

Kostnadsutvikling fylkeskommunalt rutebusstilbud

Mellom 2010 og 2019 tok kollektivtrafikken hele passasjerveksten i Norge, og i 2023 tok den store deler av markedet tilbake etter en krevende pandemi¹. Billettinntektene er imidlertid lavere enn tidligere, og samtidig har kostnadene ved å drifte den fylkeskommunale kollektivtrafikken steget langt mer enn utviklingen av den ordinære inflasjonen skulle tilsi. I tillegg har den kommunale deflatoren på langt nær reflektert kostnadsutviklingen, og rapport 2061/2024² fra Transportøkonomisk institutt dokumenterer gapet mellom kostnader og tilgjengelig finansiering på kollektivsiden. For operatørleddet er situasjonen i grove trekk som følger:

- Operatørens lønnsomhet har gått fra svært svak til negativ. Busselskapene med fylkeskommunale anbudskontrakter har totalt sett hatt et negativt driftsresultat på over én milliard kroner i perioden 2020-2023³. Dette er ikke en bærekraftig utvikling, og en viss lønnsomhet er nødvendig for å finansiere nye investeringer og skape grobunn for videreutvikling og innovasjon. Hard konkurranse og manglende prising av risiko kan forklare noe av den negative utviklingen for aktørene.
- Hovedårsaken er likevel økte kostnader knyttet til covid-19-pandemien, krigen i Ukraina og overgang til ny teknologi, som igjen har generert omfattende konsekvenser for makroøkonomien, arbeidsmarkedet, forsyningskjeder og andre faktorer. Disse kostnadsøkningene har ikke blitt kompensert i tilstrekkelig grad i løpende kontrakter. Det er kritisk at økonomien er presset både på oppdragsgiver- og operatørnivå. Flere fylker har iverksatt eller planlegger rutekutt og enkelte oppdragsgivere har avlyst anbud.

Manglende finansiering og forutsigbarhet er en utfordring for de reisende, fylkeskommunene, oppdragsgiverne, operatørene og deres ansatte. Kollektivtrafikken er avhengig av gode rammevilkår og konkurransekraft for å realisere målsetningene for mobilitet, miljø og klima. De økte kostnadene ved kollektivdrift kan spesifiseres som følger:

1. Økte kostnader knyttet til ulike innsatsfaktorer

Ifølge nevnte rapport fra Transportøkonomisk institutt⁴ har kostnadene knyttet til kollektivtrafikkens innsatsfaktorer økt med 34 prosent siden pandemien inntraff og til utgangen av 2023. Kostnadene har fortsatt å øke gjennom 2024 basert på følgende faktorer:

¹ Status for buss og annen kollektivtransport, Stakeholder AS 2024

² TØI-rapport 2061:2024: Status for kollektivtrafikken 2019-2023

³ Stakeholder-rapport 2024

⁴ TØI-rapport 2061:2024

1.1. Materiellkostnader og avskrivninger

Når det gjelder bussmateriell, er følgende av betydning:

- Prisene på nye busser forhandles stort sett i euro, og kursen i forhold til norske kroner er langt mer volatil enn tidligere. Kursen på euro sammenlignet med norske kroner har steget jevnt og trutt fra 7,34 ved utgangen av 2012 til 11,80 ved utgangen av 2024. Denne utviklingen har gradvis økt prisene ved innkjøp av nye busser. I tillegg til valutaeffektene har også fabrikantenes produksjons-kostnader og dermed kontraktspris i euro steget de siste årene. Bare de siste fire årene har prisen på en dieselbuss totalt sett steget opp mot 80 til 100 prosent. I tillegg har det vært en rask overgang til elbusser, og disse ligger 40 til 50 prosent høyere i innkjøpspris enn de tradisjonelle dieselbussene. Effekten av at busser har blitt dyrere i innkjøp kommer ved nye anbud og har liten eller ingen innvirkning på eksisterende kontrakter.
- Investering i kostbare elbusser i forbindelse med anbud med få passasjer- eller rutekilometer per buss er svært lite kostnadseffektivt. Det blir da færre kilometer for fordeling av omfattende investeringskostnader, og lavere driftskostnader får mindre effekt på grunn av få kilometer og begrenset drift. I tillegg har nye krav til bussene utover nullutslipp bidratt til å øke prisene. Blant annet er det innført nye og mer omfattende krav til sjåførsikkerhet. Prisen på deler til bussene har også steget både på grunn av valutakursutviklingen og høyere priser i euro fra leverandørene.
- Økte priser på busser medfører også høyere avskrivningskostnader hvis bussene finansieres med egne midler. Baseres kjøpet på leasing, økes selvsagt de årlige leasingkostnadene. Det er også utfordrende å fastsette restverdiene for elbusser gitt den raske teknologiske utviklingen. Både årlige avskrivninger og leasingkostnader kan imidlertid reduseres ved å forlenge anbuds-periodene.

