



Arkivnr: 2014/15892-7

Saksbehandlar: Tom Arne Steinstad

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Samferdselsutvalet		16.09.14
Fylkesutvalet		24.09.14

Takstregulativ for kollektivtransporten i Hordaland

Samandrag

Fylkestinget vedtok i junetinget, sak 36/2014, å innføre 1-sone for Hordaland. I vedtaket vert det bedt om å få framlagt ei sak med gjennomgang av takstregulativ før budsjettarbeidet.

Denne saka omhandlar prinsipp for nytt reglement for prisar og rabattordning for buss og Bybane som følgje av 1-sone Hordaland, samt ulike prismodellar knytt til takstar gjeldande frå 01.02.2015.

Fylkesrådmannen ser med uro på den økonomiske utviklinga innanfor kollektivområdet. For å ha kontroll på kostnad- og inntektsutviklinga, foreslår fylkesrådmannen ei gradvis innføring av nye tiltak knytt til pris- og sonestruktur.

Eventuelle takstendringar skal endeleg handsamast i samband med budsjettsaka 2015. Fylkesrådmannen legg her likevel fram budsjettmessige utfordringar knytt til kostnader og konsekvensar for inntektsbehovet komande år. Alternative prismodellar vil omhandle både inndekningsbehov knytt til innføring av 1-sone og det totale inndekningsbehovet ved eit budsjett i balanse.

Forslag til innstilling

1. Takstendringane for 2015 skal ivareta mål om passasjervekst og auke i kollektivandel jf "Kollektivstretgi for Hordaland" og "Regional transportplan for Hordaland".
2. Fylkestinget sitt vedtak om forenkla sonestruktur vert innført gradvis.
3. Takstregulativ for buss og Bybane gjeldande frå 01.02.2015 vert vedtatt i samband med budsjetthandsaminga.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Håkon Rasmussen
Fylkesdirektør samferdsel

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Vedlegg: Priselastisitet – nedgang etterspurnad som følgje av høgare billettprisar

Fylkesrådmannen, 09.09.2014

1. Bakgrunn

Fylkestinget handsama i juni saka «Endring i sone struktur» (FT-sak 36/2014), med følgjande vedtak:

1. Fylkestinget vedtek 1-sonemodellen for Hordaland frå 01.02.2015. Følgjande føresetnader vert lagt til grunn for 1-sonemodellen:
 - a. gyldigheit for billett tidsavgrensa til 2 timar.
 - b. påstigingsgebyr for alle som nyttar kontantar.
 - c. rabattstrukturen for enkeltreiser vert gjennomgått.
 - d. at finansieringsgapet ved innføring av 1-sonemodellen er i storleik 43 mill. kr, jf. saksframlegget.
2. Ein legg til grunn at dette vert dekt inn gjennom ein moderat auke i einheitstaksten/minstetaksten.
3. Det vert lagt fram ei eiga sak med gjennomgang av takstreglementet hausten 2014, og i god tid før budsjettarbeidet.
4. Endringa i sonestruktur skal evaluerast 1. halvår 2016. I samband med evalueringa av sonestruktur for buss i 2016, ønskjer fylkestinget og ei vurdering av sonestruktur for hurtigbåt. Fylkestinget meiner NSB må tilpassa sine takstar lokalt, slik at togstrekninga Arna-Bergen får same pris som buss.

Til pkt 3 i vedtaket kan det nemnast at det under handsaming av innsendte spørsmål i FUV-møte 20.02.14 knytt til «Takstregulativ for Skyss og studentrabatt på enkeltbilletter», vart stadfesta at det skal leggjast fram ei prinsipp sak om vesentlege endringar i takstregulativet i Skyss i førekant av budsjetthandsaminga.

Med bakgrunn i fylkestingsvedtaket legg ein her fram ei sak som omhandlar prinsipp for nytt takstregulativ som følgje av innføring 1-sone. Vidare vert det gitt ein gjennomgang av budsjettsituasjonen for 2015 knytt opp mot moglege takstendringar ved innføring av 1-sone og eit budsjett i balanse.

Saka vil og omtale kontrakts- og avtalemessige følgjer av 1-sone, ref pkt 4 i vedtaket over.

