

Regulering av risiko og energipriser i offentlige transportkontrakter

*Hovedfunn om busskontrakter
Webinar 25. august 2023*

oslo**economics**



Hovedfunn

Anbefaling

Oppdragsgivere vil være tjent med å endre/justere kontraktene slik at risikofordelingen blir bedre balansert. Flere tiltak kan gjennomføres uten store kostnader f.eks.

- Mest mulig representativ indeks
- Kvartalsvis vederlagsregulering
- Regulere vederlaget fra tilbudsfrist til og med siste termin

Gevinster for oppdragsgiver

Over tid vil dette sannsynligvis gi lavere vederlag og bedre konkurranse

Dagens situasjon

Analysen vår viser at dagens kontrakter innebærer noe risiko utenfor operatørenes kontroll

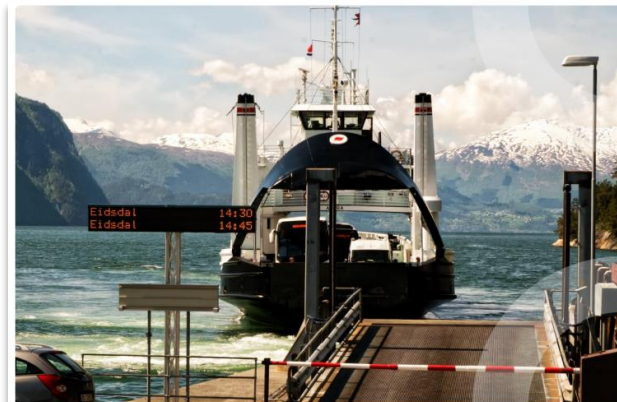
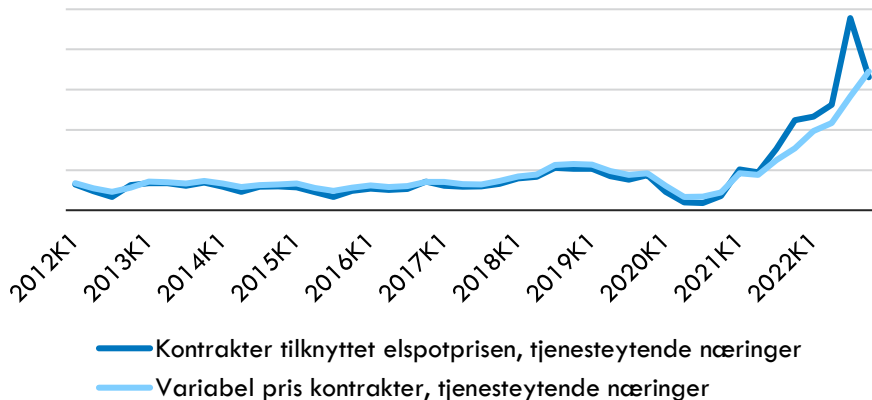
Bakgrunn for utredningen: Store svingninger i energipriser i 2020–2022

Prisendringene var uforutsette

Førte til press på likviditeten og økte kostnader for operatørene i lokal kollektivtransport

NHO Sjøfart og NHO Transport engasjerte Oslo Economics for å analysere hvordan svingninger i energipriser og endrede energikilder påvirker risikoen i transportkontraktene

Utvikling i kraftpriser for sluttbruker-marked, etter kontraktstype



Regulering av risiko og energipriser i offentlige buss-, båt- og ferjekontrakter

På oppdrag for NHO Sjøfart og NHO Transport
Versjon 1.1
23. mai 2023

oslo**economics**

oslo**economics**

Kilder til vederlagsrisiko i transportkontrakter



Formålet med å benytte en kostnadsindeks for buss i de offentlige kontraktene er at reguleringen skal reflektere kostnadsutviklingen i sektoren.

Kostnadsindeksen for buss gjør dette mye bedre enn f.eks. konsumprisindeksen.

Oppdragsgivere får gevinst av mer balansert risikofordeling

- Analysen viser at det vil være økonomisk fordelaktig for oppdragsgiverne å bære risiko som er utenfor operatørens kontroll.
- Dagens transportkontrakter innebærer likevel at operatørene bærer noe risiko utenfor egen kontroll. Høye energipriser i 2021 og 2022 har tydeliggjort at denne risikoen er betydelig.
- Vår hovedanbefaling er at oppdragsgiverne vil være tjent med å justere kontraktene slik at risikofordelingen blir mer balansert.
- Det vil bidra til mer effektiv konkurranse og lavere kostnader for oppdragsgivere over tid.



