



Utredning om krav til taksametre

Revidert utgave, 25. januar 2008

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	2
DEL I – SAMMENDRAG OG INNLEDNING.....	4
1. Sammendrag.....	4
2. Innledning	6
DEL II – BESKRIVELSE AV DAGENS SITUASJON OG BASISALTERNATIVET	7
3. Bakgrunn om taksameteret	7
3.1. Beskrivelse av taksameteret og tilleggsinnretninger	7
3.2. Taksameteret i praktisk bruk	8
3.3. Mulige feilkilder.....	9
3.4. Regelverk som berører taksametre.....	10
3.5. Direktiv 2004/22/EF om måleinstrumenter (Measuring Instruments Directive, MID)	11
4. Drosjenæringen.....	12
4.1. Vilkår for drift	12
4.2. Organisering av drosjene	13
4.3. Tall og statistikk.....	13
5. Leverandører og produsenter av taksametre	14
6. Kartlegging av problemstillinger rundt drosjenæringen	15
6.1. Innledning.....	15
6.2. Forbrukerinteresser.....	15
6.3. Beregning av skatt og skatteunndragelser	16
6.4. Beregning av stønad og trygdemisbruk.....	18
6.5. Taksameterets betydning for offentlig kjøp av drosjetjenester, særlig om pasienttransport	20
7. Basisalternativet.....	23
7.1. Innledning.....	23
7.2. Forventet framtidig utvikling	23
8. Beskrivelse av hvilke problemstillinger tiltakene bør løse (samfunns mål).....	24
DEL III – BESKRIVELSE AV MULIGE TILTAK	26
9. Innledning	26
10. Nærmere beskrivelse av tiltakene	26
10.1. Krav til taksametre når de selges.....	26
10.2. Krav til taksametre før de tas i bruk.....	27
10.3. Krav under bruk	28
11. Mulige tiltak fra andre myndigheter.....	31
11.1. Innledning.....	31
11.2. Krav til taksametre i yrkestransportforskriften.....	31
11.3. Vurdering av praksis rundt tildeling av løyver.....	31
11.4. Pålegg til drosjeeiere å innføre system for å sikre riktig registrering av hvem som til enhver tid kjører drosjen	32
11.5. Krav om bruk av setesensor.....	32
11.6. Registrering av betaling.....	32
11.7. Krav om elektronisk overføring av opplysninger om omsetning og aktivitet.....	33
12. Tiltakspakker	34
12.1. Innledning.....	34
12.2. Kort om hvorfor MID ikke foreslås som egen tiltakspakke.....	34
12.3. Beskrivelse av tiltakspakke nr. 1.....	35
12.4. Beskrivelse av tiltakspakke nr. 2.....	35
12.5. Beskrivelse av tiltakspakke nr. 3.....	36
12.6. Beskrivelse av tiltakspakke nr. 4.....	36
12.7. Beskrivelse av tiltakspakke nr. 5.....	37
12.8. Beskrivelse av tiltakspakke nr. 6.....	37
DEL IV – KARTLEGGING AV NYTTEEFFEKTER OG KOSTNADER	38

13. Nytteeffekter	38
13.1. Innledning	38
13.2. Vurdering av nytteeffekter – oversikt	38
13.3. Nærmere om vektingen av de ulike nytteeffektene	40
13.4. Korrekt grunnlag for skatt	40
13.5. Korrekt grunnlag for trygd	41
13.6. Korrekt økonomisk oppgjør for offentlige kunder	42
13.7. Korrekt økonomisk oppgjør for privatkunder	42
13.8. Mindre manipulering og juks	43
13.9. Pålitelige data	43
13.10. Bedre tillit til næringen	44
13.11. Målenøyaktighet	44
13.12. Konkurransvilkår for drosjer	45
13.13. Konkurransvilkår for leverandør/produsenter	45
13.14. Konkurransvilkår for verksteder	46
13.15. Ressursbesparelser for andre myndigheter	46
14. Kostnadsberegninger ved innføring av krav til taksametre	47
14.1. Tiltakspakke 1	47
14.2. Tiltakspakke 2	48
14.3. Tiltakspakke 3	49
14.4. Tiltakspakke 4	50
14.5. Tiltakspakke 5	52
14.6. Tiltakspakke 6	53
14.7. Sammenstilling av kostnader	54
15 Usikkerheter og fordelingsvirkninger	54
15.1 Usikkerhet	54
15.2 Fordelingsvirkninger	57
DEL V – ANBEFALINGER OG KONKLUSJON	57
16. Oppsummering av nytteeffekter og kostnader for tiltakspakkene	57
16.1. Tiltakspakke 1	57
16.2. Tiltakspakke 2	58
16.3. Tiltakspakke 3	58
16.4. Tiltakspakke 4	59
16.5. Tiltakspakke 5	60
16.6. Tiltakspakke 6	60
16.7. Sammenligning av tiltakspakkene	61
17. Anbefaling	63
18. Vurdering av potensiell måloppnåelse (tiltakspakke 3 kombinert med andre tiltak)	64
19. Konklusjon	65

DEL I – SAMMENDRAG OG INNLEDNING

1. Sammendrag

Justervesenet har på oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet utredet om det skal stilles krav ved salg og bruk av taksametre i Norge. En arbeidsgruppe i Justervesenet har gjennomført utredningen, og det er etablert kontakt med en rekke eksterne interessenter i løpet av utredningen, for å få fakta, erfaringer og synspunkter fra disse.

Taksametre er i dag ikke omfattet av krav etter gjeldende lov om målenheter, måling og normalt, slik at det ikke gjennomføres noen form for tilsyn eller kontroll verken ved salg eller under bruk, bortsett fra den egenkontroll som noen av aktørene i bransjen utfører på eget initiativ i tilknytning til montering og service. Taksametre er omfattet av Direktiv 2004/22/EF om måleinstrumenter, måleinstrumentdirektivet (MID), slik at innføring av eventuelle krav til taksametre må være i overensstemmelse med direktivet.

I utgangspunktet kunne en mulig løsning være å kun innføre krav til taksametre ved salg, gjennom å implementere MID-direktivets krav. Dette antas imidlertid ikke å gi noen særlige nytteverdier, og vil ikke bidra til å løse de problemer som finnes knyttet til drosjenæringen.

6 ulike tiltakspakker er vurdert:

1. Innføring av krav ved salg og installasjon av taksametre, kontroll etter installasjon gjennomføres av Justervesenet.
2. Innføring av krav ved salg og installasjon av taksametre, kontroll etter installasjon gjennomføres av godkjente verksteder.
3. Innføring av krav ved salg og installasjon, samt ved bruk. Årlig kontroll av alle taksametre under bruk gjennomføres av Justervesenet eller Vegvesenets Trafikkstasjoner.
4. Innføring av krav ved salg og installasjon, samt ved bruk. Kontroll av taksametre gjennomføres som en del av drosjenes/drosjesentralenes kvalitetssystem.
5. Innføring av krav ved salg og installasjon, samt ved bruk. Aktørene kan velge om kontroll av taksametre gjennomføres enten som del av drosjenes/drosjesentralenes kvalitetssystem eller som årlig kontroll utført av Justervesenet eller Trafikkstasjonene.
6. Innføring av krav ved salg og installasjon, samt ved bruk. Kontroll av taksametre gjennomføres som stikkprøver av en viss prosentandel av alle taksametre i bruk, og utføres av Justervesenet eller Trafikkstasjonene.

Kostnader og nyttevirksomheter som er estimert for de ulike tiltakspakkene, må ses i forhold til basisalternativet. Basisalternativet er dagens situasjon pluss forventet utvikling uten innføring av krav. Kostnadene og nytteeffektene som vurderes for de ulike tiltakene, er følgelig ekstrakostnader i forhold til basisalternativet eller økt nytte i forhold til basisalternativet. Kostnadssiden estimeres som nåverdier med antakelse om en levetid på tiltaket på 15 år og med bruk av en kalkulasjonsrente på 6 %. Nyttevirksomheter estimeres kvalitativt, men det er lagt til noen få regneeksempler for å illustrere verdien i økonomiske mål.

Tiltak nr 1 og 2 vil gi et visst kvalitetsløft ved oppstarten, men er ikke tilstrekkelige til å sikre en tilfredsstillende måloppnåelse over tid. Tiltak 3, 4, 5 og 6 omfatter også kontroll under bruk. Tiltak 3 innebærer en uavhengig offentlig kontroll med taksametrene under bruk, mens man i tiltak 4 og 5 baserer seg på tillit til at drosjeeiere og sentraler holder orden på taksametrene. Tiltak 6 innebærer en uavhengig offentlig kontroll med taksametrene under bruk, men der kun en del av taksametrene kontrolleres årlig.

Kostnaden er høyest på tiltak 3, men dette gir også den klart beste nyttevirksomheten samlet sett.

Ut fra de problemer som bransjen står overfor og de mulige løsninger som foreligger, anbefaler Justervesenet at tiltak 3 gjennomføres. I videre arbeid med å etablere denne

ordningen er det sentralt at det opprettes en tett dialog med andre offentlige tilsynsmyndigheter om eventuelt samarbeid om tilsyn og kontroll. Tilsvarende er det viktig å fortsette dialogene med sentrale interessenter som skattemyndighetene, helseforetakene og NAV for å sikre at deres interesser blir ivaretatt og at måletekniske tiltak og ordninger blir samordnet med deres løsninger. Dette kan omfatte blant annet automatisk overføring av regnskapsdata fra taksametre og elektroniske rekvisisjoner for pasienttransport. Innføringstidspunkt og overgangsordninger må også bestemmes slik at bransjen og interessentene får nødvendig tid til å tilpasse seg og slik at nyttevirkningene kommer så snart som mulig

2. Innledning

Nærings- og handelsdepartementet har i brev datert 3. juli 2006 bedt Justervesenet foreta en vurdering av om det bør innføres krav til taksametre ved salg og under bruk. Departementet forutsetter at anbefalingen vil være basert på samfunnsøkonomiske analyser. Arbeidet er utført av en arbeidsgruppe i Justervesenet bestående av overingeniør Jeanne H. Espedalen, seniorrådgiver Ayse Bulak Hagelia, rådgiver Ingunn Håvik og avdelingsdirektør Hans Arne Frøystein. Prosjektleder har vært Ingunn Håvik (fram til 16.02.2007) og Hans Arne Frøystein (fra 16.02.2007).

Justervesenet leverte utredningen til Nærings- og handelsdepartementet den 28. august 2007. Basert på tilbakemeldinger fra NHD på utredningen, er denne reviderte utgaven laget.

Denne utredningen tar sikte på å kartlegge om det er behov for å innføre krav til taksametre basert på samfunnsøkonomiske analyser. Utredningen vil videre si noe om hvilke krav det kan være formålstjenlig å innføre og hvilke tilsynsmetoder som eventuelt bør anvendes.

Dersom anbefalingen i denne utredningen blir fulgt, kan konkrete forslag til regler om krav til taksametre bli utarbeidet senere. Framdrift for dette arbeidet må avklares med Nærings- og handelsdepartementet. I det videre arbeidet er det også viktig at nødvendige avklaringer med andre myndigheter og interessenter skjer raskt. Forslag til regler må også omfatte et oppstartstidspunkt og en høvelig overgangsordning.

Justervesenet forvalter regelverk om måleresultater og måleteknikk. Et av etatens formål er å sørge for at det er tillit til måleresultater. Måling og måleresultater kan ha betydning på flere områder. Ofte brukes måleresultater som grunnlag for økonomisk oppgjør (f.eks. at pris beregnes pr. kilo). Det vil da være viktig for partene at målresultatet er pålitelig.

I noen sammenhenger hender det også at offentlig myndigheter beregner skatter, avgifter eller økonomiske ytelser basert på måleresultatet. I slike tilfeller har også myndighetene behov for pålitelige måleresultater.

For å sikre tillit til måleresultatene er det først og fremst viktig å sikre at *måleredskapene* er tilstrekkelig nøyaktige og at de brukes på riktig måte. I en del situasjoner er det imidlertid også sentralt å sikre tillit til *dokumentasjon* for et gitt måleresultat, f.eks. om en skjerm gir en korrekt visning eller at printerutskrifter og elektroniske data stemmer med det som faktisk er målt.

Drosjenæringen har i den siste tiden fått en del fokus i media. Det stilles ofte spørsmålsteget ved om bransjen har nødvendig tillit, gjerne i sammenheng med at det pekes på lovbrudd og misligheter som er påvist innen næringen.

Justervesenet skal vurdere om det bør innføres krav til taksametre. Beskrivelsen av basisalternativet i del II av utredningen vil først og fremst konsentrere seg om hvilken rolle taksameteret spiller for de ulike problemstillinger som finnes i bransjen og hvilken utvikling som er forventet dersom det ikke innføres noen tiltak. Deretter, i del III, vil det spesifiseres ulike mulige tiltak som kan vurderes innført. I del IV kartlegges nyttevirkninger og kostnader for de ulike tiltakene, og i del V vil vi ta stilling til hvorvidt innføring av krav til taksametre kan antas å ha noen effekt i forhold til de problemstillinger som beskrives i basisalternativet og hvilket tiltak som i så fall anbefales innført.

DEL II – BESKRIVELSE AV DAGENS SITUASJON OG BASISALTERNATIVET

3. Bakgrunn om taksameteret

3.1. Beskrivelse av taksameteret og tilleggsinnretninger

I det følgende gis en kortfattet beskrivelse av hvordan et typisk taksameter er bygget opp og brukes. En installasjon av et taksametersystem i en drosje inkluderer selve taksameteret, kobling til signalgeneratoren samt diverse tilleggsutstyr.

Taksameteret beregner kjørt strekning basert på pulser fra signalgeneratoren. Signalgeneratoren er knyttet til rotasjon av hjulene på drosjen, for eksempel fra ABS-systemet som registrerer om hjulene på bilen roterer eller ikke. Antall pulser per kilometer framkommer som antall pulser per rotasjon multiplisert med omkretsen på hjulet. Når taksameteret monteres og kobles til signalgeneratoren, må man altså kjenne til omkretsen på hjulet og hvor mange pulser signalgeneratoren gir pr. omdreining. Disse tallene legges inn som "kalibreringstall" i taksameteret. Dette kan også sjekkes i ettertid gjennom å la drosjen kjøre en på forhånd oppmålt strekning og sammenlikne med det taksameteret regner ut.

Taksameteret har en innbygget klokke, som benyttes for å måle turens varighet og for å bestemme når endringer av takst skal skje. Takster er blant annet avhengig av tid på døgnet og ukedag. I tillegg er det vanlig å operere med en "cut-off"-hastighet. Når drosjen kjører raskere enn denne hastigheten vil pris beregnes ut fra kjørt strekning, og ut fra varighet når drosjen kjører langsommere eller står i ro (for eksempel ved køkjøring, rushtrafikk og i lyskryss).

Basert på beregning av kjørt strekning, turens varighet (både kjøretid og ventetid) samt takster kan prisen for turen beregnes i taksameteret. Pris og øvrige data om turen behandles på ulike måter:

- Visning i skjerm på taksameteret underveis
- Utskrift av kvittering til kunde
- Lagring i taksameteret
- Oversendelse til drosjesentral eller tømestasjon
- Brukes som grunnlag for regnskap og likning

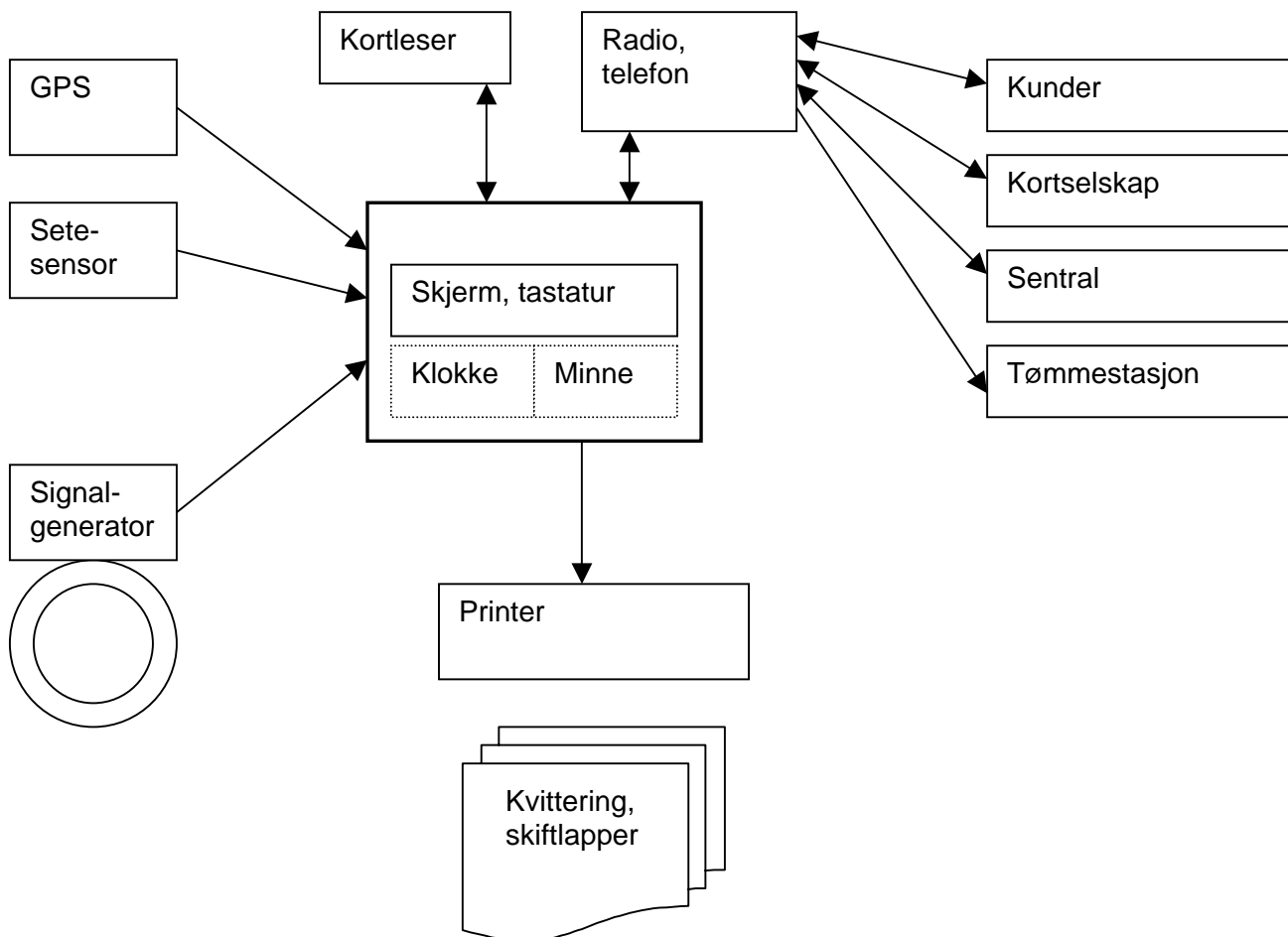
Tilleggsutstyr for taksameteret kan omfatte:

- a) *Kortleser*. Denne benyttes for lesing av kredittkort ved betaling. I tillegg avleses ID-kort for sjåfører og servicekort av servicepersonell.
- b) *Kommunikasjonsutstyr, som radio eller telefoni*: Dette utstyret har flere funksjoner: Kommunikasjon med sentral for planlegging og styring av turer, oppdatering av programvare, kundekontakt, kommunikasjon med kortselskap, oversendelse av regnskapsdata til sentral eller tømestasjon. Benyttes også i forbindelse med alarmsystemer i drosjene.
- c) *GPS*. Benyttes for navigasjon og som kartbok. I tillegg gir GPS mulighet for sporing av drosjer.
- d) *Printer*. Gir utskrift av kvitteringer til kunder og skiftlapper (utskrift av samleoppgjør for et skift) for regnskap og likning.
- e) *Setesensor*. Kan registrere om hvorvidt det er passasjerer eller ikke i bilene.

Betaling for en tur foregår enten med kredittkort eller kontant. Begge oppgjørsformer kan registreres i taksametrene. I tillegg til direkte oppgjør med passasjerer etter turen, kan oppgjør også foregå via en rekvisisjon, for eksempel i forbindelse med pasienttransport.

Det er naturligvis en vesentlig forskjell på drosjer som er tilknyttet en sentral og de som opererer alene. Dette gjelder planlegging og styring av turer, men også håndtering av skiftlapper/regnskapsdata.

I figuren under er det vist en enkel skisse av et taksameter med tilleggsutstyr.



3.2. Taksameteret i praktisk bruk

Ved nytt skift logger drosjesjåføren seg på taksameteret. Dette kan f.eks. skje ved at sjåførens ID-kort trekkes gjennom kortleseren for identifikasjon. Taksameteret vil da registrere hvilken sjåfør som betjener det aktuelle skiftet og denne opplysningen lagres i taksameterets minne.

Under et oppdrag registrerer taksameteret antall kjørte kilometre og tid. Prisen for oppdraget beregnes løpende etter kjørt distanse eller ut fra kjørt tid, avhengig av om drosjens hastighet er over eller under "cut-off" grensen, se 3.1. Det må registreres hvilken takst som prisen for oppdraget skal beregnes etter. Ofte vil sjåføren selv legge inn taksten. For drosjer som er tilknyttet sentraler med online trafikkstyringssystemer, kan takstene legges inn direkte fra sentralen. Sentralene kan også fordele oppdrag elektronisk via taksameteret. Alle opplysninger om oppdraget, kan lagres i taksameteret. Opplysningene kan også overføres til sentralen.

Ved avsluttet oppdrag registreres betaling fra kunden i taksameteret, omtrent som et kassa-apparat, og taksameteret skriver ut en kvittering. Dersom kunden betaler med kredittkort, blir som regel opplysninger om oppdraget og betalingen overført til sentralen, som deretter fakturerer kredittkortselskapet på vegne av drosjeeieren.

Når drosjesjåføren avslutter skiftet, logger han av taksameteret som skriver ut en skiftlapp. Skiftlappen inneholder opplysninger om hvor lenge skiftet har vart og opplysninger om kjørte oppdrag. Alle opplysningene kan i tillegg lagres i taksameteret. Taksametre vil ha mulighet til å kunne lagre opplysninger fra flere skift, som senere kan skrives ut fra taksameteret. Skiftlappene vil være regnskapsbilag i drosjeeiernes regnskaper, og de vil også ofte utgjøre grunnlag for avlønning av drosjesjåførere, dersom drosjeeier har ansatte sjåførere.

3.3. Mulige feilkilder

Alle måleinstrumenter og målinger er beheftet med feil og usikkerheter. Holdes disse feilene og usikkerhetene innenfor veldefinerte grenser, kan vi ha tillit til måleresultatene. Innenfor lovregulert måling brukes i de aller fleste tilfeller internasjonalt omforente og standardiserte maksimale tillatte feilgrenser. Ved godkjenning og kontroll blir måleinstrumentene kontrollert mot mer nøyaktige referanser for å bestemme om disse feilgrensene er overholdt. Målefeil kan også utvikle seg over tid, på grunn av bruk, slitasje, miljøpåvirkning og forstyrrelser. Skal man ha tillit til måleresultater over tid, må måleinstrumentene derfor kontrolleres flere ganger gjennom sin levetid. I tillegg til "naturlige" målefeil kan også måleresultater eller andre data manipuleres eller endres bevisst. Dette kan omfatte endringer av måleinstrumentet slik at det gir feilaktige resultater eller manipulering av måleresultatet som presenteres enten på skjerm, utskrift eller som elektroniske filer. Krav til måleinstrumenter kan derfor også omfatte plombering av måleinstrumentet og sikring av data. I det følgende er det listet opp noen aktuelle feilkilder som forekommer i forbindelse med bruk av taksametre.

Feil som kan forekomme som følge av egenskaper ved taksameteret:

- a) Feil i tidsmåling i taksameteret. Taksameterets klokke kan gå for fort eller for sakte, noe som vil kunne gi feil beregning av kjørt tid for en tur. I tillegg kan den angi feil klokkeslett, slik at endringer av takst som er knyttet til klokkeslett skjer til feil tidspunkt.
- b) Feil i avstandsberregning i taksameteret. Taksameteret kan beregne feil strekning dersom signal fra signalgeneratoren er feil eller at det er lagt inn feil kalibreringstall i taksameteret.
- c) Feil i avstandssignal pga dekkslitasje og andre endringer i hjulets diameter. Avstandsberregning blir feil dersom dekkdiameteren endres. Diameteren endres når dekk slites, når hjul skiftes eller når lufttrykket endres. Dekkslitasje kan illustreres ved et eksempel: Nye dekk har en mønsterdybde på ca 8 mm, mens minste tillatte mønsterdybde er 1,6 mm. Det betyr at diameteren på dekket vil endres med $2 \cdot 6,4 \text{ mm} = 12,8 \text{ mm}$ dersom det brukes helt ned til minste tillatte dybde. Et bildekk med dimensjon 225/45 R17 har en diameter på ca 630 mm. Slitasjen på 12,8 mm utgjør derfor en reduksjon på 2 % i diameteren. Dersom man har samme kalibreringstall for forholdet mellom hjuldiameter og antall pulser fra signalgeneratoren, vil slitte dekk gi en beregnet avstand som er 2 % for høyt.
- d) Feil pga strømbrydd eller forstyrrelser. Dette kan være tilfeldige, uforutsette hendelser eller bevisste handlinger. Bevisste strømbrydd har vært benyttet for å slette data fra taksameteret.

Feil som kan forekomme som følge av feil bruk eller manipulasjon:

- a) Manipulering av signal fra signalgenerator. Dette kan omfatte endring av pulsene som kommer til taksameteret, slik at det kommer for mange pulser og at det dermed beregnes en for lang strekning.

- b) Uautorisert endring av programvare og kalibreringstall. Taksametrene krever pålogging enten i form av passord/kode eller gjennom bruk av såkalte servicekort. Får man logget seg på taksameteret, vil det ligge åpent for innlegging av feilaktige kalibreringstall, programvare etc.
- c) Sletting av data (enkeltturer eller hele skift). Dette har vært gjort for å unndra innkjørt beløp fra beskatning. Dersom en tur er betalt med kredittkort er det vanskelig å slette alle spor etter en tur siden opplysningene om turen må videresendes til kortselskapet for fakturering. Ved kontant betaling av en tur er det enklere å fjerne slike spor.
- d) Innlegging av feil data i taksameteret: Sjøføridentifikasjon, takster, etc.