2. 1-sone Hordaland – nytt reglement for prisar og rabattordningar for buss og bybane

Kollektivstrategi for Hordaland gir tydeleg føringar om at kollektivtransport skal vere enkelt å bruke – det skal vere enkelt å velje riktig billett og betale for denne. Ny sonestruktur har vore ein viktig brikke i arbeidet med å forenkle takst- og sonestrukturen i heile fylket.

Enklare sonestruktur gjer det mogleg å utvide løysingane for kjøp av billetter som i dag er tilgjengelege i Bergensområdet til å gjelde for heile fylket. Vi skal i tillegg halde fram med å forenkle takstregulativet når det gjeld type billetter, prismodell og rabattordningar ut frå same prinsipp om å gjere det enklare å formidle, forstå og kjøpe rett billett.

2.1 Type billetter

Vi har i dag to typar enkeltbilletter:

- Innanfor Sone Bergen har vi enkeltbillett som er gyldig i 90 minutt – det vil seie at ein må ha gått om bord på bussen/bybanen innan dei 90 minutta.
- For reiser mellom soner er prisen og gyldigheiten for enkeltbilletten definert ut frå «frå og til» prinsippet.

Med 1-sone Hordaland vil det bli ein type enkeltbillett for heile fylket, og som vil vere gyldig i 2 timar. Denne kan fungere som regelverket i sone Bergen fungerer i dag. Det vil seie at billetten er gyldig så lenge ein går om bord på bussen eller banen med gyldig billett. Billetten kan nyttast ved overgang og returreiser innanfor gyldigheitstida.

I tillegg til enkeltbilletten vil det framleis vere mogleg å kjøpe 24 timarsbillett og periodebillett for 7, 30 og 180 dagar, samt ungdomsbillett 30 dagar.

Periodebilletten må framleis vere meir prisgunstig enn enkeltbilletten. Dette fordi vi ønskjer færre kontantbetalande om bord på bussen, samt at fleire reisande med periodebillett gir potensielt fleire kollektivreiser totalt sett. Erfaringar frå inneverande år er at vi har oppnådd ei ønska vriding frå enkeltbillett til periodebillett, men vi registrerer samstundes eit inntektsbortfall som følgje av denne vridinga.

2.2 Rabattordningar

Arbeidet med å minimere kontantbetaling om bord skal framleis ha høg prioritet. Siste året er det innført nye salskanalar – enkeltbillett på mobil og kommisjonærsal for sone Bergen. Saman med ombordtillegget som vart innført i juni fjor, registrerer vi ei stor nedgang i sal om bord.

Dei ulike rabattordningane er gradvis endra med omsyn til å forenkle prisane ut mot kunden og få eit meir riktig relativt prisnivå mellom rabatterte enkeltbillett og periodebillett. Siste endring vart gjennomført med verknad frå 1. februar i år. Då vart det innført same rabatt, 17 %, på enkeltbillett betalt med Skysskort og med mobilkonto i Skyss billett-appen. Enkeltbillett kjøpt på billettautomat, hjå kommisjonær eller Skyss billett-appen utan mobilkonto gir ingen rabatt i dag.

Neste steg vert å reindyrke eit to-prssystem for enkeltbillett: Ein pris ved kjøp på førehand og ein høgare pris ved kjøp om bord. Ombordtillegget for kontantkjøp om bord på bussen gjeld berre for kjøp av enkeltbillett. Rabattar på enkeltbillett vaksen vert med det fjerna heilt med føremål å forenkle takstregulativet. Det relative prisnivået mellom førehandskjøp og kjøp om bord skal stø opp under målet om å motivere til mindre ombordsal. Ruter har eit tilsvarande to-prssystem for enkeltbillett i dag, der pris på billett kjøpt om bord er 40 % høgare enn førehandskjøpt billett.

Rabatten på knytt til «favoritt» (17 % for enkeltbillett vaksne) og «10 klipp» (17 % for enkeltbillett vaksne og 50 % for barn/honnør) vert fjerna. Grupperabatten (17 % for grupper på 10 betalande personar eller meir) fell også bort.

Ordninga med familierabatt, der eitt barn reiser gratis i følgje med ein forelder, held fram. Studentrabatten på periodebillett held også fram, men prisen vil bli justert i samanheng med øvrig prisjustering.

