

Jørgen Aarhaug
Kåre H Skollerud
TØI rapport 1144/2011

tøi Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning



Drosjer i Grenland – marked,
løyver og sentraler



Drosjer i Grenland - marked, løyver og sentraler

Jørgen Aarhaug
Kåre H. Skollerud

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: Drosjer i Grenland - marked, løyver og sentraler

Forfattere: Jørgen Aarhaug
Kåre H. Skollerud

Dato: 04.2011

TØI rapport: 1144/2011

Sider 41

ISBN Elektronisk: 978-82-480-1221-4

ISSN 0808-1190

Finansieringskilde: Telemark fylkeskommune

Prosjekt: 3681 - Drosjer Grenland

Prosjektleder: Jørgen Aarhaug

Kvalitetsansvarlig: Oddgeir Osland

Emneord: Drosjenæringen
Konkurranse

Sammendrag:

Rapporten gir en beskrivelse av markedsforholdene for drosjenæringen i Grenland. Hovedfunnene er at dagens antall drosjeløyver er i samsvar med yrkestransportforskriften, og at konkurransen mellom sentralene varierer i de ulike delmarkedene. Rapporten peker på behovet for et felles reglement for drosjedrift i Grenlandsområdet og skisserer flere ulike handlingsalternativer med tilhørende scenarier.

Title: Taxis in the Grenland region of Norway - market, licenses and dispatchers

Author(s): Jørgen Aarhaug
Kåre H. Skollerud

Date: 04.2011

TØI report: 1144/2011

Pages 41

ISBN Electronic: 978-82-480-1221-4

ISSN 0808-1190

Financed by: Telemark County Council

Project: 3681 - Drosjer Grenland

Project manager: Jørgen Aarhaug

Quality manager: Oddgeir Osland

Key words: Competition
Taxi industry

Summary:

This report describes the taxi market in the Grenland region of southern Norway. Key findings are that today's number of licenses is in line with national regulations, that the taxi market is segmented, and that competition within the taxi industry varies between these segments. Scenarios for future development, based on possible policy decisions, are 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 Grenland i Telemark.

Hovedspørsmålene som diskuteres i rapporten er hvordan dagens drosjemarked fungerer og mulige alternativer for en framtidig organisering av drosjenæringen i Grenland.

Rapporten er skrevet på oppdrag fra Telemark fylkeskommune.

Prosjektet har blitt gjennomført i nær kontakt med Telemark fylkeskommune, gjennom Birgitte M. Thomassen Garvik. Rapporten bygger på data fra og intervjuer med en rekke aktører som er involverte i drosjenæringen i Grenland, og vi vil rette en takk til alle som har stilt opp i utredningsarbeidet. Konklusjonene står for forfatterens regning.

Rapporten er skrevet av forsker Jørgen Aarhaug med bidrag fra forsker Kåre Skollerud. Forsker Oddgeir Osland har vært kvalitetssikrer.

Oslo, april 2011

Transportøkonomisk institutt

Lasse Fridstrøm
Instituttssjef

Frode Longva
avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

1 Introduksjon.....	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Inndeling av drosjemarkedet i ulike delmarkeder	1
1.3 Tidligere utredninger.....	2
1.4 Juridiske forhold	3
1.5 Oppdrag og metode	4
2 Dagens situasjon i Grenland	5
2.1 Drosjesentraler i Grenland	5
2.2 Andre tilbydere.....	6
2.3 Viktige kjøpere av drosjetjenester i Grenland.....	9
2.4 Utvikling i antall løyver og befolkning.....	9
2.5 Utviklingen i drosjemarkedet i Telemark	11
2.6 Drosjemarkedet i Grenland	13
2.7 Konkurransen på de ulike delmarkedene	16
2.8 Styrkeforholdet mellom sentralene	18
3 Modell for framtidig løyvetildeling i Grenland.....	21
3.1 Alternative modeller som har blitt foreslått	21
3.2 Forholdet mellom maksimalpris og behovsprøving.....	21
3.3 Maksimalpris.....	23
3.4 Modell for tildeling av nye drosjeløyver.....	24
4 Sentralstruktur.....	26
4.1 Teori på overordnet nivå	26
4.2 Norske forhold	27
4.3 Sentralstrukturen i Grenland	28
5 Alternativer for videre handling	29
5.1 Antall løyver.....	29
5.2 Drosjesentral	31
5.3 Maksimalpris og konkurranse	34
5.4 Andre forhold	35
5.5 Oppsummering	36
6 Konklusjon	38
Referanser.....	39
Vedlegg 1: Skjematisk intervjuguide:.....	40
Vedlegg 2: Intervjuliste	41

Sammendrag:

Drosjer i Grenland – marked, løyver og sentraler

*TØI rapport 1144/2011
Forfattere: Jørgen Aarhaug og Kåre H Skollerud
Oslo 2011 41 sider*

Denne rapporten gir en vurdering av dagens drosjeløyvesituasjon og behov for drosjer i Grenland.

- *Dagens antall drosjeløyver synes å være i tråd med yrkestransportforskriftens bestemmelser og er forenlig med dagens etterspørsel av drosjetjenester, innenfor dette finnes det et handlingsrom for omfordeling på politisk grunnlag.*
- *Rapporten anbefaler bruk av en beregningsmodell for fastsetting av framtidig antall drosjeløyver som en støtte til fylkeskommunens beregning av løyvetall og behovsprøving.*
- *Antallet drosjesentraler i Grenland i dag, er slik at det ligger til rette for konkurranse på flere delmarkeder. Det er ikke sikkert at en ekstra sentral vil styrke konkurransen.*
- *Det er et behov for mer systematisk statistikk og felles retningslinjer for drift av drosjeløyver og drosjesentraler i området.*

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 enkeltreisemarkedene møter kunden én drosje for én reise. Avtale om reisen gjøres enten direkte, eller via en drosjesentral (for eksempel gjennom telefon, internett el.l.). I kontraktmarkedet gjøres det avtaler for flere reiser. Et eksempel er at sykehuset Telemark arrangerer en anbudskonkurranse for pasienttransport for en bestemt type oppdrag, i et definert område over en definert tidsperiode. I denne utredningen blir både enkeltreise- og kontraktmarkedet behandlet.

Drosjesentralene konkurrerer med hverandre både om passasjerer og, i alle fall i teorien, om løyvehavere. I Grenland, som i det meste av landet, blir prisene på enkeltreisemarkedet i praksis satt av Konkurransetilsynet, gjennom maksimalprisen. Det vil si at den maksimale prisen det er lov å ta er fastsatt på enkeltreisemarkedet, men at den enkelte står fritt til å redusere sine priser. På kontraktmarkedene er prisene ikke regulert.

Vurdering av dagens antall drosjeløyver

Første del av utredningen gir en vurdering av dagens antall løyver med bakgrunn i dagens markedssituasjon i Grenland. Som grunnlag for vurderingene ligger

beskrivelsene av dagens markedssituasjon i området og sammenligninger med andre deler av landet. Vi vurderer det slik at antallet drosjeløyver i Grenland er forenlig med Yrkestransportforskriftens § 45, som stiller krav om hovederverv. Justeringer i antall drosjeløyver innenfor denne betingelsen er en avveining mellom eksisterende løyvehaveres interesser og kundenes interesser. Kravet til at drosjeyrket skal være hovederverv for løyvehaveren betinger at løyvehaverne har en inntekt fra næringen som muliggjør dette. På den andre siden må det sikres at det er et tilstrekkelig antall drosjeløyver for å dekke publikums behov. Disse forholdene er delvis motstridende: Det antallet biler som må være tilgjengelig for å avvikle trafikken i den timen med mest trafikk i løpet av uka, uten kø, er det ikke driftsgrunnlag for gjennom uka.

Et mye brukt mål på drosjedekning er antall drosjer per 1000 innbyggere. Ser en på tallene for Telemark generelt og Grenland spesielt er disse verdiene tett opptil landsgjennomsnittet. Et bedre mål er omsetningen per løyve. Denne varierer en del innenfor området, og innad i sentralene, mye avhenger av i hvilken grad løyvehaveren benytter ingen, én eller flere sjåførere i tillegg til å kjøre selv. Hovedbildet er at drosjeløyvene i Grenland ikke har spesielt høy inntjening per løyve. Antallet løyver i Grenland, når en bare velger å se på drosjer, har også ligget tilnærmet uendret over lengre tid. Tilbudet har imidlertid endret seg ved at en turbiloperatør har kommet inn på delmarkeder med et betydelig antall biler. Disse kjører i stor grad på kontrakter som tidligere tilfalt drosjenæringen og flere aktører påpeker at dette har hatt konsekvenser for drosjenes utkjørte volum. Dette betyr at det nå er færre drosjer som er ”bundet opp” i disse kontraktene og at de dermed er disponible i andre delmarkeder større deler av døgnet. Samtidig har det som tidligere var en fast inntekt for en del løyvehavere falt bort.

Antall drosjeløyver i Grenland er i dagens situasjon rimelig. Argumentene for å redusere antallet løyver, ut i fra dagens situasjon, virker ikke å være særlig sterke. Det kan argumenteres for å øke antall drosjeløyver, med bakgrunn i at antall drosjer ikke har økt betydelig over det siste drøye tiåret. Antallet turbiler som opererer i området har imidlertid økt de siste par årene. Dette påvirker antagelig etterspørselen etter drosjer både direkte og indirekte. I hovedsak er fastsettelse av antall løyver, innenfor de ovenfor nevnte grensene, en lokalpolitisk avveining mellom løyvehavernes ønske om god inntjening på sine biler og publikums ønske om kortest mulig ventetid for ledige drosjer.

Modell for fastsetting av antall drosjeløyver

TØI har tidligere utviklet en modell for fastsetting av antall drosjeløyver. Den er basert på tre hovedindikatorer: Utvikling i antall turer for drosjene i området, befolkningsutviklingen og utviklingen i privat konsum.

Formålet med en slik modell er at løyvemyndigheten får et hjelpemiddel å støtte seg til for å utøve behovsprøvingen, også i en konkurransesituasjon. Modellen er tenkt å 1) gi mer forutsigbare rammebetingelser for drosjenæringen og 2) bidra til å ivareta konkurransen i markedet. I modellen blir dette gjort med en kombinasjon av en hovedlinje og et definert handlingsrom. Målet er at modellen skal bidra til å redusere variasjonen i samlet inntjening per drosjeløyve. Altså at løyvehaverne og sjåførene får en mer forutsigbar inntektsutvikling. Hvilket nivå som legges som

startpunkt for denne modellen vil avgjøre hvilket nivå inntjeningen og drosjetilbudet vil ligge på, og dette er opp til lokal løyvemyndighet å avgjøre.

Bakgrunnen for å ha et definert handlingsrom, er å kunne tildele flere løyver raskt, til en eventuell ny sentral, uten at dette påvirker hvor mange løyver det over tid skal forventes å være i området.

Sentralstrukturen

Spørsmål om regulering av antall sentraler, hvor mange sentraler som er nødvendig for å oppnå en tilfredsstillende konkurranse og så videre har vært diskutert i flere utredninger de senere årene. Dagens situasjon i Grenland er at det er to relativt like store sentraler som er lokalisert sentralt i området og en noe mindre sentral som er lokalisert utenfor dette. Samtidig er avstandene så vidt korte at de ikke er til hinder for at alle sentralene kan kjøre i alle deler av området. Ut i fra et kapasitetsperspektiv er altså dagens to største sentraler relativt jevnbyrdige, slik at forholdene på mange måter ligger til rette for god konkurranse mellom disse sentralene.

I denne utredningen diskuteres flere ulike alternativer for en framtidig sentralstruktur og forventede konsekvenser av ulike alternativer ved opprettelse av en ny sentral. Hovedkonklusjonen er at det, gitt dagens inntjening per løyve, ikke er rom for store nytildelinger av løyver, gitt behovsprøvingen. For å være en reell konkurrent vil en ny sentral måtte kunne være uavhengig av de andre aktørene i markedet, og tilby fullverdige tjenester til sine løyvehavere. Skjønnsmessig er ca 20 løyvehavere i samme område et minimum hvis sentralen skal bli en reell konkurrent på markedene og sentralen trenger også et større antall løyver, som godt kan befinne seg i andre områder, å dele faste kostnader med.

På generelt grunnlag anbefaler rapporten at eventuelle nyetablering av sentraler knyttes opp mot forestående anbudsutlysninger. Fordelen med dette er at den nyopprettede sentralen bidrar til konkurranse om anbudskontrakten og, hvis den vinner, er sikret et minimum av kjøring i oppstartsfasen.

På generelt grunnlag kan en også si at flere jevnstore sentraler gir bedre konkurranse enn en stor og flere små. I dagens situasjon ligger altså forholdene godt til rette for konkurranse i Grenland. En ny sentral vil gjøre denne konkurransen hardere, men det er usikkert om det er nok etterspørsel i dagens marked til at Grenland over tid kan ha mer enn tre drosjesentraler.

1 Introduksjon

1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for denne rapporten er et ønske fra Telemark fylkeskommune om å få gjennomført en ekstern vurdering av dagens drosjemarked i Grenland, behovet for nye løyver og alternativer for etablering av en ny sentral.

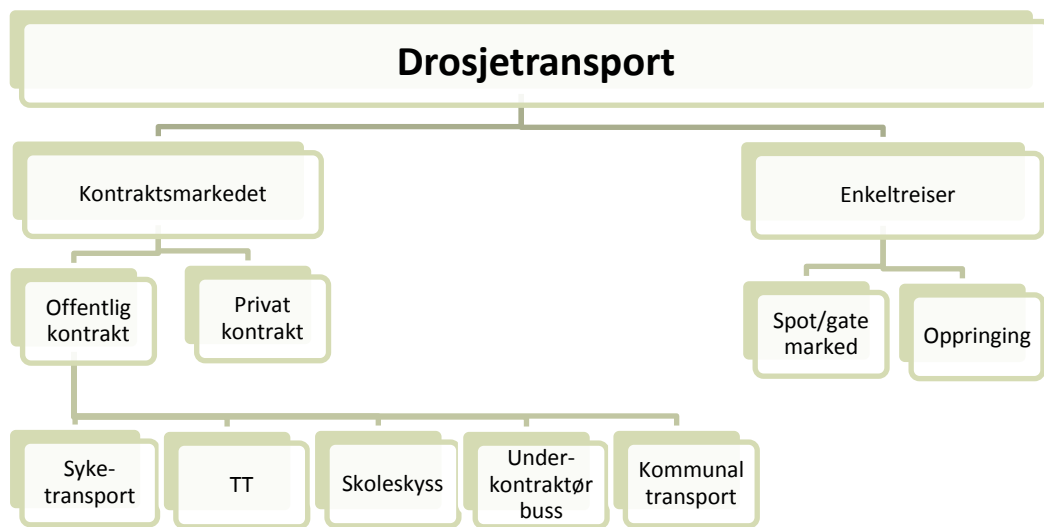
Det er vanlig å dele inn drosjemarkedet i ulike delmarkeder, med ulike kjennetegn (se bl.a. Bekken 2003, Econ 2009, Longva m.fl. 2010 og Aarhaug og Osland 2010). Bakgrunnen for et slikt analytisk skille er at konkurranseflatene er ulike i de ulike delmarkedene. En konsekvens av dette er at delmarkedene må vurderes både enkeltvis og sammen som den helhet av markedsmuligheter de utgjør for de ulike aktørene.

Denne rapporten starter med en gjennomgang av det analytiske rammeverket som den videre rapporten hviler på. Deretter følger en gjennomgang av dagens drosjemarked i Grenland. Kapittel 3 inneholder en beskrivelse av ulike alternativer knyttet til eventuell bruk av modell for beregning av fremtidig løyvetall. Kapittel 4 belyser forhold knyttet til sentralstruktur og alternativer for fremtidig sentralstruktur, mens kapittel 5 skisserer et sett med alternativer for videre handling og forventede konsekvenser av disse. Avslutningsvis presenteres konklusjoner.

1.2 Inndeling av drosjemarkedet i ulike delmarkeder¹

Markedet for drosjetjenester består av flere delmarkeder illustrert i figur 1: Spotmarkedet (drosje på gata), bestillingsmarkedet (telefonbestilling via sentral), TT-kjøring, anbuds- og kontraktskjøring for storkunder (som pasienttransport og skoleskyss) og flyplasskjøring. Selv om forholdene legges til rette for konkurranse kjennetegnes drosjenæringen i Norge i dag av at det er forhold som begrenser konkurransen i mer eller mindre grad. Dette er bl.a. knyttet til kostnadene ved å drive drosjer og formidling av turer, samt at det er områder som av geografiske årsaker og ulikhet i dekningsgrad delvis fungerer som separate markeder med visse monopolistiske trekk.