Feil som egentlig ikke har tilknytning til bruk av taksameteret, men som likevel er relevante for vurderingen fordi krav til taksametre kan tenkes å påvirke disse feilkildene:

- a) Forfalskning av kvitteringer eller skiftlapper. Dette har også vært gjort i stor skala for å unndra innkjørt beløp fra beskatning. I utgangspunktet er kvitteringer og skiftlapper kun papirutskrifter, så fiktive dokumenter kan enkelt produseres dersom man har tilgang på høvelig programvare, printere og papir.
- b) Forfalskning av rekvisisjoner for pasienttransport. Rekvisisjoner fra helsevesenet for pasienttransport har vært forfalsket og brukt til å svindle helsevesenet for store beløp. Rekvisisjonene er papirdokumenter som også relativt lett kan forfalskes, og de er benyttet for å få dekket turer som ikke har noe med pasienttransport å gjøre.

3.4. Regelverk som berører taksametre

Det foreligger ingen formelle krav til taksametre i dag. Etter gjeldende lov om målenheter, måling og normaltids, er taksametre unntatt fra krav både ved salg og under bruk.

Justervesenet forvalter lov 26. januar 2007 nr. 04 om målenheter, måling og og normaltids. Loven trådte i kraft 1. januar 2008. Dette regelverket legger til rette for at det kan stilles nærmere krav til måleredskaper som tilbys for salg eller selges¹ og under bruk². Det er ikke innført slike krav til taksametre. Dette representerer en videreføring av tidligere regelverk.

Dersom det på bakgrunn av denne utredningen viser seg formålstjenlig å innføre krav til taksametre, kan kravene bli hjemlet i den nye loven.

Samferdselsdepartementet har fastsatt i yrkestransportforskriften³ at løyvemyndigheten *kan* bestemme at motorvogn som nyttes i drosjetransport, skal være utstyrt med "automatisk registrerende taksametre"⁴. Etter at Justervesenet har vært i kontakt med løyvemyndighetene, drosjenæringen og taksameterleverandørene, kan det synes som uavklart hvordan begrepet "automatisk registrerende taksametre" skal tolkes i praksis.

Videre setter bokføringsforskriften⁵ krav om at bokføringspliktige som driver taxinæring skal registrere kontantomsetningen ved bruk av taksameter. Formålet med dette kravet er å sikre pålitelig dokumentasjon ved regnskapsføringen. Dette har bl.a. betydning for beregning av

¹ Se Lov om målenheter, måling og normaltids, kapittel 3.

² Se Lov om målenheter, måling og normaltids, kapittel 4.

³ Forskrift 26. mars 2003 nr. 401 om yrkestransport innenlands med motorvogn og fartøy.

⁴ Yrkestransportforskriften § 48.

⁵ Forskrift 1. desember 2004 nr. 1558 om bokføring

skatt. Bokføringsforskriften § 8-2-2 inneholder krav om hvilke opplysninger taksameteret må kunne produsere, og stiller dermed også indirekte en del krav til taksametrene.

Å sikre at taksameteret produserer riktige opplysninger med hensyn til beregning av pris, riktig registrering av omsetning for sjåfør og eier samt andre skiftopplysninger, er også viktig i en rekke andre sammenhenger hvor krav til taksametre ikke er formelt regulert i lov eller forskrift. Dette gjelder bl.a. der hvor det offentlige kjøper drosjetjenester (f.eks. pasienttransport), ved beregning av trygdeytelser og ved prisopplysning for forbrukere generelt.

3.5. Direktiv 2004/22/EF om måleinstrumenter (Measuring Instruments Directive, MID)

EØS-avtalen skal sikre fri flyt av varer innenfor EØS-området. Der hvor de ulike europeiske land har nasjonale krav til produkter av ulike slag, vil dette virke som en hindring for den frie flyten av varer innenfor EØS-området. Det fastsettes derfor ofte direktiver eller forordninger som setter felles EØS-krav til en rekke produkter. Slike felles krav tar sikte på å bedre vilkårene for fri flyt av varer over landegrensene innenfor EØS-området, i og med at produsenter og leverandører til de europeiske markedet har ett felles regelsett å forholde seg til. MID setter slike felles krav ved salg eller markedsføring av en rekke måleinstrumenter, herunder taksametre.

Direktivet er i utgangspunktet valgfritt å innføre. Norge har f.eks. ikke innført kravene til taksametre ved direktivets ikrafttreden den 30. oktober 2006, selv om taksametre er omfattet av MID. Dersom en medlemsstat ønsker å innføre krav til taksametre, kan det imidlertid ikke settes krav som er i strid med MID⁶.

I de aller fleste europeiske land er det stilt krav til taksametre. Når direktivets krav ved salg ikke innføres, kan det heller ikke innføres andre krav til taksameteret ved installasjon eller bruk. Det betyr at det fritt kan omsettes taksametre som ikke oppfyller direktivets krav, og dette kan innebære at landet blir et dumpingsmarked. Dette betyr også at det ikke vil stilles krav til kvaliteten på taksametre som produseres i Norge for det norske markedet. Dersom norske produsenter skal markedsføre produktene sine i EØS-området må de imidlertid på eget initiativ sørge for at de oppfyller direktivets krav. Dette er i noen grad status i dag ettersom norske produsenter som eksporterer må innordne seg etter de aktuelle landenes krav.

Krav til taksametre er definert i annex 007 til MID. Et taksameter er en innretning som sammen med en signalgenerator utgjør et måleinstrument. En viktig avgrensing av begrepet taksameter i MID er dermed at det forutsettes tilkopledd en signalgenerator for å kunne brukes som et måleinstrument. Med signalgenerator forstås en giver som gir et signal som er proporsjonalt med kjørt distanse. Annex 007 omfatter ikke krav til selve signalgeneratoren, bortsett fra at det skal spesifiseres hvordan signalgeneratoren skal koples til taksametret.

Her gis en forenklet oversikt over hovedkrav til taksametre, som leverandøren må oppfylle:

- Designkrav, som blant annet omfatter beregning av kjørt strekning, tid og pris for en tur, sikker lagring og presentasjon av definerte data, muligheter for å operere med prising basert på tid, strekning eller kombinasjon av disse. Dersom det bestemmes i lover/forskrifter at tilleggsutstyr skal være koblet til taksametret, skal taksametret ikke kunne brukes dersom det obligatoriske tilleggsutstyret ikke fungerer.
- Taksametret skal kunne fungere under spesifiserte klimatiske og mekaniske forhold.
- Maksimale tillatte feil, som selve taksametret (utenom signalgeneratoren) bidrar med.
- Immunitet mot elektromagnetiske forstyrrelser uten at maksimale tillatte feil overskrides.

⁶ Se MID artikkel 8: "Member states shall take all appropriate measures to ensure that measuring instruments be placed on the market and/or put into use only if they satisfy the requirements of this directive".

- Krav til instrumentets oppførsel når strømtilførselen svikter.
- Andre krav omfatter:
 - Spesifisere kompatibilitet med signalgeneratoren
 - Tydelig visning av verdier for passasjeren
 - Sikre innstillinger som påvirker prisen eller som er satt for å hindre juks
 - Akkumulerte verdier, og disse skal lagres selv når strømtilførsel er borte i 1 år
 - Visse automatiske tariffverdier er tillatt
 - Sikring av kobling til drosjen slik at manipulasjon av målesignal for kjørt distanse ikke er mulig
 - Tiltak mot manipulasjon og juks skal være slik at interessene til kunder, drosjesjåfør, drosjeeier/sentral og skattemyndigheter er ivaretatt
 - Grenser for maksimale tillatte feil skal overholdes i minimum 1 år uten innregulering
 - Krav til klokke/tidsbase
 - Visning skal være i kilometer (for avstand), time, minutt og sekund (for tid).

4. Drosjenæringen

4.1. Vilkår for drift

Drosjeeiere må søke til fylkeskommunen om løyve. Det følger av yrkestransportlova § 9 første ledd at den som ønsker å drive persontransport utenfor rute, må ha særskilt drosjeløyve i tillegg til generell løyve for persontransport med motorvogn etter yrkestransportlova § 4.

I tillegg må den som kjører drosje ha førerkort og gyldig kjøreseddel, jf. yrkestransportlova § 37a. En kjøreseddel er en bekreftelse på at fører oppfyller særskilte krav til vandel og helse. Søknad om kjøreseddel sendes politiet i førerens lokale politidistrikt, og må vedlegges legeattest. I enkelte politidistrikt er det også krav om kjentmannsprøve for å bli godkjent som fører av drosje.

Etter yrkestransportforskriften § 48 tredje ledd, kan løyvemyndigheten (fylkeskommunen) bestemme at motorvogn som nyttes i drosjetransport, skal være utstyrt med automatisk registrerende taksametre, kommunikasjonsutstyr eller annet spesialutstyr. Det er også krav om at taksameteret i så fall skal være montert og belyst slik at takstgruppe og beløp kan leses av passasjeren.

Fylkeskommunene kan dermed bestemme om det skal stilles krav til taksameter i drosjene som vilkår for løyve. I praksis stilles det nesten alltid krav om at drosjen skal ha taksametre. Det er imidlertid en del usikkerhet om hvilke krav disse taksametrene skal oppfylle. Det blir derfor ofte opp til den enkelte sentral å sette krav til de taksametrene som skal tilknyttes sentralen.

Justervesenet har ringt rundt til syv ulike fylkeskommuner, for å spørre hvilke krav de setter til taksametre når de innvilger drosjeløyver. Undersøkelsen viste at samtlige av de spurte fylkeskommuner stilte krav om at drosjene skulle ha taksameter. Finnmark opplyste om at de vanligvis stilte krav om at drosjene skulle ha taksametre, men at de hadde gitt 7-8 unntak for distriktdrosjer (bopelsløyvehavere) som hadde lite kjøring (under 40 000 km i året).

På spørsmål om hvilke krav som ble stilt til taksametrene, var det krav om "elektroniske", "automatiske", "registrerende" og/eller "skrivende" taksametre. En del viste til det som står i regelverket (yrkestransportforskriften § 48) om at det kan stilles krav om "automatisk registrerende taksametre", og en del henviste til at det var opp til sentralene å sette de endelige kravene til taksametrene. En del understreket også at det var krav om at taksametrene måtte kunne skrive ut kvitteringer som oppga pris, takster mv., for å få refundert syketransport, TT-transport og andre tjenester som drosjene utfører for fylkeskommunene.

Drosjer skal fremstilles til periodisk kjøretøykontroll én gang i kalenderåret, jf. forskrift om periodisk kontroll og utekontroll av kjøretøy § 3 tredje ledd, jf. § 1 første ledd nr. 3.

4.2. Organisering av drosjene

Der hvor det finnes flere drosjer innenfor samme løyvedistrikt, vil det være behov for å samordne oppdragene. Etter yrkestransportforskriften § 46, kan fylkeskommunene pålegge løyvehavere å være tilknyttet en sentral. Sentralen vil fungere som telefonsentral hvor publikum kan bestille drosjetjenester. Sentralen vil fordele oppdragene. For å utføre denne oppgaven, vil sentralen også måtte ha en viss oversikt over hvor de ulike drosjene som er tilknyttet sentralen, befinner seg til enhver tid.

Sentralen har ansvar for å sørge for at det er tilgjengelige drosjer på vakt til enhver tid. Sentralen vil således være et samarbeid mellom løyvemyndigheten og de løyvehavere som er tilknyttet sentralen. En sentral kan bestå av alt fra to til over tusen biler.

Sentralen kan også ha rutiner for kontroll av drosjene, f.eks. at pålagt utstyr, som taksameter, kontrolleres jevnlig. En del sentraler krever også at drosjenes taksametre skal være koblet opp mot sentralen, slik at tariffer og oppdrag kan legges direkte inn i drosjens taksameter fra sentralen. En del sentraler har også mulighet for å "tømme" taksameteret for regnskapsinformasjon og oversende dette til drosjeeierens regnskapsfører. Dette er ordninger som i så fall skjer i samarbeid mellom drosjeeier og sentral. Justervesenet har ingen fullstendig oversikt over hvor mange sentraler som har kontrollopplegg for taksametre samt mulighet for direkte oppkobling. Vi antar at det bare er sentraler av en viss størrelse som vil ha prosedyrer og vedlikeholdsrutiner rundt taksametre.

I enkelte løyvedistrikter finnes det kanskje bare én drosje. Denne vil da ofte være stasjonert på drosjeeiers bopel og det vil ikke være hensiktsmessig å opprette noen sentral. Slike bopelsløyvehavere vil i mange tilfeller ha drosjekjøring som biinntekt. Hovedoppdragsgiver for bopelsløyvehavere vil ofte være helseforetakene som har behov for å organisere pasienttransport.

4.3. Tall og statistikk

I følge statistikk for 2006 fra Norges Taxiforbund er det totalt 6561 løyvehavere (drosjeeiere) på landsbasis. Det anslås at om lag 800 av disse løyvene er bopelsløyver. Det finnes totalt 8493 biler som er registrert som drosje. Dette betyr at noen drosjeeiere har flere biler. Årlig omsetning i bransjen er på 6,35 milliarder kr. (2005).

Det finnes drosjer som ikke har installert taksametre, men Justervesenet har inntrykk av at dette forekommer svært sjeldent. De tilfellene som Justervesenet har kunnskap om, er drosjer som tilhører bopelsløyver.

5. Leverandører og produsenter av taksametre

Justervesenet har hatt møter med CenCom AS og TDS AS som til sammen har en markedsandel på rundt 80% av det norske markedet.

CenCom AS eies av aktører innenfor drosjenæringen, hvor Oslo Taxi er hovedaksjonær. Utstyret produseres i Danmark, men taksametrene leveres hovedsakelig til det norske markedet.

TDS AS utvikler selv taksametre og programvare, og selger sine produkter i Danmark og Sverige i tillegg til Norge. Siden Danmark og Sverige allerede har krav til taksametre, er produksjonen tilpasset kravene i de to andre skandinaviske landene. TDS har fått godkjenning av sitt taksameter etter de svenske kravene og denne godkjenningen vil være gyldig i ytterligere 5 år i Sverige.

Både TDS AS og CenCom AS leverer utstyr både til drosjer (taksametre) og utstyr til sentralene. Sentralene har utstyr for kommunikasjon, trafikkstyring og innrapportering. Taksametrene i drosjene som er tilknyttet sentralen, må være tilpasset sentralenes utstyr.

Instrumentene som produseres er tilrettelagt for plombering, både fysisk og programvaremessig, men det er ingen enhetlig bruk eller kontroll av plombering i dag.

I tillegg til TDS og CenCom finnes noen andre leverandører til det norske markedet, som da dekker de resterende ca. 20 % av markedet. De vi har informasjon om er Finn Frogne AS (Ishøj, Danmark), KGK Semel AB (Sollentuna, Sverige), Halda Trancometer AB (Vesterås, Sverige) samt ITF AS (Kongsberg, Norge). Finn Frogne, KGK Semel og Halda leverer komplette systemer for drosjenæringen med taksametre, sentraler og systemer. Halda opplyser på sin hjemmeside at en av deres modeller er godkjent iht. svenske forskrifter for taksametre. Den norske leverandøren ITF leverer drosjestyringssystemet "Eventconductor taxi" og har også begynt å levere og installere et iPAQ-basert taksameter for Taxis-gruppen. Taxis-gruppen omfatter Asker og Bærum Taxi, Nedre Romerike Taxi, Bergen Taxi, Drammen Taxi, Trøndertaxi samt Fredrikstad og Sarpsborg Taxisentral.

Flere av leverandørene tilbyr også installasjon og service av taksametre og systemer. Dette gjøres enten av leverandørene selv eller gjennom et nettverk av verksteder som leverandørene autoriserer.

6. Kartlegging av problemstillinger rundt drosjenæringen

6.1. Innledning

Det har i den siste tiden vært stort fokus på problemstillinger rundt drosjenæringen. Blant annet er det avdekket at store inntektsbeløp er unndratt fra skatt. Justervesenet har hatt flere møter med Oslo likningskontor hvor vi har fått informasjon om deres aksjoner mot drosjenæringen. I den forbindelse fikk vi også opplyst om at mange av dem som hadde arbeidet svart i tillegg hadde mottatt urettmessig trygdeytelser, f.eks. sykepengen eller uførepensjon. Justervesenet har derfor også hatt kontakt med kontrollenheten i NAV Oslo, som har arbeidet med å avdekke trygdemisbruk i kjølvannet av Oslo likningskontor sine aksjoner mot drosjenæringen.

Underveis i utredningsarbeidet, ble Justervesenet også kjent med at det har forekommet tilfeller av feilutbetalt refusjon ved pasienttransport. Det skal ha vært avsagt fellende dommer mot drosjesjåfører som bl.a. har forfalsket rekvisisjoner og dermed fått urettmessig refusjon for transportoppdrag fra helseforetakene. Justervesenet har derfor også vært i kontakt med noen av helseforetakene som administrerer pasienttransporten, for å få kartlagt disse problemstillingene nærmere.

Det var også nærliggende å se nærmere på forbruker sine interesser i forbindelse med kjøp av drosjetjenester og drosjenes bruk av taksametre. I den forbindelse har Justervesenet hatt løpende kontakt med Forbrukerrådet. Mye av denne kontakten har vært på bakgrunn av at også Forbrukerrådet på eget initiativ har gjennomført en del kartlegging og tester av drosjenæringen den siste tiden.

6.2. Forbrukerinteresser

For forbrukere er det av betydning at taksametrene beregner riktig oppgjør og at de får tilstrekkelig informasjon om pris. Forbrukerrapporten har testet 13 drosjeselskaper i de fem største byene. Resultatet av testen er publisert i Forbrukerrapporten i mars 2007.

Forbrukerrådet har uttrykt overfor Justervesenet at det ofte er vanskelig å få oversikt over prisene innen drosjenæringen. Det er i dag fri prissetting i de tetteste befolkede områdene (blant annet de største byene) og prisregulering i resten av landet. Prisene fastsettes vanligvis ut fra kjørt distanse, men dersom drosjen kjører under en viss hastighet, f.eks. i rushtrafikk, beregnes i stedet oppdraget ut fra tid. I tillegg vil det kunne gjelde ulike pristakster avhengig av når på døgnet oppdraget finner sted, og det kan påløpe eventuelle tilleggsbeløp ved henting eller venting. Drosjene opererer også ofte med en minstetakst som er aktuelt ved særlig korte drosjeturer. Dette gjør at det kan være vanskelig å sammenligne tilbud fra ulike drosjeselskaper. For forbrukere som ikke regelmessig tar drosje den aktuelle distansen, vil det nok være særlig vanskelig å sammenligne priser og tilbud fra ulike drosjeselskaper.

Taksameteret spiller liten rolle når det gjelder prisopplysning i forkant av drosjeturen. Taksameteret vil imidlertid vise påløpt pris underveis under turen og kvitteringen vil gi opplysninger om beregning av oppgjøret. Krav til taksametre kan sikre bedre prisopplysning i de to siste fasene, altså underveis og i etterkant.

Forbrukerrådet mener også at det vil være viktig at forbrukerne generelt kan ha tillit til drosjenæringen, både med hensyn til vandel og kompetanse, f.eks. at forbruker kan forvente at drosjesjåføren er kjent i området. Svekket tillit kan føre til at flere forbrukere avstår fra å bruke drosje.

I brev til Justervesenet datert 5. juli 2007 etterlyser Forbrukerrådet en form for kontroll med taksametre, på lik linje med bensinpumper og vekter i dagligvarehandelen. Uttalelsen er gitt på bakgrunn av en test forbrukerrapporten foretok på programmet "Sommeråpent" på NRK i juni 2007, hvor det ble avdekket avvik for en del taksametre på bortimot 10 % av kjørt distanse. Brevet er også sendt til Norges Taxiforbund. Forbrukerrådet uttaler følgende:

"Vi tror at den jevne forbruker forventer at det er en form for kontroll med taksametrene i dag. Dette begrunnes med at det er kontroll med mål og vekt innen en rekke andre sektorer, blant annet innen dagligvarehandelen og ved salg av drivstoff. Det er viktig at forbrukerne kan slippe å bekymre seg for at det kan være feil eller uregelmessigheter ved måleinstrumentene også i drosjebransjen. Det er svært vanskelig for den enkelte forbruker å sjekke om taksametrene måler korrekt avstand på egenhånd".

Vi har også mottatt en henvendelse fra Norges Taxiforbund datert 13. juli 2007 som kommenterer Forbrukerrådets brev til Justervesenet:

"Vi kan ikke se at det foreligger noen ny aktualitet som bør foranledige nye tiltak fra vår side nå, slik som Forbrukerrådet ber om i brev av 5. juli 2007. Vi støtter den legaliseringsprosess som Næringsdepartementet har lagt opp til, og forventer at varslet tidsplan for framdrift blir fulgt opp".

Norges Taxiforbund påpeker også at det foreligger i seg selv stor måleteknisk usikkerhet ved den testen som ble utført på Sommeråpent i regi av Forbrukerrådet.

6.3. Beregning av skatt og skatteunndragelser

6.3.1. Beskrivelse av omfanget av problemet

Oslo likningskontor har i den senere tid hatt to omfattende kontrollaksjoner mot drosjenæringen. Den første aksjonen i 1993 avdekket at 50-70% av kjøreinntektene ble unndratt beskatning og arbeidsgiveravgift.

I 2005 ble det på nytt gjennomført en aksjon rettet mot miljøet rundt en bestemt regnskapsfører, hvor det ble avdekket forfalskning av inntektsopplysninger og regnskapsbilag. Totalt var 500 drosjeeiere med 2500 sjåførere berørt av denne siste aksjonen.

Justervesenet er ikke kjent med tilsvarende aksjoner fra andre deler av landet. Siden deler av praksisen med svart kjøring synes å være utbredt i konkrete miljøer i Oslo, er det usikkert om omfanget av problemet er like stort i resten av landet. Risikoen for at manipulering og juks kan forekomme er imidlertid alltid til stede.

6.3.2. Regler som skal sikre opplysninger om inntekt

Likningsmyndighetene har behov for å sikre riktige opplysninger fra taksametre om registrering av omsetning og skiftopplysninger som grunnlag for beregning av skatt for både drosjeeier og sjåfører. Skiftlappene danner grunnlaget for avlønning av sjåførene, men omsetningen på et skift viser ikke direkte hvor mye sjåføren får i lønn for hvert skift. Forskrift 1. desember 2004 nr. 1558 om bokføring (bokføringsforskriften) § 8-2 setter krav om at bokføringspliktige som driver drosjenæring skal registrere kontantomsetningen ved bruk av taksameter. Bokføringsforskriften § 8-2-2 inneholder videre en del krav om hvilke opplysninger taksameteret må kunne produsere i form av skiftlapper. Skiftlapper vil si utskrift fra taksameteret som dokumenterer opplysninger om det aktuelle skiftet. Disse reglene setter indirekte en del krav til taksametrene, bl.a. at taksametre må kunne produsere visse opplysninger. Siden det ikke stilles noen konkrete krav til selve taksametrene, vil opplysningene på skiftlappene likevel kunne være usikre, f.eks. som følge av feil ved taksameteret og at det i dag ikke er krav til plombering. Selve skiftlappene vil også kunne være gjenstand for forfalskning, uavhengig av taksameteret.

Bokføringsforskriften § 8-2-2 Dokumentasjon:

Kontantomsetningen skal dokumenteres ved bruk av skiftlapper. Skiftlappene skal nummereres fortløpende av systemet og inneholde løyvenummer og taksameterets serienummer.

Skiftlappen skal for hvert skift inneholde følgende opplysninger:

1. skiftets dato
2. klokkeslett for skiftets begynnelse og slutt
3. antall turer
4. brutto innkjørt beløp fordelt på kontant og kreditt
5. totale og besatte kilometer
6. sjåførens navn og fødselsnummer eller annen identifikasjonskode
7. akkumulerte tall for totale kilometer og totalt innkjørt i kroner. Kilometer og kroner skal oppgis med henholdsvis minimum seks- og nisifrede tall.

Skiftlapper skal ved utskrift signeres fortløpende med fullt navn av skiftets sjåfør.

Dersom skiftlappsystemet på grunn av feil, strømbrudd eller lignende midlertidig er ute av drift skal årsaken dokumenteres. I disse tilfellene skal det benyttes forhåndsnummererte manuelle skiftlapper. Besatte kilometer, jf. annet ledd nr. 5 kan i slike tilfeller unnlates spesifisert.

6.3.3. Muligheten for å manipulere inntektsopplysningene på skiftlappen

Dersom oppdrag ikke blir registrert på taksameteret, vil heller ikke skiftlappene inneholde opplysninger om betaling og omsetning fra disse oppdragene. En del taksametre skal f.eks. ha mulighet for å slette oppdraget etter at det er blitt utført. I slike tilfeller vil taksameteret løpe under oppdraget, men sluttbeløpet kan slettes fra minnet etter at sjåføren har mottatt betaling. Dersom betaling skjer med kontanter, er det derfor mulig å holde deler av inntekten utenfor regnskapet.

Dersom betaling skjer med kredittkort, vil taksameteret sende en melding til sentralen om oppdraget. Sentralen fakturerer dermed kortselskapet. Der hvor betaling skjer med kredittkort, vil det derfor ikke være noen gevinst for sjåføren å slette oppdraget, for ellers vil han ikke motta betaling fra kortselskapet. Dette er en av årsakene til at det kan forekomme at drosjesjåfører ber om kontant betaling eller til og med nekter å ta i mot betaling med kort.

Betalingskort hvor beløpet trekkes direkte fra korteierens konto er ikke mulig å bruke på de kortterminalene som er koblet til taksametrene. Der hvor et kort er kombinert VISA og betalingskort, er det altså kortets VISA-del som belastes. Dersom drosjen har en ekstern kortterminal, kan også vanlige betalingskort benyttes. Slike "point-terminaler" er imidlertid ikke koblet opp mot taksameteret, og vil derfor i praksis fungere som kontant betaling i forhold til muligheten for sletting av oppdraget.

Oslo likningskontor opplyser at andelen av drosjenes omsetning som betales med kredittkort er stadig økende. I år 2000 var andelen betaling med kredittkort på ca. 36%. I 2002 var den økt til 42 %. På landsbasis anslår Norges Taxiforbund at andelen som betales med kredittkort er på om lag 70%.

Oslo likningskontor opplyser også om at det ser ut til at det er vanlig å kortslette taksametre, f.eks. i forbindelse med bokettersyn. Ved bokettersyn ber ofte likningsmyndighetene om å få fremstilt drosjen, bl.a. for å få tilgang til de opplysninger som er lagret i taksametrene. Ved slikt ettersyn blir taksametrene ofte kortslettet med det resultat at taksameteret nullstilles og opplysninger blir slettet. På en del modeller skal det være mulig å gjøre dette ved å dra en mynt gjennom kortleseren. Nullstilling kan også skje ved utkobling av strømkilden til taksameteret, f.eks. bilbatteriet eller taksameterets interne backup-batteri.

