylke ligger tett opp til det som er normalt i Norge. Det er imidlertid heftet store usikkerheter til disse tallene. Det samme ser vi i figur 2.7.

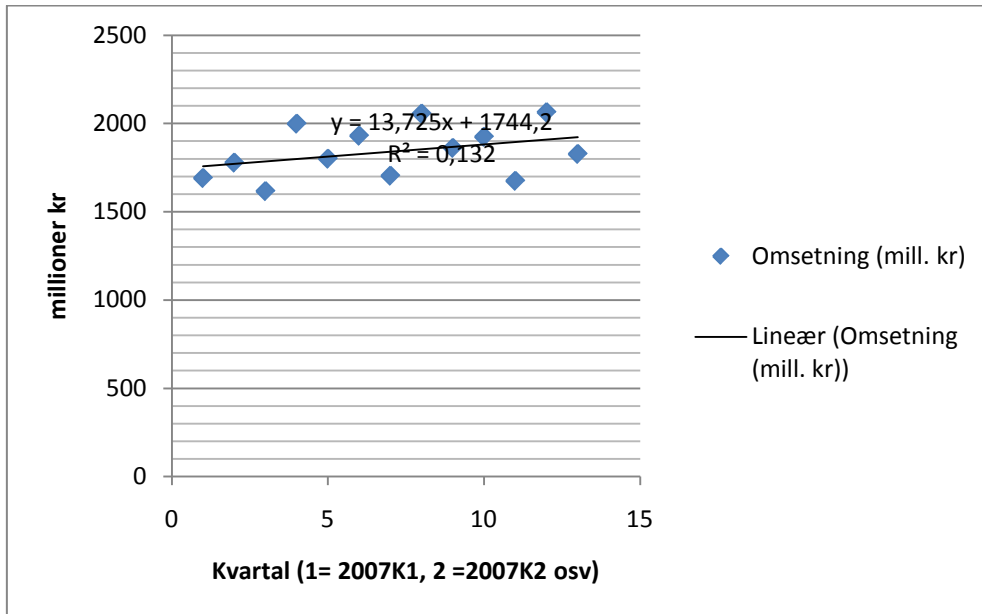


TØI rapport 1085/2010

Figur 2.7 Omsetning per tur, i kroner, (SSB, 2010a).

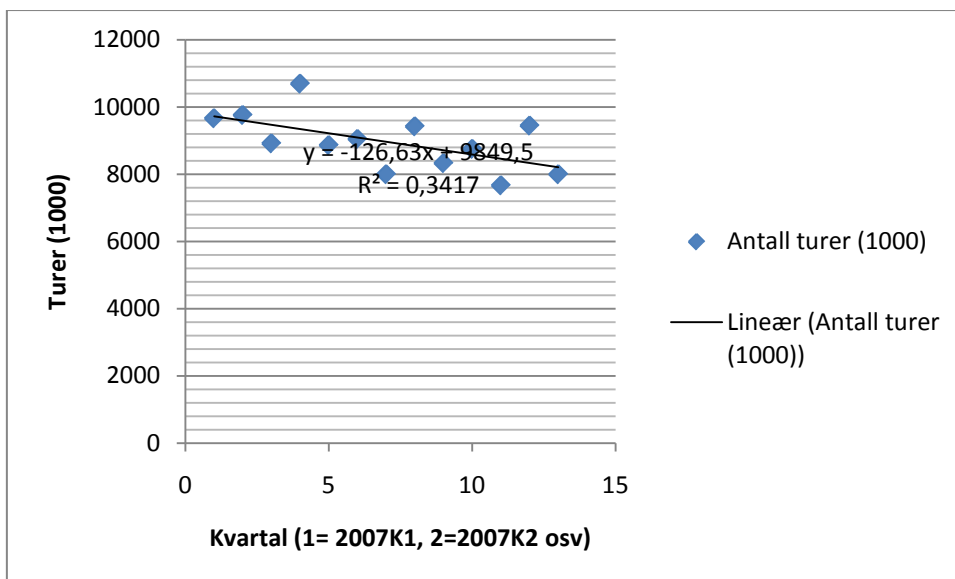
Fra figur 2.7 kan vi lese at omsetningen per tur i Buskerud er normal, sammenlignet med andre fylker i Norge.

Figurene 2.8 og 2.9 er basert på SSBs drosjestatistikk og illustrerer samlet utvikling i omsetning og antall turer per kvartal i Norge.



TØI rapport 1085/2010

Figur 2.8 Omsetning per kvartal fra første kvartal 2007 (SSB,2010a).



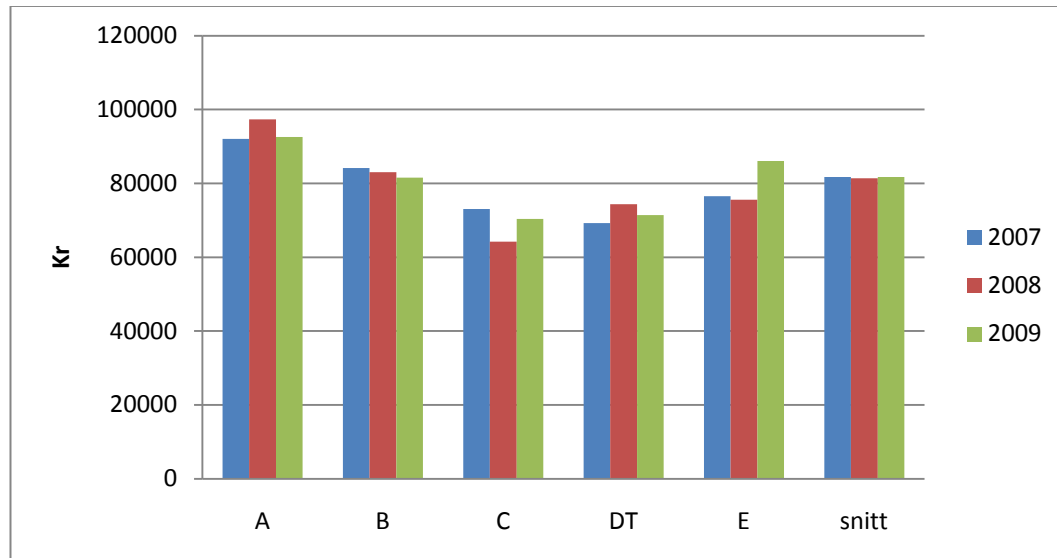
TØI rapport 1085/2010

Figur 2.9 Antall turer per kvartal (SSB, 2010a).

Fra disse figurene kan det leses at utviklingen fra første kvartal 2007 til første kvartal 2010, var en moderat nedgang i antallet turer, totalt og en svak økning i omsetningen. Dette er i tråd med funnene fra utvalgte fylker i Osland m.fl. (2010) og funnene til Econ (2009) i Oslo.

Andre drosjesentraler

En annen måte å vurdere utviklingen i omsetning på, er å sammenligne med drosjesentraler i andre deler av landet. Figur 2.10 er basert på tall fra Drammen taxi, disse tallene viser omsetning per bil (uvektet) per måned for Drammen taxi (DT) og fire andre tilsvarende drosjesentraler i Norge.

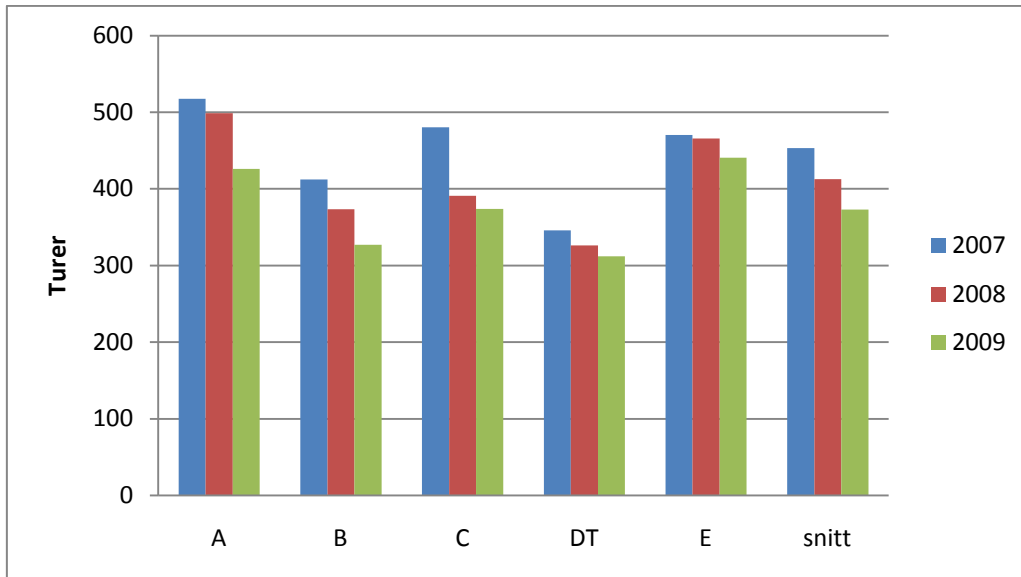


TØI rapport 1085/2010

Figur 2.10 Omsetning per bil per måned i utvalgte drosjesentraler.

I 2008 og 2009 har Drammen taxi vært den sentralen som har hatt nest lavest omsetning per bil per måned av disse, sammenlignbare sentralene. I 2007 var DT lavest. Månedstallene er her årstallene delt på 12. En svakhet ved denne framstillingen er at de utvalgte sentralene, som blir presentert her, er sentraler som, på lik linje med DT er den etablerte sentralen i sitt område. Alle sentralene er i områder som har fritak fra maksimalprisforskriften, foruten Buskerud, representerer sentralene fylkene, Østfold, Akershus, Hordaland og Sør-Trøndelag. Forventningen er altså at disse skal ha en høyere omsetning per løyve, enn det som ligger hos andre sentraler i samme område. Dette er altså ikke en sammenligning mot generelle tall på nasjonalt nivå, men mot andre drosjesentraler i en tilsvarende situasjon.

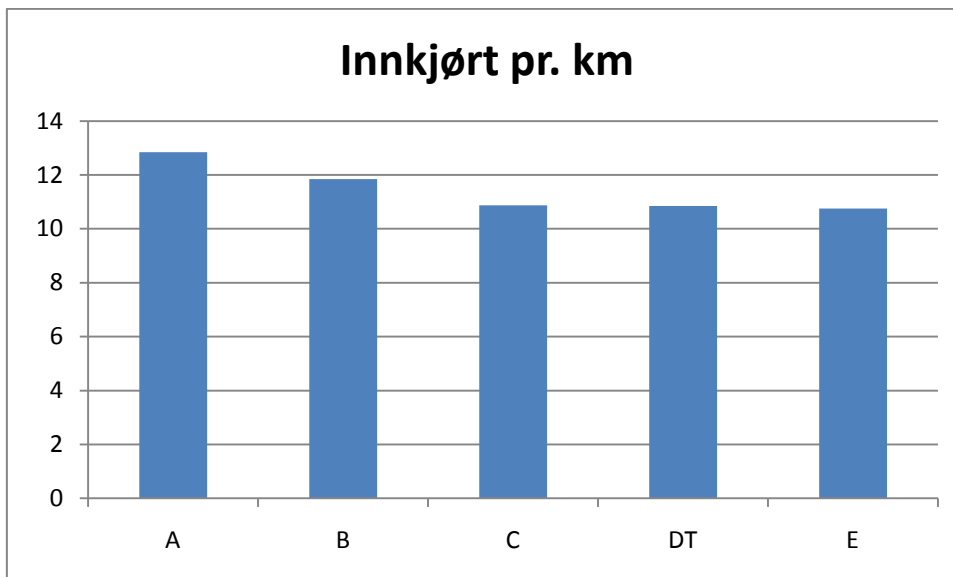
En tilsvarende sammenligning av de samme sentralene med hensyn på antall turer per bil per måned, figur 2.11, viser at trendene som vises på nasjonalt nivå for de siste tre år også stemmer med erfaringene fra disse utvalgte sentralene. Figur 2.11 viser også at Drammen taxi ligger lavere enn de andre sentralene i antallet turer per bil per måned.



TØI rapport 1085/2010

Figur 2.11 Turer per bil per måned (utvalgte sentraler).

Benytter vi de samme sentralene og indikatoren innkjørt kronebeløp per kilometer fra 2009 til å si noe om prisnivået i nedre Buskerud, ser vi at dette ikke er spesielt høyt.



TØI rapport 1085/2010

Figur 2.12, innkjørt per kilometer 2009 i kroner, (utvalgte sentraler).

Tallene som vises i figur 2.12 er ikke helt sammenfallende med de som er i figur 2.6. Dette kan ha flere ulike forklaringer, det er for eksempel trolig at definisjonen av kilometer er ulik. Figurene skal være internt sammenlignbare, men er ikke nødvendigvis sammenlignbare mot hverandre.

2.7 Delkonklusjon, dagens markedssituasjon

Basert på intervjuene med VKT, sykehuset Buskerud og Drammen kommune, ser det ut til at de har en felles forståelse om at det er et tilstrekkelig tilbud av drosjer og sentraler per i dag. Begge ser problemer med deknningen i enkelte områder/stasjoneringsteder, men det overordnede bildet er likevel et tilfredsstillende tilbud. Begge parter opplever konkurranse om sine anbudskontrakter, slik at konkurransen i kontraktsmarkedet må sies å være fungerende. Delvis til forskjell fra konkurransen i enkeltreisemarkedet er det i kontraktsmarkedet konkurranse på sentralnivå.

Fra løyvehavere og enkelte drosjesentraler pekes det på at det har skjedd en økning i antallet drosjer på holdeplass i forhold til antallet passasjerer. Reduksjonen i antall turer per løyve gir støtte til en slik vurdering. Det blir videre pekt på at dette fører til mye ledigtid og reduksjon i omsetningen. Det samlede løyvetallet i nedre Buskerud per i dag, er ikke ulikt det samlede løyvetallet i 2001, men det er en stor forskjell i antall hovedløyver. Utviklingen i omsetning ser ut til, å ha holdt seg stabil, men relativt lav i perioden fra 2008. Utviklingen i antall turer per løyve ser ut til å være gjennomgående negativ fra 1999 til 2010, slik at det for hvert hovedløyve blir kjørt færre turer i dag enn det gjorde i 1999. Tilsvarende tall for utvikling i omsetningen har vi ikke hatt tilgang til.