¹ Store deler av kapittel 1.2 – 1.5 er basert på Aarhaug og Osland (2010a).



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

I bestillingsmarkedet og i markedet for anbuds- og kontraktskjøring er det i praksis minimumsstørrelser for at en sentral skal kunne være en aktør. Dette er fordi det er stordriftsfordeler i forhold til kapasitet og tilgjengelighet. Hvor stor minimumsstørrelsen er, avhenger av lokale forhold som; størrelse på anbudskontrakter, størrelse på spotmarkedet og geografiske forhold. Under denne minimumsstørrelsen er det vanskelig for sentralen å være et reelt alternativ for kundene.

Generelt har de ulike delmarkedene ulike svingninger i etterspørselen til ulike tider av døgnet. Det vil si at én drosje kan være aktiv i flere delmarkeder, hvis muligheten er åpen for det. Et eksempel på dette er at en drosje både kan være aktiv i delmarkedet for TT-kjøring som hovedsakelig finner sted på dagtid eller annen bestillingstransport som gjerne er knyttet til rushtidene og gate/ holdeplassmarkedet utenom disse oppdragene (Hjorthol m.fl., 2009). Uten adgang til flere av delmarkedene vil det være vanskeligere å få lagt opp til en effektiv utnyttelse av løyvene.

1.3 Tidligere utredninger

Evalueringer av løyvebehovet og vurdering av parametre for dynamiske tildelingsmodeller, har i senere år blitt gjennomført for Bergensområdet (Hordaland, 2008), Oslo (Econ, 2009) og nedre Buskerud (Aarhaug og Osland, 2010a). Vi skal her kort oppsummere noen trekk ved disse evalueringene. En mer utdypende gjennomgang finnes i Aarhaug og Osland (2010a og b).

Hordalands (2008) utredning er arbeidsmessig meget omfattende. Den er i stor grad basert på survey-undersøkelser både blant løyvehavere, sjåførere og befolkningen i området. Dette gir en bred forståelse av hvordan situasjonen i drosjenæringen blir oppfattet. I tillegg baserer denne utredningen seg på intervjuer med nøkkelpersoner og data fra drosjesentralene. Rapporten beskriver drosjesituasjonen som akseptabel, både med bakgrunn i antall løyver, som

sammenlignes med landet øvrig, med tall fra SSB og med bakgrunn responsen fra survey-undersøkelsene.

Econs (2009) utredning for Oslo er basert på teoretiske resonnement om prisdannelse, nøkkeldata fra største drosjesentral og intervjuer med sentrale aktører. Når Econ konkluderte med at det var for få drosjeløyver i Oslo gjorde de det med bakgrunn i en antagelse om manglende priskonkurranse, som resulterte i høye priser, og mye ledighet. En økning i antall løyver og sentraler mente Econ ville løse dette.

TØIs utredning for nedre Buskerud (Aarhaug og Osland, 2010a), ble i likhet med Econs utredning basert på intervjuer med nøkkelpersoner, gjennomgang av tilgjengelig teori og statistikk, og datamateriale fra drosjesentralene. Hovedkonklusjonen i denne utredningen var at antall løyver i nedre Buskerud virket å være fornuftig og befant seg innenfor de rammene som behovsprøvningsordningen setter. Innenfor denne rammen er antall løyver, etter TØIs oppfatning et lokalpolitisk spørsmål, men TØI kom med en anbefaling og en beskrivelse av sannsynlige konsekvenser ved ulike valg.

Alle utredningene presenterte modeller for framtidig tildeling av drosjeløyver. Disse blir i begrunnet på ulike måter i de ulike utredningene. Et annet fellestrekk er at utredningene omhandler områder som er fritatt fra maksimalprisforskriften. Dette er ikke tilfellet i Grenland. En konsekvens av dette er at erfaringene fra tidligere evalueringer ikke er direkte overførbare til Grenland.

1.4 Juridiske forhold

Hovedtrekkene i den nåværende reguleringen av drosjenæringen går tilbake til samferdselsloven fra 1947 (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 å 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”.

Her blir behovsprøvingen 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 at loven ble vedtatt har det skjedd vesentlige endringer i deler av yrkestransportloven for rutebilnæringens vedkommende, gjennom oppheving av behovsprøvingen av turvognløyvene 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 ikke om Grenland. Men det inkluderer, Oslo, Akershus, Fredrikstad, Sarpsborg, Råde, Rygge, Moss, Drammen, Lier, Nedre Eiker, Øvre

Eiker, Røyken, Hurum, Kongsberg, Modum, Kristiansand, Søgne, Songdalen, Vennesla, Stavanger Randaberg, Sola, Sandnes, Bergen, Askøy, Fjell, Sund og Trondheim (Konkurransetilsynet, 2009). Hovedskillet i reguleringen av drosjenæringen går nå altså mellom områder hvor maksimalprisforskriften gjelder, og områdene med fritak fra maksimalprisforskriften.

Felles for områder både med og uten maksimalprisforskrift er at yrkestransportforskriften stiller krav til hovederverv for løyvehavere (§45). Det vil si at fylkeskommunen ved sin behovsprøving i utgangspunktet skal dele ut et antall løyver som gir tilstrekkelig inntjening til at den enkelte løyvehaver kan ha drosjevirkosomhet som hovederverv. Et viktig spørsmål som den som utfører behovsprøvingen 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, men heller ingen triviell øvelse i områder som er underlagt maksimalprisforskriften.

1.5 Oppdrag og metode

Rapporten har tre temaer, en vurdering av dagens drosjemarked i Grenland, en vurdering av fremtidig tildeling av løyver i Grenland og en vurdering av fremtidig sentralstruktur i Grenland. Disse temaene henger nært sammen og inkluderer flere overlappende problemer. Samtidig er det vanskelig å diskutere disse temaene separat fra tilstøtende vurderinger, som forhold knyttet til en eventuell opphevelse av maksimalprisforskriften.

Denne rapporten er videre basert på tre metoder for innsamling av data.

- Intervju med de største aktørene på tilbuds og etterspørselssiden. Disse intervjuene har blitt gjennomført som halvstrukturerte intervjuer. Vedlegg 1 er en intervjuliste og vedlegg 2 en tematisk intervjuguide.
- Datamateriale fra drosjesentralene. I forbindelse med intervjuene har alle drosjesentralene blitt bedt om å utlevere data for omsetning, antall turer, antall ledige timer og utviklingen av dette over tid, i tillegg til annen informasjon de mener er relevant. Fra Sykehuset Telemark og VKT har vi tilsvarende spurt om data for størrelse på kontraktene, og indikatorer for konkurranse om kontraktene.
- I tillegg til disse kildene har vi benyttet oss av offentlig statistikk.

Kvaliteten på det datamaterialet vi har fått tilgang til har jevnt over vært god, men vi har ikke fått tilgang på alt ønskelig datamateriale. Det er flere årsaker til dette, blant annet at det bare er en av sentralene som har ført statistikk på en konsistent måte over lengre tid. Det har også vært tidsmessige brudd i systemene som gjør at det å hente fram eldre data ikke har vært mulig. En konsekvens av dette er at vi kun har kunnet diskutere, og ikke eksemplifisere bruk av modellverktøy for Grenland. En annen konsekvens er at det blir vanskelig å si noe konkret om hvilke utviklingstrender som har vært i området. Vi har altså muligheten til å sammenligne dagens situasjon i Grenland med andre, mer eller mindre tilsvarende områder i Norge, mens vi har begrenset grunnlag for å sammenligne dagens situasjon i Grenland med tidligere situasjoner i Grenland.

2 Dagens situasjon i Grenland

Dagens regulering av drosjevirkosomheten i Grenland blir gjennomført på samme måte som i mange andre områder i Norge. Fylkeskommunen, som reguleringsmyndighet, gjennomfører en behovsprøving gjennom å lytte til innspill fra drosjesentralene og store kjøpere av drosjetjenester, som helseforetak og VKT. Denne praksisen har blitt vanskeligere å gjennomføre som følge av økende konkurranse, da de ulike aktørene oppfatter ikke situasjonen på samme måte.

2.1 Drosjesentraler i Grenland

I mars 2011 er det tre drosjesentraler i Grenland, i tillegg er det enkelte bopelsløyver.

Skien Taxi BA

Skien Taxi er en sentral som holder til i Skien sentrum. Sentralen organiserer 60 løyver, hvorav 15 er reserveløyver. Skien Taxi er for tiden i ferd med å utvikle et maxitaxitilbud og etablerte den 6. april i år selskapet Skien Taxi Buss as. Skien Taxi har mye kjøring med pasienttransport og skoletransport. Pasienttransporten er organisert gjennom Telemark Taxi Tjenester (TTT).

På bedriftsmarkedet har Skien Taxi en del avtaler, og får gjennom dette bl.a. kjøring til Geitryggen flyplass, men også en del langturer til Torp flyplass. I omfang anslo de at slike langturer grovt sett utgjorde en tur pr uke for hver bil. De har også noe bud- og varetransport. Bortsett fra noen få timer rundt stengetid for utestedene i helgene ble gatemarkedet karakterisert som helt dødt for Skiens vedkommende. Det meste av det som finnes av kjøring på privatmarkedet er derfor formidlet via sentralen deres. Privatmarkedet er imidlertid forholdsvis lite og det ble lagt vekt på at pasient- og skolekjøringen utgjorde en betydelig del av transportoppdragene. Når det gjelder trafikkavviklingen i Skiensområdet ble den beskrevet som greit avvirket og uten at noen behøver å vente særlig lenge på drosje i området. I denne sammenheng ble det lagt vekt på at sentralen er flink til å ha alle bilene i drift under trafikktoppene i helgene, selv om det bare dreier seg om noen få timer.

Organisatorisk har Skien taxisentral opplevd en del uro de siste årene, bl.a. med sjåførere som delvis har brutt ut fra selskapet og dannet et turvognselskapet Skien Maxitaxi. Fra Skien taxis side ble det lagt vekt på at de opplevde konkurranse med dette selskapet på pasient- og skolekjøringen, og at de opplevde konkurransesituasjonen som problematisk i og med at eiere i Skien Maxitaxi også var medeiere i Skien taxi.

Grenland Taxi (Porsgrunn Taxi)

Grenland Taxi (tidligere også kalt Porsgrunn Taxi) er en sentral med tilhold i Porsgrunn sentrum. Sentralen er et A/S-selskap eid av 43 løyvehavere som har 52 biler og 3 Maxitaxier på drosjeløyver tilknyttet sentralen. Grenland Taxi driver sin egen døgnbemannede telefonsentral og trafikkstyringssystem. De er aktive på flere kontraktmarkedet og har mange avtaler med private bedrifter i området.

På kontraktmarkedet har Grenland Taxi vunnet anbud og kjører langturer for pasienttransporten, dvs turer ut av kommunen, og de kjører flexirutene for Vestviken. Disse rutene er en videreutvikling eller erstatning for TT-kjøringen som Grenland taxi kjørte i Porsgrunn før etableringen av Flexiruter. I tillegg til persontransporten har de også noe bud- og varetransport. Grenland Taxi har sin egen regnskapsavdeling og utfører alle regnskaps- og faktureringsoppgaver selv, bortsett fra for pasientkjøringen hvor deres engasjement er som underleverandør for TTT. I 2010 tapte sentralen anbud på skolekjøring i området til det nyetablerte selskapet Skien Maxitaxi som kjører maxitaxi på turvognløyver.

Bamble Taxi

Bamble Taxi er den minste av drosjesentralene i Grenland. De har 19 drosjeløyver og 3 reserveløyver, som er i bruk. De kjører med 19 småbiler og disponerer i tillegg 3 maxitaxier. De har sin egen bemannede sentral mellom kl 05:00 og 22:00. Deretter blir bestillingene håndtert direkte på telefon med sjåførene. Faktureringsarbeidet, bl.a. for kredittkortkjøring er satt ut til TTT. Også for denne sentralen utgjør pasient- og skolekjøringen en stor del av virksomheten. De har også en del avtaler med næringslivet der de opererer med sterkt rabatterte takster i forhold til maksimalprisene, dette er kontrakter de har oppnådd i konkurranse med andre drosjesentraler. Når det gjelder enkeltreisemarkedene ble det fra Bamble Taxis side pekt på at nærhet til markedet er viktig og at den geografiske avstanden gjør at de i liten grad opplever konkurranse fra de andre drosjesentralene i disse delmarkedene. På skolekjøringen er det også konkurranse både med Kragerø hvor det kjøres med turvognløyve, Grenland og Skien taxisentraler, i tillegg til turvognene fra Skien Maxitaxi.

2.2 Andre tilbydere

På kontraktmarkedene er det grenseflater i konkurransen mellom drosjenæringen og turbilnæringen. I Grenland har det vært flere tilfeller hvor konkurransen om kjøring på kontrakt har vært mellom en drosjesentral og en turbiloperatør. Per i dag er det et par turbiloperatører som kjører på kontrakter, som også kunne vært kjørt på drosjeløyver.

Skien Maxitaxi (SMT)

Skien Maxitaxi ble opprettet i 2008. På grunn av lang saksbehandlingstid i Telemark fylkeskommune ble selskapet registrert i Vestfold. Selskapet har vokst fra 7 biler ved oppstart, til 27 biler i dag. Alle bilene er maxitaxier som drives på turvognløyve. Selv om selskapet er registrert i Vestfold fylke og også har noe skolekjøring der, er hovedtyngden av oppdragene i Telemark, særlig utgjør skoletransport i Bamble, Sauherad, Nome, Skien og Porsgrunn en stor andel av

virksomheten. Ved siste anbudsrunde for pasienttransport vant selskapet den kommuneinterne delen av denne transporten. Ved siden av skole- og pasienttransporten utfører Skien maxitaxi også noe transport etter avtale med virksomheter i distriktet og de har litt kjøring på personmarkedet, bl.a. har de i samarbeid med Grenland skisenter annonsert et tilbud om skibuss med helge- og kveldsruter.

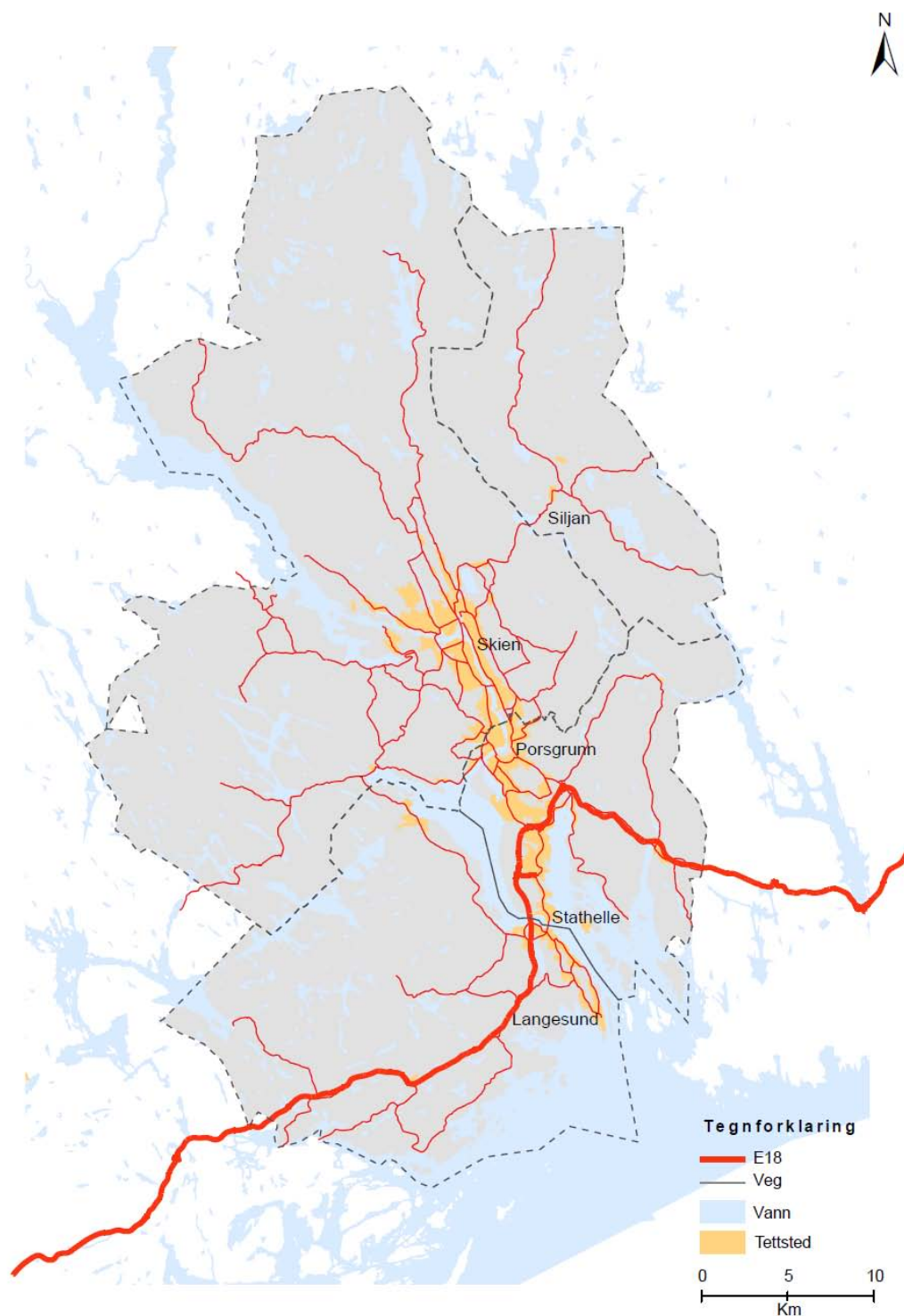
Taxi Transport Telemark -TTT

Selskapet Taxi Transport Telemark (TTT) leverer callsenter- og administrative tjenester til blant annet drosjenæringen. Virksomheten består av tre datterselskaper. TTT-Administrasjon, som tilbyr administrasjonstjenester blant annet til drosjesentraler. TTT-Callsenter, som tilbyr call-sentertjenester for drosjesentraler i og utenfor Telemark og i Grenland leverer de slike tjenester til Skien drosjesentral. I tillegg har TTT – et tredje datterselskap, Telemark Taxibusser, som har driftet maxitaxier i Skien, og fremdeles drifter maxitaxier i andre deler av fylket.