2.3 Oppsummert billettypar og rabattordningar 1-sone

Billettypar og rabattar	Kommentarar
Enkeltbillett vaksen, barn/honnør	Barn/honnør 50 % rabatt
Enkeltbillett kjøpt om bord vaksen, barn/honnør	Barn/honnør enkeltbillett + 50 % rabatt ombordtillegg
Periodebillett vaksen, barn/honnør, student	Barn/honnør 50 % rabatt, student/lærling 40 % rabatt
Ungdomsbillett 30 dg	Maks 50 % av 30 dg periodebillett vaksen
Nattbillett	Eigen takst, maks dobbel takst enkeltbillett
Familierabatt	Inga endring
Grupperabatt	Fell bort

3. Takstar

Kollektivområdet står framfor store utfordringar når det gjeld kostnader i åra framover. Nye anbudskontraktar for både buss og ferje og utviding av Bybanen vil gi vesentleg auka driftsutgifter. Samstundes er det satt ambisiøse mål om passasjervekst og auke i kollektivandelen, jf. Kollektivstrategi for Hordaland og Regional transportplan for Hordaland. Rett balanse mellom takst og tilbudsutvikling vil vere avgjerande om vi skal nå vekstmåla.

Takstar er både eit verkemiddel for å oppretthalde og utvikle kollektivtilbodet og for å skaffe fleire passasjerar. Rett takstnivå vil vere avhengig av kva som gir størst effekt på etterspurnaden: Lågare takstar eller eit betre tilbod. Høgare takstar vil kunne gi høgare inntekter, men kan og gi nedgang i etterspurnad som kan ete opp gevinsten.

3.1 Budsjett 2015

Så langt i budsjettarbeidet – jmfør fylkesutvalssak om økonomisk ramme frå juni 2014 (sak153/2014) – har fylkesrådmannen lagt til grunn ein realvekst i dei frie inntektene på 0,5% i 2015. P.g.a. auka kapitalutgifter (renter og avdrag) svikt i konsesjonskraftinntektene og auka pensjonskostnader går likevel den samla driftsramme ned med 25 mill kr i 2015 samanlikna med 2014. Innanfor denne reduserte ramma har fylkesrådmannen likevel prioritert samferdselsektoren. Ramme til samferdsel er auka i 2015 med 12 mill kr utover omrekning for prisstigning.

Følgjande postar må dekkjast inn for at budsjettet for Skyss skal gå i balanse:

- Inndekning kostnader 1-sone – estimert til om lag kr 60 millionar kr (mkr)
- Lågare inntekter enn budsjett i 2014 – estimert til kr 50 mkr
- Generell kostnadsvekst og heilårseffekt av auka ruteproduksjon – estimert til kr 60 mkr
- Kostnadsvekst knytt til nye anbod, lovkrav og andre forpliktingar – estimert til kr 35 mkr

Totalt må inntektene auke med 205 mkr for å gå i balanse. Budsjetttrammer 2015 basert på utrekningane i fylkesutvalssaka er estimert til kr 40 mkr for kollektivområdet. Det gir eit totalt inndekningsbehov på 165 mkr. Dette kan enten dekkast inn gjennom høgare billettinntekter og/eller nedtrekk i ruteproduksjonen.

a. Kostnader innføring av 1-sone

Tabellen til høgre viser ein oversikt over berekna kostnadar med innføring av 1-sone. Reisedata er basert på 2013 og første halvår 2014. I berekningsgrunnlaget inngår bortfall av inntekter som følgje av lågare priser på reiser utover ei sone (27 mkr pluss 21 mkr totalt 48 mkr), estimert bortfall av enkeltbillett som følgje av 2-timersregelen (19 mkr) samt estimert inntektsauke ved innføring av dagens ombordtillegg for enkeltbillett i Sone Bergen til heile fylket (6 mkr). Totalt er det anslått eit inntektsbortfall på 61 mkr.