Antall løyver per 1000 innbyggere i nedre Buskerud ser ut til å ha utviklet seg fra å være middels til lavt, i 2000, 1,15 (per 1000 innb) til å være middels (1,32 per 1000 innb) i nasjonal sammenheng.

De nasjonale tallene for omsetning og antall turer illustrerer at det de siste årene har vært en svak økning i omsetningen og en moderat reduksjon i antallet turer. En sammenligning mellom inntjening per løyve i nedre Buskerud og andre deler av landet (tall mottatt gjennom Drammen taxi og Osland, m.fl.2010), viser at omsetningen per løyve i Drammensområdet kan karakteriseres som lavt. Antall turer i Drammensområdet virker også å være lavt per bil per måned sammenlignet med andre deler av landet (ibid) og i større grad når en sammenligner med sentraler i andre byer.

Generelt er det to momenter som henger sammen med lav omsetning per løyve og et lavt eller synkende antall turer per løyve. Det ene er at prisen per tur har gått opp, slik at drosjene velger å ta færre, men bedre betalte turer for å oppnå den samme inntjeningen. Den andre er at etterspørselen etter drosjetjenester relativt til antall drosjer har falt slik at ledigtiden øker og en trenger lengre arbeidsdager for å oppnå samme inntjening.

3 Modell for framtidig tildeling av løyver i nedre Buskerud

Formålet med dette underkapitlet er å synliggjøre de vurderingene som er blitt gjort i tidligere evalueringer av drosjemarkedet. Derfor inkluderes her både en beskrivelse av gjennomføringen av disse evalueringene, av hovedargumentene og hovedkonklusjonene, og en beskrivelse av modellene som ble foreslått i disse utredningene for framtidig praksis. En mer utfyllende og teoretisk versjon av dette kapitlet finnes i vedlegg 2. Vedlegget inkluderer også en formell gjennomgang av modellene slik at det er lettere å sammenligne dem.

3.1 Tidligere gjennomførte utredninger i Norge

Hordaland

I 2007-2008 ble det gjennomført en større undersøkelse i Hordaland, med fokus på Bergensområdet (Hordaland, 2008). Denne utredningen baserte seg på en større spørreundersøkelse blant befolkningen i de aktuelle områdene, løyveholderne og sjåførene. I tillegg ble det samlet inn en del nøkkeldata fra drosjesentralene og nasjonale tall fra SSB. Denne tilnærmingen ga en god beskrivelse av markedsforholdene i Bergensområdet på tidspunktet for undersøkelsen. Hovedulempen med en slik tilnærming er at den er dyr å gjennomføre på regelmessig basis.

I rapporten (Hordaland, 2008), beskrives situasjonen som akseptabel i forhold til totalt antall løyver. Det skisseres også en modell for framtidig tildeling av løyver. Denne baseres på en lik vektning av utviklingen i sysselsetning og befolkning over den siste fireårsperiode, dvs at framtidig løyveantall er lik dagens løyvetall ganget med en indikator som er en funksjon av endringene i sysselsetning og befolkning

Utredningen diskuterer også konkurransesituasjonen mellom sentralene. Det konkluderes med at det heller bør legges et tak på hvor stor andel av løyvene en drosjesentral kan ha tilknyttet, enn å garantere et minimum av løyver til nye sentraler. Det ble også foreslått endringer i løyvetallet til de enkelte sentralene ved omfordeling.

Econs utredning for Oslo

Metodisk skiller Econs (2009) evaluering av drosjemarkedet seg i Oslo fra Hordalands vurdering av forholdene i Bergensområdet ved at Econ ikke benytter seg av en spørreundersøkelse blant kunder, løyveholderne og sjåførere. De fokuserer

i stedet på intervjuer med nøkkelaktører, data fra drosjesentralene og teoretiske resonnement.

I sin vurdering av løyvesituasjonen på utredningstidspunktet finner Econ at det er et behov for flere drosjeløyver. Dette begrunner de med at antallet løyver har blitt redusert i perioden etter 2004. Ved å gå igjennom data fra drosjesentralene finner de at det blir kjørt færre turer for en høyere pris. Dette forklares ved at det er konkurranse mellom de mindre sentralene om løyvehavere slik at prisene presses oppover. Sentralene konkurrerer ved å tilby best mulig inntjening for løyvehaveren, et mindre antall turer kan kompenseres med høyere pris per tur. Det blir videre pekt på at løyvehavere gjør aktive valg, ved å velge bort dårlig betalte turer og i stedet ha lenger ventetid og bedre betalte turer.

For framtidig vurdering av løyvetallet for Oslo lager Econ en modell som baserer seg på utviklingen i befolkningen, kjøpekraften og sysselsetningen.

Som en handlingsregel foreslår Econ å benytte etterspørselsutviklingsindikatoren minus 20%, for å ivareta næringens interesser for stabilitet. Men det påpekes videre at dette over tid vil kunne gi et for lavt løyvetall, noe som må tas hensyn til ved å gjennomføre ekstraordinære økninger i løyvetallet, ved behov.

I forhold til sentralstruktur er Econs vurdering at det bør legges et tak på andel løyver hos den største sentralen og at det bør åpnes for at nye sentraler kommer inn, slik at det åpner for en grad av innovasjon i næringen.

Sammenligning av ECON og Hordalands evalueringer

Oppsummeringsvis ser det ut til at man i Hordalands utredning i større grad enn i Econs utredning har lagt vekt på drosjeeiernes interesser. En viktig forskjell er hvordan pris blir behandlet. I Econs rapport er prisen en måte for drosjesentralene å konkurrere om løyvehavere på, hvor høy pris kompenserer for mindre kjøring. I Hordalands utredning behandles ikke prissettingen i markedet.

Felles for disse utredningene er at de foreslår å sette et tak på hvor stor andel av løyvene den største sentralen i området skal ha. I Econs (2009) tilfelle er dette taket foreslått satt til 50 prosent av samlet løyvetall. Dette var lavere enn andelen største sentral hadde på tidspunktet slik at forslaget videre gikk ut på å redusere andelen ved å tildele nye løyver utelukkende til de mindre sentralene. I Hordalands (2008) evaluering ble det foreslått å innføre et løyvetak til erstatning for en tidligere praksis med å garantere en markedsandel for den minste sentralen. Dette er i tråd med Konkurransetilsynets (2007) tilrådning om virkemidler mot dominerende selskaper.

3.2 Andre modeller

København

Reguleringssituasjonen i København skiller seg fra nedre Buskerud. Hovedforskjellen ligger i at man i København har prisregulering i tillegg til

regulering i løyvetallet. Dette gjør at sentralene altså ikke selv står fritt til å fastsette prisene.

Deres tildelingsmodell går ut på å se på utviklingen i antallet turer⁷, slik at relativ endring i antallet løyver er lik fjorårets relative endring i antall turer. I tillegg til denne fører Storkøbenhavns taxinævn statistikk over fordelingen på ulike typer turer, slik at en utvikling i turfordelingen mellom ulike turer kan brukes som en indikator på vridninger i tilbudet. Statistikken Storkøbenhavns taxinævn benytter er basert på tall fra 20 prosent av drosjene. Disse 20 prosentene blir valgt ut med bakgrunn i siste siffer i løyvenummeret og halvdelen av dem byttes ut hvert år, slik at de leverer statistikk to år i strekk. Måten fordelingen mellom ulike typer turer blir brukt på, er ved å se på utviklingen i gateturer versus utviklingen i telefonbestilte turer. En økning i andelen gateturer i forhold til antallet telefonbestilte turer kan indikere at det er et overskudd på vogner, mens en økning i antall telefonurer i forhold til gateturer kan tyde på at det er en utvikling mot færre vogner i forhold til etterspørselen. I tillegg gjennomfører Storkøbenhavns taxinævn en skjønnsmessig vurdering av andre forhold som påvirker etterspørselen etter drosjer, som en betydelig endring i kollektivtilbudet eller lignende.

3.3 Sammenligning og vurdering av tidligere modeller

Tabell 3.1 er en sammenligning av hva de ulike modellene vil gi, basert på dagens tallmateriale for nedre Buskerud og med utgangspunkt antall løyver i drift i de respektive år. Her betegner løyver utelukkende hovedløyver, fordi reserveløyveordningen siden 2004 har vært under avvikling i nedre Buskerud. Grunntallet for beregninger av nye løyver i 2007 er faktisk antall løyver i nedre Buskerud i 2007 osv. Utrekningene er basert på faktiske tall fra SSB (2010a) for årene, ikke prognoser, slik at utregningene her på Econs modell kan avvike noe fra det man ville få ved en kjøring av modellen på det aktuelle tidspunktet. Tallet for 2007 er dermed hva dette tallet ville vært, hvis en hadde prognoser som var sammenfallende med den faktiske utviklingen.

Tabell 3.1 Endring i antall løyver, ulike modeller og faktisk endring

Modell	Prosentvis endring			Endring i antall løyver		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Hordalands modell	1,8	2,2	2,0	4	5	5
Econs modell	5,4	3,6	2,1	11	8	5
Københavns modell	1,7	5,3	2,6	3	12	6
Faktisk utvikling				20	18	10

TØI rapport 1085/2010

⁷ Dette er basert på e-postkontakt med Jørgen Kjær, sekretariatschef i Taxinævnet i Region Hovedstaden.

Et viktig skille som kommer fram i denne tabellen er effekten av finanskrisen. Denne kommer tydelig inn i Econs og Københavns modell, mens den har tilnærmet ingen effekt i Hordalands modell. En sammenlikning av disse modellene viser at Hordalands modell vil gi en veldig jevn utvikling, mens Econs- og i enda større grad Københavns modell, vil gi større variasjon fra år til år. Københavns modell er klart mest konjunkturfølsom. Slik reflekterer den direkte utviklingen i drosjenæringen. Hordalands- og Econs modell reflekterer størrelser som antas å påvirke etterspørselen etter drosjer, en indeks satt sammen av ulike variable gjør altså at effektene av et variable dempes.

3.4 Introduksjon til "Buskerud modellen"

En vurdering av de alternative modellene som er presentert her er altså at Hordalands modell ikke er egnet fordi den verken fanger opp konjunkturedringer eller har en tydelig sammenheng med faktorene som påvirker drosjemarkedet. Econs modell fanger i større grad opp konjunkturedringene, men intuitivt er ikke koblingen mellom de indikatorene den benytter og de forholdene som faktisk påvirker drosjetilbudet opplagt. Københavns modell har denne koblingen, men vil innebære at en alltid ligger "et år bak" i tildelingen av løyver, modellen er heller ikke tilpasset et område som er fritatt fra maksimalprisforskriften

Et annet viktig moment i vurderingen av et hensiktsmessig løyvetall er hvor stor omsetning per løyve som vil være tilstrekkelig for å oppfylle føringene for behovsprøving slik de er formulert i Yrkestransportforskriften. Det er altså usikkert hvor mye omsetning som vil være nødvendig for å oppfylle kravet om hovederverv. Dette vil også være avhengig av lokale forhold, som lokalt kostnadsnivå.

I tillegg er det en avveining mellom ulike interesser: Et stort antall løyver kan tenkes å medføre lav inntjening per løyve og stor grad av løyvehavere som ikke ansetter sjåførere, det vil også være knyttet usikkerhet hos løyvehaverne i forhold til anbudsprosesser og risiko i forhold til disse. På den andre siden vil et stort antall løyver være assosiert med stor konkurranse på anbudskontraktene, forutsatt at disse er fordelt mellom sentralene på en måte som muliggjør konkurranse om de aktuelle kontraktene.

Prisene på kontraktene forventes altså å være lave ved et stort antall løyver, noe som bidrar til å frigjøre mer midler til andre formål hos de store kjøperne av drosjetjenester. Som Larsen og Bekken (2007) beskriver er det likevel lite sannsynlig at dette vil føre til at prisene for enkeltreisekunder vil falle betydelig. En egenvurdering i forhold til dette er at sannsynligheten for en priskonkurranse mellom sentraler er større i telefonbestillingsmarkedet enn i spotmarkedet, fordi en på telefonbestillingsmarkedet vil kunne ha bedre forutsetninger for å sammenligne forhold som pris og tilgjengelighet mellom ulike sentraler. På spotmarkedet vil en i større grad forvente at en tar den drosjen som er først i køen (på holdeplass), eller først i syne på gata, slik at kostnadene ved å velge en annen

drosje vil være større (usikkerhet og ventetid) og at en, som passasjer i større grad vil ta prisen på drosjeturnen som gitt.

Konkurransen mellom sentraler både på telefonbestillingsmarkedet og på holdeplass vil her kunne virke disiplinerende på pris utviklingen, men isolert sett vil hver enkelt løyvehaver kunne tjene mer ved å sette opp sine priser. Et ofte brukt eksempel på en slik tilnærming, med et høyt antall løyver, er Dublin.

I Dublin ble adgangsreguleringen til drosjemarkedet opphevet som følge av en rettsavgjørelse i 2000. Resultatet var at antallet løyver økte dramatisk i etterkant av lovendringen og tilbudet til befolkningen ble betydelig forbedret. Antall sysselsatte per løyve falt, inntjeningen per løyve falt og arbeidstiden ble lenger (Goodbody, 2009). Som beskrevet av bl.a. Barrett (2010) er den irske løsningen en suksess i det den gir en effektiv løsning, og fortsatt vekst ved nyetablering også i perioder med rask økonomisk vekst bekrefter dette, mens mange av de forventede negative effektene ikke materialiserte seg. På tross av lavere lønn og lengre arbeidsdager er det fortsatt søkere til nye løyver.

Et lavt antall løyver vil innebære en annen fordeling av ressurser mellom drosjenæringen og andre samfunnsaktører. Det vil innebære at konkurransen om anbudskontraktene kan bli mindre, fordi et lavt løyvetall antagelig vil kreve enten en stor sentral eller at flere sentraler må samarbeide i anbudskonkurranser, slik at den reelle konkurransen blir mindre i flerreisemarkene. I enkeltreisemarkedene vil det også i en situasjon med få løyver være få insentiver for den enkelte løyvehaver til å sette ned prisene. Hovedinsentivet vil være å sette opp prisene for å kunne øke inntjeningen. Altså at en uten å tape betydelig med kjøreoppdrag kan ta en relativt høy pris. Det vil også være insentiver, særlig for de mindre sentralene til å sette en høy sentralpris, for å kunne tiltrekke seg løyvehavere. Løyvehaverne vil være en knapp ressurs og måten en mindre sentral kan kompensere for færre kjøreoppdrag på, er å tillate en høyere pris per oppdrag, slik at inntjeningen for løyvehaveren fremdeles kan være konkurransedyktig i forhold til andre sentraler, selv om antallet oppdrag er lavere.

Forskjellen mellom en situasjon med ”mange” løyver per befolkningsenhet og ”få” løyver per befolkningsenhet vil være fordelingen av forhandlingsmakt og dermed del av det samfunnsøkonomiske overskuddet på kjøringen i kontraktmarkedet. Yrkestransportforskriften garanterer implisitt drosjenæringen en del av dette, som kompensasjon for blant annet døgnberedskap, men hvor mye dette dreier seg om, er i stor grad avhengig av skjønn fra løyvemyndighetenes side, eller politiske beslutninger om avveininger mellom disse gruppens interesser.

Med andre ord, det er flere ulike løyvetall som kan være ”det riktige” avhengig av de politiske vurderingene som blir gjort i forkant. Altså kan ulike løyvetall forsvares som det ønskelige, avhengig av politiske preferanser og avveininger. Slik loven står i dag, er det ikke anledning til å dele ut løyvener på en måte som gjør at det ikke er inntektsgrunnlag for hovederverv, altså er det et krav om en ”minimums inntjening” for at nye løyver skal deles ut. Samtidig som en kan stimulere til økt konkurranse og dermed lavere offentlige utgifter gjennom en

liberal tildelingspraksis. Konkurransetilsynet (2007) peker på at det er mindre behov for adgangsregulering i områder med konkurranse.

På bakgrunn av disse resonnementene er forslaget til modell for bruk i nedre Buskerud en modell som består av en *hovedlinje*, definert av endringer i drosjemarkedet, en *høy* linje, som gir en antydning om maksimalt antall løyver for området, gitt yrkestransportforskriften, og en *nedre* linje som angir et minimum antall løyver som er forenlig med tilfredsstillende tilbud til befolkningen. Forutsetningen for en klar definisjon av disse linjene er imidlertid data for samlet omsetning, dette har vi ikke fått stilt til disposisjon. Dermed står vi i igjen med å foreta en skjønnsvurdering med bakgrunn i dagens situasjon, og hvor utgangspunktet bør være for en slik hovedlinje er uansett et politisk spørsmål. I lys av finanskrisen, som det ser ut til at har påvirket drosjenæringen negativt, vil et mulig utgangspunkt være noe lavere enn dagens løyvetall. Et annet alternativ er å starte i 2008 og inkludere disse justeringene for periodene 07-08 og 08-09 i justeringen 09-10, slik at utgangspunktet er et punkt som ligger nærmere en forventet langtidstrend. Det enkleste er likevel å starte med dagens antall løyver, som ligger tett opptil et gjennomsnittlig antall løyver i Norge.

Dersom omsetningstallene blir tilgjengelige, vil vi kunne estimere et maksimalt antall løyver som er forenlig med yrkestransportforskriftens bestemmelse om hovedervert, basert på en vurdering av samlet omsetning i drosjemarkedene i nedre Buskerud sett i forhold til en inntjening som i andre fylker vi har datamateriale fra. Minimumstallet vil være definert ut i fra kravene som ligger i kontraktmarkedet på tilgjengelige kjøretøy i maksimaltiden. Dette er ikke formulert eksplisitt i dagens kontrakter slik at dette vil være en skjønnsmessig vurdering.

Forslag til modell

For å gi en best mulig beskrivelse av drosjemarkedet virker det å være Københavnmodellen som passer best av de modellene som diskuteres i denne utredningen. Ulempen med dette er at den vil basere seg på historiske, ikke framtidig utvikling. Den gir også mulighet for å havne i en situasjon med en reduksjon i antall løyver samtidig med en prisvekst, som diskutert i kapittel 3.4 og vedlegg 2. Et forslag er derfor å kombinere denne med en modell basert på statistiske størrelser, som befolkning og kjøpekraftsutvikling. Dette er størrelser som blir estimert for kommende perioder og disse kan derfor brukes for å gi en fremoverskuende modell.

Modellen blir altså, statistiske endringer for året løyvetildelingen finner sted i pluss en korreksjon, basert på utviklingen i antallet turer for foregående periode. Skjønnsmessig kan disse vektet likt. Dette gir en kombinasjon av reaksjon på endringer i drosjemarkedet og den generelle markedsutviklingen. Det blir vanskeligere å tenke seg en situasjon hvor en får et redusert antall løyver som igjen fører til redusert antall turer og så videre, som en kunne anta med en Københavnmodell uten prisregulering. Antar vi at det i framtiden vil være en vekst i befolkning i nedre Buskerud og privat konsum i Norge, vil dette føre til en

økning i løyvetallet. Samtidig beholder modellen en kobling mellom utviklingen i drosjemarkedet og antallet løyver. Dette gjør at endringer i drosjemarkedet vil påvirke endringen i løyvetilgangen direkte. En forventet konsekvens av dette er at det blir et større samsvar mellom modellens indikator for etterspørsel og den faktiske etterspørselen etter drosjetjenester, enn hva som vil være tilfelle hvis en utelukkende baserer seg på generelle indikatorer.

For å gi mulighet for å utøve skjønn i forhold til konkurransesituasjonen foreslås det å kombinere denne modellen som gir en trendlinje med to parallelle utviklingsbaner. Her brukes et eksempel med samme utvikling, men med startpunkt ti prosent over og under startpunktet for hovedlinjen. En slik modell vil gi et handlingsrom for utøvelse av skjønn. Handlingsrommet vil ha til formål å åpne muligheten for å trekke inn løyver ved naturlig avgang, i stedet for direkte ved konjunkturedganger, og muligheten til å gi ut ekstra løyver ved oppstart av en ny sentral. Samtidig vil det gå tydelig frem at en slik ekstraordinær tildeling ikke vil føre til et skift i antallet løyver som kommer til å være tilgjengelig på sikt. En ny sentral vil etter denne modellen være en konkurrent til de etablerte sentralene, men ikke en ”uthuling” av det langsiktige inntektsgrunnlaget for drosjenæringen i distriktet.

En mulig løsning på fordelingen av nye drosjeløyver mellom de ulike sentralene er å tildele dem etter relativ endring i antall turer, eller passasjerer befordret (for å gi insentiver til samkjøring), slik at sentralene vil kunne øke sin markedsandel ved å skaffe seg flere kunder. Dette vil kunne gi en sterkere dynamikk i markedet (se kap 4.2).

Slik TØIs Buskerudmodell står, vil den kunne oppdateres med en ny vektning av de ulike komponentene, hvis ny forskning gir mulighet til å estimere disse på en mer nøyaktig måte.

Tabell 3.2. Buskerudmodellen. Endring i prosent og endring i antall løyver. (Buskerud, 2010, SSB 2010b, Finansdepartementet, 2007, 2010).

Modell	Prosentvis endring			
	2007	2008	2009	2010
Buskerudmodellen (løpende basis)	4,4	4,2	2,0	-1,7
	Endring i antall løyver			
	2007	2008	2009	2010
	9	9	5	-4
Econs modell	11	8	5	5
Københavns modell	3	12	6	-20

TØI rapport 1085/2010

Tabell 3.2 illustrerer hvordan TØIs Buskerudmodell ville slått ut hvis den ble innført med løpende basisår, fremstillingen er tilsvarende tabell 3.1. Endring i antall løyver for Econs modell og Københavns modell er inkludert i tabellen for å lette sammenligningen. Forskjellene i forslag til nytildelinger i 2010 er særlig interessante. Københavns modell gir en kraftig reduksjon, som følge av fallet i

antall turer i 2009, mens Econs modell ikke blir påvirket av dette. Legges 2007 til grunn som basisår, vil Buskerudmodellen gi følgende utslag. Tabell 3.3 og 3.4 er høy linje satt til hovedlinjen pluss 10 prosent og lav linje til hovedlinjen minus 10 prosent. Dette gir en pekepinn på handlingsrommet.

Tabell 3.3 Buskerudmodellen, basisår 2007. Tallene i tabellen er løyver. (Buskerud, 2010, SSB 2010b og Finansdepartementet 2007,2009).

Modell	Endring i antall løyver			
	2007	2008	2009	2010
Buskerudmodellen Basisår 2007 (199 løyver)	9	9	4	-4
	Midtlinje			
	208	216	221	217
Handlingsrom				
Høy linje (+10 prosent)	228	238	243	239
Lav linje (-10 prosent)	187	195	199	195

TØI rapport 1085/2010

Med 2009 som basisår, vil modellen gi resultat som gjengitt i tabell 3.4 for 2010.

Tabell 3.4. Buskerudmodellen, basisår 2009. Tallene i tabellen er løyver. (Buskerud, 2010, SSB, 2010b og Finansdepartementet, 2010).

Modell	Endring i antall løyver
	2010
Buskerudmodellen Basisår 2009 (237 løyver)	-4
	Midtlinje
	233
Handlingsrom	
Høy linje (+10 prosent)	256
Lav linje (-10 prosent)	210

TØI rapport 1085/2010

Hovedforskjellen mellom disse figurene ligger i nivået. Det har i perioden 2007 til 2010 blitt tildelt relativt mange løyver i nedre Buskerud, dette gjør at valg av startpunkt gir betydelige utslag på hvor trendlinjen skal ligge. Valg av basisår vil altså påvirke fordelingen av resurser mellom løyvehavere og andre. Argumenter som taler til fordel for valg av 2009 eller 2010 som startpunkt er; antallet løyver per 1000 innbyggere, sammenlignet med resten av landet og hensyn til færrest mulig etableringshindre for nye sentraler og enkelhet. Argumenter som peker i retning av et tidligere startpunkt er utviklingen i antall turer per løyve og inntjeningen per løyve i nedre Buskerud sammenlignet med inntjening andre steder i landet.

TØIs forslag er å legge startpunktet til 2009. Dette er basert på en avveining mellom interessene til dagens løyvehavere om å opprettholde inntjeningen og bremse en videre reduksjon i antall turer per løyve, og en interesse for å ha

tilstrekkelig mange drosjer til å opprettholde dagens tilbud til befolkningen. 2009 som startpunkt vil gjøre at dagens løyvetall ligger innenfor handlingsrommet i modellen. Det vil derfor ikke være nødvendig å trekke inn løyver, men det er anbefalt å føre en noe restriktiv politikk for å nærme seg midten av handlingsrommet over tid.

4 Alternativer for videre handling

Kapittel fire er en oversikt over ulike handlingsalternativer fylkeskommunen har i forhold til løyvetildeling og sentralstruktur. Underkapittel 4.2 inkluderer en introduksjon til noen av forholdene som påvirker sentralstrukturen.

Konsekvensene av handlingsalternativene er et uttrykk for vår vurdering av sannsynlige utfall, med bakgrunn i tidligere erfaringer og teori, det er mange muligheter det ikke er tatt høyde for.

4.1 Løyveutvikling

Slik vi oppfatter situasjonen i nedre Buskerud har fylkeskommunen følgende handlingsalternativer:

- 1) Fortsette dagens praksis
- 2) Foreta en engangsjustering av løyvetallet for deretter å fortsette dagens praksis
- 3) La dagens løyvetall stå og følge en ny modell for framtidig tildeling av løyver
- 4) Foreta en engangsjustering av løyvetallet og følge en ny modell for tildeling av løyver

I det følgende vil vi gå inn på disse handlingsalternativene punkt for punkt.

1) Fortsette dagens praksis

Dagens løyvetall er moderat i forhold til befolkningsmengden, sammenlignet med andre områder. Likevel er inntjeningen per løyve relativt lav. En videreføring av dagens praksis med at innmeldte behov gir grunnlag for tildeling av nye løyver, vil antagelig føre til en fortsatt økning i antallet drosjer per 1000 innbyggere.

Dette er fordi sentralene har forpliktelser i kontraktene, som gjør at de ikke ønsker eller kan redusere maksimalkapasiteten. Om en sentral skulle tape et anbud, vil en også forvente at sentralen ikke ønsker å redusere antallet løyver, fordi sentralen ønsker å ha kapasitet for å delta i fremtidige anbud. Mindre sentraler og nyetableringer vil hele tiden ønske flere løyver for å øke sine markedsandeler. Det eksisterer en minimumsstørrelse for å delta i anbudskonkurranser, men hvor stor denne er, varierer fra kontrakt til kontrakt. Likevel er det slik at flere løyver, gir flere å dele faste kostnader knyttet til anbudsutforming og infrastruktur på.

Spissformulert er det slik at nytten til den enkelte sentral av et ekstra løyve, er positiv selv om det ekstra løyve bidrar mindre til samlet omsetning enn det koster næringen. Inntjeningsreduksjonen rammer alle, mens den ene får fordel av en kapasitetsøkning.

Forventet konsekvens av å videreføre dagens praksis er:

- Høyere pris på enkeltreisemarkedet.
- Usikker prisutvikling på kontraktmarkedet. (Den kan falle som følge av økt konkurranse, men også tenkes å stige svakt som følge av generell prisvekst).
- Samlet inntjening vil øke, men inntjeningen per løyve vil falle.
- Antall turer forventes å øke, men turer per løyve vil fortsette å falle.

2) En engangsjustering av dagens løyvetall for deretter å fortsette dagens praksis

Dagens løyvetall er relativt normalt i forhold til befolkningen. Det kan altså være gode argumenter for både å redusere antallet løyver, som følge av redusert inntjening per løyve og for å øke antallet, for å tillate vekst hos mindre sentraler og eventuelt øke antallet sentraler.

En engangsreduksjon i antallet løyver vil antagelig få konsekvensene:

- Høyere pris på enkeltreisemarkedet.
- Høyere pris på kontraktmarkedet.
- Samlet inntjening vil antagelig falle noe, men inntjening per løyve vil øke.
- Antall turer totalt forventes å falle noe, men turer per løyve vil øke.

En engangsøkning i antallet løyver:

- Usikker prisutvikling på enkeltreisemarkedet (hver enkelt aktør kan fremdeles kunne øke egen inntjening ved å øke egne priser)
- Usikker prisutvikling på kontraktmarkedet.
- Samlet inntjening vil antagelig øke noe, men inntjening per løyve falle.
- Antall turer totalt forventes å øke, men turer per løyve å falle.