TTT ble startet som en sentralenhet for å håndtere pasientpasienttransport i relasjon til Rikstrygdeverket (RTV), som hadde ansvaret for denne fram til 2004. Selskapet eies av ca 200 drosjeeiere i Telemark. Fra 2003 har selskapet også fungert som en enhet med mål om å redusere den enkelte drosjeeiers faste utgifter, og dette er bakgrunnen for at call-senter funksjonen ble bygd opp. TTT fungerer i dag også som kontraktspart for store deler av pasienttransporten i Grenland og øvrige Telemark, med de lokale drosjesentralene som underleverandører. I byområdene fikk drosjesentralene anledning til å legge inn egne priser i konkurranse med hverandre.

TTT mener løyvetaillet i dag er på et fornuftig nivå. Det er relativt lite ventetid i området. TTT er videre av den oppfatningen at det ikke er plass til flere løyver på dagtid, men ser det som et potensielt problem at bilene ikke utnyttes godt nok.

Kart 2.1. Grenlandskommunene



Kart 2.1 Grenland, tettstedsstruktur

Kartet over Grenlandskommunene viser at hoveddelen av befolkningen holder til i et relativt smalt, sammenhengende belte som går på tvers av kommunegrensene. Unntaket er Siljan, men likevel er ikke avstanden mellom Siljan sentrum og Skien sentrum lengre enn avstandene internt i Skien, Porsgrunn eller Bamble.

2.3 Viktige kjøpere av drosjetjenester i Grenland

Sykehuset Telemark

Sykehuset Telemark er en stor kjøper av drosjetjenester. Årlig kjøper sykehuset Telemark pasienttransport, i hovedsak drosjebasert, for om lag 50 millioner kroner i Telemark fylke, og en stor del av dette kjøpes i Grenland. Sykehuset overtok ansvaret for innkjøp og organiseringen av pasienttransporten fra Rikstrygdeverket (RTV) i 2004 og for tiden har sykehuset 23 ansatte ved enheten for pasienttransport og håndterer ca 300 rekvisisjoner hver dag.

Sykehuset Telemark peker på at kapasitet til tider kan være et problem, særlig når sykehusets ”peak-time” sammenfaller med skolekjøringen. Fra Sykehuset Telemark blir det også trukket fram at Skien Maxitaxis inntreden på markedet har påvirket konkurransen positivt. I hovedsak foretrekker Sykehuset Telemark å forholde seg til færrest mulig aktører og mener derfor at en eventuell ny sentral, må ha en viss størrelse for at den skal kunne være en reel konkurrent på deres kontrakter. Erfaringer fra tidligere anbudsrunder viser også at det er vanskelig for små aktører å delta. Fra sykehuset blir det også pekt på at det er nødvendig at drosjeløyvener som blir utlyst fra fylkeskommunens side har et reelt næringsgrunnlag.

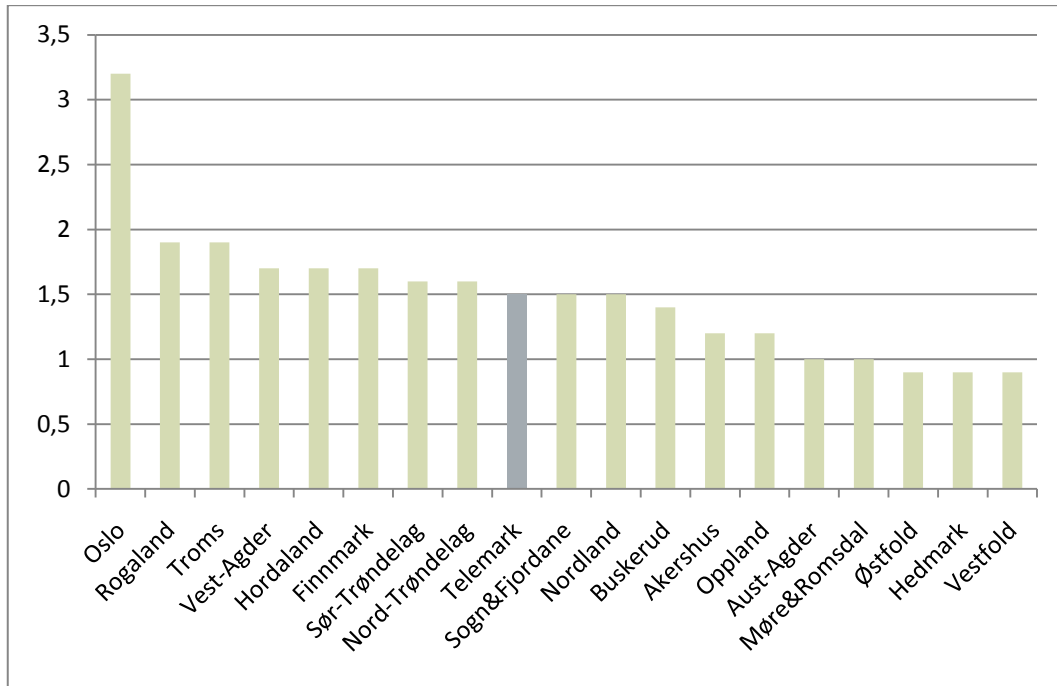
Vestviken kollektivtrafikk (VKT)

Vestviken kollektivtrafikk er en annen viktig kjøper av drosjetjenester, hovedsakelig i forbindelse med skolekjøringen, men også gjennom enkelte bestillingstransportruter i Grenland. Anslagsvis har VKT ansvaret for transport av 750 elever i Grenland.

Fra VKT blir det pekt på at drosjesentralene tradisjonelt i liten grad har konkurrert i ”hverandres områder”. I hovedsak har konkurransen vært begrenset til grenseområder mellom kommuner. VKT bemerker også at det er deres inntrykk at Skien Maxitaxi har bidratt til mer konkurranse i deres markedssegment. VKT mener det kan være grunnlag for en ny sentral, men peker samtidig på at det er begrenset driftsgrunnlag ut over kontraktskjøringen og at dette må tas hensyn til i løyvepolitikken.

2.4 Utvikling i antall løyver og befolkning

På landsbasis er det betydelig variasjon i antall løyver per 1000 innbyggere på fylkesnivå. Størst er løyvetettheten i Oslo og minst i Vestfold. Typisk er det flere løyver per 1000 innbyggere i byområder og grissgrendte strøk (Osland m.fl. 2010). Det siste kan ha sammenheng med at det kreves flere biler for å gi det samme tilbudet til et gitt antall mennesker når disse bor langt fra hverandre og at etterspørselen etter drosjetjenester generelt er størst i byområdene. Ser vi på en fylkesoversikt over antall løyver per 1000 innbyggere ligger Telemark fylke i midten, med et løyvetall på ca 1,5 per 1000 innbyggere (figur 2.1).



Figur 2.1. Løyvetall² per 1000 innbyggere (Longva m.fl. 2010).

Figur 2.1. viser videre at løyvetallet per 1000 innbyggere er relativt jevnt i Norge, med unntak av Oslo. En forklaring på at storbyfylkene, Oslo, Rogaland, Troms, Vest-Agder og Hordaland er fylkene med høyest løyvetall i forhold til befolkningen, er at storbyene bidrar til å trekke opp antallet løyver her. Telemark ligger i midtsjiktet av fylkene når det gjelder løyvetettheten. Det er altså ikke slik at løyvetettheten i Telemark som helhet skiller seg vesentlig ut fra andre sammenliknbare fylker.

Tabell 2.1. Utviklingen i befolkning og drosjeløyver i Grenland.

Tabell 2.1. Folkemengde og drosjeløyver³

	1997	2004	2009
	Folkemengde		
Porsgrunn	31959	33323	34377
Skien	48847	50507	51359
Siljan	2274	2349	2404
Bamble	14035	14163	14097
Grenland	97115	100342	102237
	Løyver		
Hovedløyver	102	118	113
Reserveløyver	38	62	37
Hovedløyver per 1000 innb	1,05	1,18	1,11
Løyvetall per 1000 innb	1,25	1,48	1,29
SUM løyver per 1000 innb	1,44	1,79	1,47

² Løyvetall = (hovedløyver + reserveløyver *0,5)

³ Folkemengde er per 1.jan det aktuelle år fra SSB og løyver er fra Norges Taxiforbunds løyvedatabase.

Fra denne tabellen kan vi lese at antall drosjeløyver for hele Grenland i 2009 var på dagens nivå, og at det heller ikke har endret seg mye fra 1997. I 2004 var derimot løyvetallet en del høyere. Det er særlig antallet reserveløyver som var høyere i 2004. Hvilke forhold som ligger bak denne endringen har det imidlertid ikke vært mulig å få kunnskap om. Tabellen har ikke med turbilløyver.

Ved å se på utviklingen på kommunenivå, tabell 2.2. ser vi at utviklingen ikke har vært lik i hele Grenland.

Tabell 2.2 Drosjeløyver per 100 innbygger etter kommune

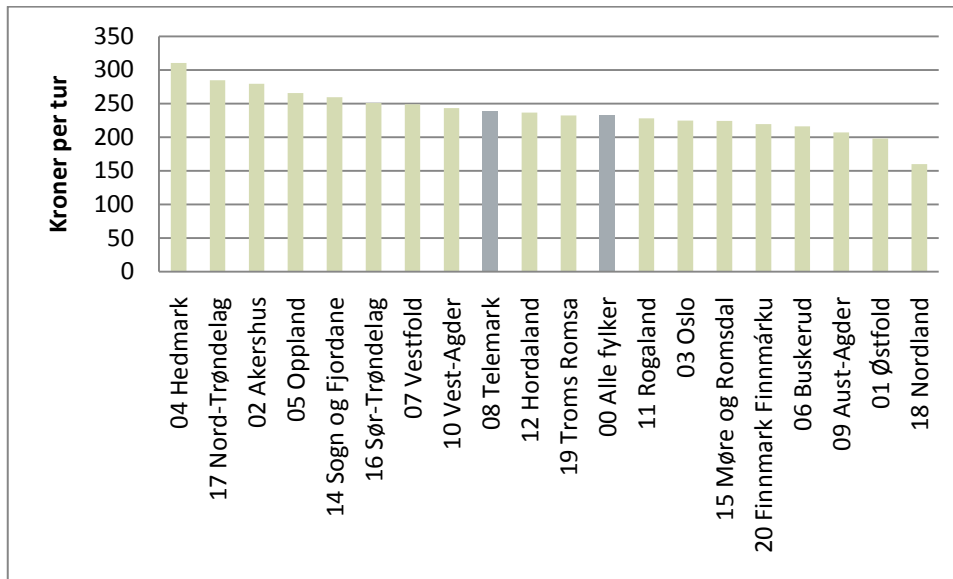
	1997	2004	2009
	Løyvetall per 1000 innb		
Porsgrunn	1,53	1,52	1,59
Skien	1,03	1,23	1,04
Siljan	1,10	1,06	0,62
Bamble	1,35	2,40	1,56
Grenland	1,25	1,48	1,29

Tabell 2.2. viser at Porsgrunn kommune har hatt et løyvetall på 1,52-1,59 løyver for hver tusende innbygger i hele perioden. Til sammenlikning har Skien hatt større variasjon og et lavere antall løyver per innbygger. Størst variasjon har det imidlertid vært i Bamble, hvor en i 2004 var oppe i et løyvetall på 2,4 per tusende innbygger. Siljan har jevnt over hatt et lavt løyvetall, og selv om den relative reduksjonen i antall løyver per tusende innbygger er relativt stor, betyr dette i praksis at det har gått fra å være to hovedløyver og ett reserveløyve til ett hovedløyve og ett reserveløyve. Tallene for løyver per tusen innbyggere ligger godt innenfor det som er normalt, og gir i seg selv ikke noe grunnlag for å konkludere med at det er ”for mange” eller ”for få” løyver i området. For å avgjøre det, er det nødvendig å se på om antallet løyver gir et tilfredsstillende tilbud for publikum og økonomisk drivverdige forhold from drosjeeierne og sjåførene.

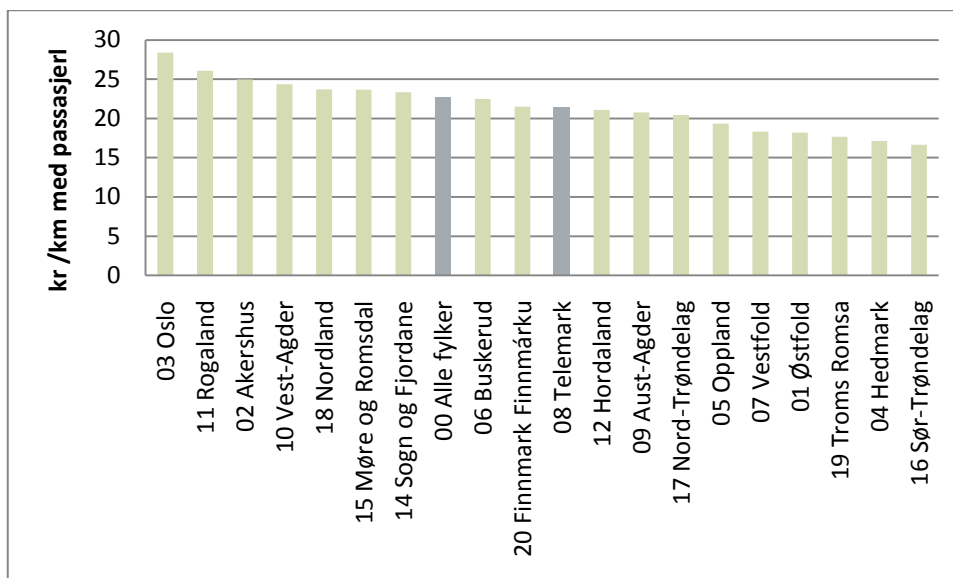
2.5 Utviklingen i drosjemarkedet i Telemark

Det er vanskelig å kartlegge utviklingen i drosjemarkedet med bakgrunn i de tallene som har blitt gjort tilgjengelig for TØI. Hovedtrekkene virker å være at det ikke har skjedd betydelige endringer i størrelsen på tilbudssiden av drosjemarkedet i løpet av de siste årene. Men det har vært en god del uro, både knyttet til drift av enkelte drosjesentraler og til konkurranseflatene mot turvogn. Samlet omsetning for drosjesentralene virker å ha vært vel 140 millioner i 2010, som av flere aktører har blitt karakterisert som et godt år. Årets samlede omsetning for drosjeløyvehaverne kan tenkes å bli noe lavere på grunn av en noe endret markedssituasjon der en del kontrakter nå innehas av aktører utenfor drosjenæringen.