Oversikt	Mkr
Enkeltbillett og periodebillett	-27
Skoleskyss, kombinasjonsbillett, gruppebillett	-21
Bortfall grunna 2 timersregel	-19
I Sone Bergen	-8
Utanfor Sone Bergen	-11
Auke i ombordtillegg	6
Bortfall av inntekter	-61

Tidlegare berekningar viste eit inntektsbortfall på 43 mkr. Etter nærare analyse vart beløpet korrigert til 48 mkr. Dette skuldast at inntektsbortfallet frå kombinasjonsbillett og andre billettypar med ei sone i heile Hordaland gjorde det mogleg å estimere eit meir nøyaktig anslag på inntektsbortfallet enn ved tidlegare modellar der fleire soner låg til grunn.

Utviding av gyldig enkeltbillett frå 90 minutt i dagens sone Bergen til 2 timar vil kunne føre til nedgang i sal av enkeltbillett som følgje av at fleire reiser kan takast på same billett, t.d. tur/retur. Kor stor del av reisen dette vil gjelde er svært usikkert, men det er lagt til grunn at 10 % fleire av reisande i dagens sone Bergen

vil reise t/r med enkeltbillett og tilsvarende 25 % for reiser utanfor sone Bergen. Inntektsbortfallet er då rekna til totalt 19 mkr.

Ombordtillegget omfattar tillegg ved kjøp av enkeltbillettar i heile fylket basert på dagens takst for Sone Bergen.

b. Lågare inntekter i 2014 enn budsjett

Prognose for inntekter for 2014 viser eit avvik på om lag 55 mkr. Grunnen til dette inntektstapet er færre reisande enn budsjettert, fleire som brukar rabatterte billettar og fleire som kjøper periodeprodukt. Vidare har talet på reisande utan gyldig billett i form av sniking truleg auka. Skyss arbeider med inntektssikrande tiltak.

c.d. Anna kostnadsauke

Detaljar kring kostnadsauke knytt til eksisterande ruteproduksjon og forplikningar i høve kontraktar, avtalar og pålagde aktivitetar vil bli gjort nærare greie for når budsjettet 2015 vert lagt fram.

Det kan bli aktuelt å gjennomføre monalege justeringar i rutetilbodet både på buss, bane, båt og ferje, samt Skyss sine aktivitetar. Det kan og vere aktuelt å vurdere om ungdomsbilletten skal gjelde på andre transportmiddel enn dei som er omfatta av Skyss sine anbodskontraktar.

3.2 Takstar 2014 – samanlikning mellom byar

Samanlikna med andre kollektivselskap har Skyss per i dag høgast prisnivå på 30 dagars periodebillett innanfor sone Bergen/ei sone. Ombordtillegget er prisa lågast, med unnatak av Kolumbus som ikkje har innført ombordtillegg. Prisen på ungdomsbilletten er også lågast i Hordaland.

Vi er ikkje kjent med kva prisjustering som er planlagt for dei andre kollektivselskapa komande år.

Billetttypar	Skyss (Dagens)	Atb (Trondheim)	Kolumbus (Stavanger)	Ruter (Oslo)
Ombordtillegg enkeltbillett	10	13	0	20
Enkeltbillett	31	37	31	30
Periodebillett 30 dg	690	650	640/750	650
Ungdomsbillett	310	390/540	350	325
Kontantrabatt	17 %	25 %	25 %	0 %
Nattbillett	60	80	43	30

3.3 Prismodellar takstar 2015

Prismodellen som ligg til grunn for takstregulering frå 01.02.2015 er basert på prinsippa for takstregulativet vist over: To-prissystem for enkeltbilletter og fjerning av rabattar, samt relativt prisnivå mellom billettepane.

Tabellen under visar 1) prisane i dag, 2) kva prisar i dagens prismodell som må til for at budsjettet for 2015 skal gå i balanse, 3) kva prisar ein må ha i ny prismodell (1-sone) for kunn å finansiera omlegginga av sonestrukturen på 60 mkr og 4) kva prisar ein må ha i ny prismodell dersom ein skal finansiera både ny sonestruktur og budsjettet for 2015.