Over tid vil forventede konsekvenser av dagens praksis være lik, uavhengig av en engangsjustering i antallet løyver, slik at en på sikt vil forvente at det kan være nødvendig å foreta en ny engangsjustering, nedover, for å ivareta kravene som stilles i yrkestransportforskriften.

3) La dagens løyvetall stå og følge en ny modell for framtidig tildeling av løyver

Konsekvensene av dette vil i stor grad være avhengig av hvordan modellen er utformet, og hvilke interesser som ivaretas med modellen jf. Kap 3.4 og vedlegg 2. Her legges det til grunn at "Buskerudmodellen" benyttes. Når det foreligger en klar handlingsregel for tildelingen av løyver vil muligheten for å havne i en høy pris, høyt tilbud, lav inntjeningslikevekt være begrenset. Altså vil bruk av en handlingsregel (forutsatt at denne er tilfredsstillende presis), gjøre det mulig å

oppfylle kravene i yrkestransportforskriften. En konsekvens av å benytte en slik handlingsregel er at framtidig løyvetall i stor grad blir forutsigbart for aktørene i drosjemarkedet. Dette vil videre få konsekvenser for både kontraktmarkedet og enkeltreisemarkedet.

Forventede konsekvenser vil være:

- Usikker prisutvikling i enkeltreisemarkedet. Som i de andre senarioene vil hver enkelt aktør ha insentiver til å øke prisene, men med en kobling mellom antallet turer og relativ fordeling av antallet nye løyver vil det være mulig å øke sin markedsandel ved å redusere prisene, slik at priskonkurransen kan bli mer attraktivt også i enkeltreisemarkedet.
- Usikker prisutvikling i kontraktmarkedet. Prisen i kontraktmarkedet er i stor grad avhengig av antallet reelle konkurrenter i de ulike anbudskonkurransene og kan derfor tenkes å bevege seg både opp (begrensning av mulighetene for å få nye løyver til nyopprettede sentraler kan få som mulig konsekvens priskonkurransen på enkeltreisemarkedet som vil bidra til mer begrensede muligheter for kryssubsidiering) og ned ved at sentralene og løyvehaverne får mer forutsigbare rammer og dermed kan tåle et mindre "risikoelement" på kontraktsprisen.)
- Samlet inntjening vil antagelig øke noe, men vil være avhengig av prisutviklingen, utviklingen av nye markeder og generelle utviklingstrekk i området.
- Antall turer totalt forventes å øke. Antall turer per løyve vil endres noe raskere enn antallet løyver, slik at antall turer per løyve kan både økes og reduseres avhengig av i hvilken grad drosjenæringen utfører en større andel av det totale transportarbeidet.

Over tid vil konsekvensene antagelig være at prisene utvikler seg stabilt (men med mulighet for priskriger i enkeltreisemarkedet). Samlet inntjening og antall turer vil øke i takt med markedsutviklingen. Det forventes altså mindre endringer ved denne modellen enn ved en videreføring av dagens praksis.

4) Foreta en engangsjustering av løyvetallet og følge en ny modell for tildeling av løyver

Som nevnt under punkt 2) er det en viss usikkerhet i forhold til retning på justering av løyvetallet. Et fokus på inntjening vil peke i retning av en reduksjon. Hvis en reduserer startpunktet for framtidig løyveberegning noe, slik at ekstra løyver delt ut siste år sees på som en handling innenfor handlingsrommet, men over mållinjen, vil dette ikke få noen direkte konsekvenser, i forhold til innlevering av løyer.

I forhold til situasjonen i punkt 3) vil vi forvente følgende avvik ved et lavere startpunkt for modellen:

- Prisen i enkeltreisemarkedet vil være noe høyere.

- Prisen i kontraktmarkedet vil være noe høyere.
- Det er usikkert om samlet inntjening vil være høyere eller lavere, men inntjening per løyve vil være høyere.
- Hvordan antallet turer totalt påvirkes er usikkert, men antallet turer per løyve vil være høyere.

Slik sett kan en reduksjon i antall løyver, (eventuelt senket startpunkt for modellen), føre til en overføring fra samfunnet forøvrig til de etablerte i drosjenæringen, mens motsatt en økning i antallet løyver er en overføring fra dagens løyvehavere til samfunnet øvrig.

4.2 Sentralstruktur

Drosjesentraler er ikke en fast størrelse, men representerer ulike forretningsideer. En drosjesentral kan være en enkelt løyveholder som driver for seg selv, sentralen kan være en sammenslutning av løyvehavere, et selskap som selger støttefunksjoner til løyvehavere, et integrert selskap hvor flere løyvehavere driver sine løyver som en felles enhet, eller en kombinasjon av flere av disse. Hvordan sentralen er organisert påvirker hvordan sentralen posisjonerer seg og hvordan sentralene blir påvirket av regulering og endringer i reguleringen.

Cooper, m.fl. (2010) har en gjennomgang av ulike former for sentralorganisering vist at hvordan sentralen er organisert påvirker hvordan sentralen posisjonerer seg i markedet. Et viktig poeng i forhold til dette er at sentralene i ulik grad har sammenfallende interesser med drosjeeierne og ulik fordeling av risiko mellom sentral og løyveholder. Eksempelvis vil et integrert selskap, her forstått som et selskap hvor drosjeløyvene blir drevet i fellesskap, plassere den daglige inntektsrisikoen hos selskapet, ikke løyveholderen. Mens sentraler som baserer seg på en fast sentralavgift plasserer denne risikoen hos løyveholderen.

Hvem som eier sentralen har også betydning. Her er det to hovedvarianter, en hvor løyveholderne eier sentralen i fellesskap, og en hvor det er et eget selskap som eier sentralen. I utgangspunktet vil en kunne anta at sentralene hvor løyveholderne eier sentralen i fellesskap skulle medføre at sentralens interesser ble sammenfallende med løyveholderens interesser. Dette trenger ikke være tilfellet.

Sentralene konkurrerer med hverandre på flere ulike områder. I tillegg til å konkurrere om løyvehavere, konkurrerer de om passasjerer. Sentralenes inntekter kommer i de fleste tilfeller fra faste avgifter som løyveholderne betaler til sentralene. En sentral kan dermed bli mer attraktiv for løyveholderne ved enten å tilby en lavere sentralavgift, ved å tilby flere turer (og dermed bedre utnyttelse av løyveholderens ressurser) eller ved å tilby en høyere inntjening per tur.

Kostnadsstrukturen for en drosjesentral består som regel av relativt store kostnader som er uavhengige av hvor mange løyver som er tilknyttet sentralen. Dette fører til at en kan forvente at store sentraler har lavere tilknytningsavgift enn mindre sentraler. Samtidig er det ikke opplagt at stor størrelse gir fordeler i alle delmarkeder. For eksempel gir stor størrelse langt færre fordeler på gatemarkedet enn på telefonmarkedet, hvor tetthetseffekter er viktigere (jf Arnott, 1996). På

kontraktsmarkedet er det stor variasjon i hvilke selskaper som har fordeler, og hvordan kontraktene blir utformet kan være langt viktigere enn størrelsen på drosjesentralen.

4.2.1 Norske forhold

Slik drosjenæringen er organisert i Norge er sentralstrukturen en viktig faktor, særlig for konkurransen på kontraktsmarkedet. Løyvemyndigheten har det overordnede ansvaret for hvor mange løyver som det er "behov for" innenfor det enkelte stasjoneringssområde. Dette betyr at løyvemyndighetene, ved hjelp av de virkemidlene de finner hensiktsmessig, skal fastsette et antall løyver som er en avveining mellom publikums interesse for drosjetilgang og drosjeeiernes behov for inntjening på sine biler. I en situasjon med én sentral i hvert område er dette en øvelse som er relativt uproblematisk. Det er en langt vanskeligere øvelse i en situasjon med konkurranse.

Problemet er altså at hver sentral ønsker å opprettholde sitt løyvetall, eller øke det, for å kunne delta i flere, eller mer attraktive delmarkeder (kontraktsmarkedet blir ofte betraktet som attraktivt da dette gir mange faste oppdrag og dermed sikre inntekter). Å ha et tilstrekkelig antall løyver tilknyttet sentralen er særlig viktig i kontraktsmarkedet. Her må en sentral ha en viss kapasitet, som avhenger av kontraktens størrelse, for å kunne være en reell konkurrent. At sentralen er avhengig av denne visse minimumsstørrelsen gjør at de ved tap av en slik kontrakt ikke ønsker å redusere antall løyver tilknyttet sentralen. Tilsvarende vil mindre sentraler som konkurrerer, eller ønsker å konkurrere om slike kontrakter søke å øke antall løyver tilknyttet sentralen, uavhengig av om de på det gitte tidspunkt har kontrakter som krever dette eller ikke. Det er altså slik at sentralene trenger en viss overkapasitet for å kunne ta på seg mer kjøring, som følge av eventuelle nye tilbud. Altså er det en konflikt mellom antallet løyver som blir ønsket av sentralene og antallet løyver løyvemyndigheten ønsker å dele ut, ut i fra en behovsprøving.

Den ideelle situasjonen for å oppnå best mulig konkurranse er at det er flere omtrent jevnstore sentraler. Dette vil kreve at alle er store nok til å kunne delta, som reelle konkurrenter, i anbudskonkurransene. I en situasjon med flere jevnstore sentraler vil det være vanskelig for én enkelt sentral å få overtaket. En "seier" i et markedssegment (for eksempel skoletransport) vil bety at den vinnende sentralens ressurser blir flyttet dit og denne sentralen vil ha færre tilgjengelige ressurser for å konkurrere i andre markeder (for eksempel pasienttransport) som derfor tilfaller andre sentraler.

En langt vanligere situasjon er situasjonen med en dominerende aktør og flere mindre konkurrenter. Dette er en situasjon med mer konkurranse, enn en ren monopolsituasjon, men med betydelig mindre enn i en idealsituasjon. Den største aktøren vil hele tiden ha betydelige fordeler, det er flere løyver å dele felleskostnader på, slik at disse blir mindre per løyve. Det er også skalafordeler i forhold til tetthet (og dermed tilgjengelighet) og evne til å bruke ressurser på tilbud. Altså vil det være naturlig for en kunde i telefonmarkedet å ringe den

største sentralen, fordi denne forventes å kunne stille en drosje tilrådeighet raskest. I anbudskonkurranser vil den største sentralen både ha flest biler å dele kjøringen på, altså mer kapasitet og flere å dele administrative kostnader knyttet til slike anbud på, slik at de enklere kan utføre det ekstraordinære arbeidet som det å levere tilbud til anbudskonkurranser er.

I tillegg til å konkurrere med hverandre om kunder, konkurrerer sentralene også med hverandre om løyvehavere (som kan sees på som kunder av sentraltjenester). I denne konkurransen er det også en fordel i å være størst. Den største sentralen vil kunne tilby flere tjenester, billigere, enn mindre sentraler. For å kompensere for dette vil mindre sentraler normalt tilby konkurransedyktig inntjening for løyvehaverne, gjennom høyere priser på kjøringa, slik at færre turer kompenseres av en høyere pris per tur. Det er altså en forventning om at den største aktøren også vil være den billigste for kundene.

Det er flere måter å regulere sentralstrukturen på. En metode som blir brukt i Norge er å sette et tak på hvor mange løyver, eventuelt hvor stor andel av samlet antall løyver en sentral kan ha innenfor et område.

4.2.2 Sentralstrukturen i nedre Buskerud

Slik situasjonen er i dag, er tilbakemeldingene fra de store kjøperne av drosjetjenester at det er tilstrekkelig konkurranse på de anbudspakkene de utlyser. Dette indikerer at dagens sentralstruktur er tilfredsstillende fra et konkurranseperspektiv.

Det er grunn til å kommentere sentralstrukturen i nedre Buskerud nærmere, fordi sentralstrukturen er viktig for hvordan konkurransen utarter seg. Både utredningen i Oslo og utredningen i Hordaland peker på at en måte å sikre konkurranse, er at det settes et tak for andelen løyver til den største sentralen. Situasjonen i nedre Buskerud er imidlertid ikke helt lik situasjonen i Oslo og Bergen. Konklusjonene fra disse utredningene kan derfor ikke uten videre overføres til forholdene i nedre Buskerud. Befolkningen er mindre og bosetningsstrukturen mer spredt. Begge deler peker i retning av større geografiske skiller i konkurransen. For eksempel har både Norgestaxi Buskerud og Drammen taxi avdelinger/stasjoneringsteder både i Drammen og Kongsberg. Forholdet mellom sentralene er ulikt i de ulike områdene, i noen delområder er Norgestaxi den dominerende aktøren i andre Drammen taxi. Et tak som er gjeldende i hele området vil derfor kunne bidra til å fremme konkurransen i noen delområder, mens den vil kunne bidra til å begrense konkurransen i andre delområder. Et alternativ ville være å dele opp nedre Buskerud i delområder og legge et tak på antall løyver i hvert enkelt av disse. Det vil i så fall være problematisk i forhold til dagens mulighet for den enkelte løyvehaver til å ta kjøring i hele nedre Buskerud.

Fra intervjuene med kjøperne i kontraktmarkedet kom det fram at disse ønsker å stimulere konkurransen i sine anbud. De konstruerer derfor konkurransegrunnlagene med bakgrunn i den sentralstrukturen som er i markedet. Endring i sentralstrukturen vil derfor medføre endringer i konkurransegrunnlagene. En konsekvens av dette er at vi, per i dag, ikke ser

grunnlag for å legge noen restriksjoner i forhold til maksimal sentralstørrelse. Vi ser derimot at fortsatt konkurranse på kontraktmarkedet vil kreve en aktiv politikk i forhold til nye sentraler. Dette gir flere handlingsalternativer:

- 1) Beholde dagens struktur (blokkere nyetableringer)
- 2) Tillate nyetableringer (ingen føringer i forhold til tildeling av nye løyver)
- 3) Tillate nyetableringer og fordeling mellom sentralene på skjønn
- 4) Tillate nyetableringer og fordeling mellom sentralene etter en handlingsregel
- 5) Tillate nyetableringer og legge tak på største sentral

I den videre vurderingen legger vi til grunn at handlingsalternativ 3) eller 4) i kapittel 4.1. følges for tildeling av løyver.