Oppdragsgiverne er bedre rustet til å bære risiko som er utenfor operatørens kontroll

- Plasseringen av risiko i en kontrakt påvirker kompensasjonen som leverandøren må ha for å bære denne risikoen, og dermed prisen til oppdragsgiver. Risikofylte kontrakter kan også hindre konkurranse.
- Offentlige oppdragsgivere er bedre rustet for å håndtere virkninger av uforutsette hendelser eller ekstreme prisendringer som ligger utenfor begge parters kontroll.
 - Oppdragsgivere i dette tilfellet er staten og fylkeskommuner (med en implisitt statlig garanti)
 - Har finansiell kapasitet og stor portefølje med mulighet for diversifisering
 - Men: Rigid finansieringsregime krever forutsigbarhet for priser og kan være til hinder for fleksibilitet ved utbetalinger
- Leverandørene bør fortsatt ta ansvar og risiko for forhold som de selv kan kontrollere.

Rapportens analyser viser at dagens kontrakter ikke dekker all risiko for underliggende prisutvikling for leverandørene

AVHENGIG AV KONTRAKT, ER DET EN REKKE ULIKE FAKTORER BIDRAR TIL Å OVERFØRE RISIKO TIL LEVERANDØRENE



ETTERSKUDDSVIS REGULERING

Over tid gir dette et relativt betydelig avvik mellom prisutvikling og vederlagsjustering



HELE PERIODEN BLIR IKKE REGULERT

Regulering gjelder i noen kontrakter ikke fra tilbudsfrist til oppstart eller for siste kontraktstermin



LAV FREKVENNS PÅ REGULERING

Vederlagsregulering med sjelden frekvens øker avviket mellom prisendring og vederlagsjustering



REGULERING BASERT PÅ FEIL PRISER ELLER FEIL VEKT I INDEKS

Regulering er i noen kontrakter basert på andre priser (f.eks. diesel istedenfor biogass) eller med feil vekting



ENSIDIG RETT PÅ OPSJON

Ensidig rett på opsjon forsterker skjevheter som har oppstått i en kontrakt

ALT DETTE MÅ LEVERANDØRENE TA HENSYN TIL I SINE PRISTILBUD – DET ØKER OPPDRAGSGIVERS UTGIFTER OVER TID



AVVIKENE BLE VESENTLIG FORSTERKET VED EKSTRAORDINÆRE PRISSVINGNINGER I 2021 OG 2022

Analysen bruker tre eksempler på busskontrakter

Kontrakt	År →	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
1A: Dieselkontrakt 2013–2019 uten høye energipriser															
1B: Dieselkontrakt 2016–2022 med høye energipriser															
2: EL-kontrakt 2018–2026															

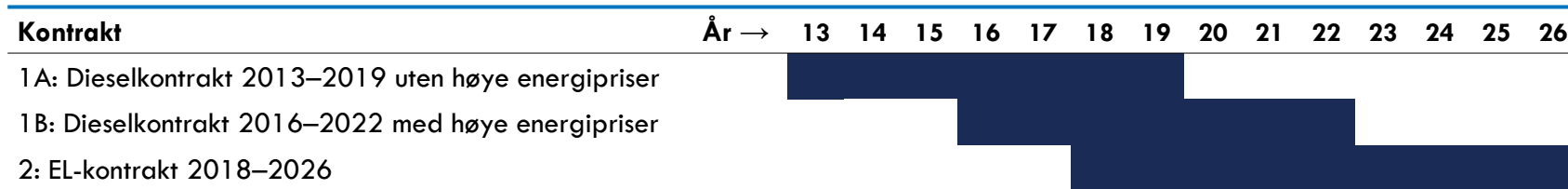
I disse kontraktene er hovedårsaken til avvik at reguleringen er etterskuddsvis, manglende avregning siste år og regulering fra 3. kvartal til 3. kvartal med manglende hensyn til mellomliggende prisendring.

Sentral forutsetning: Leverandører leverer tilbud som om alle prisendringer blir fullt ut kompensert gjennom kontrakten.

Dette gir flere problemer:

- Dieselm-kontrakten har 8 år og 3 mnd. prisendring, mens kontrakten kompenserer for 7 år og 6 mnd.
- El-kontrakten har 6 år og 3 mnd. prisendring, mens kontrakten kompenserer for 5 år og 9 mnd.
- Dieselm-kontrakten med halvårlig regulering gjør at mellomliggende prisendringer i 2. og 4. kvartal ikke blir kompensert.
- Etterskuddsvis regulering kan gi likviditetsutfordring, og påvirker samlet vederlag.

Analysen bruker tre eksempler på busskontrakter



Avvik i prosent mellom faktisk kostnad og utbetalt vederlag	
Kontrakt 1B Diesel 2016	-1,09 %
Kontrakt 1B Diesel 2017	-1,36 %
Kontrakt 1B Diesel 2018	-1,86 %
Kontrakt 1B Diesel 2019	-2,30 %
Kontrakt 1B Diesel 2020	2,11 %
Kontrakt 1B Diesel 2021	-3,66 %
Kontrakt 1B Diesel 2022	-6,28 %
Sum kontrakt 1B Diesel 2016-2022	-2,18 %
<i>Sum kontrakt 1A Diesel 2013-2019</i>	<i>-1,72 %</i>
<i>Sum kontrakt 2 EL 2018-2026</i>	<i>-3,39 %</i>

Minus i ett år gir fare for likviditetsskvis.

Avvikene økte merkbart i 2021 og 2022 på grunn av økte energipriser.

Minus totalt innebærer manglende dekning av prisendring. Kontrakt 1B har større avvik enn kontrakt 1A pga. store svingninger i energipriser.

Ulike kontraktdesign påvirker hvor store avvikene blir, og dermed risikofordelingen

	Avvik i prosent Kontrakt 1A diesel 2011– 2019	Avvik i prosent Kontrakt 1B diesel 2014– 2022	
Sum kontrakt	-1,72 %	-2,18 %	← Tall fra forrige slide. Hovedårsaken til avvik at reguleringen er etterskuddsvis, manglende avregning og regulering fra 3. kvartal til 3. kvartal.
Samtidig regulering i stedet for etterskuddsvis	-0,33 %	-0,24 %	← Samtidig regulering reduserer underdekningen
Inkludere avregning siste år	-1,40 %	-1,50 %	← Avregning reduserer risiko
Regulere for prisendring over hele året (i stedet for fra 3. til 3. kvartal)	-2,14 %	-2,69 %	← Regulering av mellomliggende prisstigning øker avviket i dette tilfellet
Regulere på feil drivstoff (stille krav om gass, men regulere for dieselpriis)	(ikke beregnet)	3,57 %	← Biogass hadde sterkere prisøkning enn diesel i 2021
Feil vektning av kostnader	(ikke beregnet)	4,36 %	← F.eks. vil økte dieselpriiser gjøre at andelen drivstoffkostnader øker
Utløse 3 års opsjonsperiode	-2,18 %	(ikke beregnet)	← NB! Opsjoner kan likevel være lønnsomme

For bransjen som helhet blir virkningene betydelige

Busskontrakter				
Kontrakt	År	Avvik i utbetalt vederlag vs. faktisk kostnad	Største likviditetsskvis	
Diesel-kontrakt	2011-2019	-1,72 %	-2,63 % (2019)	
	2014-2022	-2,18 %	-6,28 % (2022)	
El-kontrakt	2018-2022	-2,63 %	-6,96 % (2022)	

Regneeksempel hele bransjen

- Offentlig kjøpt busstransport i Norge omsetter for ca. 9 mrd. kr per år.
- Gitt avvikene i tabellen over, har operatørene en gjennomsnittlig underdekning per år på mellom 155 og 237 millioner kroner
- Høye energipriser i 2022 bidro til en underdekning på mellom 565 og 626 millioner kroner og dermed en vesentlig likviditetsskvis

Prisforskjeller på strøm i Norge har gitt avvik på EL-busskontrakter i 2022

Frem til 2022 ble bussindeksen regulert etter én felles norsk strømpris

I 2022 var det store forskjeller mellom de ulike kraftområdene

Dette har gitt avvik på EL-busskontraktene

Område	Prisendring (snitt) 2022
Hele landet	45,45 %
Sørøst-Norge	52,85 %
Sørvest-Norge	67,00 %
Midt-Norge	0,52 %
Nord-Norge	-39,73 %
Vest-Norge	52,65 %

Sverige og Danmark har andre regimer for vederlagsregulering

- I Sverige gir et indekstråd allmenne og særskilte anbefalinger om håndtering av prisendringer i kollektivkontrakter.
- I Danmark benytter oppdragsgivere i busskontrakter en generell kostnadsvekting som oppdateres månedlig ut fra siste periodes prisutvikling.
- Etter vår vurdering, virker disse tilnærmingene å gi en mer treffsikker kompensasjon for reell prisutvikling enn den norske tilnærmingen. Dette skyldes blant annet:
 - Etablerte samarbeidsarenaer for dialog mellom oppdragsgivere og næringen
 - Hyppigere reguleringsfrekvens, fortrinnsvis på månedlig basis
 - Månedlig oppdatering av kostnadsvektene
 - Muligheten for leverandørene til selv å fastsette kostnadsvekter innenfor et intervall

Rapportens hovedanbefaling til oppdragsgiverne er at de vil være tjent med å endre/justere risikofordelingen i kontraktene

Justeringer av prisreguleringsbestemmelser som kan gjennomføres raskt og uten store kostnader

- *Tiltak 1.* Benytte mest mulig representativ indeks, både komponenter og vektning, herunder for eksempel der vi har sett de største avvikene:
 - Inkludere regulering av el-priser i el-kontrakter
 - Riktig vektning av kapital-/rentekomponenten
- *Tiltak 2.* Kvartalsvis vederlagsregulering
- *Tiltak 6.* Benytte prisutvikling for faktiske innsatsfaktorer
- *Tiltak 7.* Benytte riktig prisinformasjon
- *Tiltak 9.* Inkludere tilbuds- og oppstartsperioden i vederlagsreguleringen
- *Tiltak 10.* Inkludere avregning av vederlaget for siste termin

Endringer i prisreguleringsbestemmelser som bør utredes nærmere

Øke frekvensen på vederlagsjusteringen ytterligere

- *Tiltak 3.* Månedlig vederlagsjustering
- *Tiltak 8.* Differensiert hyppighet på vederlagsregulering av innsatsfaktorer.

Tilpasse kostnadsvektning i større grad til leverandørens virksomhet og faktiske kostnadsbilde

- *Tiltak 12.* Leverandøren foreslår kostnadsvektning i tilbud (benyttes i Sverige)
- *Tiltak 13.* Periodisk kostnadsvektning (benyttes i Danmark).

Innføre særskilt vederlagsjustering ved ekstraordinære prisendringer

- *Tiltak 15.* Dekke prisendringer ved uforutsette endringer
- *Tiltak 16.* Reforhandle vederlaget ved ekstraordinære prisendringer.

Balansere risiko ved opsjonspriser

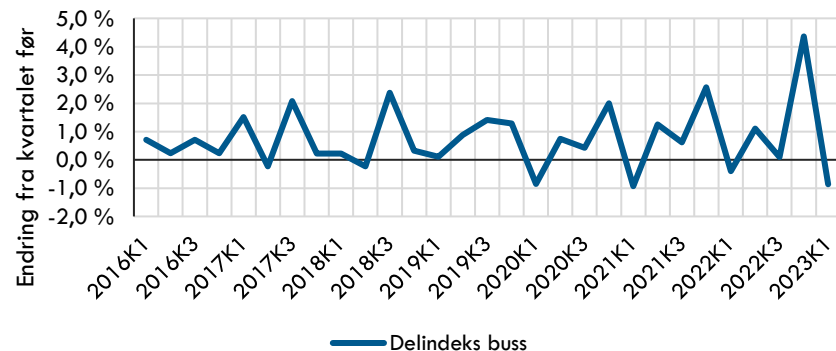
- *Tiltak 17.* Gjensidig opsjon om forlengelse
- *Tiltak 18.* Reforhandling av vederlaget for opsjonsårene.

Unøyaktigheter i arbeidskraftkostnadsindeksen (utgjør 60 % av reguleringsgrunnlaget)

- Eksempel lønnsoppgjøret 2022
 - Ramme på 3,7 pst fra 2. kvartal 2022
 - SSB Kostnadsindeks for buss, delindeks arbeidskraftkostnader viste økning fra 3. til 4. kvartal 2022

	2022-K1	2022-K2	2022-K3	2022-K4
Arbeidskraftkostnader, endring fra forrige kvartal	-0,4 %	1,1 %	0,1 %	4,3 %
Endring fra samme kvartal året før	4,2 %	3,9 %	3,4 %	5,2 %

- Kilder til unøyaktighet i indeksen:
 - Utbetaling av feriepenger i juni påvirker nivået
 - Indeksen sammenligner kun mot nivået samme kvartal året før, f.eks. fra K1 til K1
- Over tid blir det systematiske forskjeller fra kvartal til kvartal



Repetisjon av hovedfunn

Anbefaling

Oppdragsgivere vil være tjent med å endre/justere kontraktene slik at risikofordelingen blir bedre balansert. Flere tiltak kan gjennomføres uten store kostnader f.eks.

- Mest mulig representativ indeks
- Kvartalsvis vederlagsregulering
- Regulere vederlaget fra tilbudsfrist til og med siste termin

Gvinster for oppdragsgiver

Over tid vil dette sannsynligvis gi lavere vederlag og bedre konkurranse

Dagens situasjon

Analysen vår viser at dagens kontrakter innebærer noe risiko utenfor operatørenes kontroll



oslo**economics**

www.osloeconomics.no