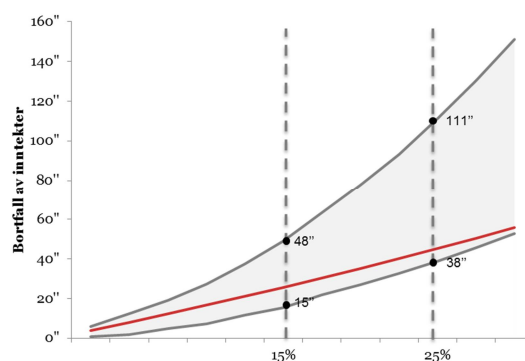
Billett	1	2	3	4
	Takst 2014	Taksregulering 2015 utan endring i sonestruktur	Takstregulering 1-sone	Takstregulering 0-budsjett
Enkeltbillett vaksen (med kontantrabatt)	31(25,8)	35	34	38
Enkeltbillett barn/honnør	16	18	17	19
Enkeltbillett kjøpt ombord vaksen	41	45	54	58
Enkeltbillett kjøpt ombord barn/honnør	21	23	27	29
30 dg billett vaksen	690	730	740	780
30 dg billett barn/honnør	345	360	370	390
30 dg ungdomsbillett	310	330	330	350
Nattbillett	60	80	80	80

3.4 Priselastisitet (nedgang etterspurnad gitt prisvekst)

Priselastisitet er tidlegare omtala i samband med handsaming av ny takst og sone. Det er knytt stor usikkerheit til endringar i etterspurnad som følgje av prisvekst – med andre ord kor mange som vil velje andre transportmiddel som bil, sykkel og gange i staden for kollektivtransport ved auka billettprisar. Takstendring på nivå med normal prisvekst vil truleg ikkje gi særlege utslag, medan store prisendringar kan gi store utslag i etterspurnad og tap av inntekter. Effekten i tap av inntekter og etterspurnad er ikkje rekna med i prismodellane over.

Figuren til høgre viser eit teoretisk spenn, kor priselastisiteten er stigande i takt med prisauken. Denne kan variere frå -0,1/0 høg/låg ved små prisendringar til -0,8/-0,2 høg/låg ved store prisendringar. Til dømes vil ein prisauke på 25 % medføre ein reduksjon i inntekter på mellom 36 og 111 millionar.

Utan høgare prisar forventar vi at etterspurnaden vil auke, altså passasjervekst, med minimum 3 prosent. Denne veksten vil redusere delar av usikkerheita knytt til priselastisitet. Dersom prisane ikkje stig med meir enn inflasjonen ventar vi heller ingen nedgang i etterspurnad. Vedlegg til saka gir ei utdyping av moglege effektar av etterspurnad og inntekter som følgje av prisveksten.



Prisauke ved minstetakst 38 kr			
	Pris før	Pris ny	Pris-auke*
Enkeltbillett med kontantrabatt	25,73	38	45 %
Enkeltbillett med ombordtillegg	41	58	38 %
Enkeltbillett	31	38	20 %
Periodebilletter	690	780	10 %

*Prisauke utover normal inflasjon på 3%.

4. Andre endringar som følgje av 1-sone

4.1 Kontraktar og avtalar

1-sonemodellen vil endre konkurranseflata mot andre kollektivtransportørar. Inngåtte avtalar med operatørar for fylkeskryssande bussar og NSB om takstsamarbeid og priskompensasjon må bli gjennomgått, med vurdering av økonomiske og avtalemessige konsekvensar.

Full integrering mot NSB er ønskeleg på sikt, både når det gjeld enkeltbilletter og periodebilletter, men gjennomføringa er avhengig av grundigare analysar og forhandlingar med NSB. Full integrering vil eventuelt måtte skje på eit seinare tidspunkt. Framleis vil enkeltbilletter på buss og tog vere to separate produkt. Det vil seie at dei reisande kjøper ein bussbillett og ein togbillett.

Når det gjelder 30-dagars periodebillett buss/tog skal dagens prinsipp, fastsatt i FUV-sak 158/12, ligge til grunn. Takstane skal ta utgangspunkt i ordinær busstakst med eit tillegg for aktuell togstrekning, og skal samtidig ligge over NSB takst for tilsvarande billett. Kombinasjonsperiodebilletter skal vere prisgunstig for kunden ved at prisen for kombinasjonsbilletten er høgare enn den dyraste billetten, men lågare enn to separate billetter.