Et gjennomgående problem i valg av modell for sentralstruktur er i hvilken grad en kan stole på informasjonen som blir gitt av de ulike aktørene. I alternativ 4) vises det tilbake på Buskerudmodellen, som blant annet baserer seg på at sentralene oppgir riktig antall turer. I utgangspunktet vil løyvehaverne ønske færrest mulig løyver, slik at inntjening per løyve blir så høy som mulig. Dette gir sentralene incentiver til å rapportere inn et for lavt antall løyver. Samtidig vil en fordeling av nye løyver, basert på innrapporterte antall turer gi incentiver til å rapportere inn et for høyt antall turer. En kobling av disse gjør at incentivene for å rapportere et uriktig antall turer vil være tvetydige; sentralene vil måtte balansere løyvehavernes interesser for færrest mulig løyver totalt i markedet mot sentralens interesser av flest mulig løyver å fordele sentralens utgifter på. Samtidig er sentralene regnskapspliktige og det å oppgi et uriktig antall turer vil medføre en risiko for å bli oppdaget. Vi vil derfor anta at sentralene velger å oppgi riktige tall for antall turer.

1) Beholde dagens struktur (blokkere nyetableringer)

Vurderinger gjort av storkjøperne går ut på at dagens sentralstruktur sikrer konkurranse i tilstrekkelig grad. En konsekvens av å "fryse" denne tilstanden vil imidlertid ta vekk muligheten for dynamikk i markedet. Dette vil innebære å begrense dagens mulighet for overgang mellom sentralene. Forventningen vil da være at aktørene i praksis fordeler kontraktene mellom seg og fordeler gevinstene av en høyere pris. Dette kan skje gjennom å dele området mellom seg enten etter geografiske, eller andre skiller og avstå fra å gi reelle bud på kontrakter som en tenker vil tilfalle en av konkurrentene. På sikt vil dette føre til en sementering av markedet og høyere priser:

- På kort sikt opprettholdt konkurranse og lave priser
- På lang sikt mer usikkerhet og avhengig av hvordan sentralene tilpasser seg, men sentralene vil kunne øke sin inntjening ved å begrense konkurransen seg i mellom.

2) Tillate nyetableringer og ingen føringer i forhold til tildeling av nye løyver

I dette tilfellet vil det være flere forhold som gjør seg gjeldende. Observasjonen fra gjennomgang av historisk sentralstruktur i nedre Buskerud er at mindre sentraler ikke overlever. Nyetableringer ser ikke ut til ikke å finne driftsgrunnlag på sikt. Dette kan ha flere mulige forklaringer. En forklaring er at antallet løyver som kreves for å fordele fellesutgifter på er relativt stort. Hvis fellesutgiftene skal bli så lave at sentralen er konkurransedyktig i forhold til andre sentraler, i konkurransen om løyvehaverne. Det vil også være problemer knyttet til størrelsen på sentralen i forhold til eventuell deltagelse i anbudskontrakter. Det er i utgangspunktet alltid en konkurranse mellom sentralene for å få løyvehavere (løyvehaverne kan selv søke seg over til andre sentraler), men tidligere undersøkelser viser at større sentraler her har et konkurransefortrinn (Hordaland, 2008, Econ, 2009).

Det er mulig nye konsepter kan introduseres ved opprettelse av nye sentraler, (jf. Econ, 2009), men det er usikkert. Det er en felleseuropeisk erfaring at det har vært relativt lite innovasjon i drosjenæringen (Bekken, 2007). Bakker (2007), finner imidlertid at teknologiske endringer har funnet sted etter deregulering av drosjemarkedene. Det er likevel uklart om dette er en form for endringer som også ville kommet uavhengig av dereguleringen. Dette alternativet kan føre til:

- På kort sikt opprettholdt konkurranse og lave priser
- På lengre sikt er det mer usikkert og avhengig av hvordan sentralene tilpasser seg, og hvilke nyetableringer som finner sted. Her er det også ulike oppfatninger om hva som er sannsynlige hendelsesforløp. Konkurransetilsynet (2007) peker i retning av at selv små og utelukkende lokalt forankrede sentraler bidrar til styrket konkurranse. I intervjuene med drosjesentraler i nedre Buskerud ble det pekt på at erfaringen fra slike i nedre Buskerud er at de går konkurs. Fra kjøpernes side ble det pekt på at selv små sentraler kan vinne anbud. Det råder altså usikkerhet i forhold til konsekvensen av dette, dvs om nye sentraler klarer å etablere seg som reelle konkurrenter og bidra til økt konkurranse, eller om de ikke klarer det og går konkurs.

3) Tillate nyetableringer og fordeling av nye løyver mellom sentralene etter skjønn

Her vil forholdet til nyetableringer være tilsvarende 2). Fordelingen mellom sentralene vil avhenge av skjønnet. Summen av innmeldte behov, vil nok overstige summen av løyver som er tilgjengelig for utdeling gitt av modellen. Dette gir løyvemyndigheten et problem og åpner for potensielle konflikter:

- På kort sikt vil dette ikke ha noen effekt for konkurransen
- På lengre sikt vil dette kunne bidra til å styrke konkurransen

4) Tillate nyetableringer og fordele nye løyver mellom sentralene etter en handlingsregel

Forholdet til nyetableringer vil være tilsvarende punkt 2) og 3). Fordelingen mellom sentralene vil være avhengig av utformingen av handlingsregelen. Et forslag til en slik handlingsregel er å dele ut løyver i forhold til relativ utvikling i antallet turer, eller passasjerer befordret. Den sentralen som har størst relativ økning i antall turer vil da få tilbud om flest nye løyver, nest størst litt færre og så videre. For eksempel gis førti prosent av de nye løyvene til den med størst økning tretti prosent til den med nest størst, tyve prosent til den med tredje størst, mens de øvrige ti blir fordelt mellom øvrige sentraler. Dette kan stimulere til priskonkurransen, også i enkeltreisemarkedet, ved at sentralene på sikt kan øke sine markedsandeler ved å tilby lavere priser. Nyten ved å redusere prisene vil altså være større for sentralen enn i dag. Denne ordningen vil også gi fordeler til mindre sentraler hvor de relative endringene vil være større. Forutsetningen for at denne ordningen skal fungere er at sentralene framskaffer datamateriale som en kan stole på. Ordningen etablerer altså en viss informasjonsasymmetri i disfavør av fylkeskommunen. Men sentralenes incentiver for å oppgi uriktig informasjon er uklare. I forhold til oppstartstildelinger må det utvises skjønn, jf handlingsrommet som Buskerudmodellen tillater. Dette alternativet kan føre til:

- På kort sikt vil dette kunne føre til økt konkurranse på enkeltreisemarkedet (avhengig av valg av handlingsregel).
- Dette vil også kunne gjelde på lang sikt

5) Tillate nyetableringer og legge tak på største sentral

Dette er konklusjonen til Econs (2009) utredning i Oslo. Fordelen med dette er at en begrenser muligheten for monopoldannelse. En viktig forskjell mellom Oslo og Bergen og nedre Buskerud er størrelsen på sentralene som er involvert. I nedre Buskerud er det færre sentraler enn i Oslo og sentralene er mindre enn i begge byene. En ulempe med et slikt tak er at det vil være en del utfordringer knyttet til innføringen av en slik modell i nedre Buskerud, fordi det ikke er samme sentral som er størst i alle delområder. En mulig konsekvens av et tak er at det i stedet for å bidra til økt dynamikk bidrar til å låse markedet, fordi sentralene har ulike områder hvor de er den dominerende aktøren. Avhengig av hvilket nivå et løyvetak legges på, og hvordan det blir definert vil det kunne få ulike konsekvenser:

- På kort sikt vil en slik løsning føre til at dagens konkurransesituasjon opprettholdes
- På lengre sikt er det uklart i hvilken retning en slik løsning vil trekke. Den kan bidra til å styrke konkurransen, ved at den største aktøren holdes tilbake, men det kan også bidra til å svekke konkurransen ved at dynamikken mellom sentralene endres. Per i dag ser det ikke ut til at største sentral har kapasitet til å ta all kontraktskjøring i nedre Buskerud.

4.3 Oppsummering

En samlet vurdering av disse handlingsalternativene gir følgende konklusjon. Det anbefales å følge en handlingsregel for tildeling av nye løyver. Dette for å gi forutsigbarhet for løyvehaverne. Det er flere kombinasjoner av løyvetall og etterspørsel som kan gi ønsket markedssituasjon, avhengig av hvilke interesser man ønsker å tilgodese. En slik avveining er et politisk spørsmål.

Sentralstrukturen slik den er i dag, virker å gi en tilfredsstillende konkurranse i kontraktmarkedet. Dette trenger ikke være et resultat av dagens størrelsesforhold mellom sentralene. En annen mulig forklaring er at dette henger sammen med mulighet for og forventning om at markedet kan endres, enten ved at løyvehaverne søker overgang mellom sentralene eller ved at nye sentraler kommer til slik at det skapes en dynamikk i markedet. Med andre ord; en løsning basert på dagens størrelsesforhold mellom sentralene trenger ikke føre til at dagens konkurranseforhold mellom sentralene opprettholdes. Vi anbefaler derfor en modell som åpner for fortsatt nyetablering av sentraler, overgang mellom sentralene og endringer i styrkeforholdet mellom sentralene. Dette for å ivareta, og om mulig styrke dynamikken i markedet. Vi vil imidlertid peke på at strengere regulering av sentralstrukturen kan bli påkrevet i framtiden, som følge av endringer i konkurranseforholdet mellom sentralene. Et tak som angir et maksimalt antall løyver for den dominerende sentralen, virker å være den gunstigste måten å gjennomføre dette på, hvis det skulle vise seg nødvendig.

Handlingsregelen vi foreslår, premierer relativ vekst i antall turer med flere løyver. For eksempel ut fra en hovedregel med førti prosent til den sentralen med størst vekst, tretti og tjue til de følgende og de siste ti til øvrige sentraler. Siden antallet nye løyver som foreslås tildelt per år blir så vidt lavt, og det åpnes for ekstraordinære tildelinger, for eksempel i forbindelse med opprettelsen av en ny sentral, foreslår TØI at det utvises skjønn i håndhevingen av handlingsregelen.

Forutsetningen for at ordningen skal fungere, er at sentralene framskaffer datamateriale som en kan stole på. Det vil si at en klarer å etablere gode rapporteringsrutiner som reduserer informasjonsasymmetrien som i utgangspunktet er i disfavør av løyvetildeler. Sentralene står overfor uklare incentiver når de skal avgi informasjon til fylkeskommunen. Dels representerer de løyvehavernes interesser, dels har de egne interesser. Løyvehavernes interesser peker i retning av underrapportering, fordi løyvehaverne vil være tjent med færrest mulig løyver slik at hver løyvehaver får høyest mulig inntjening. Sentralens egeninteresse går i retning av å ha flest mulig løyver, slik at sentralavgiftene kan bli lavest mulig per løyve. Altså peker disse i hver sin retning, og det er vanskelig å se hvilket av incentivene som er størst. I forhold til sentraler som ikke er eid av løyvehaverne, vil den viktigste korreksjonen være muligheten til å bytte sentral. Samtidig er sentralene regnskapspliktige slik at det lar seg gjøre å kontrollere tallene som blir oppgitt, om de mistenkes være gale. Sammenligner en antall turer per løyve mellom sentralene, vil det gi en pekepinn. I så fall er det viktig å huske at sentralene har ulik sammensetning av type turer, slik at det ikke bør forventes at turer per løyve skal være likt mellom sentralene.

Oppsummert er det altså usikkert hvor mye en sentral vil kunne tjene på å oppgi gal informasjon, samtidig som det er en risiko knyttet til det. Forslaget vårt bygger på en forventning om at de i en slik situasjon vil oppgi rett informasjon.

5 Konklusjoner og råd

Dagens løyvetall virker å være i tråd med yrkestransportforskriften. Det er argumenter både for å heve det og for å senke det. Rådet er derfor å beholde dagens løyvetall og benytte en modell, som skissert i kapittel 3.5 for fremtidig tildeling av løyver. Modellen bygger på Københavnmodellen som tar utgangspunkt i utviklingen i antallet turer, men kombineres med befolknings- og kjøpekraftsutvikling. Slik modellen foreslås brukt, vil den gi et handlingsrom for endringer, samtidig som den fastsetter en langsiktig utvikling som bør gi løyvehavere forutsigbare inntjeningsutsikter.

En viktig avveining som bør diskuteres politisk, er hvor startpunktet for denne modellen skal legges. Det kan argumenteres for at det skal ligge på dagens løyvetall, eller legges til løyvetallet slik det var i 2007, 2008 eller 2009. Alle disse startpunktene vil gi at dagens situasjon ligger innenfor modellens handlingsrom. Forskjellen mellom disse er hvor innenfor modellens handlingsrom dagens situasjon vil befinne seg. Altså vil trendutviklingen være definert av modellen, men fordelingen av det samfunnsøkonomiske overskuddet, mellom løyvehavere og andre interessenter vil være ulikt avhengig av startpunkt.

TØIs forslag er å legge startpunktet til 2009. Dette er basert på en avveining mellom interessene til dagens løyvehavere om å opprettholde inntjeningen og bremse en videre reduksjon i antall turer per løyve, og en interesse for å ha tilstrekkelig mange drosjer til å opprettholde dagens tilbud til befolkningen. 2009 som startpunkt vil gjøre at dagens løyvetall ligger innenfor handlingsrommet i modellen. Det vil derfor ikke være nødvendig å trekke inn løyver, men det er anbefalt å føre en noe restriktiv politikk for å nærme seg midten av handlingsrommet over tid.

For regulering av sentralstrukturen foreslår TØI en modell der en tillater nyetableringer av sentraler, og fordeler løyver mellom sentralene etter en handlingsregel basert på relativ endring i antall turer eller passasjerer befordret. Forslaget går ut på at den sentralen som har størst relativ økning i antall turer, får flest nye løyver. Sentralene med en mindre relativ endring vil få færre. Vi antar at en slik modell vil kunne stimulere til priskonkurranse, også i enkeltreisemarkedet, ved at sentralene på sikt kan øke sine markedsandeler ved å tilby lavere priser.