1.2. Kapitalkostnader

Mer omfattende kapitalbinding knyttet til investeringer i materiell gir selvsagt også høyere rentekostnader. I tillegg har rentesatsene økt kraftig de siste årene. Høsten 2021 lå NIBOR på 0,50 prosent, og høsten 2024 var prosentsatsen 4,85. Når det gjelder styringsrenten til Norges Bank, lå denne på null prosent fra 2020 til 2022. Ved utgangen av 2024 var denne hevet til 4,50. I tillegg kommer finansinstitusjonenes påplussinger og eventuelle risikopåslag.

1.3. Energipriser

Når det gjelder dieselpriser, lå pumpeprisen per liter på 16,76 i november 2021 og før Russlands invasjon av Ukraina. Invasjonen medførte at prisene steg til 24,58 i juli 2022 og stabiliserte seg til rundt 21,15 mot slutten av 2024. Strømprisene har også variert sterkt de siste årene, noe som har påvirket kostnadene ved lading av elbusser. Elektrisitetsprisene er i tillegg svært forskjellige fra en strømprisregion til en annen, men energiprisene knyttet til elbusser er generelt sett lavere enn for dieselbusser. En forventet reduksjon av servicekostnadene har imidlertid ikke materialisert seg.

1.4. Lønnskostnader

Lønnskostnadene er anbefalt vektet med 59 prosent i veileder for indeksbruk fra 2018, og dette kostnadselementet utgjør dermed en stor andel av totalkostnadene. NHO Transport har imidlertid forholdt seg til frontfagets rammer i lønnsoppgjørene de siste årene, og i oppgjørene frem til 2023 lå frontfagsrammen stort sett på mellom to og tre prosent. Den kraftige inflasjonsøkningen etter Russlands angrep på Ukraina medførte imidlertid høyere lønnskrav og økning i rammene til 5,1 og 5,2 prosent ved oppgjørene i henholdsvis 2023 og 2024, noe som selvsagt har påvirket kostnadsbildet. I tillegg kommer et svært høyt sykefravær, som øker bruk av overtid og tilkallingsvikarer. Sjøførmangel har også en tilsvarende negativ påvirkning på lønnskostnadene.

2. Risikoelementer i kontraktene

Kontraktene innebærer også visse risikoelementer, men omfanget og innretningen på disse vil selvsagt variere fra kontrakt til kontrakt og avhenge av oppdragsgivers økonomi. Eksempelvis har og kan følgende elementer gi negative utslag for operatørens økonomi:

2.1. Endringer av produksjonsvolum

Det er en økende tendens til at oppdragsgiverne reduserer eller omstrukturerer ruteproduksjonen ved å plassere større deler av kjøringen i samme tidsrom og kompensere ved å redusere tilbudet på andre tidspunkt. Dette krever mer materiell og flere sjåfører samtidig som operatørene må ta høyde for omfattende faste kostnader ved ubenyttet materiell og sjåførkapasitet i visse tidsrom på dagtid. Slike endringer medfører også at sjåfører må gå fra heltids- til deltidsstillinger. I tillegg økes bruken av delte skift, og slike endringer i arbeidsforholdene gjør det vanskeligere å beholde og rekruttere sjåfører. Andre justeringer som kutt av returruter og omlegging av traseer medfører økt posisjonskjøring, noe som også øker driftskostnadene for operatørene.

2.2. Tilgang på materiell

Det siste årene har det vært lang leveringstid for nye busser, noe som har medført utfordringer ved oppstart av nye anbudskontrakter. Bussprodusenter har også måttet innstille driften, og det er tidkrevende å bytte leverandør. Lang leveringstid på deler medfører også driftsutfordringer. Både forsinket leveranse av busser og deler medfører fare for gebyrer som beskrevet under punkt tre.

2.3. Urealistiske rute- og kjøretider

Oppdragsgiverne fastsetter rute- og kjøretider, men disse er ofte ikke realistiske og påvirkes sterkt av trafikkforholdene og varierende fremkommelighet. Realistiske rute- og kjøretider er viktige for operatørens økonomi. Forsinkelser kan ofte medføre gebyrer fra oppdragsgivers side som skissert under punkt 3, og i tillegg må sjåførene godtgjøres ved forsinket ankomst til depot etter endt arbeidsdag. Urealistiske rute- og kjøretider medfører også økt stress og negative effekter på sjåførens arbeidsmiljø, noe som gjør sjåføryrket mindre attraktivt. I tillegg kan tidspress medføre økte skader på materiellet, og ved kontrakter uten egen vogn godtgjørelse må operatørene ofte dekke kostnader til ekstra busser for å kunne kompensere ved forsinkelser.

2.4. Infrastruktur ved elbusdrift

Investeringer og etablering av nødvendig infrastruktur ved overgang til elbusdrift blir ivaretatt på forskjellige måter ved ulike anbud. En del steder vil oppdragsgiverne ta hånd om nødvendige investeringer og etableringer siden levetiden for slik infrastruktur overstiger anbudsperioden, men for operatørens del skaper dette usikkerhet med hensyn til infrastrukturens funksjonalitet og effektivitet. I tillegg kommer uklarheter med hensyn til ansvaret for driftsstabiliteten. Ved andre anbud får operatørene ansvaret for å etablere nødvendig infrastruktur, men dette kan skape usikkerhet omkring restverdberegninger ved anbudskontraktenes utløp. Det er på denne bakgrunn særdeles viktig at premissene knyttet til infrastrukturinvesteringer og -drift er grundig avklart i anbudsgrunnlagene.

3. Gebyrregime

Bussdrift vil alltid kunne påvirkes av eksterne faktorer utenfor operatørens kontroll eller påvirkning. Samtidig har kontraktene høye krav til leveransene og omfattende bestemmelser for sanksjonering ved avvik, noe som også er berørt under punkt 2.2 om rute- og kjøretider. Oppdragsgiverne kan bøtelegge mange former for driftsavvik, og bestemmelsene kan forvaltes på ulike måter av saksbehandlere på oppdragsgivernivå. Ulik praktisering skaper dermed usikkerhet og utgjør en risikofaktor for operatør. De siste årene er det innført ny it-teknologi i bussene, noe som er et nytt område med betydelig økonomisk risiko. Et omfattende gebyrregime med høye satser har en direkte påvirkning på operatørens økonomi.

4. Indeksbruk

Intensjonene med indekser i kontraktene er å sørge for en reell og balansert kompensasjon for kostnadsøkninger i kontraksperiodene. Som nevnt innledningsvis, har ikke skisserte økninger i kostnader knyttet til viktige innsatsfaktorer blitt tilstrekkelig avspeilet i de ulike indeksene, noe som har vist at dagens indekser ikke gir en reell kostnadskompensasjon. I tillegg bidrar et langt tidsmessig gap fra påløpte kostnadsendringer og frem til vederlagsjusteringer til en ytterligere tæring på operatørens økonomi.

5. Økt risikobilde

Alle kontrakter av lengre varighet medfører visse risikoer for begge parter, som kan materialisere seg med en større eller mindre grad av sannsynlighet. Som nevnt innledningsvis, har nok operatørene de siste årene undervurdert enkelte risikoelementer ved utarbeidelse av ulike tilbud, men pandemien og krigen i Ukraina har vist at sannsynligheten for at tilsynelatende mindre risikoer kan bli en realitet og føre til store negative konsekvenser for operatørens økonomi.

6. Tiltak

Alle oppdragsgiverne var invitert til et møte 13.12.24, hvor den økonomiske situasjonen på henholdsvis oppdragsgiver- og operatørnivå ble gjennomgått. Møtet startet dermed med at Transportøkonomisk institutt gjennomgikk rapporten om økonomien innen den fylkeskommunale kollektivtrafikken. Denne var bestilt av Kollektivtrafikkforeningen og er nærmere omtalt i innledningen. I tillegg ble den økonomiske situasjonen og den negative lønnsomheten for operatørledet

gjennomgått mer i detalj, men NHO Transport foreslo at problemstillingene skal søkes løst ved partene etablerer tre felles utvalg med sikte på å:

- Jobbe i fellesskap mot politiske miljøer på riks- og fylkesnivå for å sikre en mer langsiktig, forutsigbar og tilstrekkelig finansiering av den fylkeskommunale kollektivtrafikken.
- Vurdere hva man kan gjøre for å sikre mer balanserte vilkår i henholdsvis nye og løpende kontrakter, noe som er spesielt viktig i forhold til fremtidig risikofordeling og med hensyn til endringer av eksterne forhold utenfor partenes kontroll.
- Gjennomgå hvordan indeksen blir forvaltet av ulike oppdragsgivere og fremme forslag til hvordan indeksene i større grad kan avspeile den reelle kostnadsutviklingen ved ulike nivåer og former for kostnadsendringer.

Operatører med omfattende driftskompetanse kan bidra med forslag til hva som kan gjøres for å bedre kostnadseffektiviteten og produktiviteten knyttet til både løpende kontrakter og ved innretning av nye tilbud. Det er dermed viktig med en god dialog i forkant av nye konkurranser, hvor potensielle operatører kan gi nyttige innspill med hensyn til å utvikle et effektivt tilbud av høy kvalitet og i tråd med passasjerenes ønsker samt behov. Det er samtidig viktig med god dialog i hverdagen for at partene i fellesskap skal sikre en samfunnskritisk og attraktiv tjeneste.