I utgangspunktet er det bare serviceverksteder, produsenter og leverandører av taksametre som skal ha muligheten til å nullstille taksametrene. Det er også kun disse som skal ha tilgang til programvaren i taksametrene. Det forekommer imidlertid at det blir installert uautorisert

programvare som kan anvendes til å manipulere opplysninger i taksameteret. Som nevnt under kapittel 5 om leverandører og produsenter av taksametre, hender det også at disse får forespørsel fra kunder om å utlevere servicekort som gir tilgang til taksameterets programvare.

Det har også forekommet at skiftlapper har blitt forfalsket. Ved slik forfalskning av regnskapsbilag, er det ikke nødvendig å manipulere selve taksameteret. Dette er en av årsakene til at Oslo likningskontor ønsker en elektronisk overføring av inntektsopplysningene direkte fra taksameteret og til en sentral eller tømmestasjon.

6.3.4. Forslag fra skattemyndighetene til løsning og taksameterets rolle i en slik løsning

Oslo likningskontor ønsker en ordning med elektronisk overføring av inntektsopplysninger. På denne måten kan man i større grad unngå problemene med fiktive skiftlapper og regnskapsbilag. De opplyser om at det arbeides med å få til et regelverk hvor inntektsopplysninger fra drosjenæringen overføres elektronisk til drosjesentralene og videre til likningsmyndighetene. Dette vil i så fall gjennomføres ved en endring i kapittel 6 i lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning (ligningsloven).

Dette arbeidet er foreløpig på utredningsstadiet hos Skattedirektoratet. Dersom Skattedirektoratet ser behov for at det innføres en slik endring i ligningsloven, vil de sende saken over til Finansdepartementet. For øyeblikket er det usikkert om Skattedirektoratet vil be om at det innføres en slik ordning, og hva som eventuelt blir tidsperspektivet.

Uansett om Skattedirektoratet ønsker å innføre krav om elektronisk inntektsrapportering eller ikke, mener Oslo likningskontor at det er en fordel om det innføres krav til taksametre, da dette i seg selv vil bedre påliteligheten til opplysningene fra taksametrene. Skattedirektoratet har gitt uttrykk for at det i alle fall vil være utenkelig å innføre krav om elektronisk inntektsrapportering dersom det ikke eksisterer noen krav til taksametrene. Uten krav til taksametre vil en ikke kunne stole på de opplysningene som taksametrene produserer, og en ordning med elektronisk inntektsrapportering antas derfor å bli lite effektiv.

6.4. Beregning av stønad og trygdemisbruk

6.4.1. Beskrivelse av omfanget av problemet

NAV Kontroll Oslo har opprettet en egen gruppe for å gjennomgå stønader som er utbetalt til personer som er engasjert i drosjenæringen. Dette arbeidet ble igangsatt på bakgrunn av tips fra Oslo likningskontor. Gjennom Oslo likningskontor sine aksjoner mot drosjenæringen kom det frem opplysninger om at mange av de som var mistenkt for å ha arbeidet svart også mottok trygd eller stønad.

Det arbeider nå ti personer i NAV Kontroll Oslo, og seks av disse arbeider med å utrede trygdemisbruk innen drosjenæringen. Arbeidet omfatter alle ytelser som tidligere ble utbetalt av Trygdeetaten (som f.eks. sykepenger, rehabiliteringspenger og uførepensjon), mens ytelser som tidligere ble utbetalt av Aetat (f.eks. arbeidsledighetstrygd) ikke er omfattet av arbeidet hos NAV Kontroll Oslo.

NAV Kontroll Oslo opplyser om at det hittil er avdekket 245 personer som har mottatt stønad i strid med regelverket, hovedsakelig fordi de har tjent mer enn de har rett til i forhold til den trygdeytelsen de har fått utbetalt.

6.4.2. Kort om beregning og utbetaling av stønad

En del trygdeytelser og stønader blir beregnet på bakgrunn av inntekt. F.eks. vil arbeidsledighetstrygd bli beregnet ut fra siste års inntekt, eventuelt et gjennomsnitt av de tre siste årene. Ved beregning av sykepenger, innhentes opplysninger om den sykemeldtes inntekt for beregning av "sykepengegrunnlaget". Der hvor den sykemeldte er arbeidstaker, innhentes inntektsopplysninger som regel fra den sykemeldtes arbeidsgiver. Eksempler på stønader som beregnes ut fra inntekt, er arbeidsledighetstrygd, sykepenger, rehabiliteringspenger og uførepensjon.

Likningsmyndighetene vil registrere inntektsopplysninger for hvert kalenderår, og det er derfor mulig å sammenligne registrert inntekt mot utbetalte stønader. F.eks. vil en person som mottar full uførepensjon kun ha lov til å ha brutto inntekt tilsvarende et grunnbeløp. Grunnbeløpet pr. 1. mai 2007 er på 66 812 kr.

Inntektsopplysningene for det aktuelle året, foreligger ikke før et godt stykke inn i neste kalenderår. Inntektsopplysninger for 2006 foreligger altså først etter at likningen er gjort opp, altså tidligst i juni 2007.

Dette gjør at det er lite hensiktsmessig å bruke likningskontorets opplysninger om årsinntekt ved utbetaling av stønad. Hvis et krav om sykepenger fremsettes i mai 2007, vil siste opplysninger om årsinntekt være fra 2005. Det er derfor sannsynlig at disse opplysningene ikke vil være oppdaterte i forhold til et krav om sykepenger som fremsettes i 2007.

6.4.3. Trygdemisbruk

Når det fremsettes et krav om f.eks. sykepenger, har NAV behov for å få inntektsopplysninger for å kunne fastsette sykepengegrunnlaget. For ansatte og næringsdrivende i drosjebransjen blir sykepengegrunnlaget fastsatt ut fra opplysninger på skiftlappene. Det kan forekomme at en sykemeldt "låner" skiftlapper av andre, slik at de dermed legger frem dokumentasjon som tilsier at de har en tilsynelatende høyere aktivitet. Dermed blir sykepengegrunnlaget og sykepengene utbetalt med et større beløp enn den sykemeldte egentlig har rett til. Det har også forekommet at skiftlappene som legges frem for NAV ved beregning av sykepengegrunnlaget, er forfalsket.

I neste omgang når den sykemeldte har fått rett til sykepenger, har ikke vedkommende rett til å være i arbeid i større grad enn hva uføregraden tilsier. En person som er 50% sykemeldt, kan altså arbeide 50% i tillegg til å motta sykepenger. For å følge opp dette, kan NAV be om fortløpende informasjon om aktivitetsnivå mens stønadsforholdet løper.

For arbeidstakere som mottar stønad, vil det derfor være en gevinst i å få registrert så liten arbeidsaktivitet som mulig. Igjen vil skiftlappene kunne manipuleres.

Der hvor inntekt blir rapportert til likningsmyndighetene, vil tilfeller der den sykemeldte har tjent mer enn det uføregraden tilsier bli avdekket når årsoppgjøret er ferdig. I de tilfellene hvor den sykemeldte har arbeidet svart, vil ikke slike mislighold fra stønadsmottaker side bli avdekket før likningskontoret eventuelt gjennomfører aksjoner for å kontrollere inntektsopplysninger i forhold til beregning av skatt.

6.4.4. Forslag fra NAV til løsning og taksameterets rolle i en slik løsning

For beregning av sykepenger, kan det bli misvisende å sammenligne hele årsinntekter mot utbetalte sykepenger der hvor stønadsmottaker bare har vært sykemeldt en periode innenfor inntektsåret. Dersom en stønadsmottaker har vært sykemeldt i mai og juni 2006, vil

inntektsopplysningene for 2006 ikke si noe om hvor mye vedkommende har tjent de to månedene han eller hun var sykemeldt.

NAV Kontroll Oslo har derfor understreket overfor Justervesenet at det som er av størst betydning for NAV, er at det finnes pålitelige opplysninger i forkant, som kan brukes som grunnlag for beregning av stønad. Det vil være lite hensiktsmessig å basere seg på aksjoner i ettertid for å avdekke ytelser som er blitt feilutbetalt. Målet må være å hindre i størst mulig grad at feilutbetaling skjer.

NAV Kontroll Oslo peker derfor på at det er behov for mer pålitelige inntektsopplysninger, f.eks. slik at disse overføres til en sentral. Det kan da tenkes at sentralen kan gi inntektsopplysninger ved sykemelding på samme måte som arbeidsgivere rapporterer inntekt for sykemeldte arbeidstakere. Et slikt system gir også bedre mulighet til fortløpende kontroll og mulighet til å justere uføregraden opp eller ned i forhold til hvor mye den sykemeldte faktisk har arbeidet.

På lik linje med forslaget fra Oslo likningskontor, er en slik løsning avhengig av at opplysningene om inntekt er pålitelige når de registreres elektronisk hos f.eks. en sentral.

6.5. Taksameterets betydning for offentlig kjøp av drosjetjenester, særlig om pasienttransport

6.5.1. Offentlig innkjøp av drosjetjenester

Det offentlige kjøper en god del drosjetjenester. Kommunene og fylkeskommunene administrerer f.eks. transporttilbud til personer med forflyttingshemming som ikke kan benytte kollektivtransport (TT-transport), hvor det benyttes drosjer. Helseforetakene administrerer også ordningen med pasienttransport. Det var tidligere Rikstrygdeverket som hadde ansvaret for transport av pasienter til og fra behandling på sykehus. Fra og med 1. januar 2004 overtok imidlertid helseforetakene denne oppgaven.

Fylkeskommunene administrer det meste av skoleskyss. Drosje benyttet som skoleskyss har et økende omfang, og benyttes ut i fra to forhold:

- I gravgrendte strøk - felles for alle distriktsfylker,
- For elever med særskilte behov til transport - allment for hele landet.

Eksempelvis utgjør skoleskyss med drosje for Oppland ca 33 mill kr årlig (2006).

I anbudet for slik skolekjøring inngår pris pr km. Oppgjøret baserer seg på elektronisk overføring av opplysninger fra taksameter, dvs. turene kjøres over taksameter som oppgjørsform. Det er nylig gjennomført ny anbudsrunde felles for Oppland og Hedmark, der skoleskyss og skyss for Sykehus Innlandet, persontransporten utenfor rute, dvs. pr drosje, er samordnet i konkurransen.

Drosje som skoleskyssmiddel utgjør ca halvparten av omfanget av tilsvarende syketransport i disse fylkene.

For enkelte innlandskommuner utgjør offentlig betalt transport mer enn 80 % av inntektsgrunnlaget for drosjene.

Norges Taxiforbund anslår at i 1996 utgjorde offentlige innkjøp om lag 17% av den totale omsetningen i drosjenæringen. Andelen er høyere i distriktene enn i byområdene.

Der hvor det offentlige kjøper inn drosjetjenester, kan det stilles krav om bruk av taksametre og krav om fremleggelse av kvitteringer som vilkår for at drosjene skal kunne få refusjon. Det

stilles som regel krav om at drosjene skal bruke taksametre og krav til at kvitteringen må inneholde nærmere spesifiserte opplysninger.

Vilkår om bruk av taksametre og krav om fremleggelse av kvitteringer kan fastsettes i anbudsgrunnlaget. Når det offentlige stiller slike krav i kraft av å være innkjøper, er det ikke nødvendig med særskilt hjemmel. Krav i anbudsgrunnlag vil imidlertid kunne være av like stor betydning for drosjenæringen som formelt fastsatte krav, særlig i distriktene der hvor det offentlige er hovedbruker av drosjetjenestene.

Det er sentralene som leverer anbud, slik at det for eksempel er helseregionen og sentralene som er avtaleparter. Deretter er det den enkelte løyvehaver som er tilknyttet sentralen, som leverer selve tjenesten/oppdragene.

Helse Øst inngår avtale med drosjesentralene for en periode på 2 år. I perioden 1. januar 2007 til 1. februar 2009 er kontraktbeløpet beregnet til ca. 150 millioner kroner bare for Helse Øst. I sin kravspesifikasjon presiserer Helse Øst kravene til "system og utstyr for kontroll av kjørte kilometer" (taksameter) slik:

"Bilene må være utstyrt med kontrollsystem som dokumenterer at oppgjøret er korrekt mot de fastsatte parametere. Leverandør må kvalitetssikre systemet. Hvis oppdragsgiver påpeker uregelmessigheter eller eventuelle feilkilder, må leverandør rette dette opp for egen regning og så fort de lar seg gjøre. Måleapparatet (les: taksameteret – Justervesenets kommentar) skal være installert og tilpasset kontraktens prissystem ved oppstart på kontraktperioden. Systemet må levere dokumentasjon som lett lar seg tyde for oppgjørsenheten."

I anbudsgrunnlaget fra Helse Øst kreves det også at den enkelte transportør skal ha et internt kontrollsystem. Selv om det stilles krav til sentralene om at de skal ha et kontrollsystem, er det litt uklart hva som ligger i dette kravet. Ofte blir det opp til sentralenes egen vurdering. I anbudsgrunnlagene stilles det også krav om "godkjente" taksametre, uten at det foreligger noen klar definisjon av hva som ligger i dette begrepet.

6.5.2. Rekvisisjon og oppgjør ved pasienttransport

Pasienter som ikke har behov for ambulanse, men som av medisinske årsaker likevel ikke kan ta kollektivtransport eller kjøre egen bil til og fra behandling på sykehus, vil kunne få pasienttransport med drosje. Dette skjer i dag ved at legen skriver ut en blankett om drosjerekvisisjon. Det skrives ut en rekvisisjon som gjelder for hver enkelt tur som pasienten har behov for.

Pasienten tar blanketten med og leverer den til drosjesjåføren som utfører transporten. Pasienten betaler kun egenandel for turen. For at drosjen skal få refusjon for det beløpet som ikke dekkes av pasientens egenandel, skal drosjen sende inn rekvisisjonen til helseforetakets oppgjørsavdeling påheftet kvittering fra taksameteret.

Som regel sender drosjesentralene inn fakturaer regelmessig til helseforetakene, f.eks. en gang i måneden. Oppgjørskontoret ved Helse Øst opplyser om at de mottar bilag for omlag 90 000 drosjeturer hver måned. Dette er turer som starter innenfor det geografiske området til Helse Øst, uavhengig av hvor turen ender. Helse Øst består av fylkene Hedmark, Oppland, Østfold, Oslo og Akershus.

6.5.3. Forhold som kan forårsake feil beregning av oppgjør ved pasienttransport

Det er avdekket flere tilfeller av uregelmessigheter og svindel i forbindelse med krav om refusjon for pasienttransport. Det har forekommet at blanketter for rekvisisjon har blitt

forfalsket og deretter sendt inn til oppgjørskontorene påheftet falske kvitteringer. På denne måten vil drosjene kunne motta betaling for oppdrag som ikke er utført.

Feil oppgjør i forbindelse med pasienttransport kan også forekomme ved at sjåføren legger inn feil takst i taksameteret, at drosjen kjører omveier eller at taksameteret løper på ventetakst etter at oppdraget er utført eller at ventetaksten starter før oppdraget er påbegynt. På mange taksametre er det kun spesifisert på kvitteringen antall minutter ventetakst for et oppdrag, ikke tidspunktet for når ventetaksten er påløpt, f.eks. om denne er påløpt i begynnelsen, underveis eller ved slutten av et oppdrag. Dersom sjåføren legger inn summen som en fastpris i taksameteret, vil det også kunne hende at kvitteringen ikke gir noen informasjon om antall kjørte kilometer, tid eller takst.

6.5.4. Forslag fra helsevesenet til løsninger og taksameterets rolle i en slik løsning

Helseforetakene gir derfor uttrykk for at det er behov for bedre spesifikasjoner av opplysningene på kvitteringene. Det er også behov for å sikre at opplysningene som produseres av taksameteret er godt nok sikret mot brukerfeil, f.eks. at sjåføren ikke har tilgang til å regulere takstene underveis i oppdraget. Krav til taksameteret om lagring og sikring av data, kan tenkes å hindre eller redusere risikoen for at opplysninger om kjørte oppdrag endres i ettertid, f.eks. med tanke på forfalskning av kvittering.

Helseforetakene ønsker også en teknisk løsning hvor rekvirering av pasienttransport foregår elektronisk, f.eks. slik at pasienttransportavdelingen kan rekvirere drosjene elektronisk. Slik elektronisk rekvirering kan skje ved at legen sender en melding til pasienttransportavdelingen eller drosjesentralen, i stedet for å skrive ut en papirblankett slik som i dag. En av svakhetene ved dagens system er jo nettopp at denne papirblanketten kan gjøres til gjenstand for forfalskning. Helseforetakene arbeider med en ordning for elektronisk rekvisisjon, med sikte på å kunne ta det i bruk høsten 2007. Det er foreløpig uklart hvordan bopelsløyvehavere som ikke er tilknyttet sentral vil bli berørt av en slik løsning.

Helseforetakene ønsker også at prisen for pasienttransport i størst mulig grad fastsettes på forhånd, før oppdraget utføres. Oppgjøret vil da bli mindre påvirket av feilbruk fra taksameteret, f.eks. ved at takster legges inn feil. Det arbeides med å få slike tilpasninger med i anbudsgrunnlagene.

De løsningene som helseforetakene arbeider med, vil føre til at taksameteret får en mindre sentral rolle ved oppgjør og refusjoner av pasienttransport. Poenget med helseforetakenes tiltak, f.eks. løsningen med fastpris, er nettopp å unngå de feilkilder som taksameteret kan forårsake. Helseforetakene som Justervesenet har vært i kontakt med, mener likevel at det kan være behov for krav til taksametre for bedre sikring av ventetakstene, selv om prisen for selve oppdraget fastsettes på forhånd.

Med ventetakst menes både venting før og etter et oppdrag, f.eks. vil det kunne være aktuelt å be en drosje som har fraktet en pasient til sykehuset, vente utenfor sykehuset for dermed å kunne frakte en annen pasient tilbake. Underveis i oppdraget vil også taksameteret kunne slå over på ventetakst ved trafikal stans eller under rushtrafikk.

I denne forbindelse vil det også være hensiktsmessig om taksameteret kunne dokumentere at drosjen faktisk sto i ro mens ventetaksten løper. Justervesenet har fått referert hendelser hvor drosjens taksameter har stått på ventetakst mens drosjen rent faktisk dro på privat handletur.

En del helseforetak har også startet en ordning med "Helseekspress". Pasienter som bor på samme rute vil kunne hentes av en buss som er tilpasset pasienttransport. Det kan f.eks. også transporteres pasienter som må fraktes i liggende stilling. Tiltaket sparer ambulanseressurser. I tillegg vil ordningen redusere behovet for enkeltrekvisisjoner av pasienttransport med drosje i de områdene hvor det eksisterer en Helseekspress. Ordningen egner seg imidlertid bare der hvor det bor et visst antall pasienter på samme rute, og kan derfor ikke dekke hele landet.

7. Basisalternativet

7.1. Innledning

Tiltak som foreslås i del III skal sammenlignes med "basisalternativet". Basisalternativet (også noen ganger omtalt som null-alternativet) kan defineres som "situasjonen i dag og videre utvikling som kan forventes uten offentlige tiltak på det aktuelle området". I vårt tilfelle innebærer basisalternativet at det ikke innføres krav til taksametre.

Vi kan altså ikke legge til grunn at dagens situasjon forblir uendret selv om det ikke innføres noen krav til taksametre. Utvikling på andre områder kan tenkes å kunne påvirke de problemstillingene rundt drosjenæringen som er beskrevet her i del II. Mulige endringer kan f.eks. være økt bruk av kredittkort og betalingskort i drosjer, teknisk utvikling eller tiltak som utarbeides av andre myndigheter, som helseforetakenes ordning med "helseekspress".

Nedenfor i kapittel 7.2. gis det derfor en oversikt over de punktene som Justervesenet ser kan endre seg over tid, selv om det ikke innføres noen krav til taksametre.

7.2. Forventet framtidig utvikling

Tall fra Oslo likningskontor tyder på at andelen av drosjenes omsetning som betales med kredittkort, er økende, jf. petitavsnittet foran i kapittel 6.2. Når bruken av kredittkort øker, blir en større andel av omsetningen sporbar fordi opplysninger om oppdraget må overføres til kortselskapet for at drosjene skal få betaling. Samtidig installeres flere "point-terminaler" slik at kunden kan betale med vanlig bankkort, noe som gir mindre sporbarhet som beskrevet foran i kapittel 6.2.

MID trådte i kraft 30. oktober 2006. Siden direktivet tillater en overgangsperiode frem til 2016, er det ennå ikke mulig å ha full oversikt over hvilken effekt det vil få for Norge at resten av EØS-området har innført felles krav til taksametre. Det har imidlertid allerede i lang tid vært krav til taksametre i de aller fleste europeiske land fra før, slik at MID sannsynligvis ikke endrer situasjonen vesentlig for Norge i forhold til i dag. Norske og utenlandske produsenter har kunnet selge utstyr uten godkjenning til Norge, og dette vil kunne fortsette dersom Norge ikke innfører kravene i MID.

Det forventes en fortsatt teknologisk utvikling, også for taksametre. Noen drosjesentraler har f.eks. allerede tatt i bruk GPS for bedre trafikkstyring og overvåking av drosjene. Det antas at flere drosjer kan komme til å ta i bruk slike hjelpemidler i fremtiden. Dette kan bedre muligheten til å kontrollere hvilke strekninger drosjen har kjørt og hvor den til en hver tid befinner seg. Flere taksametre er allerede i dag i realiteten en PC hvor det legges inn programvare og det lagres elektronisk informasjon. Det forventes derfor at metoder for å manipulere systemene vil utvikle seg mer i retning av mer programvareendringer, f.eks. slik at det lastes ned uautoriserte programvarer som gir større mulighet for overstyring og manipulasjon. Prisene på taksametre kan videre tenkes å gå ned, på samme måte som øvrig elektronikk og datautstyr.

Noen helseforetak har tatt i bruk "helseekspress" som et alternativ til pasienttransport med drosjer. Dersom flere helseforetak tar i bruk ordningen med helseekspress, kan man forvente en nedgang i bruk av drosjer for pasienttransport. Helseekspress er imidlertid bare praktisk i bruk der hvor det bor et visst antall pasienter på samme rute, og vil derfor ikke kunne dekke hele landet. Helseforetakene vil derfor fortsatt ha behov for å frakte pasienter med drosje.

Helseforetakene opplyser om at de vil gå over til en ordning med såkalt "omvendt fakturering". Dette betyr at prisen for kjøringen tilbys på forhånd, og er fast. Dermed blir en mindre avhengige av taksameteret og endringer av takster. Helseforetakene ønsker også å etablere en sikrere form for rekvisisjoner til erstatning for dagens papirbaserte. Dette fordrer at de i anbudsunderlaget krever systemer som kan håndtere elektroniske rekvisisjoner.

Skattemyndighetene har avdekket store unndragelser i sine aksjoner mot drosjenæringen. Det ble gjennomført omfattende aksjoner i 1993 og 2005. Det antas at likningsmyndighetene må fortsette med slike aksjoner på samme måte, dersom det ikke iverksettes noen tiltak. Oslo likningskontor har også fremmet et forslag overfor Skattedirektoratet om elektronisk overføring av inntekstopplysninger. Det er uklart hva som vil skje videre med dette forslaget. Siden en slik elektronisk overføring er avhengig av en viss standard på taksametrene, vil det bli vanskelig å arbeide videre med en løsning om elektronisk overføring dersom det ikke innføres krav til taksametrene.

Også NAV legger i dag ned mye ressurser på å kontrollere om drosjesjåfører mottar feilaktige trygdeytelser. Sakene om trygdemisbruk innenfor drosjenæringen som NAV har avdekket, er basert på tips fra Oslo likningskontor etter likningskontorets aksjoner mot næringen. Det forventes at NAV vil måtte fortsette sin kontrollvirksomhet på om lag samme nivå som i dag under basisalternativet.

Drosjenæringen har fått et dårlig rykte, og er utsatt for mye negativ medieomtale. De er også under lupen av skattemyndigheter, trygdemyndigheter og andre. Noen aktører prøver å ordne opp på eget initiativ, men dette er sannsynligvis de samme som i dag opptrer mest lojalt mot regelverket. Vi forventer ikke at hele bransjen vil opptre lojalt uten at det blir stilt felles krav til alle.

Piratkjøring foregår ved siden av den regulerte drosjevirkosomheten. Omfanget av dette er ikke vurdert i denne utredningen. Det kan tenkes at dersom det blir en tettere oppfølging av drosjenæringen, vil noen av de useriøse aktørene i drosjenæringen velge å operere som piratdrosjer. På den annen side kan det tenkes at en tettere oppfølging av næringen kan bedre dens rykte på en slik måte at færre vil benytte seg av piratdrosjer.

8. Beskrivelse av hvilke problemstillinger tiltakene bør løse (samfunns mål)

Den siste tidens medieoppslag har fokusert på at det har utviklet seg en tradisjon for skatteunndragelser og trygdemisbruk i visse miljøer innen drosjenæringen, særlig i Oslo. Samtlige av de aktørene som Justervesenet har vært i kontakt med har også erkjent problemet med at det finnes mye juks innenfor næringen, og har også i stor grad beskrevet hvilke muligheter som eksisterer for juks i ulike sammenhenger.

De ulike problemene har også ført til at næringen selv føler svekket tillit. Det er vanskelig å påvise hvorvidt tilliten generelt til næringen er svekket, men dersom problemene med økonomisk kriminalitet synes altfor omfattende innen næringen, vil det være rimelig å anta at det kan gi utslag i at næringen får svekket tillit overfor publikum. Her kan det også være grunn til å legge vekt på bransjens egen vurdering, hvor de etterlyser kontrolltiltak for å bedre tilliten til drosjenæringen.

Ut fra dette har Justervesenet kartlagt følgende problemstillinger som ønskes løst:

1. Hindre muligheten for skatteunndragelser
2. Hindre muligheten for trygdemisbruk
3. Sikre at oppgjør ved pasienttransport blir korrekt

4. Sikre riktig oppgjør for forbrukere
5. Bedre drosjenæringens tillit

Det kan være vanskelig (om ikke umulig) å finne tiltak som totalt hindrer skatteunndragelser og annen "juks", men det må være et mål i seg selv å få bedre kontroll over situasjonen enn i dag. De to første punktene bør tilføyes følgende delmål:

- 1.1. Forbedre kontrollmulighetene for å sikre riktig beregning av skatt
- 2.1. Forbedre kontrollmulighetene for å sikre riktig beregning av trygd

Vi står da med følgende liste over samfunns mål som bør løses:

1. Hindre muligheten for skatteunndragelser
 - 1.1. Forbedre kontrollmulighetene for å sikre riktig beregning og utbetaling av skatt
2. Hindre muligheten for trygdemisbruk
 - 2.1. Forbedre kontrollmulighetene for å sikre riktig beregning og utbetaling av trygd
3. Sikre at oppgjør ved pasienttransport blir korrekt
4. Sikre riktig oppgjør for forbrukere
5. Bedre drosjenæringens tillit

Ut fra Justervesenets oppfatning underveis i utredningsarbeidet, er det punkt 1 og 2 som anses som det mest presserende problemet, og disse to målene bør derfor gis prioritet når ulike tiltak og måloppnåelse skal vurderes. De øvrige målene er også viktige, og tas derfor med. I forhold til pasienttransport har imidlertid helseforetakene startet på et konkret arbeid som kan gi noe bedre oversikt og kontrollmulighet med refusjonene til pasienttransport. Både Forbrukerrådet og bransjen har selv uttrykt bekymring for drosjenæringens rykte.

Justervesenet har ikke ansett bedre konkurransevilkår som et eget samfunns mål, selv om en del leverandører har uttrykt overfor Justervesenet at det hadde vært ønskelig om Norge hadde hatt samme krav til taksametre som resten av EU. Derimot vil bedret konkurranse være en nytteeffekt det kan legges vekt på i tillegg til de øvrige samfunns målene som er nevnt ovenfor.

DEL III – BESKRIVELSE AV MULIGE TILTAK

9. Innledning

Som beskrevet i basisalternativet eksisterer det flere problemer og utfordringer innenfor drosjenæringen. Disse problemene er i ulik grad knyttet til taksameteret. Justervesenets vurderingstema er hvor vidt det bør innføres krav til taksameteret. Utredningen vil derfor ha som formål å belyse hvorvidt krav til taksameteret kan tenkes å avhjelpe de utfordringer som finnes i drosjenæringen.

Det fremgår av beskrivelsen av basisalternativet at flere problemstillinger kan løses dersom det er mulig å sikre opplysningene som fremgår av skiftlappene i tilstrekkelig grad. Flere myndigheter, bl.a. likningskontorene og NAV, bygger på opplysninger fra skiftlappene. Opplysningene brukes blant annet for å fastslå inntekt og er dermed grunnlag for å beregne skatt og trygdeytelser.

I denne delen av utredningen beskrives først i kapittel 10 ulike muligheter for tiltak og reguleringer. De tiltak som beskrives, kan deles i tre hovedområder:

- Krav til taksametre når de selges
- Krav til taksametre før de tas i bruk
- Krav til taksametre under bruk

Under hvert hovedområde vil det også være tatt inn en egen beskrivelse av hvilke tiltak for håndheving og tilsyn som kan tenkes innført. Det gis også en beskrivelse av hvilke tiltak som eventuelt kan vurderes iverksatt av andre myndigheter i kapittel 11.

De tiltakene som beskrives i kapittel 10 kan til en viss grad kombineres på ulike måter. Blant annet kan ulike former for tilsyn påvirke både nytteeffekter og kostnader. Justervesenet vil i kapittel 12 presentere ulike "tiltaks pakker" (kombinasjon av ulike tiltak og tilsynsformer) som vil bli vurdert videre i utredningen.

10. Nærmere beskrivelse av tiltakene

10.1. Krav til taksametre når de selges

10.1.1. Måleinstrumentdirektivet (MID)

Alternativet innebærer innføring av kravene i MID. Disse kravene retter seg mot leverandører av taksametre til det norske markedet og vil sikre at taksametre som omsettes i Norge holder en viss minimumsstandard. Ved å innføre dette tiltaket er det imidlertid kun taksameterets tilstand på salgstidspunktet som blir regulert. Endringer og feilkilder som skyldes feil installasjon eller feilbruk av taksameteret, blir ikke fanget opp av dette tiltaket. Kravene i MID pålegger f.eks. ikke at taksameteret skal være plombert når det selges, men leverandøren kan pålegges å tilrettelegge for plombering. Det vises til illustrasjonen i kapittel 3.1. hvor det er gitt en skjematisk fremstilling av taksameteret samt mulige tilleggsinnretninger.

10.1.2. Krav til tilleggsinnretninger

MID åpner for at nasjonale myndigheter kan sette krav om hvordan taksameteret skal fungere sammen med andre innretninger som kobles til taksameteret. F.eks. kan det stilles krav om taksameteret skal kunne fungere tilfredsstillende sammen med betalingsterminaler og kredittkortlesere, printere eller setesensorer som registrerer at det er passasjer i bilen. Slike tilleggskrav vil være av stor betydning for å sikre at opplysningene fra skiftlappene har

tilstrekkelig tillit når de genereres av taksameteret, men også ved utskrift, ved lagring i taksameteret eller ved eventuell elektronisk overføring. Det vises til illustrasjonen i kapittel 3.1 hvor det er gitt en skjematisk fremstilling av taksameteret og mulige tilleggsinnretninger.

10.1.3. Håndheving og tilsyn

10.1.3.1. Teknisk kontrollorgan

Innføring av MID og eventuelle tilleggskrav vil innebære at taksametre som selges i Norge må gjennomgå gyldig samsvarsvurdering etter en av de prosedyrene som er beskrevet i MID. Samsvarsvurderingen skal utføres av teknisk kontrollorgan. Det er ikke nødvendig å opprette teknisk kontrollorgan i Norge for å kunne innføre kravene i direktivet, og leverandører av taksametre til det norske markedet kan benytte seg av eksisterende utenlandske tekniske kontrollorganer, f.eks. i Tyskland eller Sverige. Etterspørselen vil for øvrig styre om det er marked for et norsk teknisk kontrollorgan i Norge.

10.1.3.2. Markedsovervåkning

Dersom vi innfører kravene i MID, har norske myndigheter en viss plikt til å påse at det ikke omsettes taksametre i Norge som ikke er i overensstemmelse med direktivet. Dersom myndighetene oppdager taksametre som ikke oppfyller kravene i MID, kan det bli aktuelt å pålegge disse trukket tilbake fra markedet og leverandøren kan pålegges tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr. Slike virkemidler finnes i lov om målenheter, måling og normaltid som trådte i kraft 1. januar 2008. Det antas at denne plikt for myndighetene til å drive markedsovervåking etter direktivet, ikke er særlig omfattende.

10.2. Krav til taksametre før de tas i bruk

10.2.1. Krav til installasjon

Dette tiltaket innebærer at det settes krav til taksameteret når det installeres. Blant annet kan det være aktuelt å sette krav til hvordan signalgeneratoren skal kobles til taksameteret og at taksameteret skal være plombert etter installasjon. Det kan også være aktuelt å stille krav om hvordan taksameteret skal kobles til eventuelle andre tilleggsinnretninger, som f.eks. printer. Dette tiltaket vil dermed sikre at taksameteret er i en viss stand etter at det er installert. Tiltaket omfatter imidlertid ikke at man senere kontrollerer at f.eks. plombene fremdeles er intakt etter at taksameteret tatt i bruk. Tiltaket fanger heller ikke opp andre feil som kan oppstå under bruk som kan skyldes slitasje eller feilbruk av taksameteret.

Ofte vil det være leverandøren som også installerer taksametre, men det kan også tenkes at taksameteret kjøpes av en leverandør og deretter installeres av et verksted eller servicefirma som ikke har noen tilknytning til den leverandøren som solgte taksameteret. Det er derfor naturlig å se på krav til installasjon som et eget tiltak i denne sammenhengen, selv om det ofte i andre sammenhenger blir ansett som et tiltak ved salg av måleinstrumentet.

10.2.2. Håndheving og tilsyn

10.2.2.1. Ingen tiltak

Det kan tenkes at det settes krav til installasjon, men at det ikke håndheves på noen måte. Det blir da opp til aktørene selv å oppfylle kravene. En vil da måtte stole på at leverandører og verksteder som installerer taksametre kjenner til de aktuelle kravene og at de vil oppfylle dem. Dersom det ikke føres noe tilsyn, vil man kunne risikere at f.eks. drosjeeier ber verkstedet om

ikke å sette på plomber når taksameteret installeres. Dersom det innføres krav til taksametre under bruk, vil imidlertid feil under installasjon kunne fanges opp senere, dersom det innføres tilsynsordninger under alternativ 3 nedenfor.

10.2.2.2. Førstegangsgodkjenning av installasjonen

Tiltaket innebærer at taksameteret underkastes kontroll og godkjenning når det er ferdig installert. En slik kontroll kan være mer eller mindre omfattende. Den minst omfattende kontrollen vil kunne bestå i utelukkende visuell inspeksjon, f.eks. for å kontrollere at taksameteret er plombert. En mer omfattende kontroll vil blant annet kunne bestå i at drosjen kjører opp en forhåndsmålt strekning for å kontrollere at taksameteret måler tilstrekkelig nøyaktig, i tillegg til å kontrollere flere andre av taksameterets funksjoner.

10.2.2.3. Krav til og eventuell godkjenning av verksteder som installerer taksametre

Dette tiltaket er et alternativ til det foregående. Det anses som unødvendig å sette krav til verksteder i tillegg til å kontrollere selve installasjonen av taksameteret. Hovedformålet er å sikre at taksameteret blir riktig installert. Å iverksette tiltak rettet mot verksteder og andre som installerer taksametre, vil ha som formål å sikre riktig installasjon uten å måtte kontrollere selve installasjonen i hvert tilfelle.

Tiltaket innebærer at verksteder som skal installere taksametre underlegges en del krav. Det kan f.eks. stilles krav om at slike verksteder skal ha tilstrekkelig teknisk kompetanse og at de skal kjenne til regelverkets krav. Det kan også tenkes å sette krav om at verksteder skal være tilstrekkelig uavhengige, slik at de ikke vil ha noen egeninteresser. Et slikt krav vil kunne være problematisk for verksteder tilknyttet leverandører av taksametre, siden slike verksteder alltid vil kunne ha en interesse i å la taksametre fra egen leverandør lettere passere. Et verksted vil også alltid ha en interesse i å levere den tjenesten som kunden ber om, f.eks. dersom verkstedet blir uttrykkelig bedt om å la være å plombere et taksameter ved installasjon.

I tillegg til å sette krav til verkstedene, kan det også tenkes å innføre krav om at verksteder skal være godkjent eller at de skal være akkreditert. Et krav om akkreditering vil kunne oppleves som særlig omfattende og byrdefullt, og Justervesenet har ikke vurdert om de verkstedene som installerer taksametre i dag vil kunne ha mulighet til å oppfylle et krav om akkreditering. En godkjenning vil imidlertid kunne være mindre omfattende en akkreditering, avhengig av hvilke krav aktørene må oppfylle for å kunne få godkjenning.

10.2.2.4. Kommentar til tiltakene om håndheving og tilsyn

En kunne tenkt seg at tiltak rettet mot verkstedene kunne kombineres med en tilfeldig stikkprøvebasert ordning for tilsyn. Et slikt tilsyn kunne også tenkes som et selvstendig alternativ til både førstegangsgodkjenning og krav til verksteder. Et slikt tilsyn vil imidlertid måtte utføres etter at taksameteret er tatt i bruk. Problemet med tilsyn etter at taksameteret er tatt i bruk, er at det vil være vanskelig å fastslå om feilen forelå på tidspunktet for installasjonen eller om den er oppstått senere. Dersom det innføres krav til taksametre under bruk, jf. alternativ 3 nedenfor, blir det imidlertid av mindre betydning å fastslå når feilen oppsto.

10.3. Krav under bruk

10.3.1. Krav om at taksametrene fortsatt skal være i orden under bruk

Tiltaket bygger på de to foregående hovedområdene og innebærer kort sagt at de kravene som taksameteret skulle oppfylle ved salg og installasjon, fortsatt skal være oppfylt når taksameteret er i bruk. F.eks. vil dette tiltaket kunne innebære krav om at taksameteret til enhver tid skal være plombert.

Det er imidlertid vanlig at det ikke settes like strenge krav under bruk som ved salg av måleinstrumenter, og slike tilpasninger kan også være aktuelle for taksametre. Det kan være aktuelt å tillate større toleranser for feilmåling for taksametre under bruk enn det som gjelder for taksametre ved salg, blant annet for å ta høyde for naturlige feil som alltid vil forekomme under bruk, og at deler av testene av taksametre i felt ikke blir like nøyaktige som en laboratorietest.

10.3.2. Håndheving og tilsyn

De tiltakene som nevnes nedenfor er igjen konsentrert om å sikre at kravene til selve taksametrene overholdes. Håndheving og tilsyn av mer avledede tiltak som ikke retter seg mot selve taksameteret, jf. kapittel 11 nedenfor, må vurderes særskilt dersom det er aktuelt å innføre noen av disse tiltakene. I tillegg til de rutinemessige kontrolltiltakene som beskrives nedenfor, vil det alltid være mulig og ofte nødvendig å gjennomføre ekstraordinære tilsyn. Dette er hjemlet i lov om målenheter, måling og normalt § 20. Dersom det bare er krav ved salg og installasjon, vil det imidlertid ofte være uhensiktsmessig å gjøre slikt tilfeldig tilsyn med taksametre som er i bruk med mindre det er mulig å avdekke at eventuelle feil skriver seg fra installasjonen. Disse tilleggstilsynene kan ha ulikt omfang, og kan i enkleste form innebære en visuell inspeksjon, f.eks. kontroll med at plombene ikke er brutt. Tilsynet kan imidlertid også være mer omfattende, slik at flere sider ved taksameteret og installasjonen undersøkes. Slikt tilsyn kan f.eks. gjøres i forbindelse med en kjøretøykontroll eller av andre myndigheter.

10.3.2.1. Ingen tiltak

Dette innebærer at det innføres krav til taksametre, men det er opp til aktørene selv å sørge for at regelverket blir fulgt. Dersom alle aktører innenfor drosjenæringen innretter seg etter regelverket, vil det ikke være nødvendig med noen form for tilsyn eller kontroll. Erfaringene rundt svart kjøring og skatteunndragelser i drosjenæringen viser imidlertid at terskelen for juks og manipulering ikke er særlig høy innenfor enkelte deler av drosjenæringen. Et regelverk som kan brytes uten noen risiko for å bli oppdaget, må derfor antas å ha svært begrenset effekt i denne sammenhengen.

10.3.2.2. Periodisk kontroll

Denne tilsynsmetoden innebærer at samtlige taksametre kontrolleres og godkjennes for en viss periode. Ved innføringen av et slikt tiltak, må det tas stilling til tidsintervallet for den periodiske kontrollen. I dag er det f.eks. årlig kontroll med bensinpumper og treårlig kontroll med de fleste vekter. Jo lengre tidsintervall, jo større risiko er det for at det oppstår feil på taksameteret i perioden mellom to kontroller. Selv om MID ikke handler om krav under bruk, har direktivet noen krav som antyder at et naturlig kontrollintervall kan være 1 år. MID krever at selve taksameterets nøyaktighet skal kunne holde i minst 1 år, og for at data skal kunne lagres uten strøm i minst 1 år.

10.3.2.3. Stikkprøvekontroll

Dette tiltaket innebærer at et utvalg av alle taksametrene plukkes ut for kontroll. Innholdet i selve kontrollen vil være det samme som ved periodisk kontroll, men forskjellen er at det i praksis vil gå lengre tid mellom hver gang et taksameter kontrolleres. Resultatet av kontrollen er kun gyldig for de taksametrene som er testet. Det er viktig å presisere at dette ikke er det samme som statistisk basert tilsyn, der testing av en liten andel av en gruppe kan brukes for å konkludere for hele gruppen. Dersom 50 % av taksametrene kontrolleres årlig, blir

gjennomsnittlig intervall mellom hver kontroll på 2 år, plukkes 5 % ut, vil det i snitt gå 20 år mellom hver kontroll.

10.3.2.4. Statistisk basert tilsyn

Denne metoden innebærer at et begrenset antall taksametre plukkes ut for testing og kontroll. Metoden forutsetter at det er mulig å plukke ut enheter som antas å gi informasjon om tilstanden på et helt parti, og har størst nytte der det finnes et stort antall like måleinstrumenter. Taksametrene er svært avhengige av installasjonen i drosjene og av bruken, og verken installasjon eller bruk er homogen nok til å kunne danne slike grupper for statistisk utplukk. Metoden egner seg derfor ikke for kontroll av taksametre.

10.3.2.5. Krav til kvalitetssystem

Dette tiltaket innebærer at det settes krav til drosjeeierne om at de skal ha et kvalitetssystem som sikrer vedlikehold av taksametrene. F.eks. kan det stilles krav om at det skal dokumenteres at taksametrene jevnlig testes og at det føres kontroll med at plomber og lignende fremdeles er i orden. En del sentraler har i dag slike kontrollopplegg for de drosjeeierne som er tilknyttet, og kvalitetssystemene kan f.eks. utføres i regi av sentralen. Det kan også settes krav til at drosjeeierne dokumenterer hvem som har tilgang til programvaren i taksametre, f.eks. at drosjeeier pålegges å føre register over hvem som har servicekort (som gir tilgang til programvare) og hvordan servicekortene blir brukt.

11. Mulige tiltak fra andre myndigheter

11.1. Innledning

I dette kapitlet presenteres en del tiltak som også kan bidra til å oppnå de samfunnsmålene som er beskrevet i kapittel 8 foran. De tiltakene som beskrives her bør vurderes uavhengig av om det innføres krav til taksametre. Av de tiltakene som skisseres her, er det kun tiltaket om elektronisk overføring av inntektsopplysninger i kapittel 10.7. som bør ses i direkte sammenheng med krav til taksametre. Måloppnåelse ved krav til taksametre kombinert med elektronisk overføring av inntektsopplysninger vurderes nærmere i kapittel 17.

11.2. Krav til taksametre i yrkestransportforskriften

At det innføres krav til taksametre er til liten hjelp dersom drosjeeierne kan velge å la være å bruke taksametre. Yrkestransportforskriften sier i dag at løyvemyndighetene kan bestemme at drosjene skal være utstyrt med "automatisk registrerende taksametre". Det er fylkeskommunene som er løyvemyndighet. Etter yrkestransportforskriften er det altså opp til fylkeskommunene å sette krav om at drosjene skal bruke taksametre.

Det er også særdeles uklart hva som ligger i begrepet "automatisk registrerende taksametre". Det kan stilles spørsmål ved om dette begrepet i det hele tatt innebærer noen krav eller spesifikasjoner. Justervesenet har ikke kjennskap til at det finnes taksametre på det norske markedet i dag som ikke kan betegnes som "automatisk registrerende".

Justervesenet har inntrykk av at de fleste fylkeskommuner setter krav om at drosjene skal bruke taksametre. Slike krav stilles som regel som vilkår for tildeling av drosjeløyver. Fylkeskommunene har imidlertid ikke noe bevisst forhold til hvilke krav taksametrene skal oppfylle og det er uklart hva forskriftens begreper egentlig innebærer.

Justervesenet mener derfor at det kan være avklarende om Samferdselsdepartementet endrer den aktuelle bestemmelsen i yrkestransportforskriften. I stedet for å sette krav om "automatisk registrerende taksametre", kan yrkestransportforskriften henvise til en eventuell fremtidig forskrift om krav til taksametre.

Det ville det også være avklarende om Samferdselsdepartementet setter krav om at det drosjer "skal" bruke taksametre som tilfredsstillere kravene i en eventuell fremtidig forskrift om krav til taksametre. En slik endring av yrkestransportforskriften vil bedre effekten av de et eventuelt forslag om innføring av krav til taksametre, siden mye av nytteeffekten av å innføre krav til taksametre forutsetter at taksameteret blir brukt til f.eks. registrering av inntekt.

11.3. Vurdering av praksis rundt tildeling av løyver

Justervesenet har fått gjengitt flere historier hvor personer med økonomisk kriminalitet på rullebladet skal ha fått drosjeløyve. Det antas at aktører som har et sterkt forsett på å begå økonomisk kriminalitet, vil kunne bruke mer ressurser og også avdekke mulige smutthull og omgåelser av både regelverk og tekniske systemer. For å nå samfunnsmålene om å hindre feil utbetaling av skatt og trygd er det viktig å se på om slike useriøse aktører har for enkel tilgang til næringen gjennom eksisterende løyvereglement og praksis for tildeling av løyver. Justervesenet vil derfor anbefale at det gjøres en vurdering av om eksisterende løyvereglement og løyvepraksis fungerer optimalt. En tilstramning av løyvepraksis antas imidlertid ikke å kunne avhjelpe hele problemet rundt skatteunndragelse og trygdemisbruk. Det vil fremdeles være behov for ytterligere kontrollordninger.

11.4. Pålegg til drosjeeiere å innføre system for å sikre riktig registrering av hvem som til enhver tid kjører drosjen

En del av de problemene som er beskrevet under basisalternativet oppstår fordi det ofte er uklart i ettertid hvem som egentlig var drosjesjåfør. Justervesenet har blitt informert om tilfeller der den samme drosjen kjøres av ulike sjåførere på skiftordning og at samtlige sjåførkort er plassert i hanskerommet. Inntekt og skiftopplysninger kan dermed komme til å bli registrert på feil sjåfør, enten bevisst eller ubevisst. Slike feilregistreringer kan ha betydning for både beregning av skatt og for eventuelle trygdeytelser. Det kan også forekomme tilfeller hvor sjåførere "låner ut" sjåførkortet sitt til utenforstående som verken har kjøreseddel eller løyve.

Det ville derfor kunne være hensiktsmessig å innføre en form for identitetskontroll av drosjesjåførere. En slik kontroll kan f.eks. utføres i form av aksjonsbasert tilsyn og/eller føreren kan pålegges å ha identitetskort synlig for passasjerer i bilen.

Et slikt krav innebærer imidlertid ikke krav til taksameteret og faller på sett og vis utenfor det temaet som skal vurderes. Tiltaket vil imidlertid kunne være aktuelt for andre myndigheter å utrede videre.

Tiltak for å sikre at den som er registrert/pålogget som sjåfør på taksameteret også er den som reelt kjører bilen, er viktig for å sikre at opplysningene på skiftlappen om f.eks. inntekt, blir korrekt. Tiltak som går på identifikasjon av sjåfør, vil derfor være av betydning for å avhjelpe de problemene som er beskrevet i basisalternativet, selv om slike tiltak faller utenfor det å sette krav til selve taksameteret.

11.5. Krav om bruk av setesensor

Setesensor som registrerer at det er passasjer i bilen, kan gjøre det vanskeligere å slette turer fra taksameteret eller at drosjesjåføren lar være å registrere oppdraget. Justervesenet har fått opplyst fra flere hold at det er mistanke om at dette forekommer i et visst omfang når kunden betaler kontant. En setesensor som registrerer passasjerer i drosjen, kan gjøre det lettere å oppdage om drosjene faktisk har hatt passasjerer i større omfang enn det er registrert betalinger for.

Et krav om å innføre setesensor faller utenfor utredningens direkte tema, som er krav til taksameteret. Det kan imidlertid stilles krav om at taksameteret skal kunne registrere opplysninger fra en eventuell setesensor, slik at en innføring av krav til taksametre kan legge til rette for at andre myndigheter vurderer å innføre krav om bruk av setesensorer i drosjene.

11.6. Registrering av betaling

Registrering av betaling med kontanter, er en hovedutfordring i forhold til beregning av riktig inntekt. Registrering av inntekt har betydning for både beregning av skatt og trygdeytelser. Det er påpekt at betaling med kredittkort innebærer større sikkerhet for registrering av inntekten, i og med at sentralen fakturerer kortselskapene på vegne av drosjeeieren.

Alle tiltak som kan minske andelen kontant betaling i drosjene, vil derfor kunne avhjelpe de problemområdene som er beskrevet. Det kunne f.eks. tenkes at drosjene ble pålagt at all betaling skal foretas med kredittkort. Dette gir imidlertid liten fleksibilitet overfor brukerne av drosjetjenester som blir tvunget til å betale med kredittkort. Ordningen er også følsom for teknisk svikt. En annen løsning kan være at oppdragene faktureres fra sentralen. Det kan også tenkes en løsning hvor bruker av drosjetjenesten må kjøpe "taxikort" i forkant av turen. Denne løsningen innebærer at det settes et pengebøylep inn på et plastkort med f.eks. magnetstripe. I stedet for å betale med kontanter, trekkes "taxikortet" gjennom kortleseren og betalingen trekkes fra det innsatte pengebøylepet.

Løsningen med "taxikort" vil kunne være upraktisk så lenge det er vanskelig å forhåndsberegne prisen på en drosjetur. Det vil således kunne være vanskelig for forbruker å beregne om det er dekning på kortet før turen starter opp. Tiltaket bør derfor ses i sammenheng med de utfordringene rundt prisopplysning og uoversiktlige takstsystemer som Forbrukerrådet har påpekt.

11.7. Krav om elektronisk overføring av opplysninger om omsetning og aktivitet

Elektronisk overføring av opplysninger kan avhjelpe mange av de problemstillingene som er beskrevet i basisalternativet. Oslo likningskontor har bedt Skattedirektoratet vurdere dette som et tiltak. Tiltaket innebærer at opplysninger som i dag fremgår av skiftlappene, blir oversendt til en sentral eller en tømmestasjon.

Ved å innføre elektronisk overføring av de opplysningene som i dag skrives ut på skiftlappene, vil man fortløpende kunne få opplysninger om drosjenes omsetning og aktivitet. En fortløpende registrering vil også kunne gi bedre grunnlag for beregning av trygdeytelser.

En løsning med elektronisk overføring av inntektsopplysninger faller utenfor utredningens vurderingstema, men krav til taksametre vil kunne legge til rette for et slikt tiltak. Først og fremst vil krav til taksametre sikre at de opplysningene som overføres er mer pålitelige, noe som er vesentlig dersom en løsning med elektronisk overføring skal kunne ha optimal effekt.

Noen sentraler har allerede innført et system hvor oppdrag og betaling videresendes direkte til drosjeeierens regnskapsfører, slik at elektronisk overføring er teknisk mulig. Det må tas stilling til om sentralene burde få oppgaven med å lagre og oversende inntektsopplysningene, eller om det burde opprettes særskilte tømmestasjoner. Fordelen med sentralene er at disse også distribuerer kjøreoppdragene, og det er derfor mulig å få mer fortløpende registrering av inntekt. Ved bruk av tømmestasjoner, vil drosjene normalt måtte samle opp en del oppdrag før opplysningene oversendes tømmestasjonen.

For bopelsløyvehavere som ikke er tilknyttet en sentral, er også elektronisk overføring mulig, men det må tas stilling hvordan dette skal skje. I denne sammenheng kan det være verdt å merke seg at helseforetakene, som er bopelsløyvehavernes hovedoppdragsgiver, arbeider med et system for elektronisk bestilling og fakturering av pasienttransport. Det er mulig at erfaringer fra dette arbeidet kan belyse hvilke muligheter som finnes og hvilken løsning som bør velges for bopelsløyvehaverne, dersom elektronisk overføring av inntektsopplysninger er et aktuelt tiltak.

12. Tiltakspakker

12.1. Innledning

Justervesenet har vurdert ulike kombinasjoner av reguleringer og tilsyn.

Tabellen nedenfor viser kort hvilke tiltakspakker som skal vurderes videre. Det gis deretter en nærmere beskrivelse av hvert enkelt tiltak som er listet opp.

Tiltakspakker	Krav ved salg ihht MID	Krav ved installasjon	Krav under bruk	Kort beskrivelse av tilsyn
1	X	X		Førstegangsgodkjenning.
2	X	X		Krav til verksteder og leverandører som installerer taksametre.
3	X	X	X	Periodisk kontroll.
4	X	X	X	Krav til kvalitetssystem for brukere av taksametre (drosjeeier).
5	X	X	X	Periodisk kontroll kombinert med krav til kvalitetssystem.
6	X	X	X	Stikkprøvekontroll

I tillegg til de tilsynsmetoder som er beskrevet i tabellen, kan myndighetene alltid utføre tilfeldig tilsyn med taksametre som er i bruk i Norge, kapittel 10.3.2.

De tiltakspakker som beskrives, vil til en viss grad være skisser. Hvilke krav som i detalj skal stilles, vil måtte vurderes i det konkrete forskriftsarbeidet. Samtlige tiltak vil imidlertid bygge på MID-direktivets krav til taksametre.

Tiltakspakkene som er beskrevet, retter seg mot krav til taksametre. Det kan være aktuelt for andre myndigheter å stille tilleggskrav, f.eks. krav om at opplysninger fra taksameteret skal overføres elektronisk til sentral eller tømme-stasjon for å være tilgjengelig for likningsmyndighetene eller for NAV ved beregning av stønad. Om andre myndigheter iverksetter slike andre tiltak, kan tenkes å påvirke nytteeffektene av de tiltakspakkene som foreslås.

Tiltakene pålegger ikke at drosjene skal bruke taksametre, dette er det fremdeles løyve-myndighetene som håndterer i medhold av yrkestransportforskriften. Men dersom drosjene først har et taksameter i bruk, skal de oppfylle krav. De aller fleste drosjene er i dag pålagt å bruke taksameter. Vi forutsetter at andelen av drosjer med taksameter vil holde seg på samme nivå som i dag.

12.2. Kort om hvorfor MID ikke foreslås som egen tiltakspakke

Å kun innføre MID-kravene alene gir liten sikkerhet i forhold til de problemstillinger som er beskrevet i kapittel 8. MID har som hovedmål i sikre harmonisering av krav til måleinstrumenter som selges, og det kan derfor gi noen nytteeffekter i markedet for salg av taksametre. Kravene i MID inneholder en del spesifikasjoner og krav om taksameterets egenskaper, men gir ingen sikkerhet for at taksameteret faktisk viser riktig når det er installert.

Det er først når taksameteret er installert i en drosje og tilkoblet signalgenerator at en kan kontrollere om taksameteret vil gi en riktig beregning av kjørt distanse. Dette siste trinnet om installasjon er ikke omfattet av MID.

Det er derfor valgt ikke å gjøre noen vurdering av kun MID-kravene, da dette vil gi en svært begrenset nytteeffekt. I stedet gjøres en vurdering av kravene i MID kombinert med krav til installasjon, slik at bl.a. signalgeneratoren blir omfattet. Det er også først etter installasjon at det også kan være aktuelt å påføre plomber eller annen sikring.

12.3. Beskrivelse av tiltakspakke nr. 1

Tiltaket innebærer at taksametrene må oppfylle kravene i MID, med de spesifikasjoner og tilpasninger som fastsettes nasjonalt i Norge, f.eks. krav til printer og kommunikasjonsutstyr.

Tiltaket innebærer også at taksametrene skal oppfylle en del krav når de installeres. I denne fasen kan det f.eks. settes krav til signalgeneratoren og krav om at systemet skal være plombert eller sikret med elektroniske plomber. Her vil det også stilles krav om at taksameteret sammen med relevante tilleggsinnretninger fungerer slik det er spesifisert, herunder beregninger, visning på skjerm, utskrifter, datalagring og dataoverføring.

Tilsynsordningen innebærer at en myndighet godkjenner installasjonen av taksameteret etter at den er gjennomført. Beregningene i utredningen her legger til grunn at slik kontroll og godkjenning utføres av Justervesenet. Dersom det i ettertid viser seg at andre myndigheter (eller egnede private aktører) kan gjøre slik godkjenning på en mer effektiv måte, er det mulig å åpne for at andre enn Justervesenet kan utføre denne oppgaven.

Tiltakspakken sikrer at taksameteret er riktig installert og er i samsvar med kravene når det tas i bruk. Denne tiltakspakken fanger ikke opp endringer eller manipulasjon av taksametrene etter at de er tatt i bruk.

Tiltakspakken omfatter også kun nye taksametre som selges og installeres for bruk i Norge. Taksametre som allerede er tatt i bruk, vil ikke bli omfattet av denne tiltakspakken, siden tiltaket ikke innebærer krav under bruk.

Justervesenet har fått opplyst at taksametre vanligvis skiftes etter om lag åtte år, men dette kan variere. Det vil derfor ta rundt åtte år før alle taksametre som er i bruk er blitt skiftet ut, og man dermed ser full effekt av dette tiltaket. Andre myndigheter, f.eks. Samferdselsdepartementet kan imidlertid sette krav om at alle drosjer fra et gitt tidspunkt skal bruke taksametre som er godkjent og installert etter dette tiltaket. Slike krav kan f.eks. settes i yrkestransportforskriften, og dersom dette gjøres, vil det kunne gå en kortere periode før tiltaket får full effekt. Dette gjelder også for tiltakspakke 2, se under.

12.4. Beskrivelse av tiltakspakke nr. 2

I tiltakspakke nr. 2 er det kun tilsynsordningen som skiller seg fra tiltakspakke nr. 1.

Tilsynsordningen i tiltakspakke nr. 2 innebærer at det settes krav til verksteder og leverandører som installerer (nye) taksametre. Det kan f.eks. stilles krav om at slike verksteder skal ha tilstrekkelig kompetanse, at de skal utføre og dokumentere at de har gjort visse tester i forbindelse med installasjonen og at det skal ha et kvalitetssystem som gjør det mulig å spore hvilke installasjoner og testresultater som verkstedet har utført.

Under denne tilsynsordningen kan det også settes krav om at verkstedene skal ha en godkjenning på en eller annen måte. Det kan f.eks. være tale om akkreditering dersom dette

er et praktisk virkemiddel. En myndighet, f.eks. Justervesenet, kan også sette krav om at verksteder som utfører installasjon av taksametre skal være godkjent.

Tiltakspakken innebærer at myndighetene i større grad må stole på at verksteder og andre som installerer taksametre utfører sine plikter. Myndighetene vil ikke ha noen fullstendig kontroll med alle taksametre som selges og installeres for bruk i Norge.

For tiltakspakke 2 gjelder forutsetningen om utskiftningstid som er beskrevet for tiltakspakke 1 over.

12.5. Beskrivelse av tiltakspakke nr. 3

Tiltakspakken innebærer at taksametrene må oppfylle kravene i MID og krav til installasjon, som er beskrevet i tiltakspakke nr. 1.

I tillegg innebærer tiltakspakken at taksametrene også skal være i orden under bruk. I motsetning til tiltakspakke nr. 1 og 2 som bare innebærer at taksameteret skal være i orden før det tas i bruk, setter tiltakspakke nr. 3 krav til alle taksametre som er i bruk. Det vil i stor grad være de samme kravene som taksameteret skal oppfylle ved salg og installasjon som også skal gjelde under bruk.

Tilsynsordningen i denne tiltakspakken er periodisk kontroll, gjerne kombinert med en tidsbegrenset godkjenning. Det vil si at taksameteret kontrolleres med bestemte mellomrom, og at det gis en tidsbegrenset godkjenning frem til neste kontroll. Justervesenet legger til grunn at det foretas årlig kontroll siden kravene i MID indikerer at taksameteret bør kontrolleres årlig. Lengre kontrollperiode kan vurderes på et hvilket som helst senere tidspunkt, dersom det viser seg mer optimalt med en annen kontrollperiode.

Ordningen med tidsbegrenset godkjenning er den samme som i dag gjelder for vektor og bensinpumper. Dersom taksameteret må repareres underveis, plikter verkstedet eller drosjeeier å rekvirere en oppfølgingskontroll. Det vil si at taksameteret i så fall må kontrolleres og godkjennes på nytt etter en reparasjon. Ordningen kan hjemles i kapittel 5 i forskrift om målenheter og måling.

Det legges til grunn for beregningen at Justervesenet skal utføre slik kontroll og godkjenning. Dersom andre myndigheter (eller egnede private aktører) kan utføre disse oppgavene på en mer effektiv måte, kan det åpnes for dette på et senere tidspunkt.

12.6. Beskrivelse av tiltakspakke nr. 4

Denne tiltakspakken er lik tiltakspakke nr. 3, bortsett fra tilsynsordningen.

I tiltakspakke nr. 4 pålegges drosjeeierne selv å sørge for at taksametrene blir fulgt opp og kontrollert med jevne mellomrom. I stedet for å kontrollere taksametrene, vil myndigheten konsentrere seg om å påse at drosjeeierne utfører sine plikter i forhold til taksametrene. Det kan f.eks. settes krav om at drosjeeiere skal ha et godkjent kvalitetssystem som dokumenterer når taksameteret ble vedlikeholdt og kalibrert, og at taksameteret fortsatt oppfylder de fastsatte krav til målenøyaktighet, plombering og sikkerhet.

Det kan tenkes at dersom drosjeeier er tilknyttet en sentral som har et tilstrekkelig system for oppfølging og kvalitetskontroll av taksametre, så vil det kunne være tilstrekkelig å godkjenne sentralens kvalitetssystem.

12.7. Beskrivelse av tiltakspakke nr. 5

Denne pakken kombinerer tiltakspakke nr. 3 og 4.

For drosjeeiere som ikke er tilknyttet sentral (bopelsløyvehavere) eller som er tilknyttet en liten sentral som ikke har organisert noe vedlikehold av taksametre, kan det være særlig byrdefullt å bygge opp et eget kvalitetssystem. Dette vil særlig gjelde for bopelsløyvehavere som har drosjenæring som biinntekt.

Tiltakspakke nr. 5 innebærer at drosjeeierne selv kan velge om de ønsker at myndigheten skal utføre periodisk kontroll av deres taksametre, eller om de ønsker å dokumentere at taksameteret er i orden gjennom et internt kvalitetssystem. Det vil da bli opp til den enkelte drosjeeier å vurdere hvilken tilsynsordning vedkommende er best tjent med. Momenter som kan spille inn her, er om drosjeeier er tilknyttet en sentral som har organisert vedlikehold av taksametre, om man eier en enkelt drosje eller har flere biler og om man har drosjenæring som hovedinntekt eller bare som biinntekt.

12.8. Beskrivelse av tiltakspakke nr. 6

Tiltakspakken innebærer at taksametrene må oppfylle kravene i MID og krav til installasjon, slik det er beskrevet i tiltakspakke nr. 1.

I tillegg innebærer tiltakspakken at taksametrene også skal være i orden under bruk. I motsetning til tiltakspakke nr. 1 og 2 som bare innebærer at taksameteret skal være i orden før det tas i bruk, setter tiltakspakke nr. 6 på lik linje med pakke 3, 4 og 5 krav til alle taksametre som er i bruk. Det vil i stor grad være de samme kravene som taksameteret skal oppfylle ved salg og installasjon som også skal gjelde under bruk.

Tilsynsordningen i denne tiltakspakken er stikkprøvekontroll. Det vil si at et tilfeldig utvalg av taksametrene kontrolleres. På denne måten vil det være en viss sannsynlighet for at et taksameter blir kontrollert eller ikke. Er utvalget tilfeldig er det mulig at et taksameter kontrolleres flere ganger gjennom sin levetid, og tilsvarende at det aldri blir kontrollert etter installasjon. Kontrollen for de taksametrene som blir valgt ut, vil ha samme innhold som ved en periodisk kontroll.

Dersom taksameteret må repareres underveis, plikter verkstedet eller drosjeeier å rekvirere en oppfølgingskontroll. Det vil si at taksameteret i så fall må kontrolleres og godkjennes på nytt etter en reparasjon. Ordningen kan hjemles i kapittel 5 i ny forskrift om målenheter og måling.

Det legges til grunn for beregningen at Justervesenet skal utføre slik kontroll og godkjenning. Dersom andre myndigheter (eller egnede private aktører) kan utføre disse oppgavene på en mer effektiv måte, kan det åpnes for dette på et senere tidspunkt.

DEL IV – KARTLEGGING AV NYTTEEFFEKTER OG KOSTNADER

13. Nytteeffekter

13.1. Innledning

Det vil alltid være vanskelig å få en fullstendig oversikt over alle effekter som kan følge av et gitt tiltak. En nytteeffekt å måle i forhold til innføring av krav til taksametre, vil være om tiltakene kan tenkes å gi økt målenøyaktighet. I tillegg har Justervesenet i stor grad valgt å måle nytteeffekter som kan tenkes å avhjelpe de problemene innen bransjen som er beskrevet i del III i utredningen. Ut fra de problemstillinger som Justervesenet har avdekket under arbeidet med utredningens del III, vil det f.eks. være av stor betydning om innføring av tiltak kan gi nytteeffekter i form av mindre manipulering og juks eller i form av mer korrekt grunnlag for beregning av skatt. Det vil også være viktig å måle effekter i form av konkurransevilkår for berørte aktører.

De nytteeffektene som vurderes i dette kapitlet tar ikke hensyn til kostnader som påløper ved de ulike tiltakene. Kostnadene ved de ulike tiltakene vurderes i kapittel 14.

Justervesenet har valgt å vurdere følgende nytteeffekter:

- Korrekt grunnlag for beregning av skatt
- Korrekt grunnlag for beregning av trygd
- Korrekt oppgjør for offentlige kunder
- Korrekt oppgjør for private kunder
- Mindre manipulering og juks
- Pålitelige data
- Bedre tillit til næringen
- Målenøyaktighet
- Konkurransevilkår for drosjer
- Konkurransevilkår for leverandører/produsenter
- Konkurransevilkår for verksteder
- Ressursbesparelser for andre myndigheter

Det gis først en oversikt over metoden Justervesenet har brukt for å vurdere nytteeffektene og hvordan de ulike nytteeffektene kan ha en innbyrdes sammenheng. Deretter gis det en mer utførlig begrunnelse for vurderingen av hver enkelt nytteeffekt.

Det er viktig å påpeke allerede innledningsvis at de ulike nytteeffektene kan påvirke hverandre. F.eks. vil både målenøyaktighet og graden av manipulering og juks kunne ha betydning for korrekt økonomisk oppgjør. At korrekt økonomisk oppgjør likevel står som selvstendige nytteeffekter skyldes at Justervesenet mener at det er viktig å vise hvilke effekter de ulike tiltakene vil gi både i forhold til målenøyaktighet, manipulering og juks, og til beregning av økonomisk oppgjør.

Det er også viktig å påpeke at de ulike nytteeffektene kan ha ulik verdi. F.eks. kan det tenkes at økt tillit til drosjenæringen vil bli ansett å ha større betydning enn økt målenøyaktighet.

13.2. Vurdering av nytteeffekter – oversikt

Justervesenet har forsøkt å tallfeste virkningene i kroner i den grad det er mulig. Dette har i stor grad blitt gjort i kostnadsoversikten i kapittel 14. Det har imidlertid vist seg mer problematisk å tallfeste nytteeffektene. Et gitt tiltak kan f.eks. gi en nytteeffekt i forhold til

målenøyaktighet eller tillit, men det vil ofte være vanskelig å fastsette kroneverdien på en gevinst i form av økt målenøyaktighet eller tillit.

Ved vurderingen av nytteeffektene har Justervesenet derfor foretatt en kvalitativ vurdering av de ulike tiltakene. Ved disse vurderingene er det benyttet pluss (+) for å angi en positiv nytteeffekt, som vist i tabell 1. Dersom et gitt tiltak ville medført en forverring i forhold til basisalternativet (som er beskrevet i kapittel 7), ville dette blitt oppgitt med minus (-). Dette kunne f.eks. blitt resultatet dersom et tiltak ble antatt å gi dårligere målenøyaktighet enn basisalternativet (ingen tiltak).

Det antas imidlertid at ingen av de forslåtte tiltakene vil medføre noen forverring i forhold til de nytteeffektene som måles. Det forekommer derfor ingen minus i tabell 1. Det antas at på noen punkter vil enkelte tiltak ikke medføre verken forbedring eller forverring i forhold til basisalternativet, og dette blir i så fall oppgitt med null (0) i tabellen.

Vurderingene i tabell 1 bygger derfor på en gradert skala basert på (+) for forbedring og (-) for ulemper, fra (----) til (++++) og 0 hvor det ikke registreres noe forandring i forhold til basisalternativet. Eventuelle (+) eller (-) som gis i parentes i nyttetabellen, indikerer lavere nytte enn tegnet uten parentes rundt. Når vi har vurdert nyttevirkning for pakke 6, er det lagt til grunn at 50 % av taksometrene plukkes ut for kontroll hvert år. Nyttetabellen er ikke gyldig for en lavere prosentandel.

Tabell 1. Sammenstilling av kvalitative vurderinger

Nyttevirkninger	Tiltakspakker					
	1	2	3	4	5	6 (50 %)
Korrekt grunnlag for skatt	0	0	++	+	+	+(+)
Korrekt grunnlag for trygd	0	0	++	+	+	+(+)
Korrekt oppgjør for offentlige kunder	0	0	++	+	+	+(+)
Korrekt oppgjør for private kunder	(+)	(+)	+++	++	+++	++
Mindre manipulering og juks	0	0	+++	+	++	++
Pålitelige data	++	++	++++	++++	++++	+++
Målenøyaktighet	+	(+)	++++	++	+++	++
Bedre tillit til næringen	+	+	+++	++	++	++
Konkurransvilkår for drosjer	0	0	++	+	+	+
Konkurransvilkår for leverandører/produsenter	+++	+++	++++	++++	++++	++++
Konkurransvilkår for verksteder	+	+	+	+	+	+
Ressursbesparelser for andre myndigheter	+	+	+++	++	++	++

Siden de ulike nytteeffektene kan ha ulik verdi, som påpekt innledningsvis i kapittel 13.1, vil man ikke kunne legge sammen antall plusser for hvert tiltak, og dermed anta at det tiltaket som har flest plusser, gir størst nytte. En nærmere vektning av de ulike nytteeffektene holdt opp mot kostnadene ved de ulike tiltakene, foretas i kapittel 16. F.eks. kan det tenkes at økt tillit til drosjenæringen vil bli ansett å ha større betydning enn økt målenøyaktighet.

13.3. Nærmere om vektingen av de ulike nytteeffektene

13.3.1. Nytteeffekter som går direkte på samfunnsmålene

Nytteeffektene som er satt opp i tabellen må ses i sammenheng med samfunnsmålene som er definert i kapittel 8. Korrekt oppgjør i forhold til skatt og trygd vil derfor være særdeles viktige nytteeffekter, da disse effektene egentlig sammenfaller med samfunnsmålene. Det samme gjelder korrekt oppgjør for offentlige og private kunder. Dersom de ulike tiltakene gir nytteeffekter på disse punktene, vil dette veie tungt i favør av tiltaket.

13.3.2. Nytteeffekter som anses som sentrale virkemidler for å oppnå samfunnsmålene

Likeledes vil nytteeffekter i form av mindre manipulering og juks samt pålitelige data være med på å sikre kontrollmuligheter som kan bidra til å hindre skatteunndragelser og trygdemisbruk. Det er derfor viktig at tiltakene også omfatter nytteeffekter på disse områdene. Siden skatteunndragelse og trygdemisbruk neppe kan hindres fullstendig ved hjelp av tiltak innført fra myndighetenes side, kan det i praksis være vel så viktig å fokusere på kontrollmuligheter, som altså nytteeffektene "mindre manipulering og juks" og "pålitelige data" bidrar til.

I den grad bedre tillit til næringen også er et samfunns mål som tiltakene skal søke å oppnå, er det også viktig å se hen til om de ulike tiltakene har nytteeffekter i form av økt tillit til drosjenæringen.

13.3.3. Andre nytteeffekter

De øvrige nytteeffektene (målenøyaktighet, konkurransevilkår for ulike aktører samt ressursbesparelse for myndighetene) bør ikke være utslagsgivende ved valg av tiltak. Men dersom flere tiltak gir tilnærmet samme utslag på de prioriterte nytteeffektene, vil det være naturlig å foretrekke det tiltaket som også gir best konkurransevilkår eller ressursbesparelse.

13.3.4. Oppsummering

En kan altså ikke legge sammen antall plusser for hver tiltak og dermed anta at det tiltaket som gir flest plusser, gir størst nytte. Det gjelder å se etter det tiltaket som har en mest mulig "riktig" fordeling av plussene sett i forhold til samfunnsmålene.

13.4. Korrekt grunnlag for skatt

Tabell 2. Vurdering av tiltakenes bidrag til korrekt grunnlag for skatt

Nyttevirkning	Tiltakspakker					
	1	2	3	4	5	6 (50 %)
Korrekt grunnlag for skatt	0	0	++	+	+	+(+)

Korrekt grunnlag for skatt er avhengig av i hvilke grad tiltakene gir pålitelige data og hvorvidt tiltakene kan redusere omfanget av manipulering og juks.

MID-krav om lagring av data i ett år i tilfelle av strøbrudd gir en nytteeffekt i form av mer pålitelige data fra taksametrene. Risikoen for manipulering og juks under tiltak 1 og 2 er likevel svært stor, siden disse tiltakene ikke omfatter kontroll og tilsyn av taksametrene under bruk. Selv om taksametrene ikke kan nullstilles ved kortslutning, er det likevel stor mulighet for å manipulere taksametrene på andre måter. Tiltak 1 og 2 gir f.eks. ingen kontroll eller hindringer i forhold til å modifisere taksametrene programvare eller på annen måte legge inn feil opplysninger.

I tiltakspakke 3, 4, 5 og 6 vil det kunne settes krav om vedvarende plombering og begrenset adgang til taksameterets programvare. Disse tiltakene vil derfor være mer egnet til å hindre juks og manipulering. Uansett hvor intens kontroll man fører med taksametrene, vil det imidlertid være umulig å utelukke enhver mulighet for juks og manipulasjon. I Sverige har man innført tilsynsordninger som er sammenlignbare med tilsynspakke 3. I Sverige har det eksistert krav for taksametre, både ved salg, installasjon og bruk, og denne ordningen er modifisert til å komme i samsvar med MID-krav. Godkjenningen utføres av et godkjent verksted. SWEDAC, det svenske akkrediteringsorganet, har myndighet til å godkjenne verkstedene. Ved reparasjon skal taksametrene kontrolleres og plomberes igjen av godkjente verksteder. Det kreves i tillegg at det i drosjen finnes en bekreftelse fra godkjent verksted om at årlig kontroll utført. I en utredning som er gjennomført i Sverige (SOU 2004:102, s. 80-81) anslår imidlertid skattemyndighetene at 20-25 % av den totale omsetningen i drosjenæringen ikke rapporteres⁷. Omsetningen som ikke rapporteres dreier seg hovedsakelig om kontantbetaling. I følge utredningen fantes det 3000 drosjeforetak i Sverige i 2003 som meldte inn en omsetning under 500 000 SEK. Beløpet betegnes som "ett minimibelopp för överlevnad". I sitt forsøk på å skattelegge uanmeldte omsetning beregnet skattemyndighetene i Sverige dette beløpet som 4 milliarder SEK hvilket tilsvarer 20-25% av den totale omsetningen på 14,1 milliarder kroner i 2003.

Det er også oppdaget andre metoder til å manipulere data fra taksametre enn de som kan forbedres via krav på taksametre og tilsynsordninger, f.eks. registrering av feil id-kort på taksametre, og programvare som benyttes for å manipulere inntektsinformasjon.

Det antas derfor at også tiltak 3, 4 og 5 gir begrensede nytteeffekter. Tiltak 3 antas å gi en bedre nytteeffekt enn 4 og 5, siden dette tiltaket scorer best på både pålitelige data og i forhold til å hindre manipulering og juks. Tiltak 6 vurderes å gi dermed en nytteeffekt som ligger mellom tiltak 3 og tiltak 4/5, fordi vi da har en myndighetsbasert tilsynsordning, men uten at alle taksametre testes.

Nytteeffektene kan tenkes å øke dersom det i tillegg innføres andre tiltak som omtalt i kapittel 11, f.eks. elektronisk overføring av inntektsopplysninger.

13.5. Korrekt grunnlag for trygd

Tabell 3. Vurdering av tiltakenes bidrag til korrekt grunnlag for trygd

Nyttevirkning	Tiltakspakker					
	1	2	3	4	5	6 (50 %)
Korrekt grunnlag for trygd	0	0	++	+	+	+(+)

Også trygd blir beregnet på bakgrunn av opplysninger om inntekt fra taksametrene skiftlapper. På samme måte som for beregning av skatt, er beregning av trygd avhengig av at tiltakene gir pålitelige data og at de bidrar til redusert manipulering og juks.

I vurderingen av hvorvidt de ulike tiltakene bidrar til mer korrekt beregning av trygd, kan det i stor grad legges vekt på de samme momenter som under skatt. Siden det vil være umulig å hindre enhver forekomst av juks og manipulering, vil ingen av tiltakene gi full nytteeffekt i forhold til riktig beregning av trygd. Det kan imidlertid tenkes at nytteeffektene kan øke dersom det innføres andre tiltak i tillegg, f.eks. elektronisk overføring av inntektsopplysninger som omtalt i kapittel 11.

I perioden 2000-2002 ble det oppdaget trygdemisbruk i drosjenæringen i størrelsesorden 60 millioner kr. av NAV Oslo, som gir en gjennomsnitt trygdemisbruk i størrelsesorden 20 millioner pr år. Trygdebetaling finansieres over statsbudsjett, slik at den samlede kostnaden

⁷ Redovisningscentraler inom taxinäringen m.m., proposisjon fra regjeringen 23.02.2006, Stockholm

ved trygdeutbetalinger blir selve trygden pluss 20 % i tillegg som skattekostnad. Sparer man inn 20 millioner i trygd hvert år, blir total innsparing for samfunnet derfor på 24 millioner kroner.

13.6. Korrekt økonomisk oppgjør for offentlige kunder

Tabell 4. Vurdering av tiltakenes bidrag til korrekt oppgjør for offentlige kunder

Nyttevirkning	Tiltakspakker					
	1	2	3	4	5	6 (50 %)
Korrekt oppgjør for offentlige kunder	0	0	++	+	+	+(+)

Korrekt økonomisk oppgjør for offentlige kunder er også en funksjon av målenøyaktighet og manipulering og juks. Siden oppgjøret forekommer seinere enn leveranse av drosjetjenester som f. eks. fakturering av pasienttransport til helseinstitusjon, kan mulighetene for bevisste eller ubevisste feil i forhold til oppgjøret være noe større enn ved økonomisk oppgjør for private kunder. Det antas derfor at tiltak 3, 4, 5 og 6 gir en mer begrenset nytteeffekt i forhold til riktig oppgjør for privatkunder. Det antas at tiltak 3 gir noe bedre effekt enn tiltak 4, 5 og 6 fordi nytteeffekten av både målenøyaktighet og mindre manipulering og juks er størst for tiltak 3.

Nytteeffektene av tiltak 3, 4, 5 og 6 er også noe begrenset siden basisalternativet legger til grunn at helseforetakene i fremtiden vil gjennomføre en del tiltak på egen hånd for å sikre mer korrekt økonomisk oppgjør.

På samme måte som for private kunder, antas det at tiltak 1 og 2 vil gi en usikker effekt i forhold til riktig økonomisk oppgjør for offentlige kunder.

13.7. Korrekt økonomisk oppgjør for privatkunder

Tabell 5. Vurdering av tiltakenes bidrag til korrekt oppgjør for private kunder

Nyttevirkning	Tiltakspakker					
	1	2	3	4	5	6 (50 %)
Korrekt oppgjør for private kunder	(+)	(+)	+++	++	+++	++

En eventuell nytteeffekt i form av korrekt økonomisk oppgjør for private kunder er primært en funksjon av tiltakenes bidrag til målenøyaktighet og mindre manipulering og juks jf. kapittel 13.3. og 13.5. ovenfor. Siden oppgjøret med private kunder skjer ved slutten av reisen, er det viktig at taksameteret måler nøyaktig og at beregningsgrunnlaget ikke er manipulert.

Siden tiltak 1 og 2 ikke gir noen nytteeffekt i form av redusert juks og manipulasjon, og noe usikker effekt i forhold til målenøyaktighet, antas disse tiltakene å gi svært liten effekt i forhold til beregning av korrekt oppgjør for private kunder.

Nyttevirkningene i forhold til både målenøyaktighet og mindre manipulering antas å forbedres hvis taksametre også kontrolleres under bruk. Det antas derfor at tiltak 3, 4 og 5 vil gi en større nytteeffekt i forhold til korrekt oppgjør for privatkunder. Siden tiltakene 4 og 6 scorer dårligst på både målenøyaktighet og for å forhindre juks og manipulasjon, antas disse tiltakene å ha mer begrenset effekt enn tiltak 3 og 5.

13.8. Mindre manipulering og juks

Tabell 6. Vurdering av tiltakenes bidrag til mindre manipulering og juks

Nyttevirkning	Tiltakspakker					
	1	2	3	4	5	6 (50 %)
Mindre manipulering og juks	0	0	+++	+	++	++

Som beskrevet i del II forekommer det forholdsvis hyppig manipulering og juks når taksametre er i bruk. For å avdekke slike forhold, kreves det en forholdsvis omfattende kontroll og tilsyn med taksametrene og bruk av taksametre. Siden det ikke kreves kontroll under bruk ved tiltakspakke 1 og 2, forventes det ikke noe forandring i nytteeffekten i forhold til basisalternativet, og nytteeffekten settes derfor til null for disse tiltakene.

Det antas at en fast kontroll med taksametrene med gitte intervaller, gir best grunnlag for å avdekke forhold som juks og manipulasjon. Tiltak 3 gir derfor best nytteeffekt. Men siden det ikke er mulig å ha en kontinuerlig kontroll med taksametrene, vil det likevel være rom for at juks og manipulering kan skje også under tiltak 3. Det vil f.eks. være vanskelig å avdekke hva som skjer med taksameteret i perioden mellom kontrollene.

Tiltak 4 bygger på tillit til drosjenes egne kvalitetssystemer, noe som også gir forholdsvis stort rom for juks og manipulasjon. Siden tiltak 5 er en kombinasjon av tiltak 3 og 4, antas det at tiltak 5 gir en noe bedre nytteeffekt enn tiltak 4, men ikke så mye som tiltak 3. Tilsvarende er tilsynet i tiltak 6 i praksis likt som for tiltak 3 med unntak av at man kun kontrollerer en viss andel av taksametrene.

For både tiltak 3, 4, 5 og 6 kan nytteeffekten i forhold til å hindre manipulering og juks forbedres en del dersom det f.eks. gjennomføres et forholdsvis intensivt tilsyn utenom kontrollperioder (tilfeldig tilsyn som beskrevet i kapittel 10.3.2). Nytteeffekten kan også forbedres ved innføring av andre tiltak som beskrevet i kapittel 11, som f.eks. innføring av elektronisk overføring av inntektsopplysninger fra taksameteret.

13.9. Pålitelige data

Tabell 7. Vurdering av tiltakenes bidrag til pålitelige data

Nyttevirkning	Tiltakspakker					
	1	2	3	4	5	6 (50 %)
Pålitelige data	++	++	++++	++++	++++	+++

Denne nytteeffekten vurderer hvorvidt de ulike tiltakene er egnet til å sikre at opplysninger fra taksameteret er korrekt. Det gjelder f.eks. hvorvidt opplysninger om omsetning og inntekt blir lagret i taksameteret på en betryggende måte og hvorvidt disse opplysningene senere kan hentes ut. Som beskrevet i punkt 6.3. i utredningen, er det et problem i dag at når enkelte taksametre kortsluttes, slettes slike opplysninger. I denne omgang tar vi ikke i betraktning mulighetene for juks/manipulering og andre brukerfeil. Dette blir vurdert i punkt 13.5 i stedet.

MID krever at taksametre skal være i stand til å lagre data i ett år i tilfelle av strømbrydd i taksametre. Justervesenet tror derfor at innføring av tiltakspakke 1 og 2 vil ha en merkbar nytteeffekt i forhold til påliteligheten for data som genereres og lagres i taksameteret.

At tiltakspakke 1 og 2 ikke innebærer noen oppfølging av taksametre under bruk og i tillegg innebærer en forholdsvis lang innføringstid (omlag åtte år før alle taksametre er byttet ut med MID-godkjente taksametre), oppnås ikke optimal nytteeffekt.

Siden tiltakspakke 3, 4 og 5 innebærer at det fastsettes et konkret innføringstidspunkt for når kravene skal gjelde til alle taksametre som er i bruk, og siden disse tiltakene innebærer en oppfølging av taksametrene under bruk, antar vi at disse tiltakene vil gi maksimal nytteeffekt i forhold til sikring av data. Siden man i tiltak 6 ikke kontrollerer alle taksametrene jevnlig, må man forvente at det vil kunne opptre flere feil, slik at man ikke kan ha så stor tillit til dataene fra taksametret. Nyttevirkningen av tiltak 6 havner derfor mellom nytten for tiltakene 1,2 og 3,4,5.

13.10. Bedre tillit til næringen

Tabell 8. Vurdering av tiltakenes bidrag til bedre tillit til næringen

Nyttevirkning	Tiltakspakker					
	1	2	3	4	5	6 (50 %)
Bedre tillit til næringen	+	+	+++	++	++	++

Tiltakspakke 1 og 2 sikrer bare at taksametre som selges har en viss kvalitet. Dette vil kunne gi et bidrag i form av bedre tillit til taksametrene, men så lenge det ikke foretas noen kontroll eller oppfølging under bruk, antas det at tilliten ikke vil øke i særlig stor grad.

Formelle krav og kontroll av taksametre under bruk, vil kunne gi bedre tillit til næringen. Forbrukerrådet har bl.a. satt spørsmålsteget med hvorfor det ikke er kontroll med taksametre på lik linje som med bensinpumper. Siden tiltak 3 er det tiltaket som er mest likt bensinpumper og som i størst grad innebærer kontroll av en uavhengig instans, antas det at dette tiltaket er best egnet for øke tilliten til næringen. Tiltak 4 og 5 overlater mer av ansvaret for kontroll og oppfølging til drosjenæringen selv, og vil derfor kanskje ikke være like godt egnet til å sikre tillit til ordningen utad. Tiltak 6 er en lettere form for tilsyn, der taksametrene i snitt kontrolleres sjeldnere, derfor ventet en lavere nytteeffekt.

Regneeksempel

Vi kan eksempelvis anslå at etterspørselen etter drosjetjenester øker med 0,1 % på grunn av økt tillitt til næringen. I 2005 var den totale omsetningen for drosjenæringen 6 350 mill kr. En økning i etterspørselen på 0,1 % i drosjenæringen tilsvarer 6,35 mill kr pr. år. Hvis man forutsetter en tilsvarende omsetning i reelle priser hvert år, får drosjenæringen 6,35 mill kr mer omsetning hvert år i forhold til basisalternativet. Nåverdi av ekstra omsetning basert på 6 % kalkulasjonsrente blir 62 mill kr.

13.11. Målenøyaktighet

Tabell 9. Vurdering av tiltakenes bidrag til målenøyaktighet

Nyttevirkning	Tiltakspakker					
	1	2	3	4	5	6 (50 %)
Målenøyaktighet	+	(+)	++++	++	+++	++

Ved tiltak 1 og 2 utføres det ingen oppfølging av taksametre under bruk. Det antas derfor at disse to tiltakene vil gi en svært begrenset forbedring av målenøyaktighet totalt sett. Siden tiltakene innebærer at alle nye taksametre som omsettes holder en viss standard (som spesifisert i MID-direktivet), regner Justervesenet med at disse tiltakene likevel vil gi en viss forbedring i målenøyaktigheten.

Ved tiltakene 1 og 2 fastsettes ikke en gitt dato hvor alle taksametrene byttes til MID-godkjente. Det forutsettes en utskiftningstakt som tilsvarer taksameterets gjennomsnittlige

teknisk levealder som anslås til åtte år. Det vil altså ta rundt åtte år før alle taksametrene er utskiftet med MID-godkjente taksametre, noe som begrenser nytteeffekten ytterligere.

Siden tiltak 2 innebærer at myndighetene må stole på kontroll utført av andre, antar vi også at tiltakspakke 2 gir en noe mindre nytteeffekt enn tiltakspakke 1.

Tiltakene 3, 4, 5 og 6 har tilsynsordninger under bruk som gjør at målenøyaktigheten i større grad vil bli ivaretatt gjennom hele taksameterets levetid. Vi antar at tiltak 3 vil få best nytteeffekt i forhold til målenøyaktighet, siden dette tiltaket innebærer at alle taksametre kontrolleres med jevne mellomrom. Tiltakspakke 4 innebærer (i likhet med tiltakspakke 2) at myndighetene i større grad må stole på drosjenes kvalitetssystemer, og det vil bli vanskeligere å oppdage feil dersom kvalitetssystemene ikke følges opp. Tiltakspakke 5 innebærer en blanding av tiltakspakke 3 og 4, og vi antar dermed at tiltak 5 vil oppnå noe bedre sikkerhet i forhold til målenøyaktighet enn tiltak 4, men ikke like god som tiltak 3. På grunn av at man får et lengre gjennomsnittlig intervall mellom hver kontroll av et taksameter i tiltakspakke 6, gir dette tiltaket også en dårligere nytteverdi enn tiltak 3.

Tiltakspakke 3, 4, 5 og 6 innebærer også at det fastsettes et konkret innføringstidspunkt for når alle taksametre som brukes må oppfylle regelverkets krav. Jo tidligere dette innføringstidspunktet settes, jo tidligere vil nytteeffekten inntre.

13.12. Konkurransvilkår for drosjer

Tabell 10. Vurdering av tiltakenes bidrag til konkurransvilkår for drosjer

Nyttevirkning	Tiltakspakker					
	1	2	3	4	5	6 (50 %)
Konkurransvilkår for drosjer	0	0	++	+	+	+

Tiltakspakke 1 og 2 innebærer kun at drosjeeiere fra et gitt tidspunkt kun har tilgang på taksametre som er godkjent etter MID. Det kan fremdeles være store variasjoner på hvordan taksametrene brukes. Tiltak 1 og 2 antas derfor ikke å gi noen nevneverdig nytteeffekt i forhold til mer like konkurransvilkår for drosjenæringen.

Krav til kontroll av taksametre under bruk og kvalitetssystemer vil imidlertid føre til at drosjene får et mer like vilkår å forholde seg til, og det antas derfor en nytteeffekt på dette punktet ved innføring av tiltak 3, 4, 5 og 6. Det er imidlertid andre ting enn regelverk om taksametre som setter betingelser for konkurransvilkårene til drosjenæringen, slik at nytteeffekten antas å være noe begrenset.

Siden tiltak 3 innebærer lik behandling av alle taksametre, antas det at dette tiltaket har best uttelling. Organiseringen av kvalitetssystemer kan i realiteten innebære at det blir forskjell mellom ulike sentraler og drosjeeiere fordi det vil være ulike måter å organisere kvalitetssystemet på. Det samme gjelder for tiltak 5, som i seg selv innebærer to ulike regimer for kontroll.

13.13. Konkurransvilkår for leverandør/produsenter

Tabell 11. Vurdering av tiltakenes bidrag til konkurransvilkår for leverandører/produsenter

Nyttevirkning	Tiltakspakker					
	1	2	3	4	5	6 (50 %)
Konkurransvilkår for leverandører/produsenter	+++	+++	++++	++++	++++	++++

Innføring av kravene i MID vil bidra til betraktelig mer like konkurransevilkår for leverandører og produsenter av taksametre i Norge. Det er derfor gitt en relativt stor nytteeffekt ved innføring av tiltak 1 og 2.

MID-kravene er forutsetter imidlertid en viss utfylling av nasjonale regler, bl.a. at det settes krav til plomberinger o.l. Så lenge det ikke finnes krav til taksametre under bruk, kan leverandører og produsenter oppleve at deres kunder (drosjeeierne) krever særskilte løsninger, f.eks. med tanke på muligheter for manipulasjon og juks. At det også settes krav til taksametre under bruk, antas derfor å ha en ytterligere positiv effekt på konkurransevilkårene for leverandører og produsenter av taksametre.

13.14. Konkurransvilkår for verksteder

Tabell 12. Vurdering av tiltakenes bidrag til konkurransevilkår for verksteder

Nyttevirkning	Tiltakspakker					
	1	2	3	4	5	6 (50 %)
Konkurransevilkår for verksteder	+	+	+	+	+	+

Med verksteder menes det steder hvor det foretas reparasjoner og eventuelt installasjon av taksametre, dersom dette ikke foretas av leverandør. Innføring av krav til taksametre, gjør at disse aktørene får mer enhetlige regler å forholde seg til. Regler om krav til taksametre vil også indirekte medføre et krav om en viss kompetanse og kvalitet på de tjenester som leveres.

Det antas derfor en beskjeden gevinst i form av like konkurransevilkår for verkstedene ved innføring av krav til taksametre. Det antas imidlertid å ha liten betydning hvilke krav som innføres, om det bare gjelder krav til nyinstallasjon eller også krav til oppfølging under bruk.

13.15. Ressursbesparelser for andre myndigheter

Tabell 13. Vurdering av tiltakenes bidrag til ressursbesparelser for andre myndigheter

Nyttevirkning	Tiltakspakker					
	1	2	3	4	5	6 (50 %)
Ressursbesparelser for myndigheter	+	+	++++	+++	+++	++

Krav til taksametre forutsettes å bidra til korrekt rapportering av inntektsopplysninger. Det antas at korrekte inntektsopplysninger kan medføre en del ressursbesparelser for f.eks. likningsmyndighetene og NAV, som i dag bruker opplysningene til etterfølgende kontrollaksjoner. Det vises bl.a. til uttalelser fra NAV om at målsetningen må være å få korrekt informasjon i forkant, før ytelser utbetales, slik at man slipper omfattende kontrollaksjoner i etterkant og ikke minst ekstra arbeid for å samle inn og kryssjekke dokumentasjon for kontroll. Nå er "tap av dokumentasjon/data" i taksametre pga kortslutning m.m. et problem.

Kravene i MID om at taksametre skal kunne lagre data i ett år, vil kunne bidra til noe bedre dokumentasjon og dermed til noe ressursbesparelser for andre myndigheter. Taksameterets egenskap til å kunne lagre data i ett år bør imidlertid sikres hvert år ved årlige kontroller som i tiltak 3. Det antas derfor at tiltak 3, 4 og 5 gir større gevinst i form av ressursbesparelser for andre myndigheter. Tiltak 6 gir ikke en årlig kontroll av alle taksametre, derfor blir gevinsten for dette tiltaket også lavere enn for tiltak 3, 4 og 5. Siden tiltak 1 og 2 ikke har noen oppfølging av taksametre under bruk, antas det imidlertid å være lite å tjene i form av ressursbesparelser for

myndigheter. Siden tiltak 1 og 2 ikke har noen oppfølging av taksametre under bruk, antas det imidlertid å være lite å tjene i form av ressursbesparelser for andre myndigheter.

Ved krav og kontroll av taksametre under bruk, vil man i større grad kunne sikre at data fra taksametrene er korrekte, og det vil dermed være mindre behov for å kontrollere dokumentasjon om inntektsopplysninger mv. Justervesenet antar at i forhold til ressursbesparelser for andre myndigheter, er det avgjørende at det i det hele tatt foreligger et kontrollregime for taksametre under bruk, men at tiltak 3 gir en bedre uttelling enn tiltak 4, 5 og 6 på dette punktet.

14. Kostnadsberegninger ved innføring av krav til taksametre

For hver enkelt tiltakspakke beregnes kostnadene som påløper ved innføring av krav, som tilleggskostnader i forhold til basisalternativet. Kostnadene knyttet til hver enkelt tiltakspakke estimeres ut fra følgende forutsetninger:

- Det finnes totalt ca. 8000 taksametre i bruk i Norge. Dette tallet forutsettes å være konstant gjennom ordningens levetid
- Den gjennomsnittlige tekniske levetiden for et taksameter anslås til 8 år. Dette estimatet er basert på informasjon fra produsenter. Regnskapsmessig avskrivning av taksametre er derimot 4-5 år.
- En jevn utskiftningstakt av taksametre, slik at det gjennomsnittlig skiftes 1000 taksametre hvert år. Det reelle antallet vil variere fra år til år, men jevn utskiftningstakt gir et rimelig godt grunnlag for beregningen
- Prisen for et taksameter anslås til ca. 40 000 kr. Veiledende priser er ikke lagt ut for taksametre og anskaffelse foregår gjerne ved at flere sentraler går sammen og forhandler pris. Vårt estimat er basert på informasjon fra kjøpere og selgere av taksametre.
- Verditapet for taksametre er jevnt hvert år i 8 år, dvs. 5000 kr pr år
- Ordningens levetid er satt til å være 15 år
- En kalkulasjonsrente på 6 % er benyttet. Det vises her til Finansdepartementets rundskriv R-109/2005, der kalkulasjonsrente er satt til 4 % for offentlige tiltak med moderat risiko, mens det anbefales en høyere rente, 6 %, ved høyere systematisk risiko. Vi velger å bruke 6 % fordi drosjenæringen anses å være konjunkturavhengig, videre har etterspørselen stor pris- og inntektselastisitet, siden det finnes alternative transportmidler.
- Tiltakene er beregnet å være selvfinansierende. Det er derfor ikke nødvendig å inkludere 20 % påslag som skattekostnad i noen av postene.

14.1. Tiltakspakke 1

Tilleggskostnaden pr. taksameter i forhold til basisalternativet er kostnader knyttet til MID-godkjenning. Det legges til grunn at taksameterprodusenter velger godkjenning etter *modulkombinasjon B + F* (typeprøving + førstegangsverifikasjon). Det er denne modulkombinasjonen Justervesenet har best grunnlag for å vurdere kostnaden for. Produsentene står fritt til å velge godkjenningsmoduler. De to andre godkjenningsprosedyrene som kan benyttes for taksametre er modulkombinasjon B + D (typeprøving + erklæring om typeoverensstemmelse basert på kvalitetssikring av produksjonen) og modul H1 (overensstemmelseserklæring basert på full kvalitetssikring samt konstruksjonsundersøkelse).

Godkjenning etter modul F (førstegangsverifikasjon) er estimert til 2000 kr pr taksameter. Dette tallet baserer seg på at førstegangsverifikasjon gjennomføres på alle instrumenter av en modell. Produsenten står imidlertid fritt til å eventuelt velge førstegangsverifikasjon med statistisk utplukk. Dette ville i så fall redusere kostnaden per taksameter for modul F godkjenning vesentlig. Godkjenning etter modul B (typeprøving) er stipulert til 300 000 kr.

Tallene baseres på informasjon fra en norsk produsent som eksporterer til det skandinaviske markedet og priser hos det svenske kontrollorganet SP. Her bør det presiseres at det pr. i dag ikke finnes noe norsk teknisk kontrollorgan for taksametre. Det er imidlertid realistisk å benytte prisanslag basert på SP. Konkurransen på det skandinaviske markedet skulle likevel presse prisene hos et eventuelt norsk teknisk kontrollorgan til det svenske nivået.

Godkjenning etter modul B forventes å øke kostnadene, og dermed salgsprisene, pr. taksameter marginalt. Her er det snakk om en typeprøving som gjelder for alle eksemplarer av en bestemt modell. Jo høyere antall av den aktuelle modellen som selges, jo lavere blir kostnadene for hvert taksameter. Ved salg av 1000 taksametre av hver type vil testing etter modul B øke prisen for hvert taksameter med 300 kr. Her kan det bemerkes at noen av leverandørene allerede har noen modeller tilgjengelige som har godkjenninger fra andre land. Dette kan redusere kostnaden. Kostnaden er også avhengig av hvilke norske tilleggskrav for MID som blir besluttet, siden disse kan tenkes å øke kostnaden.

Ekstrakostnader pga. reise for godkjenning etter installasjon er estimert til 5 timer i tapt arbeidstid i gjennomsnitt, når det er godkjenning ved Justervesenet som legges til grunn i beregningene. Dette tilsvarer en inntekt på ca. 300 kr pr. time. Ekstra kostnader knyttet til reise i forbindelse med godkjenning antas derfor å være 1500 kr pr. drosje/taksameter. Hvis Trafikkstasjonene velges som tilsynsmyndighet kan kostnadene være noe lavere siden Trafikkstasjonene har flere tilsynsbaser i hele landet enn det Justervesenet har. Dette vil i så fall kunne gi lavere reisekostnader, i tillegg til at kontrollen i seg selv kan bli noe rimeligere da tilleggsoppgaven for Trafikkstasjonene vil være marginal, og siden Trafikkstasjonene har en veletablert kompetanse på organisering av kontroll av kjøretøyer.

Verifikasjon ved installasjon ved Justervesenet eller eventuelt et annet tilsynsorgan anslås til 1000 kr pr. taksameter. Prisen er estimert ut fra det en verifisering ved installasjon koster ved det nederlandske metrologi-instituttet, NMi, som er € 113,00, og vi antar at Justervesenet kan gjennomføre tilsynet til samme kostnad som NMi. Selve installasjonen av taksametret i drosjen ventes ikke å koste mer enn det gjør i dag.

Oppsummering av kostnader:

- 2,3 mill kr pr. år i 15 år for MID-godkjenning
- 1 mill kr pr. år i 15 år for godkjenning ved installasjon
- 1,5 mill kr pr. år i 15 år for reiseutgifter inkl. tidsbruk.

Sum kostnader pr. år blir altså 5,3 mill kr. Disse tallene gjelder altså under forutsetning av at det selges og installeres 1000 taksametre hvert år. I tabell 14 under er vist kapitalisert nåverdi for tiltaket.

Tabell 14. Kapitalisert nåverdi ved tiltakspakke 1 (i mill kr)

<i>Kostnader pga MID-godkjenning</i>	23
<i>Kost. pga godkjenning og installasjon</i>	10
<i>Reiseutgifter</i>	14
SUM kostnader, som nåverdi når tiltakets levetid er 15 år	47

14.2. Tiltakspakke 2

Kostnader knyttet til MID-godkjenning ved salg er fortsatt det samme som i tiltakspakke 1, dvs. 2,3 mill kr pr. år.

Ved tiltakspakke 2 kreves godkjenning av verksteder som installerer taksametre. I beregningene legges til grunn at Justervesenet er tilsynsorgan, og Justervesenets priser/gebyrer benyttes. Gebyret dekker variable kostnader og andelen av faste kostnader knyttet til dette spesifikke tilsynet. Justervesenet gebyrlegger installasjonsverksteder som er underlagt tilsyn.

Engangskostnader (investeringskostnader)

Det forutsettes at det kreves kompetanseoppbygging både i Justervesenet og installasjonsverkstedene. Kompetanseoppbygging i Justervesenet antas å koste 50 000 kr som en engangsinvestering. Tilsvarende beløp for installasjonsverksteder inkl. nødvendige dokumentasjon er også 50 000 kr pr. verksted. Godkjenning av verksteder antas å koste 24 000 kr pr. verksted.

Det legges til grunn at verkstedene allerede har installasjonsutstyret siden de allerede er etablert i bransjen.

Driftskostnader

Driftskostnader er primært knyttet til årlig oppfølging og vedlikehold. Det antas at det koster:

- 8 000 kr til årlig tidsbruk til oppfølging av hvert verksted, 1 dagsverk
- 25 000 kr til vedlikehold av kompetanse og system pr. verksted, årlig
- 20 000 kr til kalibrering og kontroll av utstyr pr. verksted, årlig

Norges Taxiforbund antar at det i dag er 10-15 verksteder på landsbasis som installerer taksametre i drosjer.

Oppsummering av kostnader (10 verksteder):

- 790 000 kr for engangskostnader
- 2,3 mill kr pr. år i 15 år for MID-godkjenning
- 530 000 kr pr. år for driftskostnader

I tabell 15 under er vist kapitalisert nåverdi for tiltaket.

Tabell 15.a Kapitalisert nåverdi ved tiltakspakke 2 (10 verksteder, i mill kr)

<i>Engangskostnader</i>	0,8
<i>MID-godkjenning (nåverdi, 15 år)</i>	23
<i>Driftskostnader (nåverdi, 15 år)</i>	5
SUM kostnader, som nåverdi når tiltakets levetid er 15 år	29

I tilfelle av 15 verksteder blir kostnadene noe høyere.

Oppsummering av kostnader (15 verksteder):

- 1 160 000 kr. for engangskostnader
- 2,3 mil. kr. pr. år i 15 år for MID-godkjenning
- 795 000 kr. pr. år for driftskostnader

Tabell 15.b Kapitalisert nåverdi ved tiltakspakke 2 (15 verksteder, i mill kr)

<i>Engangskostnader</i>	1,2
<i>MID-godkjenning (nåverdi, 15 år)</i>	23
<i>Driftskostnader (nåverdi, 15 år)</i>	7,7
SUM kostnader, som nåverdi når tiltakets levetid er 15 år	31,9

14.3. Tiltakspakke 3

Investeringskostnader

Ved tiltakspakke 3 må det fastsettes en overgangsordning som definerer en viss tid for når alle taksametre må være byttet ut med MID-godkjente. I beregningen av kostnader knyttet til skifting av taksametre er den tekniske levealderen til instrumentet sentralt. Med teknisk levealder menes antall år som en gitt modell kan fungere tilfredsstillende, i vårt tilfelle anslått til 8 år. Taksametre som må byttes på grunn av nye krav innen sin levealder, har derfor en

gjenværende verdi som er en funksjon av taksameterprisen og taksameterets gjenværende alder. Dette beregnes som en investeringskostnad.

Dersom det velges en 8 års overgangsperiode, påløper det ingen ekstra kostnader siden utskifting av taksametre ikke må skje før taksametrenes tekniske levetid er over. 8 års overgangsperiode er for lang og utgjør halvparten av ordningens forutsatte levetid på 15 år. Innføring av MID-krav innen 2 til 4 år er mer rimelig, da kan nytteeffekter oppnås raskere, samtidig som bransjen får en rimelig tid på å tilpasse seg. Ved innføring om 4 år er den resterende verdien av taksametrene, dvs. investeringskostnadene pga. utskifting, tilsvarende 30 mill kr, mens ved innføring om 2 år er kostnadene 75 mill kr.

Periodisk kontroll

Tiltakspakke 1 legges til grunn for krav ved salg og installasjon. Det innebærer at taksametrene skal være MID-godkjent, og etter installasjon skal de godkjennes av et tilsynsorgan. I tillegg kreves det ved tiltakspakke 3 en periodisk, årlig, kontroll av taksametrene. Etter en eventuell reparasjon må en tilsvarende kontroll gjennomføres. Det koster € 83,80 pr. taksameter for periodisk kontroll ved NMi i Nederland. Basert på Justervesenet som tilsynsorgan og NMis priser forutsettes det 2 500 kr pr. taksameter til periodisk kontroll, inkl. reisekostnader på 1 500 kr (se beregningen i tiltakspakke 1 i kapittel 14.1 ovenfor). 8000 taksametre pålegges da årlig kontroll i tiltakspakke 3.

Den periodiske kontrollen av taksametre kan eventuelt legges sammen med den pålagte eksisterende årlige kontrollen av drosjer hos Trafikkstasjonene. Tilleggskostnadene ved reiseutgifter kan da reduseres betraktelig, eller falle helt bort.

Taksameterskifting, 2 ganger i løpet av 15 år.

Det forutsettes taksameterskifting 2 ganger i løpet av 15 år pga. den tekniske levealderen til taksametre, først ved starten og deretter 8 år senere. Kostnaden består av tilleggskostnader, i forhold til basisalternativet, knyttet til MID-godkjenning og godkjenning ved installasjon.

Oppsummering av kostnader:

- Investeringskostnader
- 26,4 mill kr, 2 ganger i løpet av 15 år for MID-godkjenning + verifisering v/installasjon
- 20 mill kr årlig i 15 år for periodisk kontroll

I tabellene 16 a og 16 b under er vist kapitalisert nåverdi for tiltaket, ved to ulike overgangsperioder.

Tabell 16 a Kapitalisert nåverdi ved tiltakspakke 3, innføring om 4 år (mill kr)

<i>Investeringskostnader</i>	30
<i>Årlig kontroll i 15 år</i>	194
<i>MID-taksametre og installasjon (2X)</i>	41
SUM kostnader, som nåverdi når tiltakets levetid er 15 år	265

Tabell 16 b Kapitalisert nåverdi ved tiltakspakke 3, innføring om 2 år (mill kr)

<i>Investeringskostnader</i>	75
<i>Årlig kontroll i 15 år</i>	194
<i>MID-taksametre og installasjon (2X)</i>	41
SUM kostnader, som nåverdi når tiltakets levetid er 15 år	310

14.4. Tiltakspakke 4

Tiltakspakke 4 erstatter periodisk kontroll hos et tilsynsorgan i pakke 3 med etablering av et kvalitetssystem hos drosjesentraler eller hos den enkelte drosjeeier. Det legges til grunn at 10

% av landets 8000 drosjer, altså 800, ikke har tilknytning til en drosjesentral men opererer som bopelsløyvehavere, og de velger å etablere sine egne kvalitetssystemer. Det kan tenkes at noen av de enkeltstående drosjene etter hvert vil velge å knytte seg til sentraler, dette legges imidlertid ikke inn i beregningene under. Etablering og godkjenning av kvalitetssystem hos den enkelte drosjeeieren antas å koste 10 000 kr som en engangskostnad. En årlig kostnad knyttet til vedlikehold av systemet på 5 000 kr kommer i tillegg. I tillegg kommer reisekostnader knyttet til godkjenning. Kostnadsberegningene er basert på at drosjeeierne kjører til det nærmeste regionkontoret til Justervesenet. Det legges også til grunn reisekostnader tilsvarende tiltakspakke 1, dvs. 2 500 kr pr drosje. Reisekostnaden øker både engangs- og årlig kostnad tilsvarende.

Det forutsettes at de øvrige drosjeeierne som har tilknytning til drosjesentraler velger å benytte drosjesentralens kvalitetssystem. Norges Taxiforbund antar at de ca. 200 drosjesentralene (store og små) etablerer 20-50 felles tjenestesentraler som kan tilby kvalitetssystemer til alle tilknyttede drosjer. Norges Taxiforbund mener at 20-50 slike sentraler kan dekke behovet i hele landet. Dette vil også gi mulighet til bopelsløyvehaverne å knytte seg til disse tjenestesentralene i stedet for å etablere sine egne systemer. I analysen forutsettes 40 sentraler med godkjente kvalitetssystemer til å gjennomføre kontroll med tilknyttede drosjer. Etablering og godkjenning av kvalitetssystemer hos sentralene antas å koste 50 000 kr pr. sentral. Dette er en engangskostnad. Det kommer i tillegg en årlig kostnad knyttet til vedlikehold av systemet på 25 000 kr pr. sentral.

Justervesenets kostnader/gebyr legges til grunn i kostnadsanslaget for godkjenning av kvalitetssystemer.

I tillegg til etablering og godkjenning av kvalitetssystemene må det påregnes en kostnad knyttet til en teknisk oppfølging av selve taksametrene i drosjene. Det antas at dette må være en årlig kontroll av taksametrene hos et organ som drosjene eller drosjesentralene går god for. Mange drosjesentraler har systemer for dette nå, men vi påregner at i alle fall bopelsløyvehaverne (800 drosjer) må begynne med en slik kontroll.

Oppsummering av kostnader:

- Investeringskostnader
- 26,4 mill kr, 2 ganger i løpet av 15 år for MID-godkjenning + verifisering v/ installasjon
- Kostnader for etablering og godkjenning av kvalitetssystem hos enkelt-drosjeeiere
 - 10 000 kr X 800 (engangs)
 - 5 000 kr X 800 (årlig i 15 år)
- kostnader for sentraler (reise- og arbeidskostnader er tatt med)
 - 50 000 kr X 40 (engangs)
 - 25 000 kr X 40 (årlig i 15 år)

I tabell 17 a og 17 b under er vist kapitalisert nåverdi for tiltaket, ved 2 ulike overgangsperioder.

Tabell 17 a. Kapitalisert nåverdi ved tiltakspakke 4 (taksameterskifte om 4 år, i mill kr)

<i>Investeringskostnader knyttet til</i>	
- taksameterskifte	30
- kvalitetssystem (40 sentraler)	2
- kvalitetssystem (800 drosjer)	8
MID-taksametre og installasjon (2X)	41
Vedlikehold av systemer (sentral)	10
Årlig kontroll av taksametre (800 drosjer)	19
Vedlikehold av systemer (drosje)	39
SUM kostnader som nåverdi når tiltakets levetid er 15 år	149

Tabell 17 b. Kapitalisert nåverdi ved tiltakspakke 4 (taksameterskifte om 2 år, i mill kr)

Investeringskostnader knyttet til	
- taksameterskifte	75
- kvalitetssystem (40 sentraler)	2
- kvalitetssystem (800 drosjer)	8
MID-taksametre og installasjon (2X)	41
Vedlikehold av systemer (sentral)	10
Årlig kontroll av taksametre (800 drosjer)	19
Vedlikehold av systemer (drosje)	39
SUM kostnader som nåverdi når tiltakets levetid er 15 år	194

14.5. Tiltakspakke 5

Tiltakspakke 5 åpner for at drosjeeiere kan velge periodisk kontroll hos en tilsynsmyndighet. Det legges til grunn at Justervesenet er tilsynsmyndighet. Ordningen er ellers lik tiltakspakke 4. Det er eventuelt bopelsløyvehavere som vil benytte seg denne muligheten. Det forutsettes at halvparten av bopelsløyvehavere velger å ha årlig kontroll hos et tilsynsorgan, Justervesenet. Det forutsettes at periodisk kontroll koster 2 500 kr pr. taksameter, inkl. reisekostnader (se tiltakspakke 3, jf. kapittel 14.3. foran). Hvis Trafikkstasjonene utpekes som tilsynsorgan, reduseres reiseutgifter, se over.

Oppsummering av kostnader:

- Investeringskostnader
- 26,4 mill kr, 2 ganger i løpet av 15 år for MID-godkjenning + verifisering v/installasjon
- Kostnader for drosjeeiere (400)
 - 10 000 kr X 400 (engangs)
 - 5 000 kr X 400 (årlig)
 - 3 000 kr X 400 (årlig kontroll v/Justervesenet)
- kostnader for sentraler (samme som pakke 4)

I tabell 18 a og 18 b under er vist kapitalisert nåverdi for tiltaket, ved 2 ulike overgangsperioder.

Tabell 18 a. Kapitalisert nåverdi ved tiltakspakke 5 (taksameterskifte om 4 år, mill kr)

Investeringskostnader knyttet til	
- taksameterskifte (om 4 år)	30
- kvalitetssystem (40 sentraler)	2
- kvalitetssystem (400 drosjer)	4
MID-taksametre og installasjon (2X)	41
Årlig kontroll av taksametre (400)	10
Vedlikehold av systemer (sentral)	10
Vedlikehold av systemer (drosje)	19
Periodisk kontroll v/Justervesenet	12
SUM kostnader som nåverdi når tiltakets levetid er 15 år	128

Tabell 18 b. Kapitalisert nåverdi ved tiltakspakke 5 (taksameterskifte om 2 år, mill kr)

<i>Investeringskostnader knyttet til</i>	
- taksameterskifte	75
- kvalitetssystem (40 sentraler)	2
- kvalitetssystem (400 drosjer)	4
MID-taksametre og installasjon (2X)	41
Årlig kontroll av taksametre (400)	10
Vedlikehold av systemer (sentral)	10
Vedlikehold av systemer (drosje)	19
Periodisk kontroll v/Justervesenet	12
SUM kostnader som nåverdi når tiltakets levetid er 15 år	173

14.6. Tiltakspakke 6

Investeringskostnader

Ved tiltakspakke 6 antas samme investeringskostnader som beskrevet for tiltakspakke 3.

Kontroll ved tilfeldig utvalg

Tiltakspakke 1 legges til grunn for krav ved salg og installasjon. Det innebærer at taksametrene skal være MID-godkjent, og etter installasjon skal de godkjennes av et tilsynsorgan. I tillegg kreves det ved tiltakspakke 6 en kontroll av et utvalg av taksametrene. Det er kalkulert kostnad for kontroll når hhv 5 %, 20 % og 50 % av taksametrene plukkes ut hvert år. Det er vesentlig for kostnadsanalysen hvor stor andel av taksametrene som plukke ut for slik kontroll. I vår vurdering av nytteeffekter i kapittel 13, antar vi at det er en stor andel av taksametrene som plukkes ut (50 %). Etter en eventuell reparasjon må en tilsvarende kontroll gjennomføres. Det koster € 83,80 pr. taksameter for periodisk kontroll ved NMi i Nederland. Basert på Justervesenet som tilsynsorgan og NMis priser forutsettes det 2 500 kr pr. taksameter til periodisk kontroll, inkl. reisekostnader på 1 500 kr (se beregningen i tiltakspakke 1 [i kapittel 14.1 ovenfor]). En brøkdel av 8000 taksametre vil da kontrolleres årlig kontroll i tiltakspakke 6. Det kan tenkes at prisen per kontroll øker når antallet kontroller blir lavere, avhengig av hvor store faste kostnader som knyttes til kontrollkostnaden. I beregningen er det likevel benyttet samme kontrollkostnad som for 100 % kontroll. Dette er videre diskutert i kapittel 15.

Denne tilfeldige kontrollen av taksametre kan, på samme måte som for tiltakspakke 3, eventuelt legges sammen med den pålagte eksisterende årlige kontrollen av drosjer hos Trafikkstasjonene. Tilleggskostnadene ved reiseutgifter kan da reduseres betraktelig, eller falle helt bort.

Taksameterskifting, 2 ganger i løpet av 15 år.

Det forutsettes taksameterskifting 2 ganger i løpet av 15 år pga. den tekniske levealderen til taksametre, først ved starten og deretter 8 år senere. Kostnaden består av tilleggskostnader, i forhold til basialternativet, knyttet til MID-godkjenning og godkjenning ved installasjon.

Oppsummering av kostnader:

- Investeringskostnader
- 26,4 mill kr, 2 ganger i løpet av 15 år for MID-godkjenning + verifisering v/installasjon
- Brøkdel av 20 mill kr årlig i 15 år for tilfeldig kontroll

I tabellene 19 a og 19 b under er vist kapitalisert nåverdi for tiltaket, ved to ulike overgangsperioder og ved utplukk av hhv. 50 %, 20 % og 5 % av taksametre som er i bruk.

Tabell 19 a Kapitalisert nåverdi ved tiltakspakke 6, 50/20/5 % kontroll, innføring om 4 år (mill kr)

Investeringskostnader	30
Tilfeldig kontroll i 15 år	97/39/10
MID-taksametre og installasjon (2X)	41
SUM kostnader, som nåverdi når tiltakets levetid er 15 år	168/110/81

Tabell 19 b Kapitalisert nåverdi ved tiltakspakke 6, 50/20/5 % kontroll, innføring om 2 år (mill kr)

Investeringskostnader	75
Tilfeldig kontroll i 15 år	97/39/10
MID-taksametre og installasjon (2X)	41
SUM kostnader, som nåverdi når tiltakets levetid er 15 år	213/155/126

14.7. Sammenstilling av kostnader

I tabell 20 under har vi oppsummert kostnadene, både som nåverdi og som gjennomsnittlig kostnad per år. Under tiltakene 3, 4, 5 og 6 har vi estimert for en overgangsperiode på 2 år.

Tabell 20. Sammenstilling av kostnadene i de ulike tiltakene (mill kr). Kostnad pr år framkommer som nåverdi dividert med tiltakets levetid, 15 år. For pakke 6 er det tatt med kostnader ved hhv 50 %, 20 % og 5 % utvalg.

	Tiltakspakker					
	1	2	3	4	5	6
Nåverdi, innføring om 2 år	47	28	310	194	173	213/155/126
Kostnad pr år, innføring om 2 år	3,1	1,9	20,7	12,9	11,5	14,2/10,3/8,4
Nåverdi, innføring om 4 år			265	149	128	168/110/81
Kostnad pr år, innføring om 4 år			17,7	9,9	8,5	11,2/7,3/5,4

15 Usikkerheter og fordelingsvirkninger

15.1 Usikkerhet

Det må knyttes betydelig usikkerhet til tall og parametere som er benyttet i analysen. Det eksisterer i dag ingen krav til taksametre, heller ikke tilsyn. Innføring av krav og tilsyn kommer til å føre til etablering av nye funksjoner og organisering hos de involverte aktører. Som eksempel er det uvisst hvor mange sentraler som etableres ved en eventuell innføring av tiltakspakke 4, og dette vil ha betydning for kostnadene. Det er også usikkerhet knyttet til kostnadsanslagene fordi at man ikke har erfaring med f. eks. tidsbruk for årlig kontroll av taksametre. Videre har vi estimert en jevn utskiftningstakt på 1000 nye taksametre per år, og at antallet drosjer, taksametre og operatører vil være konstant framover. De reelle tallene framover vil kunne avvike noe fra våre estimater, men generelt vil ikke disse endringene forskyve rangering av tiltak eller konklusjonen.

I dette avsnittet drøftes hvordan en endring i de sentrale forutsetningene i analysen påvirker beregningsresultatene. Det vil i hovedsak fokuseres på følsomheten av de mest sentrale forutsetningene.

Risikovurderinger i tilsynsopplegget

Generelt kan man legge opp til tilsyn (uannmeldte aksjoner) eller løpende stikkprøver for å kontrollere om den valgte tilsynspakken fungerer etter intensjonene. Det er da mulig å gjøre dette jevnt geografisk eller eventuelt å legge ekstra ressurser inn der man har sett problemer eller mistenker problemer. Det vil være naturlig at dette planlegges og gjennomføres i samarbeid med andre myndigheter.

Man kan også bruke en slik risikotankegang ved gjennomføring av tiltakspakke 6, som baserer seg på tilfeldig stikkprøvekontroll. Her kan det fokuseres på bestemte geografiske områder, selskaper eller lignende, slik at problemområder blir utsatt for en tettere oppfølging enn andre.

Generelt

Det er kun kostnadene vi har vært i stand til å kvantifisere i kroner. Nyttevurderingene er gjort kvalitativt. Det blir derfor ikke mulig å se endringer i nytte-/kostforholdet for en gitt tiltakspakke når en forutsetning endres. Analysen viser derimot hvordan kostnadene til den enkelte tiltakspakken forandrer seg, og gir anledning til å sammenligne tiltakspakkene. Videre bør det bemerkes at vi naturligvis har måttet begrense arbeidets omfang, slik at det kan være detaljer og nyanser som vi ikke har fått med, og som kan gi noe usikkerhet til estimatene våre og til vurderingene av nytte.

Kalkulasjonsrente

Det forutsettes 6% kalkulasjonsrente for beregningene. Når andelen av driftskostnader i de totale kostnadene øker, blir estimatene for kostnader mer følsomme for endring i kalkulasjonsrente. Investeringene realiseres i år 0 og er engangskostnader i tiltakspakkene. En forandring i kalkulasjonsrenten forandrer imidlertid ikke rangeringen av tiltakspakkene etter kostnad. Det blir fortsatt tiltakspakke 3 som er dyrest og tiltakspakke 2 som er billigst.

Kostnader knyttet til MID-godkjenning

Vi har lagt til grunn MID-godkjenning med bruk av modulkombinasjon B (typeprøving) + F (førstegangsverifikasjon). Under modul F er det mulig å velge 100 % kontroll (dvs. samtlige taksametre kontrolleres etter produksjon) eller statistisk utplukk (dvs. en brøkdel av en serie like taksametre plukkes ut tilfeldig for kontroll). I våre kostnadsberegninger har vi basert oss på 100 % kontroll. Her er det viktig å presisere at det er produsenten som velger godkjenningsmodul.

Velges derimot statistisk utplukk, brukes de metoder som er beskrevet i ISO 2859-1. For en serie med 1000 like instrumenter anbefaler standarden testing av 50 eksemplarer. Dette innebærer at godkjenningskostnadene reduseres ned til 100 kr per instrument, i stedet for 2 000 kr som er lagt til grunn i beregningene. Dette reduserer kostnadene knyttet til MID-godkjenning med 18,9 mill kr for tiltakspakkene 1 og 2 og med 23,3 mill kr for tiltakspakkene 3, 4, 5 og 6. I tabell 21 under har vi vist hvor mye dette påvirker nåverdi for denne kostnadsposten for alle pakkene.

Tabell 21. Følsomhetsanalyse for kostnader knyttet til MID-godkjenning, statistisk utplukk vs 100% kontroll for modul F (mill kr)

Tiltakspakker	1	2	3	4	5	6
Statistisk utplukk:	3,4	3,4	17,2	17,2	17,2	17,2
100 % kontroll:	22,3	22,3	40,5	40,5	40,5	40,5

Vi har også lagt til grunn at taksameterprodusentene i noen grad har instrumenter som er godkjente i andre land, slik at kostnader utover basisalternativet kan bli noe lavere enn det som er beregnet. Videre er det mulig at det vil være mindre kostbart å få MID-godkjenning av taksametre i andre land enn det vi har lagt til grunn, som er Sverige.

Kostnaden for kontroll/godkjenning

I tiltakspakkene 3, 4, 5 og 6 inngår kostnad for kontroll av taksametre under bruk, og vi har i kostnadsestimatene for disse pakkene benyttet den samme kostnaden per kontrollert taksameter, 2 500 kr inkl. reisekostnader. Vi må anta at deler av denne stykkprisen er en fast kostnad som vil påløpe uansett hvor mange taksameter tilsynsorganet kontrollerer per år, slik at en mer presis beregning av kostnader ville gi en høyere kostnad per kontrollert taksameter i de tiltakspakkene hvor det legges opp til færre kontrollerte taksametre. Dette vil i så fall gi en høyere total kostnad for tiltakspakkene 4 og 5, og i noen grad for tiltakspakke 6, spesielt en plukker ut en liten andel av taksametrene for kontroll.

Kontroll/godkjenning ved Justervesenet eller hos Vegvesenets Trafikkstasjoner

Trafikkstasjonene har flere tilsynsbaser enn Justervesenet og en veletablert kompetanse på organisering av kontroll av kjøretøyer. Trafikkstasjonene kan utføre EU-kontroll, og drosjene må gjennomføre EU-kontroll årlig (i motsetning til personbiler som har 2-årlig kontroll). I tillegg kan eiere av biler velge hvilket verksted (trafikkstasjoner, merkeverksteder, frittstående verksteder og for eksempel NAF) de skal bruke for EU-kontrollen så lenge de er autorisert til EU-kontroll. Skal en slik løsning ha en god nok trygghet, bør det kreves at det er Trafikkstasjonene som skal stå for kontroll av drosjenes taksametre. Det er viktig at det organ som utfører kontrollen både er kompetent og at det har en uavhengig stilling. Dette er enklere å oppnå gjennom å benytte Trafikkstasjonene til kontrollen siden de er uavhengige og samtidig har kompetanse. Skal de andre EU-kontrollverkstedene oppfylle kravet om uavhengighet må de i hvert tilfelle vurderes og eventuelt omorganiseres før de kan godkjennes for denne oppgaven. En mulig ulempe av dette er at det kan begrense drosjenes valgfrihet mhp EU-kontrollen, når taksameterkontrollen skal skje samtidig. I sammenligning med Justervesenet som tilsynsorgan kan bruk av Trafikkstasjonene bety:

- kortere reisetid, dermed lavere reisekostnader og
- lavere kostnader knyttet til kompetanseoppbygging og eventuelle tillegginvesteringer, dermed lavere kostnader for selve kontrollen.

Det antas derfor at kontroll/godkjenning ved Trafikkstasjonene reduserer kostnadene. Dette gjelder kontroll under bruk i tiltakspakke 3, 4, 5 og 6.

For å ta en følsomhetsanalyse knyttet til valg av tilsynsorgan antas det at godkjennings- og reisekostnadene halveres hvis Trafikkstasjonene velges som tilsynsorgan. Dette reduserer kostnadene:

- for tiltakspakke 3 med 97 mill kr,
- for tiltakspakke 4 med 9 mill kr ,
- for tiltakspakke 5 med 11 mill kr og
- for tiltakspakke 6 med 49 mill kr.

Tabell 22 Følsomhetsanalyse for godkjennings- og reisekostnadene i tilfeller med Justervesenet og Trafikkstasjonene som tilsynsorgan, kapitalisert nåverdi (mill kr)

Tiltakspakker	1	2	3	4	5	6(50%)
Trafikkstasjonene			97	10	11	49
Justervesenet			194	19	22	97

De estimatene som er vist i tabell 22 må oppfattes som en illustrasjon, og ikke som eksakte beregninger. Det er heller ikke avklart med Trafikkstasjonene om og hvordan en slik tilsynsoppgave skal løses. Denne avklaringen må tas dersom det besluttes å iverksette tiltak.

Valg av overgangstid

Investeringskostnadene er mer eller mindre irreversible. Når investeringen er gjennomført, kan man risikere at verdien av investeringene kan gå tapt hvis tiltakspakken mislykkes. Beregningene ved en overgangsperiode på 2 år og 4 år viser betydelige kostnadsforskjeller, henholdsvis 75 og 30 mill kr, ved valg av tiltakspakke 3-6. Det er derfor hensiktsmessig å innføre ordningen etter en overgangsperiode som kan være forsvarlig. Dette gir også aktørene

på markedet tid til å tilpasse seg til de nye kravene, og sikrer tilstrekkelig tilbud av MID-godkjente taksametre på markedet.

Kostnader knyttet til kontroll etter reparasjon

Denne kostnadsposten er aktuell ved tiltakspakkene 3, 4, 5 og 6. Etter en eventuell reparasjon kreves det at taksametrene kontrolleres av et godkjent organ. En tilsvarende kostnadspost eksisterer ikke i basisalternativet, selv om det antas at en viss kontroll skjer hos noen av aktørene i forbindelse med reparasjon. Det antas at omfanget av reparasjoner og tilhørende kontroller blir lite sammenliknet med omfanget av nyinstallasjoner, og det er ikke tatt med som en egen kostnad i våre estimater.

Nyttesiden

Tiltakspakkene gir bedre målenøyaktighet, pålitelig data og mindre manipulering og juks. Skattemyndighetene stiller krav til kvaliteten på data fra taksametre før en eventuell vurdering av innføring av elektronisk overføring av data. Det er derfor en potensiell nytteverdi ved innføring av spesielt tiltakspakkene 3,4, 5 og 6. Hvis skattemyndighetene innfører fortløpende elektronisk overføring av inntektsopplysninger (se kap. 11), antas en høyere nytterealisering ved tiltakspakke 3, 4, 5 og 6.

15.2 Fordelingsvirkninger

Kostnader knyttet til kontroll/godkjenning kan være høyere for drosjeeiere i distriktene enn i sentrale strøk på grunn av reisekostnader. Dette kan imidlertid kompenseres gjennom å velge en tilsyns og kontrollform som er mer distribuert, for eksempel gjennom å benytte seg av Trafikkstasjonene for kontrollen. Kostnad per drosje for tiltakene kan også være større for de som ikke er tilknyttet en sentral eller ikke og det kan tenkes at kravene kan føre til at flere drosjer knytter seg til sentralene for å kompensere for dette.

Feil inntektsrapportering som fører til skatteunndragelse og trygdejuks bryter ned tilliten til systemet selv om selve beløpet teknisk sett ikke beregnes som direkte samfunnsøkonomisk kostnad. Det forventes imidlertid å ha en fordelingseffekt. Skatteunndragelse og trygdemisbruk innebærer mindre statlige midler som kunne ha blitt brukt til samfunns-goder som f.eks. utdanning, helsetjenester. Disse fordelene antas å angå større deler av samfunnet.

DEL V – ANBEFALINGER OG KONKLUSJON

16. Oppsummering av nytteeffekter og kostnader for tiltakspakkene

De forutgående kapitlene 13, 14 og 15 beskriver og vurderer 6 forskjellige tiltakspakker og viser kostnader knyttet til de forskjellige ordningene samt mulige og forventede nytteeffekter.

For å få et reelt sammenligningsgrunnlag for de forskjellige pakkene har vi her valgt å fokusere på de beregnede tallene som viser kostnader fordelt pr. år (se tabell 20), og vi har også lagt til grunn en overgangsperiode på 2 år. Det vil selvsagt kunne være forhold som taler for å velge en kortere eller lengre overgangsperiode, men dette vil være vurderinger som gjøres på et senere tidspunkt og vil ikke ha betydelig innvirkning på sammenligningen av de forskjellige pakkene.

16.1. Tiltakspakke 1

Denne tiltakspakken innebærer innføring av kravene i MID, det vil si at alle nye taksametre som selges og installeres skal oppfylle disse kravene. I tillegg innføres også en tilsynsordning som innebærer at installasjoner godkjennes av en myndighet som Justervesenet.

- En begrenset forbedring av målenøyaktighet
- Noe forbedret tillit til lagrede data
- Ingen forandring når det gjelder muligheter for manipulering og juks i selve taksametret
- Usikker og begrenset effekt i forhold til beregning av korrekt oppgjør for private kunder
- Ingen forbedring når det gjelder korrekt oppgjør for offentlige kunder og for data som brukes som grunnlag for skatt og trygd
- Begrenset ressursbesparelse for ligningsmyndigheter og NAV
- Betraktelig forbedring av konkurransevilkår for leverandører og produsenter
- En beskjeden forbedring av konkurranseforholdene for verkstedene
- Ingen endring for konkurransevilkår innen drosjenæringen
- Begrenset forbedring av tillit til næringen

Kostnadene for denne pakken er beregnet til 3,1 mill kr pr. år med en overgangsordning på 2 år (med forutsetninger som gitt i kapittel 14)

Vurdering av pakken:

Uten innføring av krav under bruk vil nytteeffektene bli svært begrenset når det gjelder viktige kriterier for måloppnåelse. Man må fremdeles kunne forvente mye manipulasjon med taksametre og data fra disse, og generelt liten forbedring når det gjelder juks i bransjen.

16.2. Tiltakspakke 2

Tiltakspakke 2 tilsvarer pakke 1, med den eneste forskjell at tilsynsordningen nå erstattes av at det settes krav til verksteder og leverandører som installerer taksametre, eventuelt med innføring av en godkjenningsordning for disse.

Nytteeffektene ved innføring av denne pakken har blitt vurdert til å være de samme som for pakke 1 med unntak av for målenøyaktighet. Her vurderes det at nytten vil være noe mindre ettersom kontroll ikke utføres av en uavhengig myndighet.

Kostnadene for denne pakken vil beløpe seg til 1,9 mill kr årlig med en overgangsordning på 2 år (med forutsetninger som gitt i kapittel 14).

Vurdering av tiltakspakken:

Som for pakke 1.

16.3. Tiltakspakke 3

Denne pakken innebærer krav til taksametre ved salg og installasjon som for pakke 1, men i tillegg innføres også krav under bruk ved at det innføres en ordning med periodisk kontroll av alle taksametre som er i bruk, eventuelt kombinert med en tidsbegrenset godkjenning.

Nytteeffektene ved innføring av disse tiltakene, beskrevet i kapittel 13, oppsummeres slik:

- Dette er den beste løsningen når det gjelder forbedring av målenøyaktighet
- I likhet med pakke 4 og 5 den beste løsningen for tillit til lagrede data
- Totalt sett den beste løsningen når det gjelder å hindre muligheter for manipulering og juks i selve taksametret
- I likhet med pakke 5 den beste løsningen for beregning av korrekt oppgjør for private kunder
- Den beste løsningen for korrekt oppgjør basert på taksametre til offentlige kunder og for data som brukes som grunnlag for skatt og trygd
- Denne løsningen gir best ressursbesparelse for ligningsmyndigheter og NAV

- I likhet med pakke 4, 5 og 6 den beste løsningen for forbedring av konkurransevilkår for leverandører og produsenter
- Som for alle pakkene begrenset forbedring av konkurranseforholdene for verkstedene
- Noe bedre konkurransevilkår innen drosjenæringen
- Totalt sett den løsningen som gir størst bidrag til økt tillit til drosjenæringen

Kostnadene for denne pakken vil beløpe seg til 20,7 mill kr årlig med en overgangsordning på 2 år (med forutsetninger som gitt i kapittel 14).

Vurdering av tiltakspakken:

Denne pakken medfører størst grad av myndighetskontroll ettersom den legger til grunn en periodisk kontroll av alle taksametre som er i bruk, utført av et myndighetsorgan. Vurderingen av pakken viser imidlertid at dette gir nytteeffekt for alle forhold som er vurdert og en god måloppnåelse for de fleste vurderte kriteriene.

Regneeksempler i kapittel 13 viser også at man kan forvente vesentlige ressursbesparelser på grunn av mindre behov for kontroller for ligningsmyndigheter og NAV, anslått til 14,4 mill kr pr. år ved full effekt.

Ettersom ordningen legger til grunn omfattende kontrolltiltak, vil kostnadene ved innføringen bli høy sammenlignet med de andre tiltakspakkene som er vurdert. Men dersom man sammenligner de årlige kostnadene, estimert til 20,7 mill kr, med den årlige omsetningen i drosjenæringen, som var på 6 350 mill kr i 2005, viser dette at en slik kontrollordning ikke vil være en vesentlig belastning for bransjen. Det kan også nevnes at det pr. i dag årlig investeres ca 40 mill kr i nye taksametre. Ut fra at det finnes ca. 8000 drosjer i Norge i dag, vil kostnaden pr drosje bli ca 2 500 kr pr år. Med en gjennomsnittlig årlig omsetning på like under 800 000 kr per år pr drosje, vil kostnaden for tiltaket dermed bli 3 ‰ av årsomsetningen.

16.4. Tiltakspakke 4

Tiltakspakke 4 bygger også på pakke 1, men innfører krav under bruk ved at det pålegges drosjeeierne selv å sørge for at taksametrene kontrolleres og følges opp. Dette kan gjøres ved at det innføres krav om godkjente kvalitetssystemer som dokumenterer vedlikehold og kalibrering av taksametrene.

- Noe forbedring av målenøyaktighet
- I likhet med pakke 3 og 5 den beste løsningen for tillit til lagrede data
- Begrenset mulighet for forbedring av manipulering og juks i selve taksametret
- Noe forbedring når det gjelder beregning av korrekt oppgjør for private kunder
- Begrenset mulighet for forbedring når det gjelder korrekt oppgjør basert på taksametre for offentlige kunder og for data som brukes som grunnlag for skatt og trygd
- Denne løsningen gir sammen med pakke 5 og 6 nest best ressursbesparelse for ligningsmyndigheter og NAV
- I likhet med pakke 3, 5 og 6 den beste løsningen for forbedring av konkurransevilkår for leverandører og produsenter
- Som for alle pakkene begrenset forbedring av konkurranseforholdene for verkstedene
- Begrenset forbedring av konkurransevilkår innen drosjenæringen
- Noe bedret tillit til næringen

Kostnadene for denne pakken vil beløpe seg til 12,9 mill kr årlig med en overgangsordning på 2 år (med forutsetninger som gitt i kapittel 14).

Vurdering av tiltakspakken:

Denne tiltakspakken legger som pakke 3 til grunn at alle taksametre i bruk skal ha en periodisk oppfølging, men ansvaret for oppfølgingen av kontrollen er her lagt til drosjeeierne selv. Det er grunn til å tro at dette er en ordning som vil kunne fungere godt for den delen av næringen som pr. i dag allerede har gode systemer for kontroll og oppfølging. Imidlertid vil man måtte forvente at de aktørene som ønsker å jukse med taksametre og informasjon fra disse til forskjellige myndigheter, fremdeles vil ha forholdsvis gode muligheter til dette.

Innføring av krav til kvalitetssystem og oppfølging av taksametre er også forventet å kunne gi størst belastning for små sentraler og bopelsløyvehavere i forhold til dagens situasjon.

16.5. Tiltakspakke 5

Denne pakken er en kombinasjonsløsning som gir drosjeeierne mulighet til å velge om de vil følge et regime som beskrevet i pakke 3 eller ordningen i pakke 4.

- En vesentlig forbedring av målenøyaktighet
- I likhet med pakke 3 og 4 den beste løsningen for tillit til lagrede data
- Noe forbedring i forhold til manipulering og juks i selve taksametret
- I likhet med pakke 3 den beste løsningen for beregning av korrekt oppgjør for private kunder
- Begrenset mulighet for forbedring når det gjelder korrekt oppgjør basert på taksametre for offentlige kunder og for data som brukes som grunnlag for skatt og trygd
- Denne løsningen gir sammen med pakke 4 nest best ressursbesparelse for ligningsmyndigheter og NAV
- I likhet med pakke 3, 4 og 6 den beste løsningen for forbedring av konkurransevilkår for leverandører og produsenter
- Som for alle pakkene begrenset forbedring av konkurranseforholdene for verkstedene
- Begrenset forbedring av konkurransevilkår innen drosjenæringen
- Noe bedret tillit til næringen

Kostnadene vil for denne pakken beløpe seg til 11,5 mill kr årlig med en overgangsordning på 2 år (med forutsetninger som gitt i kapittel 14)

Vurdering av tiltakspakken:

Som for pakke 3, 4 og 6 legger denne tiltakspakken til grunn at alle taksametre i bruk skal ha en periodisk oppfølging. Ansvaret for oppfølgingen av kontrollen er også her lagt til drosjeeierne selv, men drosjeeierne kan velge å følge ordningen beskrevet i tiltakspakke 3 eller tiltakspakke 4. Som for pakke 3 vil man måtte forvente at de aktørene som ønsker å jukse med taksametre og informasjon fra disse til forskjellige myndigheter, fremdeles vil ha forholdsvis gode muligheter til dette.

Sammenlignet med pakke 4 vil denne pakken vil være en løsning som gir større fleksibilitet for drosjeeierne og kan derfor forventes å være et bedre alternativ for små sentraler og bopelsløyvehavere.

16.6. Tiltakspakke 6

Denne pakken innebærer krav til taksametre ved salg og installasjon som for pakke 1, men i tillegg innføres også krav under bruk ved at det innføres en ordning med kontroll av alle taksametre som er i bruk, gjennom at et tilfeldig utvalg av taksametre i bruk kontrolleres.

Nytteeffektene ved innføring av disse tiltakene, beskrevet i kapittel 13, oppsummeres slik:

- Dårligere effekten når det gjelder forbedring av målenøyaktighet enn tiltakspakker 3 og 5
- Mindre trygghet for tillit til lagrede data enn for tiltakspakkene 3, 4 og 5
- Den nest beste løsningen når det gjelder å hindre muligheter for manipulering og juks i selve taksametret
- I likhet med pakke 5 den beste løsningen for beregning av korrekt oppgjør for private kunder
- Den nest beste løsningen for korrekt oppgjør basert på taksametre til offentlige kunder og for data som brukes som grunnlag for skatt og trygd
- Denne løsningen gir samme ressursbesparelse for ligningsmyndigheter og NAV som pakke 4 og 5
- I likhet med pakke 3, 4 og 6 den beste løsningen for forbedring av konkurransevilkår for leverandører og produsenter
- Som for alle pakkene begrenset forbedring av konkurranseforholdene for verkstedene
- Noe bedre konkurransevilkår innen drosjenæringen
- Noe bidrag til økt tillit til drosjenæringen

Kostnadene for denne pakken vil beløpe seg til 14,2 mill kr årlig (med 50 % utvalg) og 8,4 mill kr årlig (med 5 % utvalg) med en overgangsordning på 2 år (med forutsetninger som gitt i kapittel 14).

Vurdering av tiltakspakken:

Denne pakken medfører en myndighetskontroll, som pakke 3, men der kontrollen er mindre omfattende. Det som er viktig å merke seg er at det i utgangspunktet er tilfeldig hvilke taksametre man velger ut, og at det i snitt vil gå en lengre periode mellom hver kontroll. I MID pekes det også at taksametrene skal være konstruert slik at de holder nøyaktighetskrav i 1 år, noe som igjen impliserer at et naturlig intervall for kontroll er 1 år. Derfor gir denne pakken en mindre trygghet for at det måles nøyaktig. Samtidig er det også større mulighet for at feil som oppstår forblir uoppdaget en lengre periode enn om det var hyppigere kontroll. En fordel kontra pakke 3 er derimot at kostnadene blir lavere.

16.7. Sammenligning av tiltakspakkene

Tiltakspakke 1 og 2 vurderes å ha noe nytteeffekt i forhold til dagens situasjon, på om lag samme nivå for begge løsningene. Hovedsaklig er nytteeffekten bedre konkurranseforhold for leverandører/produsenter, men man vil også kunne forvente en forbedring i tillit til lagrede data. Nytteeffektene som oppnås kan knyttes til forventet økt kvalitet på taksametrene som selges og tas i bruk.

Det vil imidlertid knyttes klare begrensninger til begge disse pakkene ettersom de ikke implementerer krav til taksametrene under bruk. Justervesenet vurderer derfor at ingen av disse pakkene vil kunne tilfredsstille ønsket måloppnåelse på de fleste sentrale områder som er vurdert. Blant annet vil man ikke kunne forvente signifikant forbedring på forhold knyttet til manipulering og juks med taksametrene.

Analysene som har blitt gjort av nytteeffekter og kostnader for de forskjellige tiltakspakkene viser at tiltakspakke 3 kommer ut som den mest omfattende pakken. Tiltakene som beskrives i denne pakken vil gi de høyeste kostnadene, men nytteeffektene man oppnår med denne pakken vil også klart være de beste.

Når det gjelder de følgende vurderte kriteriene vil pakke 3 være den pakken som gir best nytteeffekt:

- Målenøyaktighet
- Vesentlig mindre manipulering og juks

- Korrekt økonomisk oppgjør for private kunder
- Korrekt økonomisk oppgjør for offentlige kunder
- Korrekt grunnlag for beregning av skatt
- Korrekt grunnlag for beregning av trygd
- Ressursbesparelser for andre myndigheter
- Like konkurransevilkår for drosjenæringen
- Økt tillit til drosjenæringen

For de følgende vurderte kriteriene vil pakke 3 gi nytteeffekt på samme nivå som pakke 4 og 5:

- Pålitelige data
- Like konkurransevilkår for leverandører og produsenter av taksametre

For tiltakspakke 4 kan man forvente klar forbedring på flere sentrale områder. Imidlertid er det ikke forventet at denne pakken vil kunne gi en vesentlig forbedring når det gjelder manipulering og juks ettersom løsningen i stor grad vil måtte baseres på tillit til aktørene i næringen og egenkontroll dokumenter gjennom kvalitetssystemer. Det er naturlig å forvente at de aktørene som i dag ønsker å jukse fremdeles vil ha tilnærmet samme muligheter til å fortsette med dette.

Den samme vurdering gjelder for tiltakspakke 5, selv om man her kan forvente noe forbedring sammenlignet med pakke 4 ettersom en del av næringen vil velge myndighetsstyrt tilsynsordning.

Pakke 6 gir lik nytteeffekt som pakke 4 og 5 for de fleste virkningene, bortsett fra pålitelige data, der pakke 6 får dårligere effekt, og for korrekte grunnlag for skatt/trygd og offentlige kunder, der pakke 6 for effekt som ligger mellom pakke 3 og pakke 4/5.

Dersom man sammenligner kostnadsestimatene for de forskjellige pakkene ser man at de vil gjenspeile omfanget av innførte kontrollordninger.

Både tiltakspakke 1 og 2 innebærer lave kostnader ettersom det her kun er snakk om å innføre krav til taksametre ved salg og installasjon.

Tiltakspakke 3 blir den klart dyreste løsningen dersom man kun ser på kostnader, men det vil også være den pakken som innebærer størst grad av myndighetskontroll. Kostnadene for pakke 4, 5 og 6 vil ligge på et nivå som tilsvarer omtrent halvparten av kostnadene for pakke 3. Mulige kostnadsbesparelser for ligningsmyndigheter og NAV bli noe lavere ved innføring av disse tre pakkene i forhold til pakke 3. Mulighetene for fortsatt manipulering og juks samt tillit til næringen må imidlertid i en helhetlig vurdering tillegges stor vekt når disse tre pakkene vurderes som alternativer.

En samlet oppstilling av våre vurderinger av nytteeffekter og kostnadsestimater er vist i tabell 23 under.

Tabell 23. Sammenstilling av vurderinger nytteeffekter og kostnader. For pakke 6 er det antatt at 50 % av taksametrene plukkes ut for kontroll, dette ligger til grunn for nyttevurdering og i kostnadstallet.

	Tiltakspakker					
	1	2	3	4	5	6 (50 %)
Vurdering av nytteeffekter						
Korrekt grunnlag for skatt	0	0	++	+	+	+(+)
Korrekt grunnlag for trygd	0	0	++	+	+	+(+)
Korrekt oppgjør for offentlige kunder	0	0	++	+	+	+(+)
Korrekt oppgjør for private kunder	(+)	(+)	+++	++	+++	++
Mindre manipulering og juks	0	0	+++	+	++	++
Pålitelige data	++	++	++++	++++	++++	+++
Målenøyaktighet	+	(+)	++++	++	+++	++
Bedre tillit til næringen	+	+	+++	++	++	++
Konkurransvilkår for drosjer	0	0	++	+	+	+
Konkurransvilkår for leverandører/produsenter	+++	+++	++++	++++	++++	++++
Konkurransvilkår for verksteder	+	+	+	+	+	+
Ressursbesparelser for andre myndigheter	+	+	++++	++	++	++
Kostnadsestimat (mill kr)						
Nåverdi fordelt pr år ved 2 års overgangsordning	3,1	1,9	20,7	12,9	11,5	14,2
Samlet vurdering (rangering der 1 er best)						
	5	6	1	4	2	3

17. Anbefaling

Ingen av de foreslåtte tiltakspakkene vil gi full måloppnåelse i forhold til de samfunnsmålene som er beskrevet i kapittel 8. Et aspekt er at det vil være vanskelig i seg selv å oppnå målsetningene om totalt å hindre skatteunndragelser og trygdemisbruk. Et annet aspekt er at det nødvendigvis også en del andre myndigheter innfører noen tiltak for å oppnå målene om å hindre skatteunndragelser og trygdemisbruk. Her er det helt avgjørende at det innføres kontrollordninger parallelt med krav til taksametre, f.eks. en ordning med elektronisk inntektsrapportering.

Tiltakspakke 1 og 2 gir liten nytteeffekt i forhold til samfunnsmålene. Disse tiltakspakkene er bare aktuelt å innføre dersom det er et mål i seg selv å bedre konkurransvilkårene for produsenter og leverandører av taksametre. Tiltakspakke 3, 4, 5 og 6 gir imidlertid samme nytteeffekt i forhold til konkurranse som tiltak 1 og 2, i tillegg til at de gir bedre måloppnåelse på andre områder.

Det foreslåtte tiltaket (tiltakspakke 3) gir ikke full nytteeffekt i forhold til korrekt beregning av skatt og trygd. Tiltakspakken vil derfor ikke alene gi full måloppnåelse av de samfunnsmålene som er beskrevet i kapittel 8. Tiltakspakken gir imidlertid klart best utslag i forhold til å hindre

manipulering og juks, noe som er en forutsetning for å kunne innføre effektive kontrollordninger. Det er særlig utslaget på nytteeffekten "mindre juks og manipulering" som skiller tiltakspakke 3 fra tiltakspakke 4, 5 og 6. For de tre siste tiltakspakkene er det større rom for manipulering og juks, noe som gir dårligere mulighet for kontrolltiltak og dermed dårligere måloppnåelse jf. samfunnsmålene.

Med bakgrunn i det fokus som har vært på drosjenæringen den siste tiden hvor det er avdekket flere kritikkverdige forhold i bransjen, mener Justervesenet at det må være en vesentlig del av grunnlaget at man søker løsninger og iverksetter tiltak som gir stor grad av sikkerhet for måloppnåelse på de viktigste målsetningene.

Selv om mange av de avdekkede forholdene knytter seg til problemstillinger som ikke alene kan løses ved innføring av krav og kontroller rettet mot selve taksametrene, vil det være av vesentlig betydning at forbrukere og myndigheter kan stole på at taksametrene og data fra disse, som brukes som grunnlag for alle transaksjoner, er kontrollert og ført tilsyn med.

Basert på fakta, erfaringer og synspunkter fra en rekke eksterne interessenter samt undersøkelser, beregninger og vurderinger gjort av Justervesenet i denne utredningen, anbefales det derfor at det innføres en kontrollordning som baseres på MID-direktivets krav ved kjøp og salg, samt en tilsynsordning som baseres på periodisk kontroll av alle taksametre i bruk utført av et myndighetsorgan.

Justervesenets anbefaling vil videre være å fortsette arbeidet i denne utredningen med utforming av det regelverk som skal ligge til grunn for innføringen av en slik ordning. I den forbindelse anbefales det et fortsatt samarbeid med andre interessenter, for mulig å øke nytteeffekter av innført regelverk og tilsyns- og kontrollordninger. Vi vil også påpeke at dersom denne anbefalingen følges er det viktig å avklare andre myndigheters eventuelle krav og tiltak så raskt som mulig for å oppnå en samlet innføring av tiltakene.

Det anbefales derfor at det settes i gang arbeid med å planlegge kontrollordningen i mer detalj samt kartlegge mulige aktører for tilsyn og kontroll ved salg og bruk.

18. Vurdering av potensiell måloppnåelse (tiltakspakke 3 kombinert med andre tiltak)

Siden krav til taksametre ikke vil gi full måloppnåelse alene, er det nødvendig at også andre myndigheter vurderer å sette i verk tiltak. Oslo likningskontor har gitt uttrykk for at elektronisk inntektsrapportering vil kunne bedre kontrollmulighetene for beregning av riktig skatt. NAV Oslo har gitt uttrykk for at tiltaket om elektronisk inntektsrapportering også vil forbedre kontrollmulighetene for beregning av riktig trygd.

Justervesenet er usikre på i hvor stor grad en vil kunne hindre all skatteunndragelse eller trygdemisbruk som følge av elektronisk inntektsrapportering, men en slik rapporteringsordning vil i alle fall kunne bedre kontrollmulighetene betraktelig i forhold til i dag. Samfunnsmålene om bedre kontroll ved beregning og utbetaling av skatt og trygd vil derfor, etter Justervesenets vurdering, bli oppnådd dersom det innføres en ordning med elektronisk inntektsrapportering av inntektsopplysninger, slik Oslo likningskontor ønsker.

Justervesenet har imidlertid ikke gjort noen inngående vurdering av kost-/nytteeffektene ved elektronisk inntektsrapportering, og vi anbefaler at de ansvarlige myndigheter på området foretar en slik analyse. Det må også vurderes nærmere hvilke ulike tekniske muligheter som finnes for elektronisk inntektsrapportering.

Det vil kunne tenkes innført en ordning med elektronisk inntektsrapportering uavhengig av krav til taksametre. Krav til taksametre er imidlertid nødvendig for å sikre at data som

produseres i taksameteret er korrekt. Det vises her til at både tiltakspakke 3, 4 og 5 har fått full uttelling på nytteeffekten "pålitelige data" i tabell 23. Data som sikres ved krav til taksametre, er f.eks. opplysninger om kjørt distanse, tid og klokkeslett for oppdrag, takster og beregning av pris. Dersom en ikke kan være sikker på at de opplysningene som overføres er korrekt, vil det ikke gi noen nytteeffekt overhodet å innføre en elektronisk inntektsrapportering. Dersom tiltaket kombineres med f.eks. elektronisk overføring av inntektsopplysninger kan det tenkes å redusere behovet for etterfølgende kontroller til et minimum for både likningsmyndighetene og NAV.

I årene 2004-2006 har Oslo likningskontor brukt 88-årsverk for å avdekke skatteunndragelsene. Likningskontoret opplyser at dette har kostet ca 32 mill. kr. totalt i tre år.⁸ NAV har for tiden 6 personer som jobber med utredning av misbruk i drosjenæringen i tillegg til 4 stykker i NAV Kontroll Oslo, som arbeider med andre kontroll saker utenom drosjenæringen.

Ansvarlige i Oslo likningskontor understreker imidlertid at det ble benyttet uvanlig store ressurser til aksjonen som startet i 2003. Ressursene er hentet internt via omprioriteringer. Tallene dekker heller ikke hele landet, men kun Oslo.

Regneeksempel:

På grunn av tiltakene anslår vi at årsverk som brukes til å oppdage uregelmessighetene kan reduseres med 75 % (pga. risikovurderingene av juks reduseres). Da kan disse ressursene gå tilbake til sine opprinnelige arbeidsoppgaver, dvs. tiltakene ikke fører til nedbemanning. Basert på tall fra Oslo likningskontor og NAV forutsettes det at 40 årsverk årlig er brukt til å oppdage juks. Etter innføringen av tiltakspakkene kan tallet reduseres til 10 årsverk, dvs. med 30 årsverk. Det legges til grunn at et årsverk koster 400 000 kr inkl. sosiale kostnader. Den totale ressursbesparelse tilsvarer da 12 mill kr pr. år. Kostnadene dekkes av statsbudsjettet, og innebærer derfor en ressursbesparelse på 14,4 mill kr pr. år. Nåverdien av ressursbesparelser basert på kalkulasjonsrente på 6 % blir 140 mill kr.

19. Konklusjon

Justervesenet har, basert på tilgjengelig informasjon og våre vurderinger, avdekket at det er et klart behov for innføring av kontrollordninger knyttet til salg og bruk av taksametre i Norge. Justervesenet anbefaler at det innføres krav ved salg basert på MID og at det etableres en tilsynsordning for taksametre i bruk som bygger på myndighetsstyrt periodisk kontroll av alle taksametre.

Å sikre at taksameteret produserer riktige opplysninger, synes å være en nøkkelfaktor i flere sammenhenger. Dette gjelder både for vanlige økonomiske oppgjør og for beregning av skatt og trygd. Krav til taksameter vil dermed være en forutsetning for all videre behandling av opplysninger som kommer fra taksameteret. Det er derfor ikke gitt at det er nødvendig å vente på en løsning om f.eks. elektronisk inntektsrapportering før det innføres krav til taksametre.

⁸ Kristiansen, Jan-Egil, "Ligningsmyndigheter og drosjer, erfaringer og utfordringer", Saksbehandlerkonferansen 2007, Kongsberg, 20. februar 2007