6 Referanser

- Arnott, R. (1996): "Taxi Travel Should be Subsidized", *Journal of Urban Economics*, 40: 316-333.
- Bakker, P. (2007): "Deregulation of the Taxi Industry: Experiences in The Netherlands" i *(De) Regulation of the Taxi Industry*, report of the one hundred and thirty third Rund Table on Transport Economics.
- Barrett, S.D. "The Sustained Impacts of Taxi Deregulation", *iea Economic Affairs*, mars 2010.
- Bekken, J-T (2007): "Experiences with (De-)Regulation in the European Taxi Industry" i *(De) Regulation of the Taxi Industry*, report of the one hundred and thirty third Rund Table on Transport Economics.
- Buskerud fylkeskommune (2010): Tallmateriale gjort tilgjengelig for denne utredningen. Kontaktperson Bjørn Svendsen.
- Buskerud fylkeskommune (2008): "*Vedtekter for organisering og drift av drosjesentraler i Buskerud*", vedtatt av hovedutvalget for samferdsel i møte 03.06.2008, SAK 027/08.
- Buskerud fylkeskommune (2002): "*Taxiundersøkelsene i nedre Buskerud - Sammendragsrapport*", Buskerud fylkeskommune, regionalavdelingen.
- Cooper, J., R. Mundy and Nelson, J. (2010): "*Taxi, Urban Economies and the Social and Transport Impacts of the Taxicab*", Ashgate, Farnham.
- Douglas (1972): "Price Regulation and Optimal Service Standards – The Taxicab Industry", *Journal of transport economics and policy*.
- Econ (2009): "*Drosjenæringen i Oslo – behov for flere løyver*", Rapport 2009-098.
- Finansdepartementet 2010: "meld.st. 2 Revidert nasjonalbudsjett 2010", <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/statsbudsjettet/statsbudsjettet-2010/Revidert-budsjett-2010.html?id=604570>
- Finansdepartementet 2008: "St.meld nr1 Nasjonalbudsjettet 2009", <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-1-2008-2009-.html?id=529276>
- Finansdepartementet 2007: "St. meld nr 1 Nasjonalbudsjettet 2008", <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stmeld/2007-2008/stmeld-nr-1-2007-2008-.html?id=482933>
- Goodbody Economic Consultants (2009): "*Economic Review of the Small Public Service Vehicle Industry*", Dublin, Commission for Taxi Regulation.
- Hordaland fk. (2008): "*Drosjer og drosjeløyve i Bergensområdet – evaluering*", Hordaland fylkeskommune.

- Konkurransetilsynet (2007): ”Konkurranseloven § 9 første ledd bokstav e – påpekning av konkurransebegrensende forhold”, brev til samtlige fylkeskommuner datert 20.09.2007.
- Larsen, O and Bekken, J-T. (2007): “Efficiency and Regulation in the Taxi Industry – Implications of Waiting Time” in Macário, R. J. Viegas and Hensher, D.A. (eds) *Competition and Ownership in Land Passenger Transport*, pp 693-706.
- Liston-Heyes, C and Heyes A. (2007): “Regulation of the taxi industry: some economic background”, (*De-Regulation of the taxi industry*, ECMT.
- Longva, F. O.Osland og Leiren, M.D. (2010): “Omreguleringer i drosjemarkedet – hvilke alternativer finnes og kva blir konsekvensene?”, TØI-rapport 1054/2010.
- Moore, A.T. and Balaker, T. (2006):”Do Economists Reach a Conclusion on Taxi Deregulation?” in *Econ Journal Watch*, Vol 3, no 1 pp 109-132.
- Osland, O., J.Aarhaug og Longva, F. (2010): ”Drosjetilbudet i distriktene etter omlegingen av pasienttransporten i 2004”, TØI-rapport 1086/2010.
- Schaller, B. (1999): ”Elasticities for taxicab fares and service availability”, *Transportation* 26: 283-297.
- Statistisk sentralbyrå (2010a): Drosjestatistikk,
http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selecttable/hovedtabellHjem.asp&KortnavnWeb=drosje
- Statistisk sentralbyrå (2010b): Befolkningsstatistikk,
<http://www.ssb.no/befolkning/>

Vedlegg 1

Den teoretiske debatten

Det har over lang tid pågått en debatt internasjonalt om hvordan drosjenæringen best bør reguleres. Så langt ser det ikke ut til at det er noen entydig konklusjon på dette. Moore og Balaker (2006), viser at det ser ut til at cirka to av tre økonomiske artikler om temaet kommer fram til at ”deregulering” er ønskelig ut i fra effektivitetshensyn, men de peker på at dette krever at en deregulering blir gjort på en riktig måte. En viktig oppsummering av denne debatten blir presentert i Cooper m.fl (2010) hvor det pekes på at hva som er et godt drosjetilbud og hvordan dette bør reguleres er kontekstavhengig. I dette vedlegget presenteres kort noen av problemstillingene som blir diskutert.

Enkeltreiser

For en teoretisk gjennomgang kan det være nyttig å dele drosjemarkedet inn i tre hovedsegmenter, spotmarkedet (på gata eller fra holdeplass), telefonbestillingsmarkedet og kontraktmarkedet (offentlig og private kontrakter). Bakgrunnen for å dele drosjemarkedet inn på denne måten er at forholdet mellom kjøper og selger er ulikt i disse segmentene.

Det sentrale spørsmålet i den teoretiske debatten i forhold til drosjer går ut på om og i hvilken grad regulering er ønskelig. Spørsmålet er altså om en markedsløsning vil kunne gi en samfunnsøkonomisk fornuftig løsning, eller om dette ikke er mulig. Mye av den internasjonale litteraturen om drosjeregulering fokuserer på spotmarkedet. Dette er viktigere i storbyområder, enn ellers.

Spotmarkedet

Spotmarkedet er kjennetegnet av at her møter én passasjer én drosje og gjør en avtale om transport. Et viktig poeng, som gir opphav til markedssvikt i spotmarkedet er at det medfører kostnader for kundene å innhente nødvendig informasjon for å kunne velge den billigste drosjen bl.a. (Liston-Heyes and Heyes, 2007). Dette resulterer i et asymmetrisk informasjonsforhold mellom kjøper og selger. Douglas (1972) diskuterte dette og kommer fram til at markedsløsningen vil gi en pris som er høyere enn den effektive prisen. Dette er fordi hver enkelt sjåfør kan øke prisen og på den måte øke sine inntekter, så lenge denne prisøkningen ikke overstiger kundens verdsetting av det å måtte finne en ny drosje. Hvis alle sjåfører forstår dette og opprører seg etter dette vil en komme til en likevektspris som bestemmes av tilgangen på nye aktører. En av de få empiriske studiene som er gjort på dette ble gjort av Schaller (1999). Schaller

undersøker priselastisiteten, med bakgrunn i et datasett fra New York og finner at priselastisiteten drosjer i spotmarkedet er $-0,22$. Denne elastisiteten finner Schaller at er gyldig for både prisreduksjoner og prisøkninger. Dette vil altså si at aktørene vil tjene mer på å øke prisene, i hans modell. Hvis dette funnet, at etterspørselen etter drosjetjenester er uelastisk, også er gyldig for norske data, kan det bidra til å forklare manglende priskonkurranse i spotmarkedet. I områder som er fritatt fra prisreguleringer Dette finnes det imidlertid også andre mulige forklaringer på.

Larsen og Bekken (2007) går gjennom de teoretiske argumentene i forhold til en først best løsning og finner at samfunnsøkonomisk optimal pris og tilbud i et slikt marked ikke vil gi full dekning av kostnadene for operatørene. Med verdiene Larsen og Bekken la til grunn, vil være et optimalt tilbud være avhengig av offentlige subsidier. Dette resultatet kom også Arnott, (1996) fram til for telefonbestillingsmarkedet. I fraværet av offentlige subsidier finner de at prisene vil bli presset oppover, også i tilfellet med fri adgang uavhengig av priseelastisiteten.

Telefonbestillingsmarkedet

I Norge er telefonbestillingsmarkedet en viktig del av det private markedet for drosjetjenester. Dette støttes også av datamaterialet TØI har fått tilgang til for nedre Buskerud.

I utgangspunktet er telefonbestillingsmarkedet likt spotmarkedet, i det at en reisende møter en drosje, likevel er det en del forskjeller. En generell observasjon er at den tidligere dominerende aktøren i et hvert område ser ut til å være dominerende på telefonmarkedet, også i områder hvor det er etablert flere nye drosjesentraler. Dette blir heller ikke avkreftet av tallene fra nedre Buskerud. Det virker dermed som merkevare og størrelse er viktigere i telefonmarkedet enn i spotmarkedet.

Arnott (1996) viser gjennom teoretisk argumentasjon at den først beste løsningen i telefonbestillingsmarkedet gir et stort antall drosjer, med lave priser. Et slikt system lar seg ikke gjennomføre uten subsidier.

Kontraktsmarkedet

En av de viktige forskjellene mellom enkeltreisemarket det og kontraktsmarkedet er at kontraktsmarkedet innebærer et langsiktig kundeforhold. Dette knyttes i hovedsak mellom en bestiller (som ikke reiser selv) og en drosjesentral (ikke den enkelte løyvehaver). En vanlig måte å gjennomføre slike kontrakter på er anbudskonkurranser. Bruk av anbud på større kontrakter gir andre utfordringer og muligheter i forhold til regulering av markedet, enn det enkeltreisemarkedet gir grunnlag for.

Et viktig moment her er at det må være flere konkurrerende sentraler over en gitt størrelse for at det skal kunne være en reell konkurranse om kontraktene. Det må altså være en overkapasitet eller en mulighet for å kunne endre kapasiteten i

etterkant av et anbud for at en slik konkurranse skal kunne fungere. Dette er særlig problematisk når anbudskontraktene utgjør en relativt stor andel av det samlede markedet i området. I distriktene er dette altså et langt større problem, enn det er i mer sentrale strøk.

For å gi grunnlag for sterkere konkurranse på kontraktmarkedet har det blitt åpnet for at turbilnæringen også kan delta i konkurransen. Det er flere eksempler på at turvognløyvehavere har vunnet slike anbudskonkurranser, også i nedre Buskerud. En konsekvens av dette er at tilgangen på turbiler fungerer som en utvidelse i tilbudet av drosjebiler. Dette bidrar til å gjøre behovsprøving av drosjeløyver vanskeligere, fordi det ikke er krav om behovsprøving for turvognsløyver.

Anbudskonkurranser kan sees på som en form for auksjoner hvor oppdraget gis til den som er villig til å ta oppdraget for lavest godtgjørelse. På kontrakter for drosjetransport har man i stor grad gått bort fra rene priskonkurranser og over til konkurranser om det økonomisk mest fordelaktig tilbudet. I praksis betyr dette at en i kontrakten inkluderer ulike momenter, gir hver tilbyder en karakter på disse og setter sammen en score basert på en vektning av de ulike karakterene. Dette kan bidra til å sikre at også andre faktorer enn pris blir tillagt betydelig vekt, men kan også bidra til å gjøre konkurransene mer uoversiktlige og resurskrevende, noe som igjen kan bidra til å redusere konkurransen. Et vesentlig problem i alle anbudskontrakter er informasjonsasymmetri. Bruken av anbud for kontrakter i drosjenæringen og konsekvenser av dette har i liten grad vært studert.

Vedlegg 2

Modell for framtidig tildeling av løyver i nedre Buskerud

Tidligere gjennomførte studier og alternative tildelingsmodeller

Dette vedlegget er en utvidelse av kapittel 3. Formålet er å tydeliggjøre de vurderingene som er gjort i tidligere evalueringer av drosjemarkedet. Derfor inkluderes her både en beskrivelse av gjennomføringen av undersøkelsen, av hovedargumentene og hovedkonklusjonene i tillegg til en beskrivelse av modellene som ble foreslått i disse utredningene for framtidig praksis. Det er også inkludert en formell beskrivelse av modellene, denne er med en felles notasjon og på en felles form. Altså har vi ikke nødvendigvis fulgt den notasjonspraksis som ble benyttet i den aktuelle utredningen. Felles for disse modellene er at de kan skrives om på en form hvor forrige periodes antall løyver (λ_{t-1}) ganges med en indikator I og produktet av disse gir denne periodes antall løyver λ_t . Altså $\lambda_t = \lambda_{t-1} * I$. I gjennomgangen av modellene er det altså hvordan I beregnes som diskuteres.

Tidligere gjennomførte utredninger i Norge

Hordaland

I 2007-2008 ble det gjennomført en større undersøkelse i Hordaland, med fokus på Bergensområdet (Hordaland, 2008). Denne utredningen baserte seg på en større spørreundersøkelse blant befolkningen i de aktuelle områdene, løyvehaverne og sjåførene. I tillegg ble det samlet inn en del nøkkeldata fra drosjesentralene og nasjonale tall fra SSB. Denne tilnærmingen ga en god beskrivelse av markedsforholdene i Bergensområdet på tidspunktet for undersøkelsen. Hovedulempen med en slik tilnærming er at den er dyr å gjennomføre på regelmessig basis.

I rapporten (Hordaland, 2008), beskrives situasjonen som akseptabel i forhold til totalt antall løyver. Det skisseres også en modell for framtidig tildeling av løyver. Denne baseres på en lik vektning av utviklingen i sysselsetning og befolkning over den siste fireårsperiode. Altså at framtidig løyveantall er lik dagens løyvetall ganget med en indikator som er en funksjon av endringene i sysselsetning og befolkning. Formelt kan denne indikatoren skrives slik; hvor I står for indikator, B folketallet i bergensområdet, L antall sysselsatte og fotskrift t er tid (år).

$$I = \left(\frac{\left(\frac{B_{t-4}}{B_{t-5}} \right) + \left(\frac{B_{t-3}}{B_{t-4}} \right) + \left(\frac{B_{t-2}}{B_{t-3}} \right) + \left(\frac{B_{t-1}}{B_{t-2}} \right)}{8} \right) + \left(\frac{\left(\frac{L_{t-4}}{L_{t-5}} \right) + \left(\frac{L_{t-3}}{L_{t-4}} \right) + \left(\frac{L_{t-2}}{L_{t-3}} \right) + \left(\frac{L_{t-1}}{L_{t-2}} \right)}{8} \right)$$

Utredningen diskuterer også konkurransesituasjonen mellom sentralene. Det konkluderes med at det heller bør legges et tak på hvor stor andel av løyvene en drosjesentral kan ha tilknyttet, enn å garantere et minimum av løyver til nye sentraler. Det ble også foreslått endringer i løyvetallet til de enkelte sentralene ved omfordeling.

Econs utredning for Oslo

Metodisk skiller Econs (2009) evaluering av drosjemarkedet seg i Oslo fra Hordalands vurdering av forholdene i Bergensområdet ved at Econ ikke benytter seg av en spørreundersøkelse blant kunder, løyvehavere og sjåførere. De fokuserer i stedet på intervjuer med nøkkelaktører, data fra drosjesentralene og teoretiske resonnement.

I sin vurdering av løyvesituasjonen finner Econ at det er et behov for flere drosjeløyver. Dette begrunner de med at antallet løyver har blitt redusert i perioden etter 2004. Ved å gå igjennom data fra drosjesentralene finner de at det blir kjørt færre turer for en høyere pris. Dette forklares ved at det er konkurranse mellom de mindre sentralene om løyvehavere slik at prisene presses oppover. Sentralene konkurrerer ved å tilby best mulig inntjening for løyvehavere, et mindre antall turer kan kompenseres med høyere pris per tur. Det blir videre pekt på at løyvehavere gjør aktive valg, ved å velge bort dårlig betalte turer og i stedet ha lenger ventetid og bedre betalte turer.

For framtidig vurdering av løyvetallet for Oslo lager Econ en modell som baserer seg på utviklingen i befolkningen, kjøpekraften og sysselsetningen. Deres modell for indikatoren kan skrives slik; hvor C er privat konsum i Norge og P er antallet innbyggere i Norge.

$$I = \left(\frac{B_t}{B_{t-1}} \right) * \left(\frac{\frac{C_t}{P_t}}{\frac{C_{t-1}}{P_{t-1}}} \right) * \frac{1}{2} + \left(\frac{L_{t-1}}{L_{t-2}} \right) * \frac{1}{2}$$

Som en handlingsregel foreslår Econ å benytte etterspørselsutviklingsindikatoren minus 20%. For å ivareta næringsens interesser for stabilitet, men det påpekes videre at dette over tid vil kunne gi et for lavt løyvetall, noe som må tas hensyn til ved å gjennomføre ekstraordinære økninger i løyvetallet, ved behov.

I forhold til sentralstruktur er Econs vurdering at det bør legges et tak på andel løyver hos den største sentralen og at det bør åpnes for at nye sentraler kommer inn, slik at det åpner for en grad av innovasjon i næringen.

Sammenligning av tidligere utredninger i Norge

Det er en forskjell mellom utredningene Econ og Hordaland har utført. Det ser ut til at man i Hordalands utredning i større grad enn i Econs utredning har lagt vekt på drosjeeiernes interesser. En viktig forskjell er hvordan pris blir behandlet. I Econs rapport er prisen en måte for drosjesentralene å konkurrere om løyvehavere på. Hvor høy pris kompenserer for mindre kjøring. I Hordalands utredning behandles ikke prissettingen i markedet.

Felles for disse utredningene er at de foreslår å sette et tak på hvor stor andel av løyvene den største sentralen i området skal ha. I Econs (2009) tilfelle er dette taket foreslått satt til 50 prosent av samlet løyvetall, dette var lavere enn andelen største sentral hadde på tidspunktet slik at forslaget videre gikk ut på å redusere andelen ved å tildele nye løyver utelukkende til de mindre sentralene. I Hordalands (2008) evaluering ble det foreslått å innføre et løyvetak til erstatning for en tidligere praksis med å garantere en markedsandel for den minste sentralen. Dette er i tråd med konkurransetilsynets (2007) tilrådning om virkemidler mot dominerende selskaper.

Andre modeller

København

I København skiller regulerings situasjonen fra nedre Buskerud. Hovedforskjellen ligger i at man i København har prisregulering i tillegg til regulering i løyvetallet. Dette gjør at sentralene altså ikke selv står fritt til å fastsette prisene.

Deres tildelingsmodell går ut på å se på utviklingen i antallet turer⁸, slik at relativ endring i antallet løyver er lik fjorårets relative endring i antall turer. I tillegg til denne fører Storkøbenhavns taxinævn statistikk over fordelingen på ulike typer turer, slik at en utvikling i turfordelingen mellom ulike typer kan brukes som en indikator på vridninger i tilbudet. Statistikken Storkøbenhavns taxinævn benytter er basert på tall fra 20 prosent av drosjene. Disse 20 prosentene valgt ut på med bakgrunn i siste siffer i løyvenummeret og halvdelen av dem byttes ut hvert år, slik at de leverer statistikk to år i strekk. Måten fordelingen mellom ulike typer turer blir brukt på er ved å se på utviklingen i gateturer versus utviklingen i telefonbestilte turer. En økning i andelen gateturer i forhold til antallet telefonbestilte turer kan indikere at det er et overskudd på vogner, mens en økning i antall telefonturer i forhold til gateturer kan tyde på at det er en utvikling mot færre vogner i forhold til etterspørselen. I tillegg gjennomfører Storkøbenhavns

⁸ Dette er basert på e-postkontakt med Jørgen Kjær, sekreteriatschef i Taxinævnet i Region Hovedstaden.

taxinævn en skjønnsmessig vurdering av andre forhold som påvirker etterspørselen etter drosjer, som en betydelig endring i kollektivtilbudet eller lignende.

Formelt blir altså Københavns modell:

$$I = \frac{T_t}{T_{t-1}} + \theta$$

Hvor I er indikator, T er antallet turer og θ representerer en skjønnsmessig vurdering basert på relativ utvikling i turtyper og forhold som ligger utenfor næringen.

Andel gateturer som indikator

En indikator på hvordan antallet drosjer endres i forhold til markedsstørrelsen er hvordan drosjene fordeler seg mellom ulike typer kjøring. I København brukes endringer i den relative andelen gateturer i forhold totalt antall turer som en indikasjon på overskudd, eventuelt mangel på drosjer. Dette brukes for å korrigere en modell som har endring i antallet turer totalt som hovedkomponent. Denne sammenhengen kan forklares ved at drosjeetterspørselen dreier seg mot gateturer hvis det er lett å få tak i drosje på gatene. Den dreier seg mer mot telefonturer hvis dette er vanskeligere. Altså vil en dreining mot flere gateturer i utgangspunktet gi en indikasjon på at det er økt tilgjengelighet på drosjer. Tilsvarende vil en utvikling hvor det går over til å være flere telefonbestillinger indikere at tilgjengeligheten på drosjer går ned. Dette er en indikator som i utgangspunktet er enkel, men den fanger likevel opp mange endringer i markedet, men endringer i det relative forholdet mellom kontraktmarkedet og privatmarkedet fanges ikke opp på en god måte.

Sammenligning og vurdering av tidligere modeller

Tabell 3.1 (står også i kapittel 3) er en sammenligning av hva de ulike modellene vil gi, basert på dagens tallmateriale for nedre Buskerud og et utgangspunkt antall løyver i drift i de respektive år. Her betegner løyver utelukkende hovedløyver, fordi reserveløyveordningen siden 2004 har vært under avvikling i nedre Buskerud. Grunntallet for beregninger av nye løyver i 2007 er faktisk antall løyver i nedre Buskerud i 2007 osv. Utrekningene er basert på faktiske tall fra SSB for årene, ikke prognoser, slik at utregningene her på Econs modell kan avvike noe fra det man ville få ved en kjøring av modellen i da. Tallet for 2007 er dermed hva dette tallet ville vært, hvis en hadde prognoser som var sammenfallende med den faktiske utviklingen.

Tabell 3.1 Endring i antall løyver, ulike modeller og faktisk endring

Modell	Prosentvis endring			Endring i antall løyver		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Hordalands modell	1,8	2,2	2,0	4	5	5
Econs modell	5,4	3,6	2,1	11	8	5
Københavns modell	1,7	5,3	2,6	3	12	6
Faktisk utvikling				20	18	10

TØI rapport 1085/2010

Tabell 3.1 er basert på modellene slik de er beskrevet i denne rapporten, løyve statistikk fra Buskerud fylkeskommune og statistikk fra SSB.

Et viktig skille som kommer fram i denne tabellen er effekten av finanskrisen. Denne kommer tydelig inn i Econs og Københavns modell, mens den har tilnærmet ingen effekt i Hordalands modell. En sammenlikning av disse modellene viser at Hordalands modell vil gi en veldig jevn utvikling, mens Econs- og i enda større grad Københavnsmodell, vil gi større variasjon fra år til år. Københavns modell er klart mest konjunkturfølsom. Slik reflekterer den direkte utviklingen i drosjenæringen. Hordalands- og Econs modell reflekterer størrelser som antas å påvirke etterspørselen etter drosjer, en indeks satt sammen av ulike variable gjør altså at effektene av en variabel dempes.

Det er to vesentlige momenter som er ulike i disse modellene, det er forholdet til tid, og forholdet mellom modellen og markedet som skal reguleres.

Tid og forhold mellom modell og drosjemarkedet

Hordalands modell, er slik den er formulert i deres studie utelukkende tilbakeskuende. Den har også en relativt lang tidshorisont (fire år). Fordelen med dette er at den gir en veldig ”glatt utvikling”, ulempen er at endringer i markedet i liten grad fanges opp (det må inn gjennom sysselsetningsendringer eller befolkningsendringer). Når det tar lang tid før endringer fanges opp fører det til at modellen i liten er egnet til å beskrive endringene i det markedet modellen skal være et redskap for å regulere.

Econs modell benytter seg av prognoser for året utdelingen av løyver skal finne sted i og på den måten gir den en bedre beskrivelse tidsmessig en Hordalands modell. Ulempene er at prognoser er usikre og at prognosene ikke først og fremst er utarbeidet for å beskrive endringer i drosjemarkedet, slik at endringer som i stor grad påvirker drosjemarkedet, ikke nødvendigvis er de som blir mest vektlagt i utarbeidelsen av prognosene. I forhold til Hordalandsmodellen er det også interessant at det ikke er valgt flere tidsperioder. Fordelen med dette er at sammenhengen mellom endringer i markedet raskere kommer inn i modellen.

En felles ulempe med Econs og Hordalandsmodeller er at det de beskriver ikke trenger direkte å ha påvirkning på drosjemarkedet. Begge modeller impliserer et én til én forhold mellom endringer i variable som sysselsetning, privat konsum og

befolkningsutvikling og etterspørselen etter drosjetjenester. Bakgrunnen for denne antagelsen blir i liten grad drøftet. Den empirien som har vært tilgjengelig for denne utredningen og utredningen Osland m.fl. (2010), støtter ikke denne hypotesen. Elastisiteten ser ut til å ligge mellom 0 og 1. Det er sannsynlig at disse modellene overestimerer av sysselsetning og befolkningsendring, (i Econs tilfelle produktet av privat konsum og befolkningsendring). En alternativ hypotese er at elastisiteten fra disse variablene er lavere enn en. Datamaterialet som ligger til grunn for denne undersøkelsen gir ikke mulighet til å undersøke dette mer detaljert. En undersøkelse av disse elastisitetene ville kunne gi mer presise modeller.

Københavns modell løser mangelen på direkte kobling mellom indikatorene som sysselsetning og befolkning og drosjemarkedet, med i stedet å se på utviklingen i antallet turer. Hvis målet med modellen er å beskrive utviklingen i inntjeningen av drosjemarkedet, er utviklingen i antallet turer i følge de erfaringene TØI har, en bedre indikator enn, sysselsetnings-, befolknings- og kjøpekraftsutvikling. Dette er fordi det virker å være en større sammenfall mellom utviklingen i inntjening og utviklingen i antall turer, enn tilfellet er for henholdsvis befolkningsutvikling, sysselsetning, kjøpekraft og inntjening for løyvehaverne. Utviklingen i antallet turer fanger opp de store svingningene som er gjennom året og som er fra år til år.

En ulempe med antall turer som hovedindikator er at dette utelukkende vil være en tilbakeskuende indikator. På grunn av de store sesongvariasjonene i drosjenæringa i nedre Buskerud, vil en tildeling på bakgrunn av tallmateriale som er mindre enn et år tilbakeskuende kreve sesongjusteringer. En annen ulempe med antall turer som indikator er at det, i et område uten prisregulering, vil kunne føre til en situasjon hvor antallet løyver faller, parallelt med en prisvekst. Dette vil fungere selvforsterkende ved at prisen igjen påvirker etterspørselen slik at denne faller, som igjen fører til færre løyver og høyere priser osv. Antall turer er derfor langt i fra en perfekt indikator på utviklingen i drosjemarkedet, men vår vurdering er at dette gir en bedre kobling til drosjemarkedene, enn alternativet de statistiske størrelsene som er foreslått i de tidligere utredningene i Norge.

Introduksjon til "Buskerud modellen"

En vurdering av de alternative modellene som er presentert her er altså at Hordalandsmodell, ikke er egnet fordi den verken fanger opp konjunkturrendringer eller har en tydelig sammenheng med faktorene som påvirker drosjemarkedet. Econs modell fanger i større grad opp konjunkturrendringene, men intuitivt er ikke koblingen mellom de indikatorene den benytter og de forholdene som faktisk påvirker drosjetilbudet opplagt. Københavns modell har denne koblingen, men vil innebære at en alltid ligger "et år bak" i tildelingen av løyver, modellen er heller ikke tilpasset et område som er fritatt fra maksimalprisforskriften

Et annet viktig moment i vurderingen av et hensiktsmessig løyvetall er hvor stor omsetning per løyve vil være tilstrekkelig for å oppfylle føringene for behovsprøving slik de er formulert i Yrkestransportforskriften. Det er altså usikkert hvor mye omsetning som vil være nødvendig for å oppfylle kravet om

hovederverv. Dette vil også i stor grad være avhengig av lokale forhold, som lokalt kostnadsnivå.

I tillegg er det en avveining mellom ulike interesser: Et stort antall løyver vil tenkes å medføre lav inntjening per løyve og stor grad av løyvehavere som ikke ansetter sjåførere, det vil også være knyttet usikkerhet hos løyvehaverne i forhold til anbudsprosesser og risiko i forhold til disse. På den andre siden, vil et stort antall løyver være assosiert med stor konkurranse på anbudskontraktene, forutsatt at disse er fordelt mellom sentralene på en måte som muliggjør konkurranse om de aktuelle kontraktene. Prisene på kontraktene forventes altså å være lave, ved et stort antall løyver, noe som bidrar til å frigjøre mer midler til andre formål hos de store kjøperne av drosjetjenester. Som Larsen og Bekken (2007) beskriver er det likevel lite sannsynlig at dette vil føre til at prisene for enkeltreisekunder vil falle betydelig. En egen vurdering i forhold til dette er at sannsynligheten for en priskonkurranse mellom sentraler er større i telefonbestillingsmarkedet enn i spotmarkedet, fordi en på telefonbestillingsmarkedet vil kunne ha bedre forutsetninger for å sammenligne forhold som pris og tilgjengelighet mellom ulike sentraler. På spotmarkedet vil en i større grad forvente at en tar den drosjen som er først i køen (på holdeplass), eller først i syne på gata, slik at kostnadene ved å velge en annen drosje vil være større (usikkerhet og ventetid) og at en, som passasjer i større grad vil ta prisen på drosjeturen som gitt. Konkurranse mellom sentraler både på telefonbestillingsmarkedet og på holdeplass vil her kunne virke disiplinerende på pris utviklingen, men isolert sett, vil hver enkelt løyvehaver kunne tjene mer ved å skru opp sine priser.

