|  |  |
| --- | --- |
| 03.06.2015 | Sosialøkonom Jørn Berthelsen2013 Skjetten |

Kommentarer til

Konkurransetilsynets rapport

«Et drosjemarked for fremtiden»

## Innledning

Konkurransetilsynet foreslår i en [rapport publisert 20.3.2015](http://www.konkurransetilsynet.no/ImageVaultFiles/id_7988/cf_5/Et_drosjemarked_for_fremtiden.PDF) en reform i retning av mer moderne rammeverk for drosjenæringen. Reformen foreslås gjennomført gradvis med først å oppheve behovsprøvingen og tilpasse løyvekrav i de områdene som i dag ikke er prisregulert. Spesielt foreslås:

* Oppheving av krav om to års erfaring som drosjesjåfør for å få drosjeløyve
* Fjerning av kravet om at løyvehaver skal ha drosjeyrket som hovederverv

De to forslagene virker som en meget «plump» avslutning på en tilsynelatende grundig presentasjon og drøfting av drosjemarkedet, myndighetsfordeling, eksisterende regulering og tilknyttet lovverk i relasjon til de mål som konkurranseloven setter opp. Det er ikke første gang Konkurransetilsynet velger ut tilfeldige elementer i løyveordningen som eksempler på unødige reguleringer.

To-års-regelen er et kvalifikasjonskrav på linje med lærlingetid for svennebrev i andre yrker, og er ikke knyttet opp mot antallsreguleringen. Det ligger utenfor tilsynets kompetanse å overprøve slike kvalifikasjonskrav fastsatt av fagmyndighetene. For kravet om hovederverv må det fremheves at gjeldende lovverk åpner for unntak når forholdene ligger til rette. Unntaksbestemmelsen er godt kjent og har åpnet for å kombinere drosjeyrket med f eks mindre gårdsdrift i mange distrikter. Når tilsynet indirekte dokumenterer manglende innsikt i det lovverk de kommenterer, svekker det tilliten til saksbehandlingen i tilsynet. Og muligens er det dokumentasjon på manglende kommunikasjon med de aktuelle fagmyndigheter (som her er Samferdselsdepartementet).

Det viser seg at presentasjonen og drøftingen i den fremlagte rapport er mer eller mindre avskrift av tidligere arbeid i tilsynet og den oversikt over drosjereguleringen som har ligget på tilsynets egne websider i noen år. Både mht til fordeling av myndighet og oppgaver mellom forvaltningsorganer og i beskrivelsen av drosjemarkedet, må det karakteriseres som «omtrentelig» i forhold til faktisk situasjon. «Omtrentlighet» i slike kilder leder til skjev forståelse av faktiske forhold, noe som er alvorlig når de spres av en offentlig institusjon som Konkurransetilsynet.

I tillegg er lagt til grunn markedsbeskrivelser fra andre land, uten at disse er filtrert for forhold som ikke gjelder i Norge. To sentrale punkter bør nevnes i denne sammenheng:

* Løyve er i noen land omsettelige. Verdien av løyvet betraktes av innehaveren som hans form for pensjonssparing. De konkurransepolitiske vurderinger av drosjemarkedet blir forskjellig for markeder med og uten omsettelige løyver. I Norge er løyvene ikke omsettelige. Hvilke konsekvenser har det for tilsynets vurderinger?
* Store deler av den internasjonale faglitteraturen er knyttet til såkallt cruising i større metropoler som New York, San Fransisco, Tokyo, London mm. Det rene cruisingmarkedet er lite i Norge, selv i Oslo. Et avgrenset holdeplass-marked eksisterer tilknyttet flyplass ol og ved typiske uteliv- lokasjoner hvor kunden fysisk søker opp drosjen. Hovedtyngden av oppdragene er imidlertid knyttet til bestillinger over telefon, SMS eller lignende. Dvs at kjøper og selger i markedet gjør sine kjøpsavtaler i stor grad på andre arenaer enn i det fysiske gatebildet. Det åpner for at forbruker får reelle og bedre valgmuligheter i områder med konkurrerende sentraler.

Det siste gir grunnlag for et kort generelt sidesprang om teknologiutviklingen i næringen. Mye av den utviklingen er knyttet til taksameteret som skal beregne pris/takst. I takstpolitikken har Konkurransetilsynet en spesiell rolle, så det er i denne sammenheng verdt å drøfte den rollen litt spesielt.

## Nytenking og innovasjon i næringen.

Norsk (og nordisk) taxinæring har vært pionerer i teknologisk utvikling og innovasjon av avanserte trafikkstyringssystemer (bl a for kortest mulig ventetid for kunde) og elektroniske betalingsløsninger. Det har skjedd innenfor gjeldende regulering og kommet norske forbrukere til gode. Teknologi-overføring fra drosjenæring til andre mobile næringer har funnet sted og skjer fremdeles. Det er bl a mange eksempler på at fagfolk som har vært med på utviklingen av programvare for drosjenæringen, senere benytter sin kompetanse til utvikling av produkter for rutenæringen mm.

 Flere sentraler tilbyr bestilling mm på nye teknologiske plattformer, og man er aktive med å stadig utvikle nye løsninger. Tilsynets påstand om lite nytenking og innovasjon i næringen faller således på stengrunn.

Oppkomsten av app-er som Über er ikke noen spesiell teknisk nyvinning. Dette er teknologi næringen allerede har tatt i bruk. Det spesielle med dem er at etablerer/styrker ulovlige piratdrosjevirksomhet. Et annet særpreg er den politiske markedsføring for å legitimere virksomheter som på ingen måte bidrar til styrking av forbrukervernet .

## Konkurransetilsynet har fått reduserte oppgaver som prismyndighet.

Konkurransetilsynet fastsetter maksimalpriser for kjøring med drosjebil. Lovhjemmelen for reguleringen finnes i pristiltaksloven. Begrunnelsen for reguleringen ligger i at etablering som utøver i drosjeyrket er antallsregulert i Yrkestransportlovens bestemmelser om behovsprøving.

Det er her grunn til å fremheve et skille mellom **kvalifikasjons- og antallsregulering**. . I internasjonal litteratur er dette markert ved å skille mellom **adgang til yrket** og **adgang til markedet** Det finnes en rekke yrker hvor adgangen til yrket er kvalfikasjonsregulert, uten at det medfører en tilsvarende prisregulering som drosjemarkedet er underlagt.

Det er antallsreguleringen som begrunner behovet for prisregulering, fordi at når et fastsatt løyvetak er nådd oppstår en begrensning av ny-etableringer som kan gi konkurranse bl a på pris. Den situasjonen oppstår når antallet kvalifiserte søkere er større enn løyvetaket tilsier. Ledige løyver tildeles da til den kvalifiserte søker med lengst ansiennitet (som er noe annet enn nevnte to-års-regel). Det er en generell oppfatning, både i Norge og internasjonalt, at uten antallsregulering må prisreguleringen også oppheves.

Prisreguleringen av drosjene er en oppgave for Konkurransetilsynet som har sin opprinnelse fra den tid det het Prisdirektoratet. Da var ulike former for prisregulering hovedoppgavene i direktoratet. Fra midten av 1980-tallet endret oppgavene seg gradvis fra forvaltning ulike reguleringer (med vekt på prisreguleringer) til tilsyn med konkurranseforholdene i næringslivet. Konkurranseloven kom i 1993 (revidert lov trer ikraft i 2004) og Prisdirektoratet ble til Konkurransetilsynet 1.1.1994. I perioden 2003-2006 flyttet tilsynet til Bergen.

I denne perioden ble flere næringer liberalisert ved at markedsreguleringer ble fjernet (f eks behovsprøving for lastebilene ble fjernet på 1980-tallet og kraftmarkedet liberalisert på 90-tallet). Samtidig ble statlig monopol på f eks telesektoren avviklet og sterk konkurranse i markedet innført.

Hvordan dette påvirket tilsynet både internt og i forhold til næringsliv og øvrig offentlig forvaltning, er glimrende beskrevet i en rapport tilsynet utga i 2009. Rapporten, [«Norsk konkurransepolitikk: Noen historiske perspektiver»](http://www.konkurransetilsynet.no/ImageVaultFiles/id_1910/cf_5/Norsk_konkurransepolitikk-_Noen_historiske_perspek.PDF), inneholder foredrag av tre personer som var sentrale i denne prosessen:

* Steinar Undrum (ansatt i Prisdirektoratet/Konkurransetilsynet fra 1976, senere avd.dir. i konkurransepolitisk avdeling i Fornyings- og administrasjonsdepartementet). Han gir en beskrivelse av hvordan arbeidsoppgavene gradvis endret seg både formelt og opplevd internt i direktoratet. I dette lå konflikt mellom gammel og ny kultur, endring i kompetansebehov og «usikkerhet om hvor man gikk og hvorfor».
* Egil Bakke (pris- og konkurransedirektør 1983-1985). Han fremstiller det idéteoretiske grunnlag for de endringer som fant sted. Hans budskap var at fri konkurranse gir bidrag til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Iflg Bakke er (eller bør være) oppgaven for politisk markedsregulering å korrigere for påviste» markedsimperfeksjoner». Hans drøfting av slike «uperfekte» markedsløsninger konkluderer, i korthet, med at reguleringstiltak vil være så nært knyttet opp til særinteresser hos regulerte næringer at den langsiktige virkning av fri konkurranse er å foretrekke for å oppnå samfunnsøkonomisk effektivitet.
* Einar Hope (professor ved NHH og Konkurransedirektør 1995-1999). Han tar for seg den strategi som ble valgt for oppbyggingen av tilsynet og de ledelsesoppgaver som fulgte av denne. Viktige strategiske valg var sikring av høy faglig kompetanse på det juridiske og økonomiske område, nær kontakt og samspill med fagmyndigheter og tilsyn for regulerte næringer. Hope var særlig opptatt av å få avklart ansvars- og oppgavefordelingen mellom tilsynet og næringsspesifikke reguleringsinstanser med overlappende ansvar og kompetanse.

Bakke foreslo allerede på 80-tallet deregulering av drosjenæringen. Forslaget ble fremmet i foredrag og artikler, men ble aldri politisk behandlet. Hope sto bak oppnevning av Næringslov-utvalget som foreslo fjerning av behovsprøvingen. Dette ble lagt dødt etter høringsrunden. Men i storbyene åpnet samferdselsnemndene for konkurrerende sentraler, med begrunnelse i behov for konkurranse (det forelå aldri noen dokumentasjon for at det ble samfunnsøkonomisk mer effektivt).

På slutten av Hopes direktør-tid ble det strid om håndhevingen av prisreguleringen for drosjer. Man hadde definert et «effektivitetstrekk» i forhold til kostnadsøkningen som straff for antalls-reguleringen. Konsekvensen var at utøverne ble hengende etter i forhold til den generelle inntektsutvikling i samfunnet. Resultatet ble unntak fra prisreguleringen for drosjer i områder med konkurranse, etter vedtak i Regjeringen (Administrasjonsminister Laila Dåvøy).

De utviklingstrekk som er beskrevet ovenfor har fortsatt etter at tilsynet flyttet til Bergen. Personal-messig har man i dag en helt annen sammensetning enn tidligere, bl a en helt annen aldersfordeling. Generelt vil en vid aldersfordeling gi en balansert saksbehandling fordi nyutdannedes (nesten religiøse) tro på teorien brynes mot eldre saksbehandleres erfaring, innsikt, pragmatisme og stahet mot endringer. Den faglige kompetansesammensetning har også endret seg i takt med oppgavene, noe som kan ha påvirket evnen til å håndtere de faglige oppgaver som det er blitt færre av (som prisspørsmål).

I drosjemarkedet skjedde det endringer på 2000-tallet, særlig med bruk av anbud i markedet for offentlige betalte transporter. Tilsynet har en av sine viktigste oppgaver knyttet opp mot å verne om forbudet mot anbudssamarbeid. Drosjenæringen som er preget av samvirkeforetak og samvirkekultur, ble en utfordring for konkurransemyndighetene. En ekstra stor utfordring blir det når den samme myndighet skal forvalte prisreguleringen for spotmarkedet. Det er ikke til å unngå at de samme aktører (og kjøretøy) opererer i begge markeder.

Tilsynet har vært varsom med å gripe inn i anbudsmarkedet for drosjer. Enkeltsaker håndteres av KoFa. Tilsynet har imidlertid vært aktiv med å kommunisere til fylkeskommunene om hvordan tilsynet mener Yrkestransportlovens bestemmelser skal fortolkes og anvendes. Strengt tatt er det Samferdselsdepartementets oppgave.

Prisreguleringen av drosjenæringen fortsatte etter flyttingen til Bergen, i prinsippet med uendret praksis. Men gradvis skjedde det lengre og lengre opphold mellom hver justering av satsene. I Konkurransetilsynet ble prisreguleringen skjøvet stadig lengre ned i prioriteringsbunken.

Om det skyldes prioritering i forhold til andre saker, bemannings- eller kompetanseproblemer skal være usagt. Men det er grunn til å spørre Konkurransetilsynet om de har problemer med fortsatt å håndheve prisreguleringen og eventuelt hva de problemene består i.

 Det skal innrømmes at takstregulativene for drosjer er kompliserte og krever innsikt for at saksbehandlingen blir forsvarlig. Forskriftene var også utformet som en teknisk forskrift med tanke på anvendelsen i taksameter. At takstsystemet er komplisert betyr nødvendigvis ikke at det er feil. Snarere tvert imot følger det prinsipper for køprising som andre samferdselssektorer ønsker å ta i bruk.

Kompleksiteten i takstsystemet, samt manglende rutiner for kalibrering av taksametre ved flere sentraler, ledet til to parallelle prosesser:

* Revisjon av prisforskriftene, med overgang fra brytningspunkt- til parallelltakst.
* Innføring av justerplikt for taksametre, et arbeid Justervesenet ledet med klar fremdriftsplan.

Konkurransetilsynet valgte å saksbehandle overgangen til parallelltakst som et rent internt prosjekt. Det var liten eller ingen kontakt med fagmiljøer, f eks næringen og taksameterleverandører, underveis. Tidspunkt for endring av prisforskriften var ikke samkjørt med tidspunkt for innføring av justerplikten, noe som forteller om dårlig kommunikasjon med andre myndigheter.

Nytt ved innføring av parallelltakst var bestemmelser om forbud mot spesielle takstelementer i uregulerte områder. Således foretok Konkurransetilsynet en innstramming reguleringen av takstene i byområder med etablert konkurranse. Årsaken til innstrammingen var en opplevelse av at kreativiteten mht endringer i takstsystemene i uregulert del av næringen, rettet seg mer mot å redusere forbrukernes innsikt i takstene enn å gjøre takstene enklere. Alternativ til forbudene i prisforskriften var å anvende bestemmelser i Forskrift om prisopplysning for tjenester for å slå ned på slik adferd.

Forvaltningen av prisreguleringen, med fortsatt antallsregulering, bør settes på dagsorden i større grad enn tidligere. Hvis problemer internt i Konkurransetilsynet har resultert i utspill om deregulering av næringen, settes feil fokus i forhold til problemene. Det bør også være et mål å skape miljøer for utvikling mot enklere takstsystemer som sonetakster, justering av distansedroppene (fra m/kr til f eks m/10kr) i taksametrene eller annet. Dagens prisforskrift og Konkurransetilsynets faglige isolering stimulerer ikke til slik tenking.

## Drosjereguleringen er samfunnsøkonomisk effektiv

Konkurranselovens formålsparagraf (§1) lyder:

*Lovens formål er å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Ved anvendelse av denne lov skal særlig tas hensyn til forbrukernes interesser.*

Om Konkurransetilsynets oppgaver, sier loven bl a (§9):

*Konkurransetilsynet skal føre tilsyn med konkurransen i de forskjellige markeder, herunder ved å*

*..*

*e) påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak, eventuelt ved å fremme forslag med sikte på å styrke konkurransen og lette adgangen for nye konkurrenter.*

*..*

Konkurransetilsynets forslag er mao utslag av den synse-/påpekingsplikt som er angitt i §9 punkt e). Ordlyden gir imidlertid grunnlag for debatt om andre lover omfattes av begrepet «offentlige tiltak», og om hvor ofte slike påpekninger skal foretas. Det er grunn til å merke seg at slike påpekninger om annet lovverk ikke kan følges opp med endringspålegg. Lover i Norge fastsettes av Stortinget. Det stiller krav at tilsynets bruk av «synseplikten» etter § 9 praktiseres slik at den ikke oppfattes som instruerende.

Men motsatt er de signaler Storting/Regjering (departement) gir gjennom lovvedtak/endringer instruerende for forvaltningen. Det må også sies å gjelde ikke-vedtak om endringer som er foreslått f eks på bakgrunn av Konkurranselovens § 9. Med denne påstand vil jeg ikke legge opp til en lang juridisk debatt, men vise til at lovgiver behandling av særlover som yrkestransportloven bør ha betydning for tolkning av begrepet «samfunnsmessig effektivitet». Begrepet står sentralt Konkurranselovens § 1 – ved siden av hensynet til forbrukerne.

Regulering av drosjenæringen er definert i Yrkestransportloven med forskrifter. Yrkestransportloven har ikke egen formålsparagraf, men loven erstattet den tidligere Samferdselsloven hvor formålet var definert til å fremme trafikksikkerhet, miljø og et kvalitativt godt transporttilbud til alle befolkningsgrupper til en hver tid i alle områder. Disse formål gjelder også for Yrkestransportloven.

Både Konkurranse- og Yrkestransportloven fremhever hensynet til forbrukerne som formål. Yrkestransportloven (Samferdsels-loven) er mer presis i at formålet også har en fordelingspolisk dimensjon. Alle skal ha et tilbud om (allment tilgjengelig) transport både i tid og rom.

For persontransport er mye av det allment tilgjengelige tilbud knyttet til rutetransport. I praksis dekker ikke rutetransport alt behov i befolkningen (hos forbrukerne). Tilbudet på drosjer virker derfor supplerende til rutetransport i utformingen av et allment tilgjengelig transporttilbud. Slik sett er Yrkestransportloven sterkt forbrukerorientert.

For å forstå Yrkestransportloven kan det være nyttig å strukturere lovverkets bestemmelser i rene kvalitetssikrende bestemmelser og bestemmelser som er kvalifikasjonskrav for tildeling av løyve. For kvalifikasjons-kravene må man også skille mellom krav som er logisk konsekvens av antalls-reguleringen og hvilke krav som er uavhengig av denne.

Yrkestransportloven har flere bestemmelser om kvalifikasjonskrav til løyvesøkere som skal bidra til kvalitet i yrkesutøvelsen (bl a for trygghet for forbrukerne, men også for økonomisk redelighet i næringsutøvelsen). Kvalifikasjonskravene er uavhengig av eksistensen av en antallsregulering (slike bestemmelser eksisterer også i deregulert marked i f eks Sverige). For å tilfredsstille målet om tilbud alltid og over alt defineres noen plikter i form av stasjoneringssted og hjemmel til å pålegge vaktordninger. For at disse pliktene ikke skal bli en urettmessig økonomisk byrde som kan undergrave stabilitet og langsiktighet i tilbudet, er slike plikter motregnet mot den beskyttelse mot utilbørlig konkurranse som behovsprøvingen (antalls-reguleringen) gir.

Uten antallsreguleringen vil hjemmelen for flere andre bestemmelser i lovverket falle bort. De viktigste er bestemmelser om som er knyttet opp mot dekningsplikten. Disse kan ikke opprettholdes hvis behovsprøvingen fjernes. Det er også flere bestemmelser som følger av antallsreguleringens virkning som etableringshinder.

For at flest mulig kvalifiserte skal få tilgang til markedet, står prinsippet om «en mann- ett løyve» sterkt. Det leder bl a til bestemmelser som regulerer fravær fra yrket , krav om hovederverv mm, kun personlige foretak osv

Bestemmelsen om hovederverv (dog med åpning for å kombinere med andre yrker) er ofte omtalt som en bestemmelse om driveplikt. Tildeles man løyve som det er begrenset adgang til, er det logisk at det stilles krav om driveplikt. Bl a av hensyn til andre kvalifiserte søkere som ikke nådde fram ved tildelingen. I deregulerte markeder hvor driveplikten er opphevet har det imidlertid blitt et problem fordi mange skaffer seg løyve for fri adgang til kollektivfelt mm. I Irland er det et problem, bl a fordi man ikke la ned arbeid i utforming av kvalifikasjonskrav ved dereguleringen.

Andre krav som gjelder driften av løyve har rene kvalitativt formål. Det gjelder bl a bestemmelser om taksameterplikt, synlig taklampe mm. Disse kravene må opprettholdes uavhengig av behovsprøvingens videre eksistens.

Drøftingen over viser at alle krav som stilles i yrkestransportlovgivningen har sin begrunnelse i hensynet til forbrukeren. Det punkt i Konkurranselovens formålsparagraf er således oppfyllt. Det springende punkt blir fortolkningen av samfunnsmessig effektivitet. De tre foredrag, referert foran, peker på at tolkningsspørsmålet for dette begrepet, var sentralt i tilsynets interne fagdebatt. Rapporten fra tilsynet 2015 har et kapittel som lister opp forhold med mulige årsaker til markedssvikt under fri konkurranse:

* Assymetrisk informasjon
* Skalafortrinn og imperfekt konkurranse
* Eksterne virkninger
* Kollektiv gode
* Fysiske egenskaper ved markedsplassen

Felles for debatter i økonomers fagmiljøer omkring dette tema er de gjerne setter fokus på vanskene med en korrekt samfunnsøkonomisk verdsetting av disse elementene. Drøftingen i rapporten gir godt bilde av at drosjemarkedet inneholder slike elementer som burde inngå i beregningen av samfunnsøkonomisk effektivitet. Men drøftingen henger i luften, når den ikke følges opp når man kommer til konklusjonen og anbefalingene.

Det synes som om man i stedet legger seg på en enkel konklusjon, om at en deregulering – etter en overgangstid- vil gi perfekt markedsløsning uansett. Etter min oppfatning blir det for enkelt å avfeie det faglige problem med verdsetting av eksterne virkninger og samfunnsmessig nytte på den måten.

Jeg vil stedet vektlegge at samfunnet, ved lovgiver, har vurdert forslag om deregulering flere ganger fra midten av 1980-tallet og fram til i dag (senest ved forslag fra tilsynet 2011). Man har hatt rimelig anledning til å foreta nødvendige lovendringer. Når det ikke er gjort, skyldes det at lovgiver mener de eksterne virkninger mm som f eks trygghet for forbrukerne, tilbud alltid og overalt, trafikksikkerhet, miljøkonsekvenser og distriktspolitiske hensyn på kort og lang sikt, har så stor samfunnsmessig nytteverdi at de minst oppveier kostnadene som er knyttet til eventuell markedssvikt ved begrenset konkurranse.

Mao lovgivers holdning tillegges vekt ved verdsetting av samfunnsnytte og kostnad i bedømming av reguleringsordningens samfunnseffektivitet.

Når det lovgiver i tillegg kan støtte seg på anbefalinger fra anerkjente forsknings- og fagmiljøer, står denne konklusjonen sterkt.

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |