

Analyse:
Liberalisering og øget konkurrence i
taxabranschen
Sammenfatning

Om analysen

Denne analyse er gennemført af Lauritzen Consulting v/ Finn Lauritzen for CEPOS.
Analysen af taxaområdet er del af en større analyse af transportområderne tog, taxa og post.

Finn Lauritzen etablerede Lauritzen Consulting i 2015.

Finn Lauritzen har tidligere siddet 4 år som direktør for det dansk-svenske Øresundssamarbejde, 6 år som direktør for Erhvervs- og Byggestyrelsen og 9 år som direktør for Konkurrencestyrelsen.

Indhold

Indledning	4
Taxa: En transportform i opbrud	5
Case: Svensk liberalisering af taxa	5
Case: Uber i USA	6
Anbefalinger på taxaområdet	9

Indledning

En række ydelser, som har stor betydning for mange, leveres af transport- og logistiksektoren. Nogle af disse leveres ved hjælp af fysiske net eller forbindelser, hvor der er betydelige stordriftsfordele. Andre ydelser leveres af brancher, der er særreguleret i den forstand, at det ikke blot er den almindelige erhvervslovgivning - fx konkurrenceloven, markedsføringsloven og selskabsloven - der gælder, men også en række andre krav, fastsat i særlig lovgivning¹. I dette notat gennemføres en analyse af konkurrenceforholdene på området for taxakørsel.

Reguleringen af taxaerhvervet har rødder tilbage til 1600-tallet i flere lande. Men i de sidste 20-30 år er der sket en udvikling - både i den måde, erhverv som disse reguleres på, og i økonomisk teori dækkende mange discipliner - velfærdsteori, spilteori, public choice teori mv. - som har ledt frem til nye reguleringsformer. I mange tilfælde er der taget skridt til at konkurrenceudsætte området. I Europa er der gennemført fællesskabslovgivning på en række områder for at fremme konkurrencen, og i OECD er der gennem årene opsamlet et stort erfaringsmateriale om, hvordan konkurrencefremmende regulering bedst muligt kan gribes an.

Internationalt er der flest gode erfaringer med konkurrenceudsættelse. Men der er også dårlige erfaringer, som viser, at konkurrenceudsættelse skal gribes klogt an. Danmark ligger i midterfeltet på de nævnte områder forstået på den måde, at en del andre lande har flere erfaringer med konkurrenceudsættelse end os. Det betyder, at der faktisk foreligger et betydeligt erfaringsmateriale fra andre lande, som giver en klar indikation af hvor store de samfundsøkonomiske gevinster ved en større konkurrenceudsættelse vil være - samt hvad risiciene er. Der er også et fyldigt erfaringsmateriale for, hvordan konkurrenceudsættelsen kan tilrettelægges, så der er størst sandsynlighed for en samfundsøkonomisk gevinst.

Papiret gennemgår først generel teori om naturlige monopoler og det, der på engelsk hedder "Public Service Obligations". Herefter beskrives en række tendenser og erfaringer og endelig kommer papiret med anbefalinger til en bedre regulering, som kan give velfærdsgevinster.

Papirets udgangspunkt er, at reguleringen bør indrettes, så den mest muligt fremmer produktivitet i de enkelte sektorer, allokering - dvs. at ressourcerne anvendes der, hvor de gør størst gavn, og innovation - dvs. at virksomhederne hele tiden tilskyndes til at gøre tingene smartere. Øvrige samfundsmæssige mål bør fremmes, så de mindst muligt kommer i konflikt med disse overordnede mål. Det lyder enkelt, men kræver i praksis en del omtanke, hvor det kan være gavnligt at trække på andres erfaringer. Papirets formål er at bidrage til denne erfaringsopsamling.

¹ Konkurrenceloven er endvidere udformet, så den viger for anden lovgivning, hvilket der er mange eksempler på.

Taxa: En transportform i opbrud

Markedet for taxakørsel er ikke et naturligt monopol med en enkelt dominerende udbyder i hvert marked. Men taxaer er en vigtig del af et velfungerende transportsystem. Både i større byer og i tyndt befolkede områder er taxaer et effektivt og billigt supplement til bilkørsel og andre transportmidler.

OECD og mange økonomer har i flere årtier udarbejdet analyser og policy-anbefalinger om at liberalisere taxamarkedene. I de senere år har flere analytikere peget på, at taxamarkedet reelt består af meget forskellige delmarkeder. I den engelsksprogede litteratur sondres der således mellem *Hail* (hvor kunder præjer en taxa på gaden), *Rank* (hvor kunder på en taxaholdeplads evt. selv står i kø, og herefter normalt tager den første taxa i taxakøen), *Pre-book* (hvor kunden ringer til en taxacentral for at bestille en taxa), og endelig *Contract*, hvor typisk større virksomheder eller organisationer indgår kontrakt med et taxaselskab og opnår en vis mængderabat og en vis fortrinsret til taxaerne i tilfælde af kø. Reelt er det kun på de to første delmarkeder, at der er behov for en særlig forbrugerbeskyttelse.

Case: Svensk liberalisering af taxa

Sverige var et af de første lande i Europa, som liberaliserede taxaerhvervet. Liberaliseringen i 1990 var relativt omfattende. Inden liberaliseringen havde Sverige en lovgivning, der mindede en del om den, der har været i Danmark ind til 2017.

I 1990 ophævedes antalsbegrænsningen, krav om at taxaer ikke måtte optage passager i anden kommune end dér, hvor den var registreret, samt krav om, at taxaen skulle være tilsluttet en bestillingscentral. Samtidig afskaffedes det særlige taxa-kørekort. Tilbage var stort set blot regler om, at taxaer skulle oplyse om deres priser, samt om taxameter med udprintning af bon.

Resultaterne er blevet genstand for en lang række analyser og en del mediedækning, også uden for Sverige. En del mener, at det svenske eksempel har været et "skrækeksempel" på liberalisering. Samtidig har der i Sverige løbende været politiske overvejelser om sikring af konkurrencen og forbrugerrettighederne på området. Der foreligger to offentlige udredninger på området (SoU 2005:4 og 2016:86), som giver en sober og neutral historisk redegørelse for udviklingen.

Konsekvenserne af liberaliseringen i 1990 var:

- En relativ stærk og umiddelbar stigning i antallet af taxaer på 29 pct., først og fremmest i Stockholm, Göteborg og Malmö.
- En reduktion af kundernes ventetider i disse byer.
- Et reduceret udbud af taxaer, og øget ventetid for forbrugerne, i resten af Sverige.
- En reduktion af taxaernes effektivitet, forstået som køretider i pct. af chaufførernes arbejdstid, i Sverige under ét. Den gennemsnitlige effektivitet er, målt på denne måde, ca. 40 pct. lavere i dag end i 1990.
- En reduktion af de gennemsnitlige chaufførlønninger, og taxaselskabernes lønsomhed, i Sverige under ét.

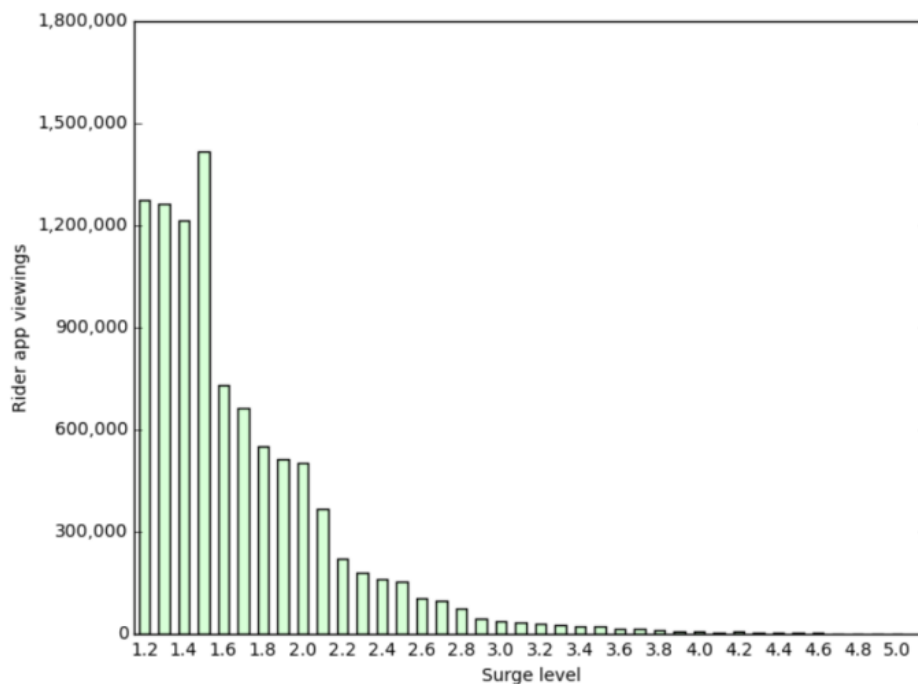
- En betydelig spredning i taxaselskabernes priser, med typisk et forhold på 1:2 mellem laveste og højeste pris for en given strækning.
- Overraskende for de fleste også en stigning i den gennemsnitlige pris. Fra 1990 til 1991 steg den gennemsnitlige taxapris med 14 pct. nominelt eller ca. 10 pct. realt. Og hvor priserne tidligere blev reguleret i takt med nettoprisindekset, er taxapriserne siden 1991 systematisk steget mere end øvrige forbrugerpriser og er nu realt 35 pct. højere end i 1990.
- På trods af disse stigninger viser redegørelsen også, at den gennemsnitlige svenske taxapris i dag ligger på et europæisk gennemsnitsniveau. En væsentlig del af forklaringen på prisstigninger var således, at prisniveauet inden liberaliseringen var under det markedsmæssige omkostningsniveau.
- Mange oplevede den svenske liberalisering som dårligt planlagt, men i dag er der en relativ bred konsensus i Sverige om, at reguleringen er velfungerende - og stort set ingen foreslår en tilbagevenden til en antalsregulering af taxaer.

Case: Uber i USA

Debatten i både Sverige, Danmark og mange andre lande er til gengæld kommet til at dreje sig om fordele og ulemper ved digitale bookingsystemer, hvor taxaselskabet Uber er langt det mest fremtrædende. Giver sådanne systemer en samfundsmæssig gevinst, eller skaber det et proletariat af chauffører med lave indkomster? To helt nye amerikanske studier belyser disse spørgsmål.

Cohen et al. (2016) har haft adgang til data for 50 mio. Uber-ture i USA i 2015 samt data for tilbud om ture, som forbrugerne har afvist. Disse data viser, at Uber bruger et særdeles fleksibelt system med tillæg til normalprisen, kaldet surge prices. 79 pct. af alle ture er uden tillæg – dvs. at surge prices anvendes i 21 pct. af turene. Tillægget er ofte beskedent, jf. figur 2, men kan gå helt op til 400 pct.

Figur 1 Surge-faktoren – dvs. Ubers pristillæg



Cohen et al. estimerer forbrugernes priselastisitet og finder den relativt beskeden, dvs. mellem -0,5 og -0,6. Det leder til et skøn for det samlede konsumentoverskud ved Ubers tjenester, som udgør 160 pct. af Ubers omsætning. Sagt med andre ord, betaler den "gennemsnitlige" Uber-kunde kun ca. 40 pct. af det beløb (for den gennemsnitlige tur), som kunden ville have været villig til at betale. Studiet tager dog ikke hensyn til, at en del af turene ville have været foretaget med traditionelle taxaselskaber i fraværet af Uber (og andre lignende selskaber).

Et andet studie vurderer forholdene for Ubers chauffører. Chen et al. (2016) har ligeledes haft adgang til Uber-data for 2015-16, dækkende 1 mio. chauffører med tilsammen 183 mio. arbejdstimer. Der er også data for, hvornår den enkelte chauffør "slår fra", eller ikke accepterer ture, også i korte tidsrum. Studiets konklusion er, at man kan tale om en "arbejdsudbudsgevinst" på 40 pct., dvs., at chaufførerne i gennemsnit tjener 40 pct. mere end deres "reservationsløn", dvs. den løn, de var villige til at køre til. Studiet tyder på, at en del af Ubers chauffører bruger indtjeningen som en ekstraintægt i forhold til anden indkomst.

De foreliggende analyser af effekten af at tillade digitale, netværksbaserede systemer som Uber viser:

- En positiv effekt for forbrugerne i form af mindre ventetid.
- En positiv effekt for chaufførerne i form af, at systemerne muliggør et hurtigere match med kunder end under hidtidige systemer og dermed en højere effektivitet.
- En positiv effekt i form af, at den digitale sammenkobling mellem chauffører og passagerer sker mere effektivt end hos kørselscentralerne.
- En besparelse for forbrugerne i form af lavere priser.

- En indtægtsnedgang for nogle af chaufførerne - men omvendt en mulighed for en mere fleksibel tilrettelæggelse af chaufførens arbejdsdag.
- Et mistet skatteprovenu på grund af manglende indberetninger til Skat (med mindre disse indberetninger bliver en betingelse for at drive tjenesten i Danmark, jf. nedenfor).

Anbefalinger på taxaområdet

Det eneste udestående spørgsmål på taxaområdet i Danmark efter det seneste taxaforlig synes at være holdningen til, om man skal tillade app-baserede eller netværksbaserede taxaløsninger. Dette er naturligvis ikke alene et spørgsmål om taxachaufførernes indtjening - men også, om det er en god eller dårlig udvikling, at tidligere lønmodtager-ansatte chauffører bliver selvstændige erhvervsdrivende med de risici og muligheder, dette medfører. Fagbevægelsens bekymring er forståelig - men det er et problem, at samfundet går glip af et betydeligt effektiviseringspotentiale ved ikke at tillade netværksbaserede tjenester. På taxaområdet vurderes dette potentiale at udgøre mindst 1 mia. kr. om året.²

Ingen kender den bare lidt fjernere fremtid, hvor man nemt kan forestille sig, at førerløse taxaer vil gøre denne diskussion overflødig.

Som en overgangsordning til et frit marked for digitale tjenester kunne man gennemføre et udbud, hvorefter op til fx tre netværkstjenester for en treårig periode kunne få tilladelse til at drive netværksbaserede taxatjenester. Et sådant udbud ville også påføre Uber konkurrence. Man kunne stille følgende krav:

- Taxatjenesten skal løbende indrapportere sin og chaufførernes indtjening til Skat.
- Der skal ikke være krav om kørselskontor, taxameter eller sædefølere.
- Chauffører og passager skal være dækket af forsikringer mod ulykker og overfald mv.
- Tilmeldte biler må ikke benytte taxaholdepladser i byer eller ved infrastrukturknudepunkter eller synlige kendetegn, der gør, at de kan prajes på gaden.
- Hvis tildelingskriterierne både var gennemsnitlig pris og kommissionsprocenten (som er den andel af omsætningen, selskabet beholder, og som for Uber udgør ca. 25 pct.), kunne man skabe en balance mellem ønsket om lave forbrugerpriser og chaufførernes indkomster.

² I det studie, der henvises til i indledningen, er baggrunden for dette skøn uddybet. Der er tale om et forsigtigt skøn, som bl.a. lægger til grund, at (kun) en tredjedel af den nuværende taxakørsel med fordel logistikmæssigt kan styres af digitale, app-baserede teknologier