På same måte som for tog er full integrering mot båt- og ferjeoperatørar ønskeleg på sikt, både når det gjeld enkeltbilletter og periodebilletter. Før dette kan realiserast er det det nødvendig å gjennomgå og vurdere nettokontraktar med operatørar for ferjer og båtar for å avklare korleis kombinasjonsbilletter kan handterast. I ein overgangsfase vil enkeltbilletter for buss og båt/ferje vere separate produkt. Det vil seie at dei reisande kjøper ein bussbillett og ein båt/ferjebillett. Når det gjeld periodebilletter skal dagens prinsipp vidareførast. Takstene skal ta utgangspunkt i ordinær busstakst med eit tillegg for det andre transportmiddelet. Samtidig skal taksten ligge over taksten for tilsvarande billett for det andre transportmiddelet.

For nokre av de kommersielle busslinjene er vilkåra for å få lov til å drive lokaltrafikk i Hordaland at ein også tilbyr lokaltakst i Hordaland. Eit døme på ei slik linje er Sognebussen (Sogndal – Voss – Bergen). Innføring av ei sone i Hordaland vil medføre endringar i takstkompensasjon. Konsekvensen kan bli å endre løyvevilkåra til at det ikkje er eit krav om å tilby lokaltakst i Hordaland for å drive lokaltrafikk i Hordaland. Skuleelevar vert det kjøpt skuleskyss for.

4.4 Billettsystem og nye salskanalar

1-sone vil krevje store endringar og omleggingar i baksystemet for billettsystemet, som i stor grad må utførast av, og i tett samarbeid med, leverandør. Det må gjennomførast systemendringar, testing og problemsøking for å kvalitetssikre innføringa.

For at 1-sone skal fungere må det leggjast til rette for sal av billetter gjennom fleire salskanalar i heile fylket, som mobilbillett, kommisjonær og sal via web.

Ombordtillegg gir ytterlegare behov for å tilby tilgjengelege salskanalar. I det vidare arbeidet må ein vurdere behov for billettautomatar på til dømes knutepunkt i større delar av fylket. Også kortterminalar om bord på bussane må vurderast, inklusiv dekningsgrad med omsyn til nødvendig nettilgang.

Det er ein risiko knytt til endringstiltaka på billettsystem og salskanalar ettersom ein avhengar av eksterne leverandørar for å få dette på plass innan 01.02.2015.

5. Oppsummering

Fylkeskommunen har med Regional Transportplan og Kollektivstrategi for Hordaland vedtatt mål om vekst i kollektivreiser og at kollektivtransporten skal ta ein stor del av trafikkveksten for å oppnå nullvekst i personbiltrafikken. Måla ligg til grunn for ny søknad om statleg belønningsavtale og framtidig bymiljøavtale, og vil vere hovudindikator for utløyning av midlane.

Gjennom kollektivstrategien er det gjort analysar som viser samanhengen mellom passasjervekst og inntektsbehov gjennom auka driftstilskott og årleg prisjustering av takstar. Skal vi nå måla om passasjervekst må det planleggast og leggjast til rette for vekst i tilbodet gjennom auka frekvens og kapasitet. Det krev eit langsiktig perspektiv med realistiske rammer.

Over dei siste åra har vi hatt ein positiv trend i passasjerveksten, særleg knytt til bybanen og endringa i linjenettet i Bergen. I år registrerer vi at trenden har stoppa noko opp, slik at veksten ikkje lenger er like stor. All erfaring viser at det er lett å tape kundar og vanskeleg å skaffe nye.

Færre passasjerar betyr nedgang i billettinntekter. I tillegg har vridningseffekten frå enkeltbilletter til periodebilletter vore større enn budsjettert, noko som igjen har gitt nedgang i inntektene.

Budsjettet for 2015 vil ikkje gi rammer for auke i ruteproduksjonen. Skal vi nå måla om passasjervekst og auka kollektivandel i Bergensområdet må det til ei omfordeling av ruteproduksjon innanfor fylket og mellom transportmiddel. Vi må og vurdere alle inngåtte avtalar om takstsamarbeid med NSB og kommersielle bussaktørar. Konsekvensen kan bli nedlegging av rutetilbod og dyrare reiser for passasjerar på fylkeskryssande bussar.

Fylkesrådmannen ser med uro på den økonomiske utviklinga innanfor kollektivområdet. For å ha kontroll på kostnad- og inntektsutviklinga, foreslår fylkesrådmannen ei gradvis innføring av nye tiltak knytt til pris- og sonestruktur.