Et lavt antall løyver vil innebære en annen fordeling av ressurser mellom drosjenæringen og andre samfunnsaktører. Det vil innebære at konkurransen om anbudskontraktene kan bli mindre, fordi et lavt løyvetall antagelig vil kreve enten en stor sentral eller at flere sentraler må samarbeide i anbudskonkurranser, slik at den reelle konkurransen blir mindre i flerreisemarkene. I enkeltreisemarkedene, vil det også i en situasjon med få løyver, være få insentiver for den enkelte løyvehaver til å sette ned prisene og hovedinsentivet for å sette opp prisene, at en kan øke inntjeningen ved å sette opp prisen. Altså at en uten å tape betydelig med kjøreoppdrag kan ta en relativt høy pris. Det vil også være insentiver, særlig for de mindre sentralene til å sette en høy sentralpris, for å kunne tiltrekke seg løyvehavere. Løyvehaverne vil være en knapp ressurs og måten en mindre sentral kan kompensere for færre kjøreoppdrag på, er å tillate en høyere pris per oppdrag, slik at inntjeningen for løyvehaveren fremdeles kan være konkurransedyktig i forhold til andre sentraler, selv om antallet oppdrag er lavere.

Forskjellen mellom en situasjon med ”mange” løyver per befolkningsenhet og ”få” løyver per befolkningsenhet vil være fordelingen av forhandlingsmakt og dermed del av det samfunnsøkonomiske overskuddet på kjøringen i kontraktmarkedet. Yrkestransportforskriften garanterer implisitt drosjenæringen en del av dette, som kompensasjon for blant annet døgnberedskap, men hvor mye dette dreier seg om, er i stor grad avhengig av skjønn fra løyvemyndighetenes side, eller politiske beslutninger om avveininger mellom disse gruppens interesser.

Med andre ord, det er flere ulike løyvetall som kan være ”det riktige” avhengig av de politiske vurderingene som blir gjort i forkant. Altså kan ulike løyvetall forsvares som det ønskelige, avhengig av politiske preferanser og avveininger. Slik loven står i dag, er det ikke anledning til å dele ut løyvener på en måte som gjør at det ikke er inntektsgrunnlag for hovederverv, altså er det et krav om en ”minimums inntjening” for at nye løver skal deles ut. Samtidig som en kan stimulere til økt konkurranse og dermed lavere offentlige utgifter gjennom en liberal tildelingspraksis.

På bakgrunn av disse resonnementene er forslaget til modell for bruk i nedre Buskerud en modell som består av en *hovedlinje*, definert av endringer i drosjemarkedet, en *høy linje*, som gir en antydning om maks antall løyver for området, gitt yrkestransportforskriften, og en *nedre linje* som angir et minimum antall løyver som er forenlig med tilfredsstillende tilbud til befolkningen. Forutsetningen for dette er at data for samlet omsetning, dette har vi ikke fått stilt til disposisjon. Dermed står vi igjen med å foreta en skjønnsvurdering med bakgrunn i dagens situasjon. Hvor utgangspunktet bør være for en slik hovedlinje er et politisk spørsmål. I lys av finanskrisen, som det ser ut til at har påvirket drosjenæringen betydelig og negativt, vil et mulig utgangspunkt være noe lavere enn dagens løyvetall. Et annet alternativ er å starte i 2008 og inkludere disse justeringene for periodene 07-08 og 08-09 i justeringen 09-10, slik at utgangspunktet er et punkt som ligger nærmere en forventet langtidstrend. Det enkleste er likevel å starte med dagens antall løyver, som ligger tett opptil et gjennomsnittlig antall løyver i Norge.

Dersom omsetningstallene blir tilgjengelige, vil vi kunne estimere et maksimalt antall løyver som er forenlig med yrkestransportforskriften, basert på en vurdering av samlet omsetning i drosjemarkedene i nedre Buskerud sett i forhold til en inntjening som i andre fylker vi har datamateriale fra, virker å være forenlig med hovederverv. Minimumstallet vil være definert ut i fra kravene som ligger i kontraktmarkedet på tilgjengelige kjøretøy i maksimaltiden. Dette er ikke formulert eksplisitt i dagens kontrakter slik at dette vil være en skjønsmessig vurdering.

Forslag til modell

For å gi en best mulig beskrivelse av drosjemarkedet virker det å være Københavnmodellen som passer best av de modellene som diskuteres i denne utredningen. Ulempen med dette er at den vil basere seg på historisk, ikke framtidig utvikling. Den gir også mulighet for å havne i en situasjon med en reduksjon i antall løyver samtidig med en prisvekst, som diskutert i kapittel 3.4. Et forslag er derfor å kombinere denne med en modell basert på statistiske størrelser, som befolkning og kjøpekraftsutvikling. Disse størrelsene blir også estimert for framtidige tidsperioder. Dette gjør at de kan brukes for å gi en fremoverskuende modell.

Modellen blir altså, statistiske endringer for året løyvetildelingen finner sted i pluss en korreksjon, basert på utviklingen i antallet turer for foregående periode. Skjønsmessig kan disse vektet likt. Dette gir en kombinasjon av reaksjon på

endringer i drosjemarkedet og den generelle markedsutviklingen. Det blir vanskeligere å tenke seg en situasjon hvor en får et redusert antall løyver som igjen fører til redusert antall turer og så videre jf Københavnsmodell, uten prisregulering. Antar vi at det i framtiden vil være en vekst i befolkning i nedre Buskerud og privat konsum i Norge, vil dette føre til en økning i løyvetallet. Samtidig beholder, modellen en kobling mellom utviklingen i drosjemarkedet og antallet løyver. Dette gjør at endringer i drosjemarkedet vil påvirke endringen i løyvetilgangen direkte. En forventet konsekvens av dette er at det blir et større samsvar mellom modellens indikator for etterspørsel og den faktiske etterspørselen etter drosjetjenester, enn hva som vil være tilfelle hvis en utelukkende baserer seg på generelle indikatorer.

$$I = \left(\left(\frac{B_t}{B_{t-1}} \right) * \left(\frac{\frac{C_t}{P_t}}{\frac{C_{t-1}}{P_{t-1}}} \right) * \frac{1}{2} \right) + \left(\left(\frac{T_{t-1}}{T_{t-2}} \right) * \frac{1}{2} \right)$$

- I Indikator
- B Befolkning (i området)
- C Privat konsum (nasjonalt tall)
- P Befolkning nasjonalt
- T Antall turer
- t Fotskrift t er tid (år)⁹,

For å gi mulighet for å utøve skjønn i forhold til konkurransesituasjonen foreslås det å kombinere denne modellen (som gir) med en trendlinje med to parallelle utviklingsbaner for eksempel samme utvikling, men med startpunkt ti prosent over og under startpunktet for hovedlinjen. En slik utvikling vil gi et handlingsrom for utøvelse av skjønn. Et slikt handlingsrom vil ha til formål å åpne muligheten for å trekke inn løyver ved naturlig avgang, i stedet for direkte ved konjunkturedganger, og muligheten til å gi ut ekstra løyver ved oppstart av en ny sentral. Samtidig vil det gå tydelig frem at en slik ekstraordinær tildeling ikke vil føre til et skift i antallet løyver som kommer til å være tilgjengelig på sikt. En ny sentral vil etter denne modellen være en konkurrent til de etablerte sentralene, men ikke en ”uthuling” av det langsiktige inntektsgrunnlaget for drosjenæringen i distriktet.

En mulig løsning på fordelingen av nye drosjeløyver mellom de ulike sentralene er å tildele dem etter relativ endring i antall turer, eller passasjerer befordret (for å

⁹ Fotskriften t er året beslutningen tas. Året før er t-1 året etter t+1 osv. Det er fullt mulig å bruke andre tidsenheter enn år, men det krever sesong justering i forhold til antall turer.

gi insentiver til samkjøring), slik at sentralene vil kunne øke sin markedsandel ved å skaffe seg flere kunder. Noe som vil kunne gi en sterkere dynamikk i markedet (se kap 4.2).

Slik Buskerudmodellen står, vil den kunne oppdateres med en ny vektning av de ulike komponentene, hvis ny forskning gir mulighet til å estimere disse på en mer nøyaktig måte.

Tabell 3.2. Buskerudmodellen. Endring i prosent og endring i antall løyver. (Buskerud,2010, SSB, 2010b og Finansdepartementet 2008, 2010).

Modell	Prosentvis endring			
	2007	2008	2009	2010
Buskerudmodellen (løpende basis)	4,4	4,2	2,0	-1,7
	Endring i antall løyver			
	2007	2008	2009	2010
	9	9	5	-4
Econs modell	11	8	5	5
Københavns modell	3	12	6	-20

TØI rapport 1085/2010

Tabell 3.2 illustrerer hvordan Buskerudmodellen ville slått ut hvis den ble innført med løpende basisår. Altså er fremstillingen tilsvarende tabell 3.1. Endring i antall løyver for Econs modell og Københavns modell er inkludert i tabellen for å lette sammenligningen. Forskjellene i forslag til nytildelinger i 2010 er særlig interessante. Københavns modell, gir en kraftig reduksjon, som følge av fallet i antall turer i 2009, mens Econs modell ikke blir påvirket av dette. Legges 2007 til grunn som basisår, vil Buskerudmodellen gi følgende utslag. I tabell 3.3 og 3.4 er høy linje satt til hovedlinjen pluss 10 prosent og lav linje til hovedlinjen minus 10 prosent. Dette gir en pekepinn på handlingsrommet.

Tabell 3.3 Buskerudmodellen, basisår 2007. Tallene i tabellen er løyver. (Buskerud, 2010, SSB, 2010b og Finansdepartementet, 2010).

Modell	Endring i antall løyver			
	2007	2008	2009	2010
Buskerudmodellen Basisår 2007 (199 løyver)	9	9	4	-4
	Midtlinje			
	208	216	221	217
Handlingsrom				
Høy linje (+10 prosent)	228	238	243	239
Lav linje (-10 prosent)	187	195	199	195

TØI rapport 1085/2010

Med 2009 som basisår, vil modellen gi resultat som gjengitt i tabell 3.4 for 2010.

Tabell 3.4. Buskerudmodellen, basisår 2009. Tallene i tabellen er løyver. Tabellen er basert på tallmateriale fra drosjesentralene, Buskerud fk, SSB og Finansdepartementet.

Modell	Endring i antall løyver
Buskerudmodellen	2010
	-4
Basisår 2009 (237 løyver)	Midtlinje
	233
	Handlingsrom
Høy linje (+10 prosent)	256
Lav linje (-10 prosent)	210

TØI rapport 1085/2010

Hovedforskjellen mellom disse figurene ligger i nivået. Det har i perioden 2007 til 2010 blitt tildelt relativt mange løyver i nedre Buskerud, dette gjør at valg av startpunkt gir betydelige uslag på hvor trendlinjen skal ligge. Valg av basisår vil altså påvirke fordelingen av resurser mellom løyvehavere og andre. Argumenter for valg av 2009 eller 2010 som startpunkt er; antallet løyver per 1000 innbyggere, sammenlignet med resten av landet og hensyn til færrest mulig etableringshindre for nye sentraler og enkelhet. Argumenter som peker i retning av et tidligere startpunkt er utviklingen i antall turer per løyve og inntjeningen per løyve i nedre Buskerud sammenlignet med inntjening andre steder i landet.

TØIs forslag er å legge startpunktet til 2009. Dette er basert på en avveining mellom interessene til dagens løyvehavere om å opprettholde inntjeningen og bremse en videre reduksjon i antall turer per løyve og en interesse for å ha tilstrekkelig mange drosjer til å opprettholde dagens tilbud til befolkningen. 2009 som startpunkt vil gjøre at dagens løyvetall ligger innenfor handlingsrommet i modellen. Det vil derfor ikke være nødvendig å trekke inn løyver, men det er anbefalt å føre en noe restriktiv politikk for å nærme seg midten av handlingsrommet over tid.

Vedlegg 3

Intervjuliste:

Drammen Taxi:	Johan R. Remmen, daglig leder Tore Klyve Andersen, styreleder
Norgestaxi Buskerud: (Kongsberg Taxi)	Bjørn Johannessen, daglig leder Finn Olav Øverbø, økonomiansvarlig
KTT Taxi BA:	Ole Jonny Lislien, daglig leder Dag Lislien, QA manager
Hurum og Røyken Taxi:	Trond Becher, daglig leder
Vestviken Kollektivtrafikk:	Randi Fosso, Skoleskyssansvarlig (Drammen nærområde) Åse Røine, Skoleskyssansvarlig (øvrig nedre Buskerud ++)
Sykehuset Buskerud:	Tor Arild Johansen, enhet for pasientreiser (midlertidig permisjon) Cathrine Lous, innkjøpsseksjonen (ansvarlig for anskaffelser og anbud)
Buskerud Fylksekommune:	Bjørn Svendsen.
Drammen kommune:	Trygve Ølstørn, skyssansvarlig Reidar Fusdahl, innkjøp

Besøks- og postadresse:

Transportøkonomisk institutt
Gaustadalléen 21
NO 0349 Oslo

Telefon: 22 57 38 00
Telefaks: 22 60 92 00
E-post: toi@toi.no

www.toi.no



**Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning**

- utfører forskning til nytte for samfunn og næringsliv
- har rundt 70 forskere med høy, flerfaglig samferdselskompetanse samarbeider med en rekke samfunnsinstitusjoner, forsknings- og undervisningssteder i Norge og i utlandet
- gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag av høy kvalitet innen områder som trafiksikkerhet, kollektivtransport, miljø, reisevaner, reiseliv, planlegging, beslutningsprosesser, transportøkonomi og næringslivets transporter
- driver aktiv forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, Internett, tidsskriftet Samferdsel og andre nasjonale og internasjonale tidsskrifter
- deltar i CIENS, Forskningscenter for miljø og samfunn, i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo