

Delingsøkonomi – hva er egentlig nytt?

Innledning

Endringer i hvordan næringsvirksomhet organiseres er i stor grad knyttet til den teknologiske utviklingen. Overgangen fra håndverksbedrifter til store fabrikker ville ikke ha funnet sted uten fremveksten av maskiner drevet av damp og så av elektrisitet. Hurtigere og billigere transport- og kommunikasjonsløsninger har gjort at produksjonsprosessene de siste 20-30 årene er blitt splittet mer opp igjen. En bilfabrikk er blitt et sted hvor deler produsert av mange spesialiserte produsenter, lokalisert i flere land, blir montert. Ny teknologi som gjør at vi med en gang vet hva som har skjedd på den andre siden av jorden, har endret strukturen på massemedia og måten finansmarkedene fungerer på. Endringer som drives frem av den teknologiske utviklingen, blir fulgt opp med nye lover og reguleringer tilpasset den nye virkeligheten, og gamle reguleringer bryter sammen.

Delingsøkonomi, at en forbruker tilbyr andre å bruke noe han eller hun har, er i seg selv ikke noe nytt. Det nye er at kostnadene ved å nå et stort marked har falt så kraftig at det er blitt mulig å ta del i markedet også for små aktører som har noe de kan leie ut eller selge.¹ Det som tidligere var utleie eller salg i begrenset skala, for eksempel skilt med "Rom til leie" langs veien, gjøres med ny teknologi i en strukturert form og i stor skala til lave kostnader. Nye aktører som tar i bruk de nye mulighetene, utfordrer eksisterende bedrifter som er basert på teknologien slik den var. Som ellers når nye muligheter oppstår, pågår det mye eksperimentering, hvor noen konsepter synes å lykkes, mens andre virker mindre vellykkede. Det er for tidlig å si i hvor stor grad delingsøkonomien vil prege vårt samfunn i årene fremover. I den første tiden når noe nytt skjer, har man tidligere sett at det kan være overdrevne forestillinger om hvordan det nye vil vokse.

I dette notatet ses det først prinsipielt på hva delingsøkonomi er. Foreløpig er det begrenset med data på hvor omfattende virksomheten er, og det er begrenset informasjon om hvordan delingsøkonomien virker på konkurrerende tradisjonelle bedrifter. Men veksten i delingstjenestene synes å ha vært sterk på særlig to områder, transport og utleie av egen bolig. Dersom formidlingen over delingsplattformene fortsetter å vokse sterkt, og særlig plattformene hvor det formidles arbeidskraft, vil trolig andelen selvstendig næringsdrivende, også kalt enkeltmannsforetak, vokse på bekostning av andelen arbeidstagere. I notatet sees det derfor også litt på regelverket for enkeltmannsforetak,

og hvordan utviklingen har vært i antall enkeltmannsforetak de siste årene. Til slutt i notatet går det nærmere inn på hvordan fremveksten av tjenester som Uber synliggjør behovet for en liberalisering av drosjenæringen, en næring som synes å kveles av dagens reguleringsregime.

Nærmere om delingsøkonomi

Delingsøkonomi forbindes først og fremst med at enkeltpersoner bruker digitale plattformer til å selge ledig kapasitet i kapitalvarer de eier, eller egen arbeidskraft, i et åpent marked. Begrepet kan også brukes når mange bedrifter kobles sammen via digitale løsninger for å effektivisere distribusjon/produksjon av produkter.² I dette notatet drøftes den første typen delingsøkonomi, det vil si hvor forbrukere/privatpersoner tilbyr noe til andre forbrukere via digitale plattformer.

Å tilby egen arbeidskraft i et marked, eller å leie ut en hybel, kjellerleilighet eller fritidshus, er ikke noe nytt. Det nye er at det er etablert digitale plattformer som gjør at kostnadene ved å finne frem til potensielle leietagere eller kjøpere, har falt kraftig. Ved utleie av hytter har tradisjonelle firmaer for utleievirksomhet kunnet ta 40 prosent av leieinntektene, mens utleiers gebyr til utleieformidlingsplattformen Airbnb er tre prosent. I tillegg betaler leietager et tjenestegebyr på 9-12 prosent, avhengig av oppholdets lengde. Digitale plattformer har gjort det lettere for håndverkere, konsulenter og nye yrkesgrupper å tilby sin arbeidskraft direkte mot sluttbrukere, istedenfor å gjøre det ved å være ansatt i store organisasjoner med betydelig markedsføringskapasitet. Dette kan naturlig nok utfordre eksisterende bedriftsstrukturer og det regelverk som er sydd rundt dem.

Formidling av delingstjenester har vokst sterkt de siste årene, spesielt korttidsutleie av rom fra egen bolig og transporttjenester. Suksessen ligger i en kombinasjon av pris, fleksibilitet, tilgjengelighet og ved at tillit mellom tjenesteyter og –mottager bygges opp ved at brukerne offentliggjør sine erfaringer. Full informasjon om pris og kvalitet, lave terskler for å starte opp som utøver, og at det er mange utøvere som opptre uavhengig av hverandre, er lærebokbetingelsene for et effektivt marked. Med effektivt menes her at det ikke blir noen overprising, og at det blir mest mulig effektiv utnyttelse av arbeidskraft og kapital. Over tid vil imidlertid også slike plattformer hvor tilbydere og brukere møtes, kunne smelte sammen til noen få store enheter, og kunne få en viss markedsrett ved å lukke brukerne inne på sine plattformer. Delingsøkonomi er derfor ingen garanti for at sterk konkurranse opprettholdes over tid. Det vil fortsatt være behov for konkurranselovgivning og et Konkurransetilsyn.

Det er ganske vanlig at det er *nye aktører* som driver gjennom nye strukturer når ny teknologi muliggjør dette. Etablerte firmaer er ofte tilbakeholdne med å legge om sine forretningsmodeller, fordi det betyr at de må skrive ned verdien på mye av det de har bygd opp. Når konkurransen fra utfordrerne kommer, tvinges imidlertid også de etablerte til å legge om sine forretningsmodeller. Ellers vil de ikke overleve i lengden. Den økonomiske historien er full av eksempler på hvordan store dominerende selskaper har mistet fotfeste, fordi de holdt fast ved den forretningsmodellen som var en suksess, men som ny teknologi gjorde avleggs. Det er slike omstillinger som skaper produktivitetsvekst og et høyere velstandsnivå i samfunnet. Å beskytte eksisterende forretningsmodeller mot effektene av ny teknologi er i utgangspunktet en feilslått strategi.

I dag forbindes delingsøkonomi særlig med Airbnb (formidling av korttidsleie av rom, boliger og fritidseiendommer) og Uber (sjåførtjeneste over kortere distanser). Det er også etablert plattformer for formidling av renholdstjenester (Weclean) og for leie av bil (Nabobil). I flere land er det nettsted for formidling av ledig plass i privatbiler som skal reise over lengre distanser (franske Blablacar). Videre er det etablert nettsider for korttidsleie av private verktøy og redskaper (Neighborgoods og Peerby) og formidling av ufaglært nabohjelp (Handy). I USA er også Lendingclub blitt et sted for formidling av forbrukslån.

Alle tjenestene har ikke vært, eller kommer til å bli, like vellykkede. Gjennom historien har vi mange ganger sett hvordan mange forsøker seg når nye muligheter oppstår, og at noen konsepter lykkes, mens andre mislykkes.

I debatten er vanligvis ikke Finn.no definert som en plattform for delingsøkonomi, men er det i høyeste grad. Her kan forbrukere selge eller gi bort noe de ikke lenger trenger, få formidlet utleie av rom/leiligheter eller ulike typer tjenester. Før skjedde denne type formidling via rubrikkannonser i aviser, en tjeneste som nå nesten ikke finnes. Det spesielle med Finn.no er at tjenesten ble startet av et etablert mediehus (Schibsted) og ikke av et nytt selskap. Hadde det siste skjedd, ville rubrikkannonsene til Aftenposten ha forsvunnet mens inntektene fra det nye ville ha tilfalt noen andre. Finn.no er også et eksempel på hvordan én digital plattform blir dominerende. Både de som tilbyr noe, og de som søker etter et produkt eller en tjeneste, tiltrekkes av plattformer som "de fleste bruker", en effekt kalt "Metcalfes lov".³

Fallet i formidlingskostnadene som følger av digitale plattformer, og den økte tilgjengeligheten som smarttelefonene gir, gjør at kapitalen i økonomien (boliger, fritidshus, biler) kan utnyttes bedre, og at levetiden på varige konsumgoder kan forlenges gjennom videresalg. Mindre sløsing kan gi lavere investeringer i blant annet boliger, hoteller, campinghytter, transportmidler, og mindre kjøp av nye varige forbruksvarer. På den annen side fører delingsøkonomien til at forbrukere skaffer seg nye inntekter fra kapital de har tilgjengelig, som hytter som står tomme det meste av året, eller et rom i egen bolig som sjelden brukes. De økte inntektene kan forbrukerne spare, bruke til forbruk eller bruke til å kjøpe seg mer fritid, det vil si jobbe mindre. Det er grunn til å tro at det meste går til mer forbruk, og ved det bidrar til annen aktivitet i økonomien.

Ifølge en studie foretatt av konsulent- og revisjonsselskapet PWC på amerikanske data, er syv prosent av befolkningen tilbydere på delingsplattformer, og flertallet av dem er under 44 år, har mindreårige barn og ca. ¾ av dem har en husholdningsinntekt under USD 100.000 i året.⁴ Dette er husholdningsgrupper som normalt har høy forbrukstilbøyelighet, det vil si som anvender det meste av ekstraintekter de måtte få, til mer forbruk. Eldre, som i utgangspunktet har høyere inntekter, vil kunne spare en større andel av ekstraintekter de måtte få. Eldre og høyinntektsgrupper kan også være mer tilbøyelige til å redusere annet arbeid når inntekter fra delingsvirksomhet stiger.

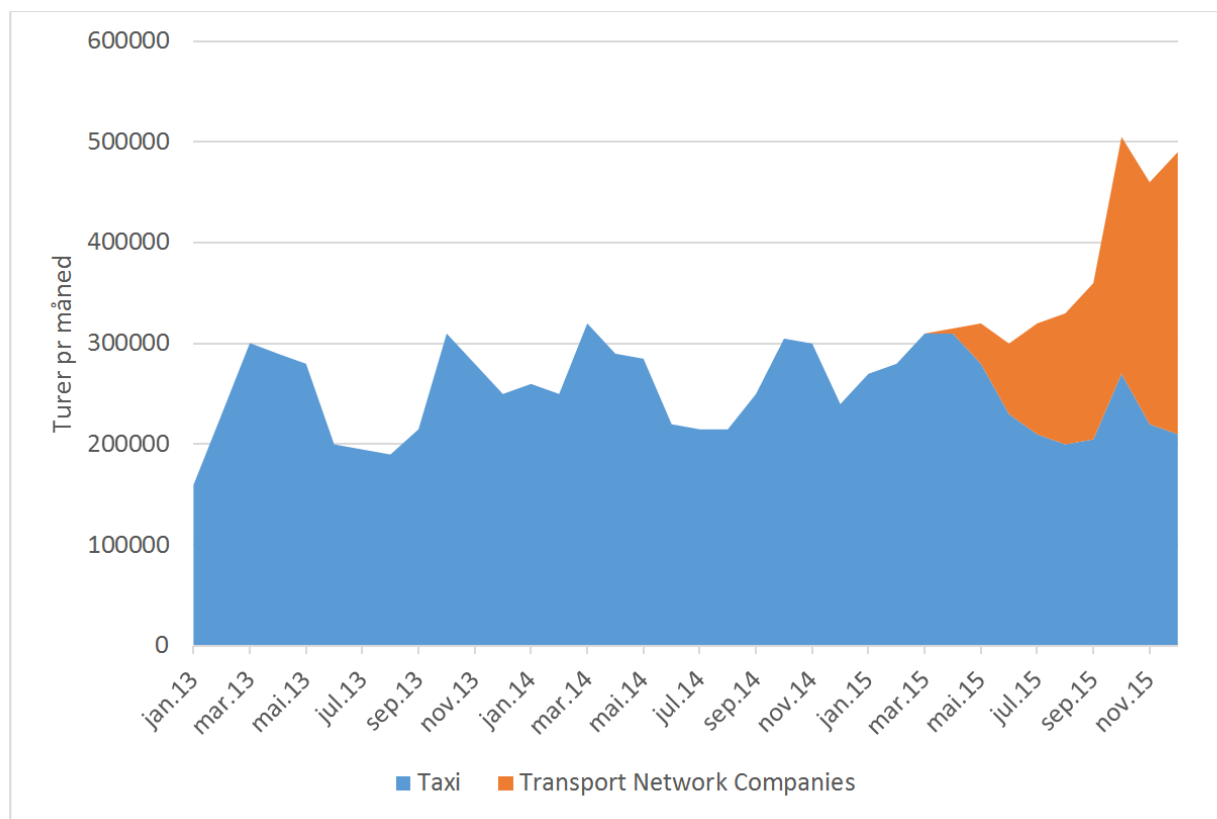
Funnene i en annen studie, laget av JPMorgan Chase and Co Institute,⁵ tyder på at unge amerikanske husholdninger bruker arbeidstilbud gjennom delingsplattformer til å jevne ut svingninger de har i sin normale lønnsinntekt. De jobber mer gjennom en delingsplattform i måneder der den vanlige inntekten er noe lavere enn normalt og mindre når den er høyere. Inntekter fra utleie tenderer derimot ikke til å gå i motfase med hovedarbeidsinntekten, men kommer som et mer stabilt tillegg hver måned. Nå kan nok månedslønnen til arbeidstagere i USA svinge mer enn tilfellet er i Norge,

fordi resultatavhengig lønn er mer utbredt der enn hos oss. Men det inntrykket som er formidlet av Uber i Norge, tyder på at den typiske partnersjåføren har annen jobb i tillegg, er relativt ung og har en middels eller lavere husholdningsinntekt. Uber har imidlertid offentliggjort få tall for virksomheten i Norge. På en konferanse i regi av Abelia 3. mars 2016, ble det fra Uber sagt at det er "noen hundre" partnersjåførere i Norge. På samme konferanse ble det hevdet at det å være Uber-sjåfør har vist seg å være et lavterskeltilbud for arbeidsledige. I Paris, hvor det er ca. 10.000 sjåførere, var 25 prosent arbeidsledige før de begynte.⁶

Ifølge en studie Airbnb⁷ har fått laget om sin virksomhet i store byer i Amerika, Europa (men ikke Oslo) og i Australia, har hovedtyngden av utleierne på plattformen midlere eller lavere inntekter, og rundt halvparten bruker inntektene fra utleievirksomheten til vanlige husholdningsutgifter som husleie og dagligvarer. Over halvparten av utleierne sier at utleievirksomheten gjør at de fortsatt kan bo i sine hjem. I Athen, i kriselandet Hellas, er det hele 68 prosent som sier dette.⁸

Generelt har delingsplattformene publisert lite data om virksomheten i Norge. Men i begynnelsen av mars 2016 kom Airbnb med noen tall. I 2015 var det i Norge nær 8000 aktive utleiere på plattformen, de hadde en gjennomsnittsalder på 38 år, og det var nesten 50/50 fordeling mellom kvinner og menn. Årlig inntekt fra utleievirksomheten for en typisk norsk vert var rundt 22.000 kroner. Det var i 2015 nesten 200 000 gjester som leide et overnattingssted i Norge via Airbnb, og de fleste av gjestene kom fra utlandet. Bare 13 prosent var norske. I gjennomsnitt overnattet gjestene tre netter, det vil si at formidlingen via Airbnb stod for 600 000 gjestedøgn. Til sammenligning ble det ifølge SSB i 2015 registrert 31,5 millioner gjestedøgn på hoteller, campingplasser, hyttegrender og vandrerhjem. Formidlingen gjennom Airbnb stod altså for under to prosent av dette markedet, det vil si fortsatt en svært liten andel.

Oppblomstringen av delingsplattformene kan gi etablerte virksomheter innen samme tjenesteområde hardere konkurranse, og noen av dem kan etterhvert oppleve inntektssvikt. En studie om hvordan Airbnb har påvirket hotellmarkedet i Texas tyder på at slik utleievirksomhet primært konkurrerer med rimelige, og særlig kjedeuavhengige, hoteller.⁹ Det er riktignok også indikasjoner på at de nye forretningsmodellene ikke bare tar markedsandeler fra andre, men også skaper nye markeder eller utvider eksisterende. På en konferanse i regi av OECD i juni 2015 ble det fremhevet av visedirektør Dirk Pilat i OECD at dette synes å ha skjedd med Ubers aktivitet i San Fransisco.¹⁰ På forannevnte konferanse i regi av Abelia bekreftet Carl Endresen fra Uber Norge dette ved å vise hvordan virksomheten har vokst kraftig i flere amerikanske byer, uten at drosjetrafikken har gått noe særlig ned. Figur 1 viser hvordan utviklingen har vært i New Orleans. En lignende utvikling ble erfart ved liberaliseringen av luftfarten; nye aktører kom inn og ga de etablerte flyselskapene sterk konkurranse, men samtidig bidro liberaliseringen til en sterk vekst i bruken av luftfartstjenester. Ut fra økonomisk teori er det rimelig å vente at et marked blir større når kostnadene for forbrukerne faller og tilgjengeligheten øker.

Figur 1: Transportmarkedet i New Orleans i USA

Kilde: Reproduksjon av figur vist av Carl Endresen på Abelia-konferanse 3. mars 2016.

Mer effektiv bruk av ressursene i samfunnet og mindre sløsing kan vanskelig sies å være noe annet enn positivt. Endringene i næringsstrukturer kan likevel oppleves av noen som negativt, fordi noen mister jobben når det nye vokser frem. Slike omstillingskostnader er imidlertid ikke noe særegent for fremveksten av delingsøkonomien. Slik har det alltid vært når noe nytt kommer. Det særegne med delingsøkonomien er at mange små enkelttilbydere, hvorav mange opererer på deltid, i noen grad kan konkurrere ut bedrifter der andre jobber fulltid som ansatte. Fremveksten av delingsøkonomien kan påvirke strukturen i arbeidsmarkedet, spesielt hvis plattformer som formidler arbeidsinnsats fortsetter å vokse.

Flere selvstendig næringsdrivende?

De som tilbyr rengjøring gjennom Weclean eller transport med egen bil gjennom Uber, har ikke noe ansettelsesforhold til formidlerne. Weclean skriver på sin hjemmeside at de er "en markeds plass som samler kunder og selvstendig næringsdrivende". Uber kaller utøverne partnere, og de har ikke noe ansettelsesforhold til Uber, men samtidig er selskapet uklart på om utøverne er/må være selvstendig næringsdrivende. De kunne vært frilansere (lønnsmottagere som ikke har et vanlig ansettelsesforhold, men som mottar honorarer for enkeltoppdrag som gjøres, gjerne for flere arbeidsgivere), men da måtte Uber innbetalt forskuddsskatt og arbeidsgiveravgift, noe de ikke gjør. Ingen av de digitale plattformene synes å være interessert i å ta på seg noen form for arbeidsgiveransvar. Det er da

vanskelig å se at utøverne ikke kan måtte være noe annet enn selvstendig næringsdrivende eller enkeltmannsforetak.

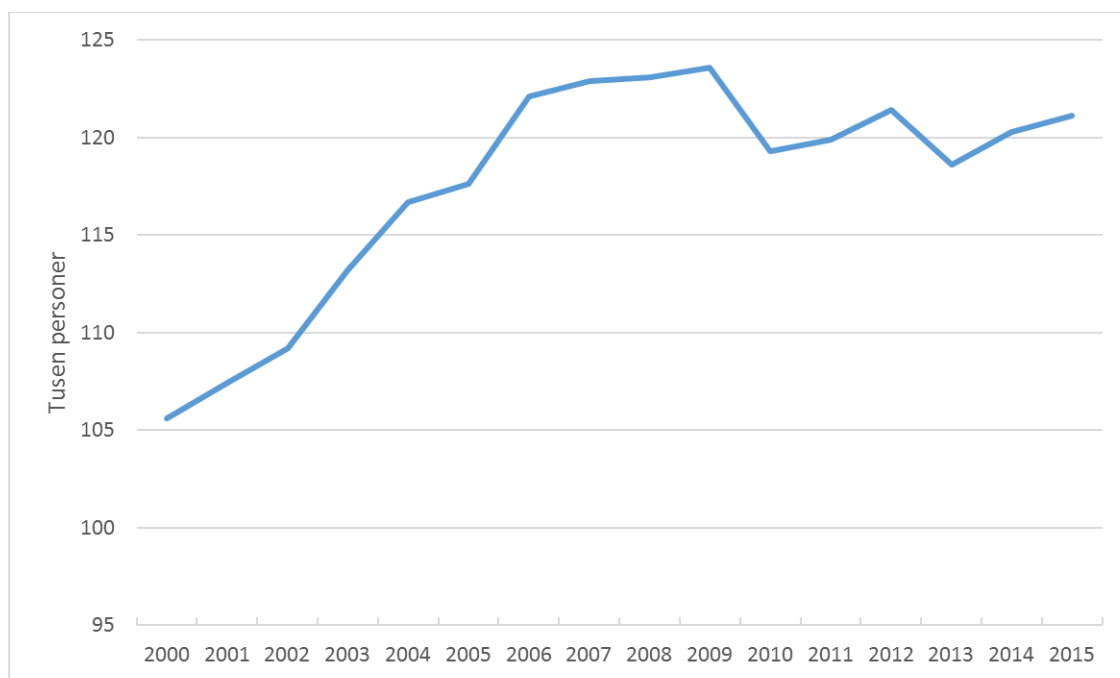
Hvis bruken av digitale formidlingsplattformer fortsetter å vokse, vil andelen selvstendig næringsdrivende eller enkeltmannsforetak vokse på bekostning av andelen arbeidstagere. Selvstendig næringsdrivende er i utgangspunktet mindre beskyttet gjennom lovverket og sosiale ordninger enn arbeidstagere. De er ikke underlagt de samme beskyttelsene i arbeidsmiljøloven som arbeidstagere, de har ingen obligatorisk yrkesskadeforsikring, ingen obligatorisk pensjonsordning utover Folketrygden og mindre gunstig sykepengeordning enn arbeidstagere. De kan frivillig tegne yrkesskadeforsikring, og har gunstige skatteregler for en viss sparing i egen pensjonsforsikring. Ved sykdom får selvstendig næringsdrivende sykepengene først etter 16 dager (når den arbeidsgiverbetalte perioden utløper), og nivået på sykepengene er lavere enn for arbeidstagere. Men selvstendig næringsdrivende kan tegne frivillig tilleggsforsikring for sykdom hos NAV. Den dyreste gir rett til 100 prosent dekning fra første sykedag.

Å endre status fra å være ansatt til å bli enkeltmannsforetak krever at en selv i større grad må ta standpunkt til hvilket nivå en vil ha på det sosiale sikkerhetsnettet. Tilleggsforsikringene en eventuelt tegner, er synlige kostnader for den enkelte, mens dette er kostnader arbeidsgiverne tar seg av når en er arbeidstager. Det kan fremstå som "urettferdig" at selvstendig næringsdrivende må betale for slike ordninger selv, mens arbeidsgivere betaler for sine ansatte. Ulike studier tyder imidlertid på at kostnadene ved arbeidsgiverbetalte sosiale ordninger etterhvert veltes over på arbeidstagerne i form av lavere lønnsvekst.¹¹ Som enkeltmannsforetak har en også selv ansvar for innbetaling av forskuddsskatt og moms, i den grad en er momspiktig.

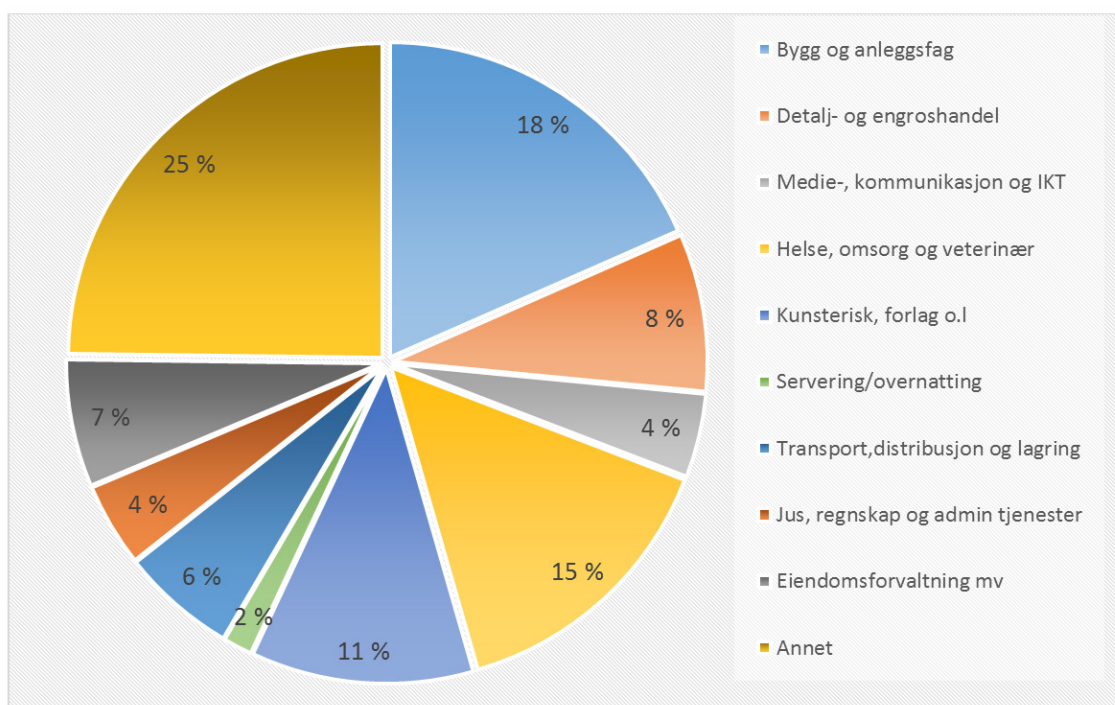
Når nye grupper som ikke er vant til å være selvstendig næringsdrivende, blir det, kan det ta litt tid før rolleforståelsen blir tilstrekkelig god. De digitale plattformene bør kreve at de som tilbyr arbeid via dem er registrert som selvstendig næringsdrivende/enkeltmannsforetak, og ha løsninger på plattformene som gjør det lett for den enkelte å innbetale skatt og eventuelt moms. Det er imidlertid uklart om det vil være behov for å bygge ut det sosiale sikkerhetsnettet for selvstendige næringsdrivende med flere obligatoriske ordninger, fordi flere får denne statusen. Skulle det blir flere obligatoriske ordninger for selvstendig næringsdrivende, måtte det være noe gruppen selv måtte betale for gjennom nye obligatoriske avgifter. Men jo mer likt lovverket for enkeltmannsforetak blir det som gjelder for arbeidstagere, jo mer gis det også avkall på den fleksibiliteten mange selvstendig næringsdrivende verdsetter.

Holder en primærnæringene utenfor, er det i Norge i dag vel 150 000 enkeltmannsforetak uten ansatte, og gruppen vokser noe fra år til år. En del av dem synes imidlertid å være passive, da det ifølge nasjonalregnskapet i 2015 var sysselsatt 121 000 selvstendig næringsdrivende utenom primærnæringene, og det antallet har vært ganske stabilt de siste 10 årene, se figur 2. Enkeltmannsforetakene er spredd over de fleste næringer, men de største gruppene er innen bygg- og anleggsgfag, helsetjenester og kunstnerisk virksomhet av ulik art. Også innen landtransport er det en relativt stor gruppe av enkeltmannsforetak uten ansatte, jfr. figur 3.

Delingsøkonomiplattformene synes foreløpig ikke å spre enkeltmannsforetak til bransjer hvor de ikke finnes fra før. Så langt har antallet enkeltmannsforetak heller ikke vist tegn til å vokse spesielt sterkt.

Figur 2: Sysselsatte selvstendig næringsdrivende utenom primærnæringene

Kilde: SSB

Figur 3: Enkeltmannsforetak utenom primærnæringene fordelt på næringer

Kilde: SSB

Nærmere om Uber og taxi-næringen

Innen persontransport kolliderer bruken av de nye formidlingstjenestene med det eksisterende reguleringsregimet. Utleie av hybler eller kjellerleiligheter i egen bolig er et marked som har vært der lenge, og som skattemessig og på annen måte har vært stimulert av myndighetene. Når mindre enn halvparten av boligen leies ut, er inntektene skattefrie for boligeieren. Da Husbanken var dominerende

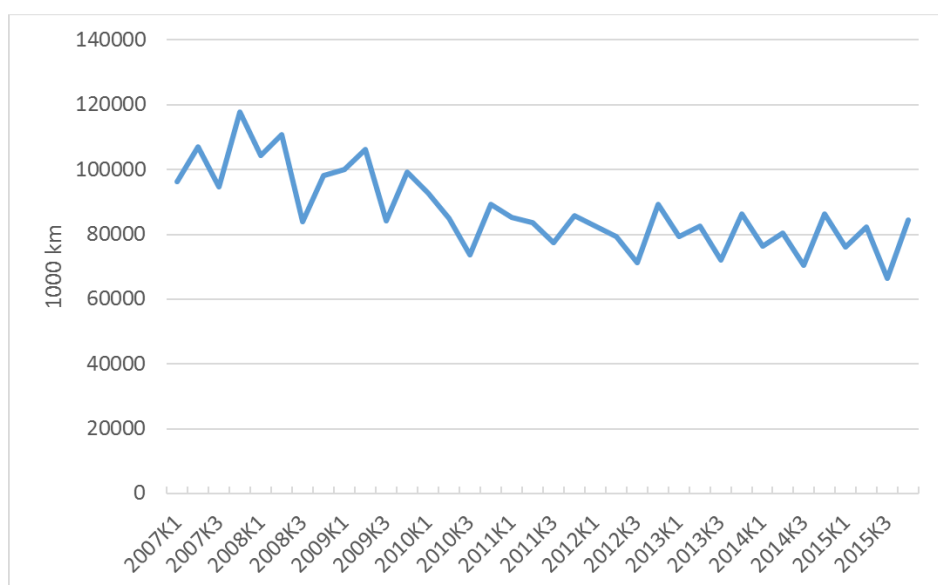
finansieringskilde for boliger, kunne man få gunstige lån til en stor bolig, dersom man leide ut deler av den i et visst antall år. Drosje-virksomhet er derimot strengt regulert, og det har tradisjonelt vært slått hardt ned på ikke-godkjent drosjevirkosomhet, såkalt piratvirksomhet. Dette er ikke noe særegent for Norge, men noe som gjelder i mange vestlige land.

I Norge er drosjenæringen underlagt både pris- og etableringsregulering. Det kreves løyve for å drive drosjevirkosomhet. Løyvene er knyttet til et visst distrikt, og det er fastsatt et bestemt antall løyver i hvert distrikt. Løyver gis i praksis bare til personer, og til de som vil drive drosjevirkosomhet på fulltid. Det er åpning for å tildele nye løyver til juridiske enheter, men siden fysiske personer med to års ansiennitet som drosjesjåfør har fortrinnsrett til å overta løyver andre har hatt, blir også nye løyver stort sett tildelt fysiske personer. Et løyve er knyttet til en bestemt bil. Det betyr at antallet løyver regulerer hvor mange drosjer det er i et distrikt. En som har fått løyve, har ikke bare *rett* til å ha en drosjebil, men også *plikt* å drive drosjevirkosomhet. Plikten innebærer at drosjen skal være i drift på de tider løyvemyndigheten (fylkeskommunen) bestemmer. Som løyvehaver skal man være knyttet til en drosjesentral. Sentralene er enten eid av løyvehaverne eller drevet som selvstendige selskaper.

Systemet med løyver og betingelsene knyttet til dem, gjør at det er myndighetene ved fylkeskommunene som bestemmer kapasiteten i drosjenæringen i ulike distrikter. Reguleringssystemet gjør at drosjevirkosomheten i det vesentligste drives av enkeltmannsforetak. Normalt tildeles det bare ett løyve til hvert enkeltmannsforetak, men en løyvehaver kan ansette sjåførere til å kjøre bilen for seg. Drosjetakstene er i utgangspunktet regulert ved at Konkurransetilsynet setter maksimaltakster. Drosjene i store byer, som blant annet i Oslo, har imidlertid dispensasjon fra maksimalsatsene. Det må sees i sammenheng med at det på slike steder er marked for flere konkurrerende drosje-sentraler.

For å kunne kjøre drosje, enten som løyvehaver eller som ansatt sjåfør, må man ha *kjøreseddel*. Kjøreseddel utstedes av det lokale politiet og skal bekrefte at sjåføren oppfyller visse krav til helse og vandel. I tillegg kan det kreves kjentmannsprøve for å få kjøreseddel.

Figur 4: Drosjer, antall kjørte km i næring med passasjerer



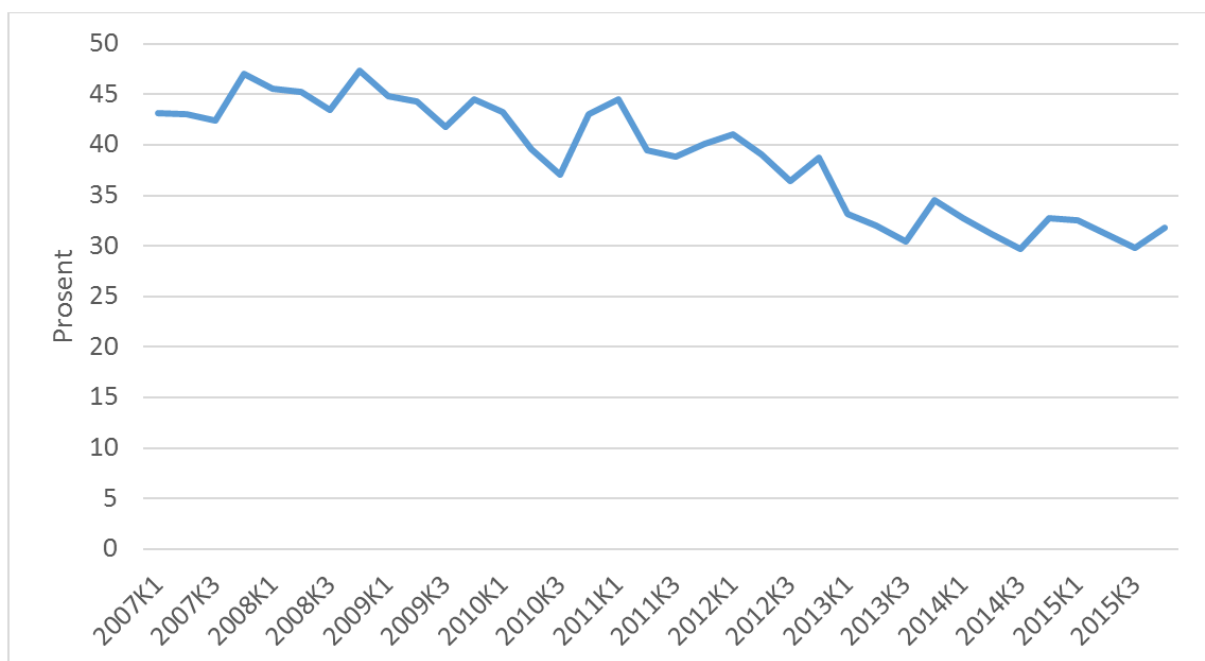
Kilde: SSB

Drosjenæringen fremstår, ved siden av landbruket, som den næringen her i landet hvor konkurransen er mest regulert. Figur 4 og 5 viser hvordan drosjenæringen i flere år har vært i stagnasjon. Antall kjørte kilometer med passasjerer og utnyttelsesgraden av drosjeparken har falt siden 2007. Det innebærer at produktiviteten i næringen er lavere nå enn i 2007.

Mens en drosjesjåfør i 2007 og 2008 i gjennomsnitt hadde betalende passasjerer i bilen i 27 minutter for hver time han var på jobb, var antall minutter med betalende passasjer sunket til 18 minutter i 2015, et fall på 33 prosent. Dersom takster og alt annet hadde vært uendret, og sjåføren i 2007 og 2008 hadde en arbeidsdag på åtte timer, måtte han/hun i 2015 jobbet i tolv timer for å opprettholde samme inntektsnivå som for åtte - ni år siden.

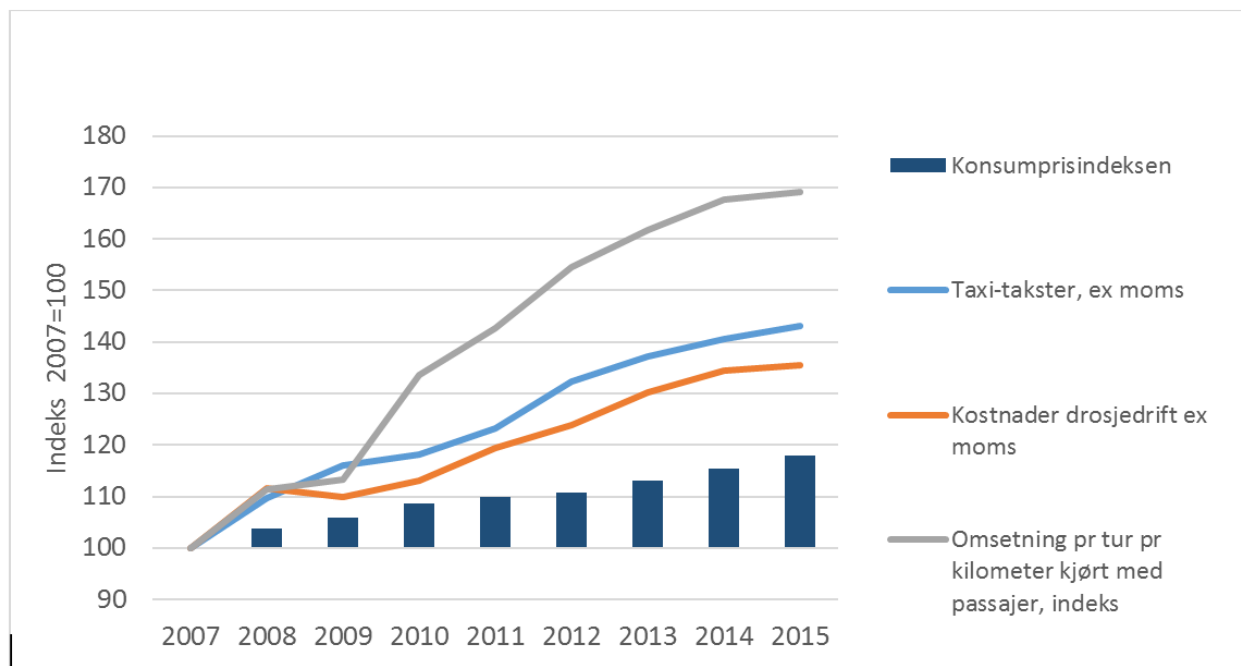
Årsaken til nedgangen i utnyttelsesgraden kan enten være at antallet løyver er blitt for høyt, og/eller at man til tross for nye app'er og drosjesentraler ikke har klart å få ned ventetid og tomkjøring. Det er derfor ikke underlig at næringen har opplevd at kostnadene har økt kraftig, og at det som har vært av inntjeningsvekst er kommet ved at takstene har steget noe mer enn kostnadene, se figur 6. Omsetningen per passasjer per kilometer har steget mer enn takstene, noe som kan skyldes at starttakstene har steget spesielt mye, og at det eventuelt har skjedd en vridning til mer kjøring med kvelds- og helgetakster.

Figur 5: Utnyttelsesgrad per tilbudt time innen drosjenæringen



Kilde: SSB

Figur 6: Utviklingen i inntekter og kostnader i drosjenæringen

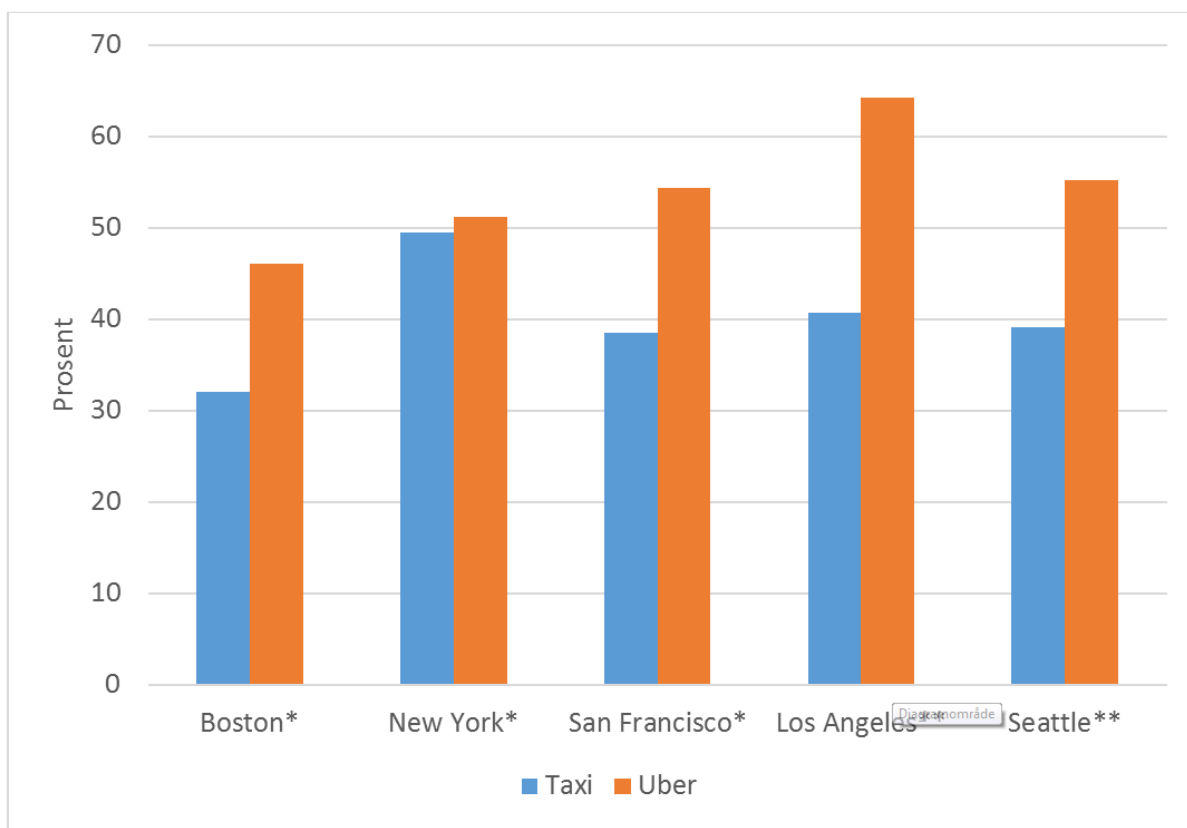


Kilde: SSB og Norges Taxiforbund

Stagnasjonen for drosjenæringen startet lenge før noen hadde hørt om Uber, og har skjedd i en periode da veksten i norsk økonomi var høy (bortsett fra i 2015 og 2009), det vil si i en periode en skulle ventet at etterspørselen etter drosjetjenester hadde økt. Tallene i figurene foran tyder på at næringen har betydelige strukturelle problemer. Det er derfor ikke underlig at det blir et høyt konfliktnivå når en ny aktør, som Uber, kommer inn. Uber opererer helt utenfor reguleringsystemet og har derfor muligheter til å utnytte kapasiteten bedre, og dermed tilby transport til lavere priser enn vanlige drosjer.

To forskere knyttet til NBER (National Bureau of Economic Research) i USA, publiserte i mars 2016 en analyse av kapasitetsutnyttelsen til tradisjonelle drosjer og Uber i fem amerikanske storbyer.¹² Selv om problemene med å skaffe gode data for drosjenæringen er større i USA enn i Norge, viser analysen at Uber-bilene i gjennomsnitt har betalende passasjerer 30 prosent mer hver time sjåførene er på jobb, enn drosjene. Måler en kapasitetsutnyttelsen som kjørte kilometer med betalende passasjer i forhold til total kjørelengde, er forskjellen enda større. Betalende passasjerer per kjørte kilometer er i gjennomsnitt 50 prosent høyere for Uber-sjåførene enn for taxier. I alle byene er det store forskjeller, bortsett fra i New York. Forskerne peker på at årsaken til at New York skiller seg ut kan være den høye befolkningstettheten, stor ferdsel av fotgjengere på gateplan og en innarbeidet praie-kultur. Se ellers figur 7.

Figur 7: Mål på kapasitetsutnyttelsen i drosjenæringen og Uber i fem amerikanske byer



*Andel betalende passasjer per time arbeidet. ** Andel betalende passasjer per kjørte km.

Kilde: Cramer and Kreuger, NBER WP 22083, March 2016

Som i Norge er drosjenæringen i USA gjennomregulert. Det kreves autorisasjon for å drive drosje, og tillatelsene gjelder bare for visse distrikter. Som i Norge er det også prisregulering på takstene. I analysen peker Cramer og Kreuger på at forskjellene i kapasitetsutnyttelsen i noen grad kan tilskrives at reguleringene reduserer drosjenes tilpasningsmuligheter. Men Ubers overlegne teknologi for å dirigere ledige biler i nærheten til folk som etterspør transport, er nok også en del av forklaringen.

En kan ikke uten videre direkte overføre resultatene fra en studie på amerikanske storbyer til norske forhold. Uber er ny i Norge, har lavt volum, og antagelig er kapasitetsutnyttelsen derfor lavere enn det vi ser i amerikanske storbyer. Men det er grunn til å anta at mer fleksibilitet i tilpasningsmulighetene, kombinert med gode teknologiske løsninger, vil gjøre at Uber etterhvert vil kunne oppnå vesentlig høyere kapasitetsutnyttelse enn drosjene også her i landet, hvis reguleringene overfor drosjenæringen opprettholdes. Det er ellers interessant å registrere at kapasitetsutnyttelsen til drosjene i USAs storbyer ligger nær nivået i Norge, bortsett fra i New York, hvor kapasitetsutnyttelsen er uvanlig høy.

Den omfattende reguleringen av drosjenæringen her i landet har hatt flere begrunnelser:

- Sikre døgnkontinuerlig tilbud i hele landet, også på små steder.
- Hindre overprising. På mindre steder er det liten eller ingen konkurranse, da det ofte bare er én drosjesentral som opererer. I større byer, hvor det er flere sentraler, kan også konkurransen fungere dårlig fordi det er vanskelig for forbrukerne å få oversikt over takstene på drosjene knyttet til de ulike sentralene.

- Hindre at konkurransen blir så sterk at utøverne ikke kan leve av å drive drosjevirkosomhet på fulltid.

Systemet med makspriser skal hindre overprising, mens taket på antallet drosjer i ulike distrikter gjennom løyvesystemet og kravet til fulltidsvirkosomhet skal bidra til å sikre et rimelig utkomme for utøverne. Løyvesystemet med kjøreplikt skal bidra til å sikre drosjedekning i hele landet.

Som forbruker er det vanskelig å få oversikt over hvilke priser drosjene knyttet til de ulike sentralene opererer med. Dette er en markedssvikt det med dagens teknologi går an å gjøre noe med. Både når det gjelder informasjon om priser på elektrisk kraft og på boliglån er det fra myndighetene stilt krav om hvordan priser skal defineres for å gjøre det mulig å sammenligne de ulike aktørene. Det er også etablert nettsteder med informasjon om prisene fra de ulike kraftleverandørene og bankene. Tilsvarende kunne det etableres en drosjeportal hvor prisene til drosjene fra de ulike sentralene oppgis. Prisene kan også bygges inn i de ulike sentralenes app'er. Uber operer ikke med noen faste takster, men prisen for en strekning varierer med tilbud og etterspørsel. Brukerne får imidlertid opp på app'en hva turen en er i ferd med å bestille vil koste. Er prisinformasjonen godt tilgjengelig, vil media ganske sikkert fra tid til annen også lage oppslag om hvilke drosjesentraler som er dyrest og billigst.

Prisreguleringer kan derfor i dag erstattes med pålegg om prisinformasjon gjennom ulike medium. Har man god prisinformasjon og likevel velger å prae den første drosjen som kommer, gjør man et bevisst valg. Man foretrekker å få en bil raskt og er villig å betale litt ekstra for det, fremfor å stå og vente til det kommer en bil fra den billigste sentralen. Tilsvarende blir det når man skal bestille en drosje med telefon eller app. Bestiller man fra en mindre sentral som er billigere, kan det ta litt lenger tid før man får en bil enn om man bestiller fra en dyrere sentral med mange biler. Når det gjelder valgmulighetene på drosjeholdeplassene er det viktig at det legges bedre til rette for at vi som forbrukere kan velge en bil bak i køen. De må ikke være sperret inne.

Lav terskel for nyetableringer i en næring er viktig for å sikre konkurranse. Etablerte aktører har over tid en tendens til å slå seg sammen for å få større markedsrett. Men mulighetene til å utøve markedsrett blir små når store aktører vet at det er lett for nye å etablere seg. Løyvesystemet, hvor det settes tak på antallet drosjer, hvor drosjene må holde seg til sine distrikter, og hvor det ikke er mulig for deltidsaktører å komme inn, er sterkt etableringsbegrensende, og dermed konkurransebegrensende.

Fragmenteringen av drosjemarkedet i distrikter bidrar til mindre konkurranse og lavere utnyttelse av bilparken enn tilfellet behøver å være. En Oslo-drosje som får en tur til Drammen må kjøre tom tilbake, dersom det ikke raskt melder seg en kunde som skal tilbake til Oslo. Alternativet kunne vært at Oslo-drosjen tok lokale turer i Drammens-området mens den ventet på en anledning til å få en tur tilbake til Oslo. At løyvesystemet er basert på fulltidsutøvere og pålegg om fulltidsbruk av bilen, reduserer også utøvernes muligheter til å tilpasse seg slik at kapasitetsutnyttelsen i bilparken blir høyest mulig. Det er kundene som betaler for det når kapasitetsutnyttelsen er lav.

Konkurranse på like vilkår er et viktig prinsipp som også bør gjelde for transport av personer. Dagens situasjon, med en gjennomregulert drosjenæring og et frittspillende selskap som Uber, er derfor ikke holdbar. Men det er i hovedsak reguleringene rundt drosjenæringen som bør endres, og ikke Uber som bør underlegges dagens reguleringer for drosjenæringen. Dagens system med løyver bør avvikles. Systemet synes å bidra til lav kapasitetsutnyttelse, høye kostnader og priser, og til stagnasjon i næringen.

Å være drosjesjåfør bør like gjerne kunne være et biyrke som et hovedyrke. Oppdelingen i drosjedistrikter bør oppheves. Av hensyn til sikkerhet for passasjerene det bør, som i dag, være et krav om at sjåfører har kjøreseddel, utstedt på basis av vandel og helse.

I en rapport publisert i 2015 går Konkurransetilsynet langt i å foreslå full deregulering av drosjenæringen¹³. Konkurransetilsynet peker imidlertid på at det er en risiko for at store drosjesentraler blir enda større, fordi folk vil ha en tendens til å velge de store. Ja, det er en risiko, og tilsynet må overvåke markedsmakten til enkeltaktører, slik det gjør i andre næringer. På mindre steder kan det, også etter en deregulering, fortsatt bare være rom for én drosjesentral. Det kan bety at et system med makspriser kan være nødvendig på slike steder. Men ikke nødvendigvis, fordi terskelen for å etablere seg som drosjeeier kan og bør reduseres betydelig, fordi sentralene bør kunne være landsomfattende, og fordi det ikke trenger å være fysiske sentraler over alt. Det er også et stort spørsmål hva en drosjesentral i fremtiden vil være. For Uber er det en nettapplikasjon, en teknologi de etablerte drosjesentralene også tar i bruk stadig mer.

Det er viktig med god drosjedekning også i distriktene. Adgang til å være drosjesjåfør på deltid bør gjøre det lettere å få dekket behovet for drosjetjenester i tynnere befolkede områder, selv om kjøreplikten gjennom løyvesystemet forsvinner. Det kan likevel vise seg å være behov for noen spesialordninger for slike områder, for eksempel gjennom ordninger med offentlige innkjøp av transporttjenester.

Dagens drosjer er egne biler, hvor eieren har fått rabatt på engangsvgiften da bilen ble kjøpt. Det vil bedre utnyttelsen av bilparken, og redusere kostnadene i næringen, dersom kravet om egen bil ble fjernet. Spesielt i tynt befolkede områder, hvor det å være sjåfør med fordel kan være et biyrke, vil det være en fordel om det ikke måtte være en egen drosjebil. Man burde da samtidig fjerne rabatten på engangsvgiften. Ligningsmessig kan det være komplisert når et kapitalgode brukes både i næring og privat. Men det burde kunne lages sjablonregler for hvor mye av bilens kostnader som kan trekkes fra som utgift ved inntektsbeskatningen når bilen brukes i næring. Samtidig bør sentralene registrere hvor mye en bil brukes i næring.

Uber-sjåførene har i dag en uklar status. De er ikke ansatte, og Uber stiller ikke krav til "partnersjåførene" om at de skal være selvstendig næringsdrivende. Beskatningen av sjåførenes inntekter er basert på hva de rapporterer selv. Hvis Uber ikke vil ha ansatte sjåfører, bør det stilles som krav at sjåførene registrerer seg som enkeltmannsforetak, og det bør etableres ordninger for forskuddsinnbetaling av skatt mv. på de digitale plattformen sjåførene bruker. Uber opplyser at det pågår samtaler mellom dem og skattemyndighetene om dette. Uber og andre nykommere i drosjenæringen vil i fremtiden måtte underlegges de nye liberale reguleringene som må komme for drosjevirkosomhet. Det innebærer blant annet at sjåførene også fra Uber bør ha kjøreseddel.

Konklusjon

Vi har flere ganger i historien opplevd at teknologiskifter endrer måten man driver næringsvirksomhet på. Det er derfor ikke noe enestående når den digitale revolusjonen nå gjør det. Når ny teknologi åpner nye muligheter, finner det også sted mye prøving og feiling med hvordan teknologien kan brukes. Delingsøkonomi for boliger, fritidshus og transport har vokst kraftig, mens det ikke synes å ha fungert for billigere kapitalvarer som utleie av en drill. Delingsøkonomi når det gjelder boliger og fritidshus er ikke noe nytt. Den nye teknologien gjør bare at formidlingskostnadene har falt kraftig, og at markedet derfor øker. Når det gjelder transport, representerer imidlertid delingstjenester som Uber noe nytt,

men hovedsakelig fordi konkurransen i drosjenæringen er så regulert. Reguleringen av drosjenæringen fremstår som avleggs, og en omfattende deregulering bør gjennomføres. Uber bør ikke underlegges dagens drosjeregime, det er reguleringen av drosjenæringen som bør tilpasses de muligheter ny teknologi gir. Uthenting av produktivetsgevinster i drosjenæringen og i det offentlige ved å redusere byråkratiet knyttet til reguleringene er lavhengende frukter.

Forfatter: Notatet er skrevet av Steinar Juel, samfunnsøkonom i Civita.

Civita er en partipolitisk uavhengig tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt forståelse og oppslutning om liberale verdier og løsninger. Den enkelte publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatteren på steinar@civita.no eller civita@civita.no.

Sluttnoter

- 1 Såkalte transaksjonskostnader, og her særlig kostnader for å få informasjon og finne frem til en kunde/leverandør. Se "The nature of the firm", Ronald Coase (1937)
- 2 Gelato er et eksempel på dette. Dette er en løsning som knytter sammen bedrifter som ønsker å trykke og distribuere med trykkerier i mange byer og land. I stedet for at en trykt publikasjon som skal distribueres i mange byer og land blir trykt ett sted og så transportert rundt, blir den trykt mange steder og nærmest mulig der publikasjonen skal distribueres. Det er kombinasjonen av digitale trykkeriløsninger og digitale kommunikasjonsplattformer som gjør slike løsninger mulig.
- 3 Metcalfes lov sier at nytten for brukerne av et kommunikasjonssystem vokser med kvadratet av antall brukere. Loven er oppkalt etter Robert C. Metcalfe, en av grunnleggerne av Ethernet, det mest brukte systemet for lokalt nettverk som brukes for å knytte sammen computere, skrivere mv.
- 4 "The Sharing Economy" PWC/Consumer Intelligence Series 2015 <https://www.pwc.com/us/en/technology/publications/assets/pwc-consumer-intelligence-series-the-sharing-economy.pdf>
- 5 "Paychechs, Paydays and the Online Platform Economy", JPMorgan Chase and Co Institute February 2016. <https://www.jpmorganchase.com/corporate/institute/document/jpmc-institute-volatility-2-report.pdf>
- 6 Se <http://abelia.no/kalender/konferanse-om-delingsøkonomien-article3689-172.html>
- 7 <https://www.airbnb.no/economic-impact>
- 8 http://blog.airbnb.com/airbnbs-positive-impact-in-athens/?_ga=1.40413602.1627049836.1454320345
- 9 "The Rise of the Sharing Economy: Estimating the Impact of Airbnb on the Hotel Industry." Zervas, Proserpio and Byers, January 2016. <http://people.bu.edu/zg/publications/airbnb.pdf>
- 10 <http://www.oecd.org/forum/programme/sessions/thesharingeconomyfrommarketstomarketplaces.htm>
- 11 Se blant annet NOU 1999:7 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1999-7/id116559/?ch=9>, hvor en ser på effekten på lønningene av endringer i arbeidsgiveravgiften.
- 12 Judd Cramer and Alan B. Krueger: "Disruptive change in taxi business, the case of Uber". NBER Working Paper 22083, March 2016.
- 13 "Et drosjemarked for fremtiden" Konkurransetilsynet 2015. http://www.konkurransetilsynet.no/globalassets/filer/publikasjoner/rapporter/rapport_drosjemarked-for-fremtiden.pdf