En sammenligning av nøkkeltall fra drosjenæringen i Telemark på fylkesnivå og tilsvarende tall fra andre deler av landet, viser at drosjenæringen i Telemark er relativt normal, både med hensyn til prisnivå og omsetning per tur (figur 2.2).

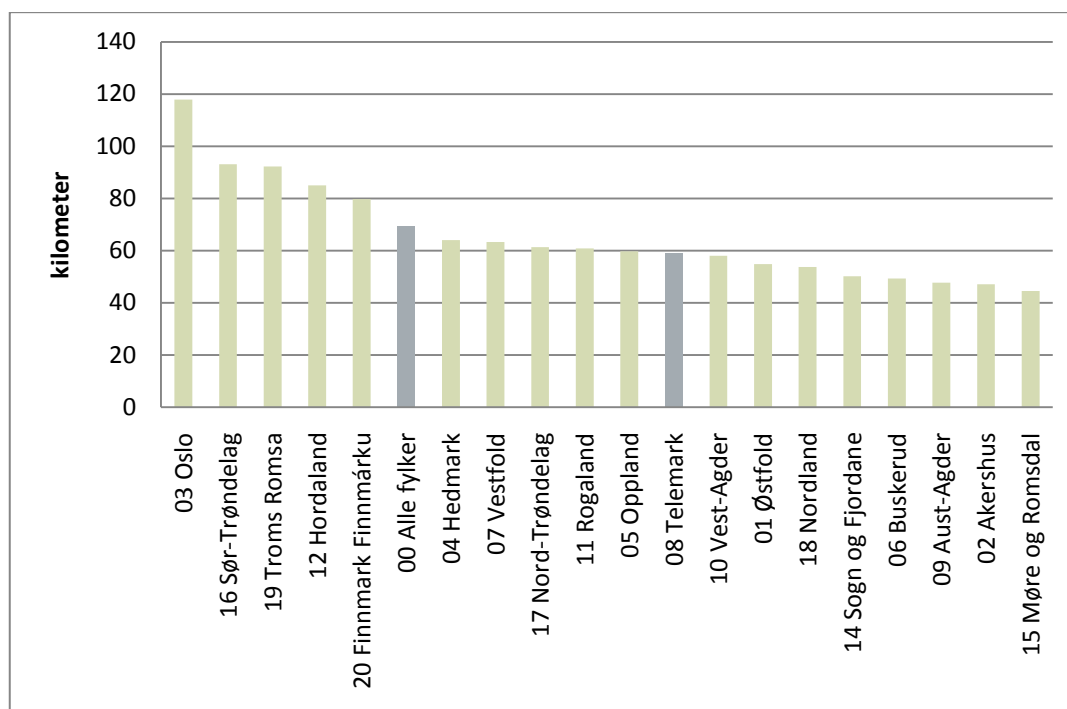


Figur 2.2. Omsetning per tur i kroner (SSB, 2011).



Figur 2.3. Omsetning per kilometer kjørt med passasjer, kroner, (SSB, 2011).

Figur 2.3 viser at prisnivået i Telemark ligger tett opptil, men noe under prisnivået for drosjetjenester i Norge sett under ett. Det er imidlertid verdt å merke seg at omsetningen per kilometer kjørt med passasjer er høye i de store byområdene, områder som også har fritak fra maksimalprisforskriften. Disse områdene, og da særlig Oslo trekker opp snittet for landet som helhet.



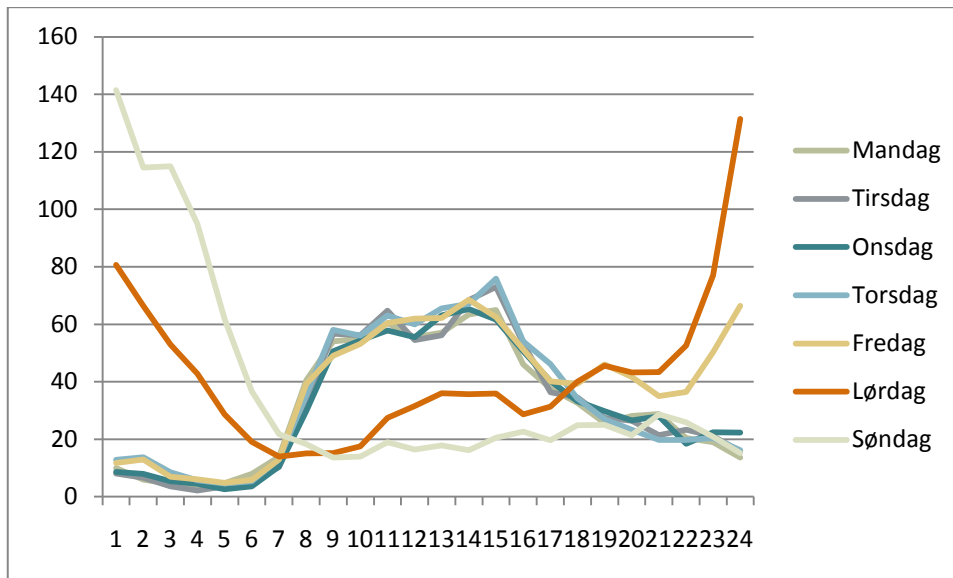
Figur 2.4 Kilometer kjørt med drosje per innbygger. (SSB, 2011).

Ser vi på antall kilometer kjørt per innbygger, ligger også Telemark jevnt med sammenlignbare fylker (figur 2.4). Mens fylker som Oslo, Sør-Trøndelag, Troms, Hordaland og Finnmark, trekker gjennomsnittslengden oppover.

2.6 Drosjemarkedet i Grenland

I kapittel 2.5 så vi på utviklingen i drosjenæringen i Telemark i forhold til utviklingen i landet og dagens status i Telemark. Her skal vi se nærmere på forhold for Grenland spesielt.

Fordelingen av turer gjennom døgnet viser hvordan aktivitetsnivået hos drosjene varierer gjennom uka.

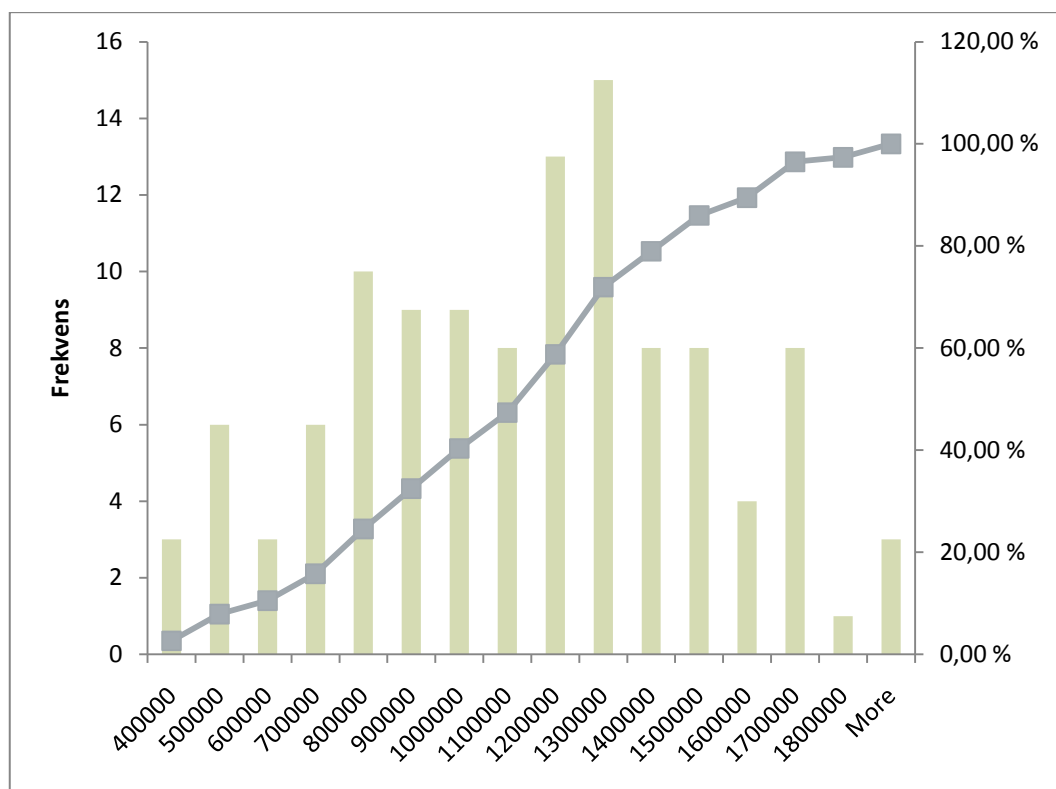


Figur 2.5 Antall turer gjennom uka (typisk uke) for drosjebiler i Grenland⁴.

Figur 2.5. viser at i ukedagene er drosjene i hovedsak aktive mellom klokka 07 og 17, med en klar trafikktopp mellom 08 og 16. Mellom klokka 17 og 07 er det lite aktivitet. Dette bildet snus i helgene, da natt mellom fredag og lørdag og i enda sterkere grad natt mellom lørdag og søndag, representerer trafikktoppene. Det er mellom kl 22 lørdag og 03 søndag det går flest turer per time. Denne figuren illustrerer altså at det er liten trafikk utover den perioden som dekkes av avtalekjøring og at spotmarkedene er av begrenset betydning, med unntak av natt til lørdag og natt til søndag. Utover disse periodene er det lite aktivitet i dette markedsegmentet.

For å se på driftsgrunnlaget for løyvene i Grenland er det viktig å se på inntjeningen per løyve. Dette er ikke en oversikt over inntektene til løyvehaverne, men omsetningen på bilene. Inntjeningen på bilene forteller oss noe om hvor intensivt bilene blir utnyttet og gir sammen med fordelingen av turer gjennom døgnet en god indikasjon på hvor mange løyver det er driftsgrunnlag for.

⁴ Data til denne figuren er utarbeidet med bakgrunn i datamateriale fra sentraler i Grenland og beskriver et snitt over utvalgte uker uten ferier eller spesielle høytrafikkperioder.



Figur 2.6 Frekvensfordeling inntjening per løyve, trukket utvalg⁵.

Søylene i figur 2.6 viser hvor mange løyver i utvalget som ligger i de ulike inntjeningsgruppene (venstre akse). Den gjennomgående streken viser kumulativ frekvens, slik at 50 prosent er medianverdien (høyre akse). Figuren er basert på et utvalg trukket fra alle sentralene, løyver med en årsomsetning på mindre enn 300 000 (norske kroner) i 2010 er utelatt. Trekkingen er gjort med bakgrunn i siste siffer i listeplasseringen, som igjen går ut i fra løyvenummeret. Dette utvalget er på 114 løyver. Søylene over 400 000 viser antall løyver i dette utvalget med inntjening mellom 300 000 og 400 000, 500 000 med mellom 400 000 og 500 000 osv. I dette utvalget er gjennomsnittsomsetningen på 1,09 millioner. Det vi kan lese fra denne figuren er at hoveddelen av løyvene i Grenland har en omsetning på mellom 0,7 og 1,5 mill. Det er relativt liten forskjell mellom sentralene. Det er noen biler som ligger over dette, men ikke mange. Det er derimot en betydelig andel av bilene som har en inntjening på under 700 000. Enkelte biler ligger til dels mye under. Det siste dreier seg ikke utelukkende om reserveløyver. Hovedbudskapet fra denne framstillingen er at det er et relativt stort spenn mellom de med lavest og de med høyest omsetning. En viktig forklaring på dette er antagelig at det er stor variasjon i til hvilken grad en benytter seg av sjåførere. Løyvene med lavest omsetning vil typisk bare sysselsette løyvehaver, mens de med høyest vil sysselsette to eller flere sjåførere i tillegg.

En sammenligning av figur 2.6 med situasjonen andre steder i landet viser at vanlig inntjening per løyve i Grenland ikke er avvikende, men at det er relativt få løyver som har høyere inntjening enn normalnivået og relativt mange som har noe

⁵ Tallmaterialet for denne figuren er et utvalg på 114 løyver fra alle sentralene trukket med bakgrunn i siste siffer i listeplasseringen, tallene er registrert årsomsetning i 2010. Totalt var det ca 125 løyver med årsomsetning på over 300 000 og ca 10 med omsetning under 300 000.

lavere. Sammen med figur 2.5 forteller figur 2.6 oss at det er et begrenset marked for kjøring gjennom hele døgnet i Grenland. Det er en del biler som antagelig kjører lite utenom trafikktoppene. Det er også et betydelig antall løyver som har lav inntjening. Dette vil i hovedsak være løyver som ikke sysselsetter mer enn en person. Bakgrunnen for dette kan variere fra løyvehavers ønske om bare å kjøre bilen selv og bare kjøre i trafikktoppene på ukedagene, til mangel på tilgang på sjåfører som er villige til å arbeide til den gitte etterspørselen utenom høytrafikk periodene. Vi kan altså gå ut fra at det er en betydelig reservekapasitet i området utenom trafikktoppene.

Vi har sett at det har vært en liten økning i antallet drosjeløyver i forhold til folketallet i Grenland, fra 1,25 drosjeløyver pr 1000 innbygger i 1997, til 1,29 i 2009 (j. tabell 2.1 og 2.2). Det er altså lite som indikerer at det er større markedspotensial for nye løyver nå enn det var i 1997. En endring i markedspotensialet må i tilfellet bygge på en endring i bruk av drosjer blant kundene. Imidlertid tyder både kjøremønsteret, dvs. fordelingen av turer over døgnet (j. figur 2.5) og inntjeningen pr løyve (j. figur 2.6) at det ikke er noen stort udekket behov for drosjer i distriktet.

2.7 Konkurransen på de ulike delmarkedene

I tillegg til å være delt mellom ulike delmarkeder lar drosjemarkedet seg også deles inn vertikalt etter organisasjonsnivå. På bilnivå er det aktørene, løyvehaveren, som er den økonomiske enheten, gjerne organisert som enkeltmannsforetak. Han eller hun kan i tillegg til å kjøre selv ha ansatte sjåfører. I yrkestransportloven er det et krav om at drosjekjøring skal være hovedverv for løyvehaveren, men ikke for eventuelle sjåfører.

Der det er grunnlag for å danne en sentral, skal løyvehaverne gjøre dette. Enten ved at de sammen oppretter en sentral, noe som tidligere har vært den klart dominerende organisasjonsformen, eller ved at de knytter seg til et sentralselskap med andre eiere enn, eller i tillegg, til løyvehaverne. Hvilke tjenester sentralen tilbyr varierer fra sentral til sentral. En viktig rolle er organisering av en skiftordning som fordeler kjøreplikten i området mellom de ulike løyvehaverne. Det er også vanlig at sentralene driver turformidling, regnskapstjenester og tjenester knyttet til taksametre.

Tabell 2.3 Oversikt over hvilke funksjoner de ulike aktørene utfører.

	Skien Taxi	TTT	Grenland Taxi	Bamble Taxi	Skien Maxitaxi
Turnus og vaktordning	x		x	x	
Private kontrakter på vegne av flere løyvehavere	x		x	x	
Regnskap		x	x		(x)
Call-senter	?	x	x	(x)	(x)
Turformidling	*	x	x	(x)	(x)
Offentlige kontrakter	x	x	x	x	x

* Skien Taxi er pr. i dag i ferd med å etablere et eget turbitilbud i virksomheten Skien Taxi Buss as.

Tabellen over viser at de ulike sentralene har ulik profil. Skien Taxi har satt bort mange av tjenestene som ofte assosieres med en drosjesentral til TTT. TTT, som er et sameie mellom ulike løyvehavere i hele fylket - ikke bare Grenland, utfører callsenterfunksjoner, turformidling og regnskap for flere av sentralene i Telemark, men i Grenland er det bare Skien taxi som benytter TTTs callsenterfunksjon og generelle fakturerings tjenester. Pasienttransporten er det imidlertid TTT som er kontraktspart for, med de andre sentralene som underleverandører. Grenland Taxi organiserer mye mer av sin aktivitet selv, og har støtte fra Oslo Taxi på enkelte av systemene. Bamble Taxi opererer på et enklere turformidlingssystem enn det de andre aktørene gjør, og organiserer dette selv. Når det gjelder organisasjonsform skiller Skien Maxitaxi seg klart ut. Dette er en turbiloperatør og virksomheten er organisert som et integrert selskap. Likevel har selskapet mange av de funksjonene som vanligvis er assosiert med en drosjesentral. Den viktige forskjellen er at Skien Maxitaxi ikke har drosjeløyver og ikke har kjøreplikt og pliktig døgnberedskap. De har dermed ikke behov for vaktordninger på samme måte som drosjesentralene har. I stedet har de skiftordninger som gjør at bilene stort sett bare er bemannet når det på forhånd er avtalt kjøring.

For å analysere konkurransesituasjonen mellom de ulike drosjesentralene er det nødvendig å se på hvilke delmarkeder de opererer i.

Tabell 2.4 Oversikt over drosjesentralenes aktivitet på ulike delmarkeder

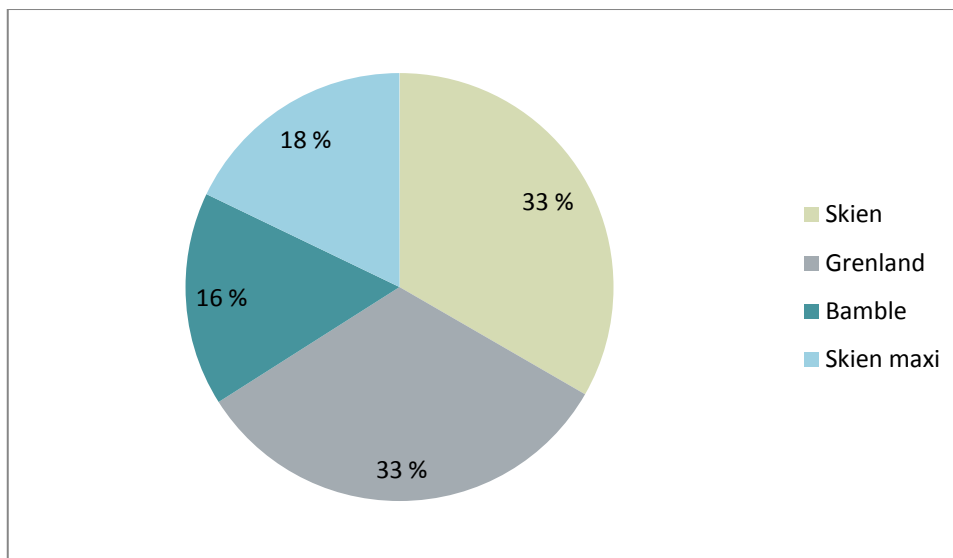
Delmarked	Skien taxi	TTT	Grenland Taxi	Bamble taxi	Skien Maxitaxi
Gatemarkedet	x	(x)	x	x	
Telefonbestilling	x	(x)	x	x	x
Private kontrakter	x		x	x	x
Skolekjøring	x		x	x	x
Pasienttransport	(x)	x	(x)		x
Bestillingstransport	(x)		x	x	(x)?

Det denne tabellen illustrerer er at det er at konkurransen og aktørene ikke er de samme i alle delmarkedene. På enkeltreisemarkedene er alle aktører aktive (Skien Maxitaxi bare gjennom bestilling), men TTT er kun aktiv som formidler, altså ved at de fungerer som telefonsentral for Skien Taxi. På det private kontraktmarkedet er alle aktive. Her blir det også rapportert om sterk konkurranse. På skolekjøring har alle unntatt TTT kontrakter, etter at Skien Maxitaxi fikk kontrakt på kjøring av skolebarn med ”storbil” i Skien og Porsgrunn. Her blir det i Grenland rapportert om fungerende konkurranse i grensegangen mellom de ulike sentralenes influensområder med liten bil, og konkurranse på storbilsegmentet. Pasienttransporten skiller seg fra de andre delmarkedene, ved at TTT er kontraktspart på vegne av alle drosjesentralene, slik at konkurransen på siste anbud ikke var innad i drosjenæringen, men mellom drosjeaktørene og turbilaktøren. Med bakgrunn i kravene om taksameter for denne kjøringen innledet Skien Maxitaxi ett begrenset samarbeid med Norgestaxi for disse tjenestene.

2.8 Styrkeforholdet mellom sentralene

Avhengig av hvem en spør vil en enten få beskrevet konkurransesituasjonen mellom drosjesentralene i Grenland som tre monopoler, eller at en har konkurranse. Begge framstillinger, og mange mellomposisjoner, kan forsvares. Ser en på enkeltreisemarkedene, har kundene små insentiver til å velge andre enn den nærmeste drosjen, eller, ved telefonbestillinger, den sentralen som kunden forventer har den nærmeste drosjen. Prisene er regulert gjennom maksimalprisforskriftene og det virker ikke å være en utbredt oppfatning at kvaliteten på tjenestene er vesensforskjellige mellom de tre sentralene. På denne måten vil framstillingen av markedet som tre lokale monopoler være relativt treffende. Det er da selskapenes dekningsgrad i ulike geografiske områder og kundenes kunnskap om dette som de monopoldannende mekanismene.

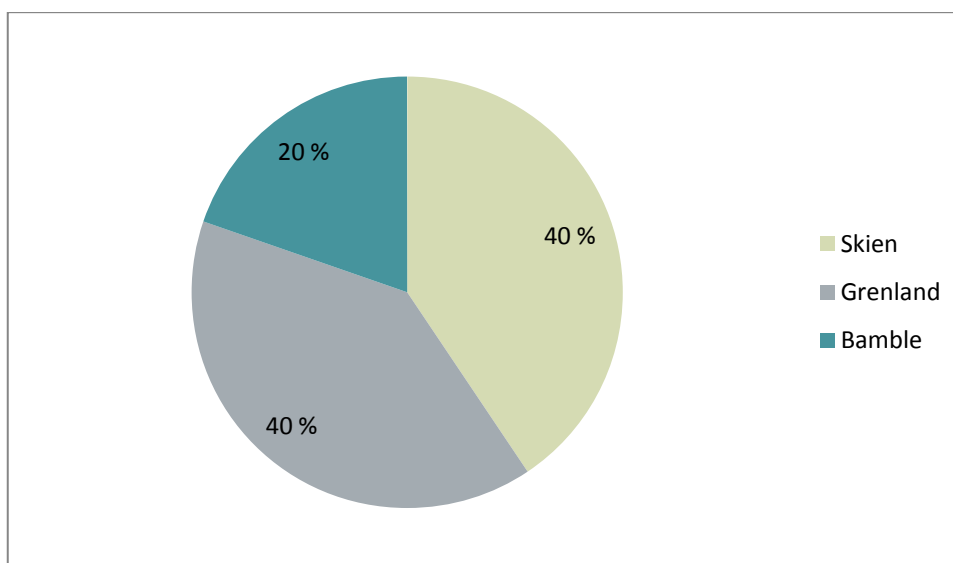
Når det gjelder bedriftsmarkedet blir det lagt vekt på at alle drosjesentralene og Skien Maxitaxi er aktuelle tilbydere. På denne typen delmarked blir prisen satt i markedet, ikke ut i fra maksimalprisforskriften og den aktuelle prisen avviker ofte betydelig fra maksimalforskriften. På dette markedet er Grenland i stor grad ett marked, med (minst) fire aktuelle aktører.



Figur 2.7. Aktørenes andel av samlet antall løyver i hele Grenland, (fylkeskommunens løyvetall).

Figur 2.7. viser at det ikke er noen enkeltaktør som er klart dominerende i bedriftsmarkedet. Styrkeforholdet mellom sentralene, målt i antall løyver, viser at det er godt grunnlag for en fungerende konkurranse, ingen enkeltaktør har tilgang på mer enn en tredel av samlet tilbud. Noe som bør gi, og i følge det datamaterialet som er gjort tilgjengelig for TØI, faktisk gir konkurranse på disse delmarkedene.

Tar vi ut Skien Maxitaxi, som opererer i Grenland, men med turbilløyver, får vi følgende fordeling.



Figur 2.8. Fordeling av løyver mellom sentralene i Grenland (fylkeskommunens løyvetall).

Figur 2.8 viser i hovedsak det samme som figur 2.7, men med grunnlag i drosjeløyver. Bildet som tegnes er det samme: Styrkeforholdet mellom sentralene er ikke i seg selv noe hinder for konkurranse i bedriftskontraktmarkedet.

Hvilken av figurene som er mest korrekt, avhenger av hvordan en definerer grensene for hva som er et drosjemarked. Det kan også argumenteres for at andre turbilaktører, i tillegg til Skien Maxitaxi, burde inn som reelle konkurrenter. I denne sammenheng bør det imidlertid også nevnes at Skien Taxi nå starter opp med et maxitaxi tilbud som bl.a. skal tilby tjenester i bedriftsmarkedet, slik at det er grunn til å forvente en noe større konkurranse på dette markedet.

Til tross for at tre forholdsvis jevnstore aktører opererer i Grenland er det ikke full konkurranse i markedet, særlig ikke i spotmarkedet. Som nevnt innledningsvis er ikke dette noen unik situasjon, men heller et karakteristika for næringen og er bl.a. resultat av kostnader forbundet med å drive sentralfunksjoner og geografiske forhold som er med på å bestemme tilstedeværelse i ulike områder. I tillegg bør man også huske at den sentralstrukturen man finner i Grenland i dag har røtter tilbake til før sammenslåingen av løyvedistriktene. Det kan derfor foreligge et "kulturelt etterslep" som er med på å begrense de ulike sentralenes kjøring internt i det som har vært andre sentralers løyvedistrikt. Representanter for næringen legger imidlertid alle vekt på at de ikke har noe imot å plukke opp passasjerer i tradisjonelt sett andres løyvedistrikt, men at dette først og fremst skjer når en bil er i området på vei hjem fra et oppdrag. Ved større arrangementer er det derimot vanlig at biler fra alle sentralene i Grenland stiller opp og kjørere lokalt. Dette blir gjerne definert som det å hjelpe hverandre med avviking av trafikk og ikke som konkurranse. Et annet element som kan virke konkurransedempende, og som også er knyttet til situasjonene Grenland spesielt, er situasjonen med aktører som gjennom eierskap hos mer enn en aktør har oversikt over konkurrentenes markedssituasjon og anbudstilbud og kan dermed en strategisk gunstig posisjon for å utarbeide godt tilpassede tilbud.

Det er imidlertid større grunn til å stille spørsmål om det er reell konkurranse i pasienttransportmarkedet, når TTT har mulighet til å fungere som kontraktspart på

vegne av de enkelte drosjesentralene. For Grenland har TTT villet opprettholde en form for konkurranse ved å be sentralene lokalisert her legg inn hvert sitt tilbud på den lokale pasienttransporten. Når man vurderer løsningen med et felles anbud organisert av TTT må man også huske at det er et spørsmål om de enkelte sentralene ville ha hatt kapasitet til å legge inn tilbud på kjøring for flere kommuner. Noe som vil være en forutsetning for reell konkurranse.

Når sykehuset valgte å bryte anbudet og å gå over til forhandlinger kan dette være en indikasjon på at konkurransesituasjonen ikke ble oppfattet å være tilfredsstillende og tilbudene for dyre. En slik forhandlingsløsning kan også ha gitt en rimeligere løsning enn det en ren anbudskonkurranse ville forventes å gi, gitt aktører og kapasitet som var etablert da anbudet ble lyst ut. Sykehusets (og VKTs) måte og organisere anbudene på vil være med på å bestemme på hvilken måte sentralene bør organisere seg for å kunne delta i anbudskonkurransene, og dermed hva slags konkurranse man kan forvente å finne i disse markedene.

3 Modell for framtidig løyvetildeling i Grenland

Aarhaug og Osland (2010a og b) inkluderer en gjennomgang av tidligere utførte utredninger i Norge. Modeller som i disse tidligere utredningene har blitt anbefalt som hjelpemiddel til behovsprøvinger blir beskrevet utfyllende der. Her vil vi derfor begrense oss til å gi en oversikt over modeller og en vurdering av disse i forhold til situasjonen i Grenland.

3.1 Alternative modeller som har blitt foreslått

De tre foregående utredningene som har blitt gjort som støtte til praktisk behovsprøving i Norge (Hordaland (2008), Econ (2009) og Aarhaug og Osland (2010a)) har alle presentert modeller som støtte til en handlingsregel ved fastsettelse av løyver i et distrikt. I motsetning til tilfellet for Grenland er alle disse utredningene gjennomført for områder som er fritatt fra maksimalprisforskriften. Konteksten modellene er utarbeidet for å håndtere er derfor noe ulik konteksten som gjelder i Grenland.

Et bakenforliggende problem i alle disse tidligere utredningene har vært at det fra reguleringsmyndighetenes side har vært en oppfatning av at summen av søknader om flere løyver fra drosjesentralene er større enn det som er forenlig med yrkestransportforskriftens § 45. Den teoretiske forventningen til dette er at ”oversøking” ikke vil være noe problem i områder der drosjesentralene opptrer som lokale monopolister, slik som tilfellet er, i alle fall på papiret, i Grenland. I slike tilfeller er den teoretiske forventningen motsatt, at drosjesentraler som lokale monopolister ønsker at det skal være færre drosjer enn det er grunnlag for. På denne måten kan hver enkelt løyvehaver tjene litt mer, på bekostning av passasjerene som vil oppleve noe lengre ventetid.

3.2 Forholdet mellom maksimalpris og behovsprøving

I tidligere studerte områder har sentralene konkurrert med hverandre på to helt ulike måter, den ene er om andeler av tilbudet, den andre om andelen av etterspørselen. Med andre ord konkurrerer drosjesentralene med hverandre både om tilgang til løyver (tilbud) og om tilgang til kunder (etterspørsel).

Når sentralene konkurrerer om løyvehavere, konkurrerer de om å få flest mulig å dele sine fellesutgifter på, og om å ha størst kapasitet. Det en sentral kan gjøre for å gjøre seg mer attraktiv er å tilby en lavere sentralavgift, tilby flere turer, tilby høyere pris per tur, eller tilby et alternativt driftskonsept. Tilbyr sentralen en lavere sentralavgift, betyr det at de faste kostnadene til løyvehaveren går ned. Tilbyr sentralen flere turer, for eksempel ved å ha avtaler i flere kontraktsmarkeder vil en forvente at inntektene for løyvehaveren blir høyere,

ventetiden mellom turene mindre, og forutsigbarheten blir også høyere. Dette kan kompensere for en høyere sentralavgift eller lavere priser per enhet. Det å tilby en høyere pris per tur er først og fremst en mulighet i områder som ikke har maksimalpris. I områder med maksimalpris vil prisen på enkeltreisemarkedene i praksis være gitt av maksimalprisen, selv om det er anledning til å gå ned fra denne, og på kontraktmarkedene av anbuds konkurranser. Når sentralen tilbyr en høyere turpris gir det mulighet til å øke inntektene uten at mengden kjøring øker tilsvarende. Fritak fra maksimalprisen gir også mulighet for i større grad å tilpasse prisene til betalingsvilligheten i ulike markedssegmenter. Alternative driftskonsept kan typisk gå ut på større grad av integrasjon mellom løyvehaverne, altså risikodeling, eller en større grad av frihet, gjerne kombinert med lavere sentralavgift.⁶

Konkurransen mellom sentralene om kunder kan gå på flere forhold, i stor grad avhengig av hvordan sammensetningen mellom de ulike delmarkedene er i det aktuelle området. I hovedsak virker det å være mest konkurranse på de ulike kontraktmarkedene, og da igjen særlig de kontraktene som krever liten ekstra kapasitet i form av biler eller annet utstyr. For kontrakter som krever en stor andel av de tilgjengelige bilene, som skoletransport eller annen transport som i hovedsak finner sted i rushtiden, er det langt mindre konkurranse. På disse tidene er det generelt få biler tilgjengelig, og det er også slik at drosjesentralene ofte i stor grad har låst opp bilene sine i kontrakter på disse tidspunktene. På andre tider av døgnet er det langt mer ledig kapasitet. Her vil drosjesentralene kunne sende ut biler som ellers ville stått stille. Dette kan oppfattes som ”ekstra inntekter” og disse er det betydelig lettere å få konkurranse om.

Når behovsprøvingen tar utgangspunkt i at antallet løyver skal være forenlig med kravet til hovederverv i yrkestransportforskriften betyr det at løyvemyndigheten skal tildele et antall løyver som gir tilstrekkelig inntjening til at den enkelte løyvehaver kan ha drosjevirkosomhet som hovederverv. Hvor stort dette beløpet er, er i stor grad avhengig av hva som er alternativene i det aktuelle området og en skjønnsvurdering fra fylkeskommunens side. Her varierer praksisen stort mellom fylkeskommunene. En tilnærming som flere fylkeskommuner i praksis har lagt seg på, er å lyse ut løyvene som blir levert inn og hvis det over tid ikke viser seg å være kvalifiserte søkere, trekke løyvet tilbake. I praksis betyr dette at når et løyve først har blitt delt ut i et område, blir det ikke trukket inn igjen, selv om inntjeningsgrunnlaget reduseres. Der er altså ikke slik at antall løyver blir redusert som følge av en behovsprøving, men det kan bli redusert enten ved naturlig avgang, eller sviktende økonomi hos den enkelte løyvehaver.

En gjennomgående trend er at tilgangen på alternativt arbeid påvirker søkningen til ledige drosjeløyver. Det har flere steder blitt pekt på at drosjeyrket er noe en kan falle tilbake på i mindre gode tider (Osland mfl. 2010).

⁶ Forhold til sentralstruktur blir diskutert mer utdypende i kapittel 4.

I områder med maksimalpris vil samlet inntjening i området i større grad enn det vil være i områder uten maksimalpris være relatert til antall turer som blir kjørt, gitt at fordelingen mellom ulike typer turer og hvordan den typiske turen ser ut er konstant, og hvordan konkurransen er på kontraktmarkedet. Antall turer som blir kjørt vil i stor grad være avhengig av gitte lokale forhold, som i liten grad kan påvirkes av sentralene. Konkurransen mellom sentralene vil derimot i stor grad påvirke situasjonen i kontraktmarkedet. Det gjelder både hvem som kjører turene på kontraktmarkedet og dermed fordelingen av omsetningen mellom de ulike løyvene, og til hvilken pris og gjennom dette samlet inntjening.

Hvis maksimalprisforskriften tas bort, kan dette føre til at inntjeningsgrunnlaget i området øker. Dette betyr at et fritak fra maksimalprisforskriften kan gi grunnlag for flere løyver, med samme inntjeningskriterium for behovsprøving. Inntektsgrunnlaget opprettholdes da ved at man benytter muligheten som fritak fra maksimalpris gir og øker inntjeningen per tur ved å sette opp prisene på markedssegmenter med høy betalingsvillighet. I praksis vil dette være enkeltreisemarkedene.

Når en skal lage en modell som støtte for en behovsprøving er det altså ikke slik at en modell utformet for et område med maksimalpris uten videre kan overføres til et område uten maksimalpris. Samlet inntjening vil antagelig være ulik i disse markedssituasjonene og dermed vil grunnlaget for antall løyver være ulikt.

En overgang mellom en situasjon med maksimalpris og monopol til en situasjon med konkurranse og fritak fra maksimalpris, vil vi derfor forvente blir fulgt av en økning i etterspørselen etter løyver. For publikum vil konsekvensen av en slik overgang være at antall tilgjengelige biler øker (hvis etterspørselen etter nye løyver blir fulgt av nytildelinger), og at prisen øker i de markedssegmenter hvor betalingsviljen er høyere enn maksimalprisen.

At antall tilgjengelige drosjer totalt sett øker, trenger derimot ikke være det samme som at antall drosjer tilgjengelig gjennom den enkelte sentralen øker. Hvor lang ventetiden er, vil både være avhengig av hvor mange drosjer det er totalt, og hvor stor avstanden er til den nærmeste drosjen tilknyttet den sentralen en ringer. Altså trenger ikke flere drosjer totalt i området bety at det er kortere ventetid mellom opprigning og henting, men at det er flere sentraler som tilbyr biler i samme område.

3.3 Maksimalpris

Maksimalprisen blir satt av Konkurransetilsynet og gjelder i dag kun på enkeltreisemarkedene. På anbudskontrakter gjelder den ikke. Det vil altså si at en stor del av markedet i Grenland ikke er underlagt maksimalprisforskriften. I dag er det stor variasjon i prisene på de markedssegmentene som ikke er prisregulert og prisene varierer fra langt over maksimalpris, til et godt stykke under. Selv om maksimalprisen ikke gjelder for et delmarked innebærer ikke dette at maksimalprisen ikke påvirker prisnivået i delmarkedet (Osland m.fl. 2010). Maksimalprisen vil ofte påvirke prisene indirekte i delmarkeder utenfor sitt virkeområde ved å fungere som en referanse ved prissetting i kontraktmarkedet. Oppdrag kan for eksempel være priset ut fra maksimalprisforskriften minus en fast rabatt. Det finnes eksempler på slike løsninger i Grenland der kjøring for eksempel kan være avtalt til en pris angitt som en prosent av maksimalprisen.

Utviklingen i maksimalprisen har i følge Norges Taxiforbund, ikke holdt tritt med utviklingen i kostnadene som drosjene står overfor. Dette viser de blant annet gjennom å sammenligne maksimalprisutviklingsindeksen med kostnadsindeksen for tunge kjøretøy⁷. Det blir videre pekt på at denne utviklingen over tid har ført til at det har bygget seg opp et ”gap” i prisutviklingen. Fra Taxiforbundet blir det også pekt på at kostnadsutviklingen drosjenæringen står overfor er en viktigere forklaring for prisutviklingen i konkurranseutsatte områder, en prisdannelse i markedet.

Uavhengig av årsak, virker det som at en vanlig konsekvens av oppheving av maksimalprisforskriften er at prisene i større grad blir differensierte mellom ulike delmarkeder. Typisk blir prisene på enkeltreisemarkedene økt til de tider hvor det er vanskelig å stille med sjåfører. Hvordan prisutviklingen vil være på kontraktmarkedet er mindre klart, og antagelig svært avhengig av hva som var før-situasjonen og til en viss grad også anbudenes utforming. Det kan imidlertid stilles spørsmål til om tilgangen på sjåfører best kan forklares av forhold utenfor drosjemarkedet, snarere enn forhold i markedet. Altså at et stramt arbeidsmarked gjør at drosjesjåføryrket ikke fremstår som attraktivt i lys av alternativene, fordi alternativene er bedre. Ikke fordi prisen per tur er for lav.

3.4 Modell for tildeling av nye drosjeløyver

På vegne av Buskerud fylkeskommune utarbeidet TØI en modell for tildeling av drosjeløyver (Aarhaug og Osland, 2010a). Denne modellen er utviklet for å gi fylkeskommunen et styringsverktøy ved siden av tilbakemeldinger fra drosjenæringen. Målet er altså, ved hjelp av observerbare parametere, gi en beskrivelse av utviklingen av drosjemarkedet. På dette grunnlaget kan en ta en politisk beslutning på hvilket nivå tilbudet skal ligge, deretter vil modellen kunne bidra med en beskrivelse av utviklingstrendene i markedet, og fungere som et hjelpemiddel ved framtidig løyvetildeling. Modellen TØI kom fram til, og som senere har blitt vedtatt praktisert for nedre Buskerud, mener vi i hovedtrekk er overførbart til situasjonen i Grenland, men under noen forutsetninger.

Modellen består av tre parametre, to fremoverskuende og en tilbakeskuende. De fremoverskuende er utviklingen i privat konsum, slik det blir anslått av Finansdepartementet og utviklingen i befolkning, slik den blir framskrevet av SSB. Den tilbakeskuende variabelen er endringen i antall turer drosjenæringen faktisk kjørte i foregående år. Dette gir en modell som både ser på forhold i samfunnet som antas påvirke etterspørselen etter drosjetjenester og som korrigerer, eller justerer, effekten av denne utviklingen i forhold til den faktiske endringen i etterspørselen etter drosjetjenester i det foregående. Et viktig poeng i forhold til bruk av en modell for beregning av behovet for drosjeløyver, er at den ikke gir et absolutt svar på hvor mange løyver det er behov for i et gitt område, men heller gir grunnlag for å anslå et handlingsrom. På hvilken måte man så ønsker å utforme løyvepolitikken er avhengig av en avveining mellom ulike aktørers interesser. En kan velge et relativt lavt antall løyver, kombinert med høy inntjening på disse løyvene, eller et større antall løyver og en noe lavere inntjening per løyve. I perioder med normal trafikk, vil begge disse løsningene

⁷ Berthelsen, Jørn 2010. Foredrag på Kollektivtransportforums arbeidsseminar 6. desember 2011.

kunne gi samme tilbud til kundene, men i høytrafikkperiodene vil en løsning med færre løyver føre til lengre ventetid for den enkelte passasjer. Altså dreier det seg om i hvilken grad en ønsker å tilgodese tilbyderne av drosjetjenester og i hvilken grad en ønsker å tilgodese de som etterspør drosjetjenester i perioder med høy etterspørsel.

Modellen TØI utarbeidet for Buskerud tar høyde for ulike preferanser for fordeling mellom de etablerte i drosjenæringen og andre, ved å justere startpunktet som danner utgangspunkt for videre beregning av antall løyver. Et lavere startpunkt er da assosiert med en høyere inntjening per løyve.

Erfaring tilsier også at det er mer hensiktsmessig med en enkel modell, med mulighet for skjønnsvurderinger, enn mer kompliserte modeller som forsøker å besvare flere usikre hendelser endogent. TØIs modell er derfor utformet som en trendlinje, gitt av modellen og startpunktet, og et handlingsrom. Dette handlingsrommet kan enten defineres ut i fra en vurdering av størrelsen på det samlede drosjemarkedet og hva en mener er grensene for en rimelig inntjening, gitt retningslinjene i yrkestransportforskriften, eller en skjønnsmessig vurdering. I Buskeruds tilfelle ble det siste valgt.

Et viktig moment som må inkluderes er at viktige endringer, både i og utenfor drosjemarkedet, må følges av en vurdering av om dette medfører endringer i inntjeningsgrunnlaget utover det som blir fanget av modellen. Slike endringer kan være en overgang fra maksimalpris til fritak fra maksimalprisen, opprettelsen av en ny drosjesentral eller en endring i jernbanetilbudet, flyplasstruktur el.l.

4 Sentralstruktur

Drosjesentraler er ikke en fast størrelse, men representerer ulike forretningsideer. En drosjesentral kan være en enkelt løyvehaver 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 reguleringen⁸.

4.1 Teori på overordnet nivå

Cooper, m.fl. (2010) har i 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 dermed ulik fordeling av risiko mellom sentral og løyvehaver. Eksempelvis vil et integrert selskap, her forstått som et selskap hvor drosjeløyvene blir drevet i fellesskap, plassere den daglige inntektsrisikoen hos selskapet, ikke hos løyvehaveren. Sentraler som baserer seg på en fast sentralavgift vil derimot plassere denne risikoen hos løyvehaveren.

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

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 løyvehaverne betaler til sentralene. En sentral kan dermed bli mer attraktiv for løyvehaverne blant annet ved å tilby en lavere sentralavgift, ved å tilby flere turer (og dermed bedre utnyttelse av løyvehaverens ressurser) eller ved å tilby en høyere inntjening per tur.

Kostnadsstrukturen for en drosjesentral består som regel av relativt store faste kostnader som i liten grad er avhengige av hvor mange løyver som er tilknyttet sentralen og av relativt små kostnader for den enkelte turformidling. Dette fører til at en kan forvente at store sentraler har lavere tilknytningsavgift enn mindre sentraler. Samtidig er det ikke opplagt at det å være stor gir fordeler i alle delmarkeder. For eksempel gir størrelse langt færre fordeler på gatemarkedet enn på telefonmarkedet, hvor tetthetseffekter er viktigere (Arnott, 1996). På kontraktmarkedet er det stor variasjon i hvilke selskaper som har fordeler, og hvordan kontraktene blir utformet kan være langt viktigere enn størrelsen på drosjesentralen.

⁸ Elementer fra denne gjennomgangen er inkludert som forklaring i foregående kapiteler. Her er dette inkludert for at kapittel 4 skal kunne leses separat.

4.2 Norske forhold

I Norge er organiseringen av drosjesentralene en viktig faktor i organiseringen av drosjenæringen. Dette er særlig viktig for konkurransen på kontraktmarkedet. Løyvemyndigheten har det overordnede ansvaret for hvor mange løyver det er ”behov for” innenfor det enkelte stasjoneringsområde. Dette betyr at løyvemyndighetene, ved hjelp av de virkemidlene de finner hensiktsmessig, skal fastsette et antall løyver som er en avveining mellom publikums ønske om 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 langt vanskeligere i en situasjon med konkurranse.

Problemet er altså at i en konkurransesituasjon vil hver sentral ønske å opprettholde sitt løyvetall, eller øke det, for å kunne delta i flere eller mer attraktive delmarkeder (kontraktmarkedet 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 kontraktmarkedet. 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, forsøke 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 anbud. Altså er det en konflikt mellom antallet løyver som blir ønsket av sentralene og antallet løyver løyvemyndigheten ønsker å dele ut, vurdert 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 konkurranse enn i den teoretiske idealsituasjon skissert i forrige avsnitt. Den største aktøren vil hele tiden ha betydelige fordeler, fordi det er flere løyver å dele felleskostnader på, slik at disse blir mindre per løyve. Det er også skalaforedeler når det gjelder muligheten til å kunne bruke ressurser på anbud og i forhold til tetthet (og dermed tilgjengelighet). Andre forhold likt vil det være det sikreste valget for en kunde i telefonmarkedet å ringe den største sentralen, fordi sentralen med flest biler i området er den som kan forventes å kunne stille en drosje til rådighet raskest. I anbudskonkurranser vil den største sentralen både ha flest biler å dele kjøringen på, og flere å dele de administrative kostnadene knyttet til slike anbud på, og det vil være mindre risiko for dem å påta seg det ekstraordinære arbeidet det er å levere tilbud til anbudskonkurranser.

I tillegg til å konkurrere med hverandre om kunder, konkurrerer sentralene som nevnt 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 forventes kunne tilby flere tjenester billigere enn mindre sentraler, med bakgrunn i skalafordeler. 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. Dagens situasjon i Grenland tyder ikke på at dette kommer til å være nødvendig med det første.

4.3 Sentralstrukturen i Grenland

Sentralene i Grenland har en organisasjonsstruktur som ikke er umiddelbart tilgjengelig. På operativt nivå er det tre drosjesentraler som dominerer (Skien Taxi, Grenland Taxi og Bamble Taxi). I tillegg er det en større turbilaktør (Skien Maxitaxi). Alle disse aktørene er relativt små i forhold til de faste kostnadene som er forbundet med tilgang på alle tjenester som kreves for å delta i alle de ulike delmarkedene. Dette er antagelig bakgrunnen for at sentralene i ulik grad har knyttet seg om mot andre aktører for støtte til trafikkstyring, datakontroll, fakturering osv. (jf. kap 2).

Ser vi på Telemark fylke som en helhet, og ikke bare på Grenland, er den klart største aktøren TTT. TTT er et selskap eid av løyvehavere i Telemark fylke og tilbyr mange sentraltjenester som bopelsløyvehavere eller sentraler kan kjøpe. TTT er altså ikke en sentral, men en tilbyder av sentraltjenester. Disse tjenestene dreier seg om alt fra administrasjon og fakturering til ekstra kjøretøyskapasitet. TTT driver ett call-senter som formidler turer i mye av Telemark. I Grenland er det bare Skien taxi som benytter seg av denne tjenesten. I tillegg har TTT gjennom undertransportøravtaler med alle drosjesentralene i Telemark vunnet konkurransen om pasienttransport i det meste av fylket. Unntaket er transport i skien-porsgrunnsområdet med storbil, som Skien Maxitaxi har kontrakt på. For skoletransporten var denne konkurransen annerledes. Da var det de enkelte sentralene som la inn tilbud direkte, ikke gjennom TTT.

I forhold til de faste kostnadene er altså dagens sentraler i Grenland små hver for seg. Dette har de kompensert for ved i varierende grad å kjøpe tjenester eksternt, altså ved å dele kostnadene med løyvehavere som er lokalisert andre steder enn i Grenland. I Grenland finner vi altså tre ulike modeller for drift av drosjesentraler og vi finner tre ulike hovedsamarbeidspartnere. Dette indikerer at forholdene vi finner i området ligger godt til rette for konkurranse mellom de tre sentralene. Det er usikkert om det er nok driftsgrunnlag for den betydelige økning i antallet løyver, som vil være nødvendig for å opprette en ny, konkurransedyktig sentral i området. Med andre ord virker koblingene mellom sentralene, snarere enn antall sentraler å være noe som bør prioriteres i videre arbeid, hvis målet er bedre konkurranseforhold.

5 Alternativer for videre handling

Oppdraget fra Telemarkfylkeskommune inkluderer å vurdere behovet for nye løyver og alternativer for etablering av en ny sentral. For å tydeliggjøre skillet mellom politiske valg og faglige vurderinger, presenterer vi her en kort versjon av hvilke valgalternativer vi oppfatter at fylkeskommunen står overfor og hva som er forventede konsekvenser av de ulike valgalternativene. Vårt utgangspunkt for denne diskusjonen er både teoretisk og konkret empirisk der vi har nok informasjon til å kunne være det. Deler av gjennomgangen er parallell med tilsvarende gjennomgang i Aarhaug og Osland (2010a).

5.1 Antall løyver

Slik vi oppfatter situasjonen i Grenland står fylkeskommunen overfor følgende handlingsalternativer:

- 1) Fortsette dagens praksis
- 2) Foreta en engangsjustering av løyvetallet for så å fortsette dagens praksis
- 3) La dagens løyvetall stå fast og følge en modell for *framtidig* tildeling av drosjeløyver
- 4) Foreta en engangsjustering av antall drosjeløyver og følge en modell for *framtidig* tildeling av drosjeløyver

Her følger en punktvis gjennomgang av disse alternativene, med bakgrunn i situasjonen i Grenland.

Dagens praksis for tildeling av løyver i Grenland

Med bakgrunn i intervjuene virker initiativet for tildeling av løyver i stor grad å være overlatt til drosjenæringen selv. Det virker også som det er en automatikk i at når løyver blir levert inn, blir de også utlyst. Utover dette er nytlysninger avhengig av initiativ fra næringen. Tilsvarende virker også tildelingen av turvognløyver å være noe treg. Dette kan være en medvirkende årsak til at det per i dag opererer en del turvogner i Telemark fylke som har fått tildelt løyver i andre fylker.

Alternativ 1: Fortsette dagens praksis

Dagens antall løyver er, hvis en ser Grenland under ett, på nivå med hva som er vanlig i Norge relativt til antall innbyggere. Prisenivået virker også å være på linje med snittet i landet.

En videreføring av dagens praksis, hvor løyvetallet i hovedsak ikke endres med mindre sentralene uttrykker et ønske om det, bidrar til en sementering av dagens drosjemarked. Konkurransen vil antagelig fortsette på nivå som i dag, på de fleste delmarkedene. Antagelig vil en konsekvens være at flere turbiloperatører kommer inn i deler av markedet.

Alternativ 2: Foreta en engangsjustering av løyvetallet for så å fortsette dagens praksis

Etter en vurdering av drosjemarkedet i Grenland, virker det lite aktuelt å redusere antall løyver, så en eventuell engangsjustering vil være en oppjustering av antallet og kan eventuelt sees i sammenheng med etablering av en ny sentral.

En ny sentral vil skape en helt annen dynamikk i etterspørselen etter løyver. En ny sentral vil være direkte i konkurranse med minst en av de eksisterende sentralene også i enkeltreisemarkedene. Dette vil antagelig føre til at det blir søkt om opprettelse av nye løyver, på samme måte som en har opplevd i enkelte områder med fritak fra maksimalprisforskriften.

Prisutviklingen i kontraktmarkedet vil antagelig bli noe lavere enn i dagens situasjon, fordi kapasiteten til tilbyderne øker og kapasitetsproblemer i perioder med høy etterspørsel ikke på samme måte som i dag kan gi mulighet for å presse prisene opp for enkelte kontrakter. For enkeltreisemarkedene vil tilgjengeligheten øke noe, mens prisutviklingen vil være avhengig av om man viderefører maksimalprisene. For løyvehaverne og sjåførene vil en engangsoppjustering i antallet løyver føre til lavere omsetning per løyve og dermed antagelig lavere inntekt.

Alternativ 3: La dagens løyvetall stå og følge en modell for framtidig tildeling av drosjeløyver

Som under alternativ 1 er det ikke absolutt påkrevet å endre antall løyver. Det å følge en modell for framtidig tildeling av løyver, som for eksempel TØIs modell, vil gi fylkeskommunen en indikator på utviklingen i drosjemarkedet som et tillegg til beskrivelser fra næringa selv. Forventede konsekvenser av bruk av en slik modell i Grenland er at utviklingen i tilbudet i større grad vil være direkte koblet til utviklingen i etterspørselen. Det vil gi en forholdsvis forutsigbar situasjon for sentralene og løyvehaverne når det gjelder det framtidige nivået på antall løyver. Prisutviklingen på enkeltreisemarkedet vil i hovedsak være avhengig av hvorvidt det opereres med maksimalpris, mens prisutviklingen i kontraktmarkedet kan, over tid, forventes å gå noe ned ved at tilbudet øker, når etterspørselen øker. Altså begrenses framtidig mulighet for monopolprising noe. Hovedeffekten for løyvehaverne og sjåførene er større forutsigbarhet. Når drosjebestanden i større grad følger utviklingen i drosjeetterspørselen, vil driftsrammene i hovedsak være forutsigbare. En modell minsker risikoen for ”overraskende” nyetableringer.

Alternativ 4: Foreta en engangsjustering av antall drosjeløyver og videre å tildele løyver etter en modell

Som i alternativ 2) vil en engangsjustering i antallet løyver innebære en omfordeling av ressurser mellom de som tilbyr og de som etterspør drosjetjenester. Utviklingen over tid vil være tilsvarende alternativ 3), men nivået på gjennomsnittsomsetningen hos den enkelte løyvehaver vil være avhengig av størrelsen på engangsjusteringen.

5.2 Drosjesentral

I hovedsak har fylkeskommunen to alternativer til handling i forhold til søknadene om å opprette en ny drosjesentral. Enten godkjenne en søknad og opprette en ny sentral, eller la være. Konsekvensene av svaret er ikke bare avhengig av om man sier ja eller nei til en ny sentral, men også hvordan man velger å la etableringen foregå.

Slik den geografiske spredningen og styrkeforholdene mellom sentralene er i Grenland i dag, er det i hovedsak på det private kontraktmarkedet at det er sterk konkurranse. Det er mindre grad av konkurranse mellom sentralene på de offentlige kontraktmarkedene. På enkeltreisemarkedene er det også relativt lite konkurranse mellom sentralene. Det virker som om hver sentral har sin kundekrets, hovedsakelig med bakgrunn i geografisk lokalisering. Disse markedene utgjør imidlertid en relativt liten del av samlet omsetning. Det er ikke nødvendig å være en stor aktør for å gi tilbud til de store offentlige kontraktene i Grenland. Samtidig blir det pekt på at det er enklere for utlyser å forholde seg til en stor, snarere enn flere små aktører. Det har også blitt pekt på at det har kommet inn få tilbud på enkelte anbudsutlysninger. Blant annet førte en slik situasjon til at Sykehuset Telemark valgte å avbryte sin siste konkurranse og innledet forhandlinger i stedet.

Under følger en kort gjennomgang av noen av de handlingsalternativene fylkeskommunen står overfor, og antatte konsekvenser av disse.

Alternativ 1: Beholde dagens sentralstruktur (ikke åpne for nyetableringer)

Både de store kjøperne av drosjetjenester og drosjesentralene selv peker på at det per i dag antagelig ikke er liv laget for en ny større sentral, fordi det ikke kommer til å være store kontrakter ute på anbudsmarkedet før om ett og et halvt år. Det er deres oppfatning at drift av en drosjesentral i Grenland krever minst en slik kontrakt for at økonomien skal være tilfredsstillende. Dette støttes av at samlet omsetning per løyve er moderat, samtidig som det virker å være forholdsmessig lite aktivitet på enkeltreisemarkedene.

Hvis en velger å beholde dagens sentralstruktur, er det flere forhold som peker mot at det kommer til å være konkurranse mellom de eksisterende sentralene, i alle fall om kjøring i de sentrale delene av området. Spørsmålet er i hvilken grad det kommer til å være konkurranse på de ulike kontraktmarkedene. Svaret på dette spørsmålet vil avhenge av flere forhold, blant annet i hvilken grad de ulike sentralene legger inn bud på kjøring i nabokommunene og utformingen av konkurransegrunnlagene. På disse områdene ser det ut til å ha vært en utvikling i retning av mer konkurranse, den senere tiden. Styrkeforholdet mellom sentralene i dag (målt i antall løyver) tyder også på at dagens sentraler alle har noe ledig kapasitet og at ingen har en klart dominerende markedsposisjon.

Alternativ 2: Åpne for én ny sentral

Konsekvensene av å åpne for en ny sentral vil i stor grad avhenge av hvilken profil den nye sentralen har, og hvordan opprettelsen skjer. Videre ligger en antagelse om at det åpnes opp for at løyvehavere har mulighet til overgang mellom sentralene etter et sett med fylkeskommunalt gitte retningslinjer.

Alternativene er i hovedsak 1) om sentralen skal (eller ikke skal) tildeles nye løyver ved oppstart og 2) om sentralen skal (eller ikke skal) basere seg på å utføre sentraltjenestene selv, men kunne være knyttet opp mot et moderselskap som utfører disse eller eventuelt kjøper tjenester av eksisterende aktører i Grenland. Disse ulike alternativene vil ikke påvirke konkurransen helt likt.

Alternativ 2a: Ny sentral, uten nye løyver

Å opprette en ny sentral innenfor dagens samlede løyvetall er en mulighet. Det krever at den nye sentralen oppnår et tilstrekkelig antall løyver gjennom overgang fra andre sentraler. Dette vil da si at man får en ny aktør til inn i markedet, uten at omsetningen per løyve faller.

Fordelen med en slik løsning er at den øker antallet aktører på sentralnivå uten å påvirke inntjeningen på løyvene direkte. Ulempen med en slik løsning, er at det krever en del løyvehavere for å drifte en sentral på en økonomisk forsvarlig måte. Om den nye sentralen må kjøpe store deler av sentraltjenestene (som call-senter, taksameter vedlikehold, fakturering osv) fra aktører som allerede er etablert i området, bidrar den nye sentralen i liten grad til økt konkurranse. Som vist i kapittel 4 er det også slik at det er klare lokalitets- eller tetthetsfordeler for taxitjenester, særlig der de i hovedsak er basert på telefonbestillinger. Denne mekanismen virker å være tilstede i Grenland. En konsekvens av dette er at tilbudet til publikum blir bedre med færre store aktører enn med flere små, rett og slett fordi det er større sannsynlighet for at en drosje tilhørende den sentralen en ringer, er i nærheten desto flere drosjer den sentralen har. Med andre ord sier teorien at tilbudet til publikum blir dårligere med et gitt antall løyver hvis de fordeles på flere sentraler (jf Arnott, 1996). Men det er også andre forhold som gjør seg gjeldende.

I et marked der prisen settes i markedet vil en normalt anta at et større antall aktører vil resultere i lavere priser. Her er det imidlertid også en del forhold som skiller drosjemarkedet fra andre markeder, særlig for enkeltreisemarkedene som blir bestilt på gata/ holdeplassen og hvor det der og da er dårlig tilgang på informasjon om andre aktuelle tjenestetilbydere.

Oppsummert betyr dette at etableringen av en ny sentral innenfor dagens løyvetall vil øke konkurransen på de delene av kontraktmarkedet hvor den nye sentralen har kapasitet til å delta. Dette vil antagelig presse prisene på kontraktmarkedet noe ned. For enkeltreisemarkedene vil tilgjengeligheten for drosjene bli uforandret eller dårligere. Prisutviklingen vil (antatt fritak fra maksimalprisforskriften) være avhengig av flere forhold. Hovedtendensen som er observert fra andre områder med fritak fra maksimalprisforskriftene er at prisene blir mer differensierte mellom ulike markedssegmenter det vil si at prisnivået blir uforandret eller stiger. Uten fritak fra maksimalprisforskriften vil ikke prisnivået endres betydelig, med mulig unntak av lavere priser på deler av kontraktmarkedet som følge av flere aktører. Maksimalprisen diskuteres nærmere i kapittel 5.3.

Alternativ 2b: Ny sentral, nye løyver, ”eksterne sentraltjenester”

En vanlig måte å opprette en ny sentral på, er å tildele nye løyver som forplikter tilknytning til den nyopprettede sentralen i en gitt tidsperiode, for deretter å muliggjøre overgang mellom sentralene.

Hovedfordelen med en slik løsning er at den nye sentralen får en bestemt størrelse fra oppstart. Den vil ikke være avhengig av en usikker oppstartsperiode, hvor antallet løyver tilknyttet sentralen ligger under det antallet som er nødvendig for å dele kostnadene på en effektiv måte. Ulempen med en slik løsning er at det ikke kan forventes at etterspørselen etter drosjetjenester samlet vokser like mye som antall løyver vokser. Det betyr igjen at flere løyvehavere må dele et gitt inntjeningsgrunnlag. Altså vil en forvente at de aktørene som allerede er etablert i markedet hver for seg vil få litt lavere omsetning for hvert nytt løyve som kommer inn. Spørsmålet om hvor mange løyver den nye sentralen skal få tildelt vil derfor være en avveining av hvor mye en er villig til å senke dagens løyvehaveres inntjening, mot hvor mange løyvehavere det er nødvendig å ha for å operere en ny sentral.

For kontraktmarkedene vil en slik løsning entydig føre til bedre konkurranse. For enkeltreisemarkedene vil det bli bedre tilgjengelighet, men (antatt fritak fra maksimalprisforskriften) en forventning om høyere pris. For eksisterende løyvehavere vil dette gi en lavere inntjening for samme arbeidstid. For sjåførene vil dette innebære en mulighet til å få eget løyve, men også mindre inntjening per time i bilen.

Alternativ 2c: Ny sentral, nye løyver ”interne sentraltjenester”

Hovedforskjellen mellom dette alternativet og alternativet over er at i alternativet over vil kostnadene med å drive sentralen kunne deles på løyvehavere både innenfor og utenfor området. I dette alternativet vil kostnadene måtte fordeles utelukkende på løyver i området, altså vil sentralen enten måtte tilby billigere løsninger, sentralen vil måtte kjøpe tjenester fra andre sentraler eller sentralen må ta en høyere sentralavgift fra hver enkelt løyvehaver.

Effekten av en slik sentral på markedet vil være avhengig av hvilken av disse alternativene den nye sentralen velger. I hovedsak vil det være de samme effektene som med en ”ekstern sentral”. Forskjellen er at i hvilken grad den nye sentralen vil bidra til økt konkurranse på kontraktmarkedet, vil avhenge av hvor stor kapasitet den nye sentralen har til å legge inn bud og i hvilken grad disse tilbudene kommer i tillegg til, som del av, eller til erstatning for tilbud som ville kommet uavhengig av om sentralen ble opprettet.

5.3 Maksimalpris og konkurranse

Ved en eventuell etablering av en ny drosjesentral i Grenland er det flere forhold som bør vurderes. Dette inkluderer 1) Fritak fra maksimalprisforskriften, 2) reserveløyveordningen,

Fritak fra maksimalprisforskriften

Med en sentral til i Grenland, vil under gitte forutsetninger, grunnlaget for et fritak fra maksimalprisforskriftene være tilstedet. Fordelen med et fritak fra maksimalprisforskriften er at drosjesentralene står fritt til å sette sine egne priser, og de vil dermed i større grad kunne tilpasse prisene til ulike kundegruppers betalingsvillighet. Altså at det etableres en markedspris, også i de markedene hvor det i dag ikke er en markedspris. Hvordan denne prisen blir, vil være avhengige av en rekke forhold, blant annet hvordan konkurransen utvikler seg i de enkelte delmarkedene. En typisk erfaring er at prisen i større grad går opp i markedssegmenter med høy betalingsvillighet og lav forhandlingsstyrke og ned i markedssegmenter med lavere betalingsvillighet eller større forhandlingskraft. Hvordan dette vil slå ut i Grenland er det vanskelig å si sikkert. Observasjoner fra andre deler av landet er at prisene går opp på enkeltreisemarkedene, men i svært varierende grad. I et marked med konkurranse vil sentralene måtte inkludere de konkurrerende sentralenes priser når de setter sine egne priser. Dette, sammen med muligheten for å miste kunder som følge av urimelig høye priser, fører til at det med fungerende konkurranse neppe vil komme urimelig høye priser. Samtidig er erfaringen fra andre deler av landet og andre land at prisene blir mer differensierte og på enkelte delmarkeder høyere, når en opphever maksimalprisforskriften.

En høyere pris på enkeltreisemarkedene trenger ikke være udelt negativt for drosjekundene i dette segmentet, det kan utløse et høyere tilbud ved at flere løyver får et bedre inntektsgrunnlag, og at markedet dermed på sikt kan romme flere løyver, noe som burde gi bedre tilgjengelighet på drosjer. Det avgjørende punktet for om et fritak fra maksimalprisforskriften resulterer i et bedre eller dårligere tilbud for publikum, er hvordan dagens maksimalpris ligger sammenlignet med hva som er en hypotetisk likevektspris. Uavhengig av hva som er prisen som gir størst marked, vil løyvehaverne ha incentiver til å presse prisene oppover (jf. Aarhaug og Osland, 2010a). Hvis dagens prisnivå ligger under en slik likevektspris kan inntjeningsgrunnlaget økes ved å sette opp prisene, ligger det over vil en prisøkning føre til et enda ”dødere” spotmarked. Vi har per i dag ingen forutsetning for å si at det ene eller andre gjelder i Grenland i dag, men det er lite som tyder på at det er potensial for betydelig økning i inntjeningsgrunnlaget ved å sette opp prisene på spotmarkedene. Hvis dette er situasjonen vil det å få fritak fra maksimalprisen i liten grad vil føre til at flere biler blir tilgjengelig, men heller, med stor sannsynlighet føre til høyere priser for disse delmarkedene.

Reserveløyveordningen

Reserveløyveordningen henger sammen med yrkestransportforskriftens krav om hovederverv og det faktum at etterspørselen etter drosjetjenester har stor variasjon gjennom døgnet. Typiske retningslinjer for bruken av reservebilen er at den kan tas i bruk under trafikktopper, det vil si dagtid i uka, særlig rushtidene, og natt til

lørdag og søndag. Ellers skal den kun brukes ved verkstedopphold eller andre forhold som gjør at hovedbilen ikke er tilgjengelig.

Ordningen med reserveløyver har vist seg å fungere godt i områder der drosjesentralene er lokale monopoler og der disse selv kan regulere bruken av reservebilene. I en situasjon med konkurranse er erfaringene at denne ordningen i mindre grad fungerer etter hensikten. Sentralene kan tilby løyvehaverne bedre betingelser ved å åpne for at reservebilene kan kjøre mer, og det er vanskelig for sentralene å etablere et felles regelverk som lar seg håndheve for bruken av reservebiler. I flere områder med unntak fra maksimalprisforskriften har man da også valgt å avvikle reservebilordningen. Gjerne ved at det ikke har blitt uttelt nye reservebilløyver. Et nærliggende eksempel på dette er nedre Buskerud. Dette kan også være en mulig løsning i Grenland, uavhengig av maksimalpris, eventuell ny sentral eller eventuelt endret antall løyver.

5.4 Andre forhold

Slik styrkeforholdet mellom sentralene i Grenland er i dag, ligger det på mange måter godt til rette for fungerende konkurranse. Det er ikke veldig stor forskjell i størrelse på største og minste sentral, og de geografiske avstandene mellom kjernemarkedene er ikke veldig store. Det er altså fullt mulig for en bil fra Bamble å ta lokalkjøring i Skien og motsatt. Likevel skjer dette i liten grad.

Hoveddelen av konkurransen mellom sentralene virker å være om bedriftskundemarkedet. For andre delmarkeder, virker konkurransen mellom sentralene å være betydelig mindre intens, eller ikke-eksisterende.

Et viktig poeng som har blitt trukket fram i flere intervjuer, er at eierskapsstrukturene delvis er uoversiktlige og delvis bidrar til at det drives 'butikk i butikken'.

Det er flere store utfordringer. En er at TTT, som er eid av løyvehavere i Telemark, fungerer både som call-senter, regnskapssentral, og også som transportør og kontraktspart i enkelte avtaler, da med drosjesentralene som underleverandører. Altså fungerer TTT delvis som konkurrent til sine egne eiere, i alle fall hvis vi forutsetter at de enkelte sentralene har kapasitet til å delta i anbuds konkurransene i området.

Tilsvarende problemer finnes innad i den ene drosjesentralen, hvor flere løyvehavere er medlem og deleier i sentralen, samtidig som de er deleiere i en konkurrerende virksomhet. Dette gir opphav til en del vanskelige situasjoner.

I stor grad er dette forhold som sentralene selv må ta tak i. Et alternativ for fylkeskommunen er å etablere et regelverk for drift av drosjesentraler som gir klarere retningslinjer for hvordan konkurransen mellom sentralene skal sikres, og regulerer konkurransemessig uheldige situasjoner. Et slikt regelverk kan også benyttes til å sikre fylkeskommunen et bedre informasjonsgrunnlag for sin behovsprøving.

5.5 Oppsummering

Antall løyver

Forfatterens vurdering er at dagens antall løyver ligger innenfor det rammeverket som settes gjennom yrkestransportforskriften. Innenfor dette er det imidlertid et betydelig handlingsrom. Hvis det politisk er et ønske om flere løyvehavere, er det mulig innenfor dagens samlede omsetningsnivå, men det vil innebære en omfordeling av ressurser vekk fra dagens løyvehavere og en endring i forholdet mellom sjåfører og løyvehavere. Videre er det forfatterens oppfattning at det er bedre å følge en modell for tildeling av løyver enn å følge dagens praksis, fordi en modell gir større grad av forutsigbarhet for de som er etablert, eller vurderer å etablere seg i næringa. Uavhengig av en engangsjustering i antall løyver eller bruk av modell for framtidig løyvetildeling, er det et behov for bedre og mer systematisk informasjonsinnhenting fra fylkeskommunens side for å kunne gjennomføre en behovsprøving av eventuelle nye løyver på et godt grunnlag.

Drosjesentral

Dagens sentralstruktur innebærer et godt grunnlag for konkurranse. Det er ikke sikkert at å opprette en ny sentral i Grenland vil gi betydelig hardere konkurranse. På lengre sikt kan dette tenkes å være en mulig løsning. Av alternativene for en ny sentral virker 2b å være mest realistisk, hvis målet er å etablere en ny reell konkurrent. Dette er fordi dagens drosjesentraler allerede er små i forhold til de faste utgiftene knyttet til å drive en sentral. Det virker urealistisk å dekke inn alle kostnadene ved å opprette en ny sentral, uten en betydelig høyere sentralavgift, med mindre kostnadene kan deles på flere løyver enn det er driftsgrunnlag for i Grenland. Altså virker alternativ 1, ikke å opprette en ny sentral, i denne omgang, minst like realistisk som alternativ 2, å opprette en ny sentral. Videre er underalternativ 2 b, en ny sentral som fordeler kostnader på løyvehavere også utenfor området bedre enn 2a og 2c, i dagens situasjon. En sementering av dagens situasjon, er imidlertid ikke en god løsning. På lang sikt bør en åpne for at denne situasjonen kan endres og det kan være grunnlag for flere sentraler.

Har man et ønske om å bryte opp dagens sentralstruktur er det å opprette en ny sentral et alternativ, som vil kunne virke konkurransefremmende, i alle fall på enkelte delmarkeder. Først og fremst vil dette gjelde for de to markedene det er størst reell konkurranse allerede: bedriftsmarkedet og kontraktsmarkedet. For kontraktsmarkedet vil imidlertid konkurranseeffekten fortsatt i stor grad være avhengig av anbudsutformingene. På spotmarkedet er det imidlertid mer usikkert hva virkningen av å opprette en ny sentral vil være. På den ene siden vil man oppleve å få inn en ny sentral som ikke føler seg bundet av tradisjonelle skiller og områdeinndelinger. Det finnes imidlertid ikke klare tegn på at slike tradisjonelle føringer finnes i Grenland – i alle fall ikke som en bevisst valgt konkurransehindrende strategi. De områdeinndelingene som tilsynelatende finnes kan like godt være et resultat av en funksjonell inndeling av områdene knyttet til grad av tilstedeværelse i de lokale markedene. En organisering som gjør blant annet gjør lett for kundene å få tak i drosjer på en relativt smidig og kostnadseffektiv måte. Denne mekanismen vil også gjøre det vanskelig for en ny sentral å etablere seg i Grenland. Det vil være vanskelig for den nye aktøren og kunne dekke de enkelte områdene like godt som de etablerte selskapene gjør, og

det vil antagelig være liten interesse blant enkeltkunder å bestille bil fra en sentral som ofte vil ha lengre kjøretid for å kunne hente. Det vil også følge med en ikke ubetydelig utgift til å drive sentraltjenester, selv om et realistisk alternativ for en ny sentral er å kjøpe slike tjenester fra en ekstern leverandør. Dette er utgifter som kundene må dekke.

Maksimalpris og reserveløyver

Det er usikkert hvilken effekt et eventuelt fritak fra maksimalprisen vil ha å si for drosjenæringen i Grenland. Erfaringer fra andre deler av landet tyder på at prisene i større grad blir differensiert etter et fritak. Hvilke effekter dette får, varierer fra område til område.

Uavhengig av maksimalpris eller ikke, ny sentral eller ikke, er det tilfellet at reserveløyveordningen er vanskelig å praktisere på en god måte i et område med konkurranse mellom sentralene. Det er konkurranse, i alle fall i flere delmarkeder, i Grenland i dag, og dette bør enten føre til felles retningslinjer for bruk av reserveløyver mellom sentralene, eller en avskaffing av reserveløyveordningen (for eksempel ved at reserveløyvene kan benyttes på samme måte som hovedløyver).

Andre forhold

Det er et behov for tydeligere reguleringer både for hva som er en sentrals rolle og for hva som er løyvehavere og sjåførenes roller.

6 Konklusjon

Dagens drosjemarked i Grenland er preget av varierende grad av konkurranse på de ulike delmarkedene. Samlet antall løyver virker å være i tråd med yrkestransportforskriften, tettheten er på nivå med det som er vanlig i Norge, mens omsetningen på løyvener er normal til lav. De viktigste aktørene er tre drosjesentraler og en turbilsentral. Alle disse aktørene møter hverandre som konkurrenter i ulike delmarkeder.

Samlet antall løyver er i dag på et nivå som er forenlig med dagens behovsprøvningsordning. Etterspørselen etter drosjetjenester varierer stort gjennom døgnet og gjennom uka. Det er derfor ikke slik at en kan forvente å ha køfri avvikling i timen med høyest etterspørsel (natt til søndag) og samtidig ha krav om hovedervert til alle løyvener. Inntjeningsnivået på løyvener ligger så vidt lavt at det neppe er rom for en betydelig økning i antallet løyver, uten at dette medfører et sterkt svekket inntjeningsgrunnlag for enkelte løyvehavere.

Sentralstrukturen i Grenland med tre forholdsvis jevnstore sentraler er i seg selv ikke et konkurransehindre element. Vurderer man å innføre en ny sentral er det to forhold som gjør det usikkert om dette vil føre til sterkere konkurranse. Det ene er at det å drive en sentral medfører en betydelig mengde faste utgifter, det er dermed en minimumsstørrelse på en sentral for at den skal være mulig å drive med sentralavgifter som ikke virker frastøtende på løyvehaverne. Det andre er at det i Grenland samlet er en begrenset etterspørsel. Dagens situasjon er at alle drosjesentralene i Grenland er små, relativt til de faste kostnadene som er forbundet med det å drive en sentral. Altså er det usikkert hvor mange sentraler som kan drive rasjonelt, innenfor dagens marked. En eventuell argumentasjonen for å opprette en ny sentral bør derfor baseres på annet enn et ønske om lavere priser eller bedre tilgjengelighet.

Slik fordelingen i dag virker å være mellom kontraktmarkedet og enkeltreisemarkedene, synes muligheten for å oppnå et bedre driftsgrunnlag ved å oppheve maksimalprisforskriften å være begrenset. Det er usikkert om dette vil føre til et bedre drosjetilbud til en høyere pris, eller et like godt, eventuelt et dårligere drosjetilbud, til en høyere pris. Med i hovedsak drosjeeiere eide sentraler er det lite trolig at fritak fra maksimalprisforskriften vil føre til lavere priser på enkeltreisemarkedene.

Uavhengig av hvilken innstilling fylkeskommunen tar til spørsmålet om en engangsjustering i antall løyver og søknader om å etablere en ny drosjesentral, er en konklusjon fra denne utredningen at fylkeskommunen løpende bør samle inn aktuell statistikk fra drosjesentralene som kan benyttes som bakgrunnsmateriale for framtidig behovsprøving. Videre er vår oppfatning at det å benytte en modell for dette, tilsvarende den TØI utarbeidet for Buskerud fylkeskommune, bidrar til både å ivareta fleksibilitet og forutsigbarhet for involverte parter. I tillegg til dette vil felles retningslinjer for løyvehavere og sentraler bidra til en mer gjennomiktig konkurransesituasjon.

Referanser

- Arnott, R. (1996): "Taxi Travel Should Be Subsidized", *Journal of Urban Economics*, 40: 316-333.
- Bekken, J-T og F. Longva (2003). "Impact of Taxi Market Regulation. An International Comparison". TØI-rapport 658/2003.
- Cooper, J., R. Mundy and Nelson, J. (2010): "Taxi, Urban Economies and the Social and Transport Impacts of the Taxicab", Ashgate, Farnham.
- Econ, (2009). "Drosjenæringen i Oslo – Behov for flere løyver", Econ Pöyry, Econ-rapport 2009-098.
- Econ, (2005). "Behovsprøving av drosjeløyver – en nødvendighet for distriktsNorge?" ECON- senter for økonomisk analyse, ECON-Rapport 2005-101.
- Hjorthol, R., F. Longva, K. Skollerud og L. Vågane (2009). "Transportløsninger for eldre i distriktene". TØI-rapport 1043/2009.
- Hordaland, (2008). "Drosjer og drosjeløyve i Bergensområdet – evaluering", Hordaland fylkeskommune.
- Longva, F. O. Osland og M.D. Leiren (2010). "Omreguleringer i drosjemarkedethvilke alternativer finnes og hva blir konsekvensene", TØI-rapport 1054/2010.
- Osland, O., J. Aarhaug og Longva, F. (2010). "Drosjetilbudet i distriktene etteromlegginga av pasienttransporten i 2004". TØI-rapport 1086/2010.
- Statistisk sentralbyrå, (2011). "Drosjestatistikk", <http://www.ssb.no/drosje/> (hentet 23.03.2011).
- Aarhaug, J. og O. Osland (2010a). "Drosjetilbudet i nedre Buskerud", TØI-rapport 1085/2010.
- Aarhaug, J. og O. Osland (2010b). "Når fylkeskommunen fastsetter drosjeantallet: Balansegang mellom drosjeeieres og kundens interesser", *Samferdsel nr 10/ 2010*.

Vedlegg 1: Skjematisk intervjuguide:

Egen organisasjon og rolle

- Organisering, størrelse, rolle osv

Drosjesituasjonen i Grenlandsområdet

- Løyver, sentraler, relevante markedssegmenter osv

Konkurransesituasjonen i Grenlandsområdet

- Delmarkeder, kapasitet, inntjening osv

Videre ble det spurt om forhold knyttet til den enkelte aktørs rolle og om tilgang på tallmateriale og annen dokumentasjon.

Vedlegg 2: Intervjuliste

Bamble Taxi:	Stig Jenssen, daglig leder Sten Jensen, økonomiansvarlig
Grenland Taxi:	Stein Inge Grimsrud, daglig leder Leif Grønnerød, styreleder
Skien Taxi:	Bjørge Ynnesdal, daglig leder Pål Kristiansen, styreleder To løyvehavere
TTT:	Odd Harald Olsen, adm dir
Skien Maxitaxi:	Espen Kolle, daglig leder
Telemark fylkeskommune:	Birgitte Marie Thomassen Garvik, advokat Per Fredrik Brugård, Samferdselsetaten
Sykehuset Telemark:	Knut Broby, seksjonsleder Pasientreiser
Vestviken Kollektivtrafikk	Wenche Rangnes Fougner, driftsleder Telemark Hilde Løvmo, transportkonsulent skoleskyss
Norges Taxiforbund, avdeling Telemark	Per Arne Aasmundstad, fungerende fylkesleder

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