

Till statsrådet och chefen för Närings- och handelsdepartementet

Genom beslut den 13 februari 1997 bemyndigade regeringen chefen för Närings- och handelsdepartementet att tillkalla utredare med uppdrag att kartlägga och analysera förutsättningarna för och effekterna av en utvidgning av det regionalpolitiska transportbidraget.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 4 mars 1997 landshövding Georg Andersson som särskild utredare.

Till huvudsekreterare förordnades den 4 mars 1997 föreståndaren vid CERUM, Centrum för regionalvetenskap vid Umeå Universitet, fil dr Lars Westin. Till biträdande sekreterare förordnades samtidigt fil mag Thomas Pettersson och fil kand Jesper Stage.

Utredningen har tagit del av de erfarenheter som NUTEK, vilket handhar utbetalningen av transportbidraget, har av den hittillsvarande verksamheten. Utredningen har även haft kontakter med SIKÄ samt tagit del av det material som Kommunikationskommittén framställt i samband med översynen av trafikpolitiken.

Vid tre sammandragningar i Norrbotten, Västerbotten och Jämtland/Västernorrland har utredningen erhållit företagens uppfattningar om transportbidraget och om godsmarknadens egenskaper och funktion i Norrland. Utredningen har även mött representanter för sjöfart, hamnar, industrisågverk, köpsågverk samt stålgrossister inom transportstödområdet.

Länsstyrelser, företagarföreningar och handelskammare har bidragit till att kontakten med företagen i regionen varit relativt omfattande trots den mycket begränsade tid utredningen haft till sitt förfogande. Skrivelser och telefonsamtal har därutöver inkommit från företag i regionen samt från representanter för organ som rekryterar företag till transportstödområdet.

Jag överlämnar härmed betänkandet Konkurrensneutrala transportbidrag.

Umeå den 13 maj 1997

Georg Andersson

/Lars Westin
Thomas Pettersson
Jesper Stage

Innehåll

1	Bakgrund	7
1.1	Uppdraget	7
1.2	Utredningens genomförande.....	8
2	Transportbidraget.....	11
2.1	Transportbidragets tillkomst.....	11
2.2	Transportbidragets utformning	13
2.3	Transportbidragets kostnader och fördelning på företag .	21
2.4	Stöd till persontransporter	30
2.5	Stöd till datakommunikation.....	31
2.6	Erfarenheter från andra länder	31
2.7	Sammanfattning	34
3	Aktuella synpunkter på transportbidraget.....	37
3.1	EU	37
3.2	Behandling i riksdagen under senare år.....	38
3.3	Företagen	39
3.4	Landtransportnäringen.....	41
3.5	Sjöfartsnäringen	42
3.6	NUTEK.....	42
4	Regionalpolitiska och andra motiv för bidrag till godstransporter	43
4.1	Inledning	43
4.2	Tidigare utredningar	46
4.3	Transportbidraget som trafikpolitiskt verktyg	50
4.4	Transportbidraget som ett handelspolitiskt redskap	52
4.5	Transportbidragets betydelse för lokalisering av lättrorliga företag	56
4.6	Sammanfattning	58
5	Utredningens överväganden.....	61

5.1	Inledning	61
5.2	Neutralitet mellan olika transportslag.....	64
5.3	Förädlingskravet i trävaruindustrin	68
5.4	Förädlingskravet och bidragets viktgräns	70
5.5	Kravet på minsta bidragsgrundad årlig transportkostnad .	70
5.6	Intransportbidraget.....	71
5.7	Åtgärder för att öka konkurrensen på transportmarknaden samt för att motverka missbruk av bidraget	72
5.8	Justeringar av bidragszonernas gränser och procentsatser	72
5.9	Det regionalpolitiska transportbidraget i ett nordiskt perspektiv.....	73
6	Utredningens förslag och förslagets konsekvenser för statsbudgeten	75
6.1	Förslag om förändringar i det regionalpolitiska transportbidraget	75
6.1.1	Transportbidragets motiv.....	75
6.1.2	Utveckla transportmarknader och infrastruktur för ett dynamiskt näringsliv.....	75
6.1.3	Konkurrensneutralitet mellan land- och sjötransporter	76
6.1.4	Konkurrensneutralt hamntransportbidrag	77
6.1.5	Konkurrensneutralitet mellan fraktflyg och ytbaserade transporter	77
6.1.6	Konkurrensneutralitet och förädling i trävaruindustrin	77
6.1.7	Höjd förädlingsambition inom livsmedelsindustrin	78
6.1.8	Ökad kundanpassning av företagens transporter	78
6.1.9	Minskade tröskeffekter mellan kust och inland.....	79
6.1.10	Småföretagsanpassning av rutinerna för transportbidrag .	80
6.1.11	Persontransporter och datakommunikation viktiga för företagen	80
6.1.12	Ett marknadsneutralt transportbidrag för den nordiska transportmarknaden	81
6.2	Förslagets statsfinansiella konsekvenser	81
7	Litteraturförteckning och övriga källor	83
Bilaga 1	Kommittédirektiv	87
Bilaga 2	Förändringar av transportstödet 1971 - 1997	91
Bilaga 3	Förteckning över inkomna skrivelser och yttranden.....	93

1 Bakgrund

1.1 Uppdraget

Det regionalpolitiska transportstödet infördes den 1 januari 1971. Enligt förordningens motivering skall bidraget ”främja en samhälls-ekonomiskt och i övrigt lämplig lokalisering av näringslivet”. I motivtexterna framgår att avsikten med bidraget bl.a. var att minska de kostnadsmissiga olägenheter som följer av långa avstånd och därigenom främja utvecklingen av näringslivet inom de s.k. transportstödzonerna. Transportstödet är numera namnändrat till transportbidraget.

Transportbidrag utgår till uttransport av varor som genomgått en ”betydande bearbetning” inom transportbidragsområdet samt till intransport av varor som skall genomgå en ”betydande bearbetning” inom området. Bidrag utgår endast för den landbaserade delen av transporten. Företag som nyttjar fraktflyg eller sjötransporter kan således inte erhålla stöd för den delen av transporten. För att motverka snedvridningar i konkurrensen mellan land- och sjötransporter infördes 1986 ett särskilt hamntransportstöd till företag med transporter på land till hamnar längs norrlandskusten samt till hamnar vid Mälaren och Vänern. I praktiken har via den s.k. ”tio-kronan” i vissa hamnar ett stöd även kommit att ges till själva hanteringen av godset i hamnarna fram till fartygssidan. Företag som transporterar med fraktflyg erhåller däremot inget motsvarande bidrag.

Den Sjöfartspolitiska utredningen ansåg i betänkandet ”Svensk sjöfartnäring för framtiden” (SOU 1995:112) att bidraget, om det skulle behållas, måste göras konkurrensneutralt mellan olika transportslag. Även Företagsstödsutredningens betänkande ”Kompetens och kapital – om statligt stöd till företag” (SOU 1996:69) ansåg att transportbidraget av konkurrensskäl bör utvidgas till att omfatta även sjö- och flygtransporter. I samband med detta ansåg utredningen att särbehandlingen av de s.k. bulksågverken borde avskaffas. Av olika skäl har ett namngivet antal hamnlokaliserade sågverk tillhörande skogsindustrin, bulksågverken, lyfts bort från möjligheten att erhålla transportbidrag för

sågade trävaror. Transportbidraget kan i detta avseende uppfattas som snedvridande på konkurrensen mellan företag i samma bransch.

Mellan åren 1986 och 1991 lämnades även stöd till vissa persontransporter samt, inom en begränsad del av transportstödområdet, till datakommunikationskostnader. Båda stöden avskaffades på grund av lågt utnyttjande och av besparingsskäl. Från bl.a. företagarkåll har framförts kritik av prisnivån på personflyget till och från övre Norrland varför ett persontransportbidrag har efterfrågats. Däremot har inga synpunkter inkommit om driftkostnaderna för telekommunikationer.

Den 13 februari 1997 bemyndigade regeringen chefen för Närings- och handelsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att kartlägga och analysera förutsättningarna för samt effekterna av en utvidgning av det regionalpolitiska transportbidraget till andra transportslag än de nu stödberättigade. Behovet av ett vidgat transportbidrag till sjö-, flyg-, och persontransporter samt för telekommunikation skall enligt direktiven kartläggas samtidigt som konkurrensförutsättningarna och integrationen mellan olika transportsätt skall analyseras. Utredaren skall även bedöma vilka andra förändringar som kan behöva genomföras till följd av ett utvidgat transportbidrag.

Utredaren ges även möjlighet att föreslå andra förändringar av bidraget som inte har direkt koppling till utvidgningen men som ändå anses angelägna.

Budgetkonsekvenser skall analyseras. I första hand skall kostnader till följd av ett utvidgat transportbidrag analyseras inom ramen för de anslag som föreslagits i budgetpropositionen för år 1997. I andra hand bör finansiering inom utgiftsområde 19 Regional utjämning och utveckling analyseras.

1.2 Utredningens genomförande

Den 4 mars 1997 utnämndes den särskilde utredaren och inrättades ett utredningskansli vid CERUM inom Umeå Universitet. Uppdraget skall enligt kommittédirektiven redovisas senast den 1 maj 1997. Det faktum att utredningen har fått genomföras inom loppet av två månader har givetvis ställt extraordinära krav på utredningsarbetet.

Utredningen har tagit del av det material och de analyser av stödets fördelning som NUTEK tillhandahållit. Vidare har utredningen tagit del av de synpunkter bl.a. Företagsstödsutredningen och den Sjöfartspolitiska utredningen haft på bidragets utformning.

Utredningen har genomfört sammanlagt tre hearings med företag i Norrbotten, Västerbotten samt Jämtland/Västernorrland. Vid dessa har länsstyrelser, handelskammare och företagareföreningar bidragit med

benägen hjälp för att få en bred representation med företag vid dessa överläggningar. Utredningen har även haft särskilda överläggningar med representanter för rederier, hamnar, stålgrossister samt med olika delar av trävaruindustrin i regionen.

Samtidigt tvingas utredningen konstatera att trots att transportbidraget funnits i drygt tjugofem år är kunskapen om den norrländska industrins godstransportflöden, om företagens värdering av de olika transportalternativens egenskaper och om transportmarknadens kostnadsstruktur ytterst begränsad. I dag saknas simuleringsmodeller som på ett integrerat sätt behandlar samtliga transportslag och länkar av betydelse för regionens företag samt de lokaliseringssmässiga konsekvenserna av förändrade transportkostnader för företagen.

Det innebär att grundläggande verktyg för att på ett tillfredsställande sätt analysera två av utredningens kärnfrågor, den om neutralitet mellan olika transportslag samt budgetkonsekvenser till följd av företagets transportmedelsval i relation till transportbidragets utformning samt lokalisering- och förädlingsmässiga konsekvenser av bidraget inte existerar. I detta avseende finns i dag en asymmetri i kunskapsläget om transportflöden inom storstäderna (t.ex. Dennispaketets analyser) och inom övriga landet.

Utredningen vill dessutom uppmärksamma det faktum att den välfärdsteoretiska grunden för transportbidraget är knapphändigt motiveerad och analyserad. Det innebär att en utformning av stödet för att uppfylla den uppsatta målsättningen *att främja en samhällsekonomiskt och i övrigt lämplig lokalisering av näringslivet* inte kan vila på en rigorös teoretisk analys av bidraget som medel för att uppnå sitt mål. Utvärderingar av bidragets effekter och förslag med syfte att bättre uppfylla målsättningen tenderar därmed att präglas av kortsiktighet och anpassning till rådande förhållanden. Samtidigt är det tveksamt om den nuvarande målsättningen är tillräckligt precis som grund för en utvärdering av bidragets förmåga att uppfylla det uppsatta målet.

Utredningen har mot bakgrund av dessa grundläggande brister samt den begränsade tid som ställts till utredningens förfogande inte haft underlag för att föreslå genomgripande förändringar av bidragets utformning. Utredningen har inte heller kunnat ta ställning till om bidragets nuvarande nivå är riktig i förhållande till den målsättning och de effekter som eftersträvas. Utredningen uppmärksammar däremot regleringar i bidraget som skapar bristande neutralitet, verkar inkonsistenta eller verkar motverka ambitionen att främja en utveckling av näringslivet i transportstodområdet i riktning mot ökad bearbetningsgrad.

2 Transportbidraget

2.1 Transportbidragets tillkomst

Det regionalpolitiska transportbidraget har sitt ursprung i den moderna regionalpolitikens tillkomst under 1960-talet. Redan i 1968 års lokalise-ringspolitiska utredning (SOU 1969:49) väcktes frågan om en subvention av transporter från och inom det dåvarande regionalpolitiska stödområdet. Den lokaliseringpolitiska utredningen menade att företagens relativt höga transportkostnader hindrade den industriella utvecklingen i stödområdet och att en transportsubvention därför kunde vara samhällsekonomiskt motiverad. Utredningen pekade samtidigt på en rad svårigheter med denna typ av regionalpolitiskt stöd.

För det första är det inte självklart att sänkta transportkostnader för företagen gynnar utvecklingen i stödområdet. Höga transportkostnader kan i vissa fall fungera som en skyddstull för den lokala industrin och därigenom stimulera till lokal vidareförädling och industriell utveckling. Ett transportbidrag kan neutralisera detta skydd och i så fall medföra hinder för regionens utveckling på sikt.

För det andra ansåg man att konkurrenssituationen mellan transporter på järnväg, lastbil, sjöfart och flyg var svår att lösa på ett ekonomiskt och administrativt rationellt sätt inom ramen för ett enhetligt konstruerat transportbidrag. Ett bidrag får inte snedvrیدا konkurrensen mellan transportslagen. Ett icke-neutralt transportbidrag medför samhällsekonomiska kostnader.

Utredningen förhöll sig trots dessa invändningar i princip positiv till transportsubventioner, men valde att inte lägga ett konkret förslag till utformning av ett stöd. Istället föreslog man att frågan borde utredas ytterligare.

År 1970 tillsattes en utredning inom kommunikationsdepartementet för att undersöka förutsättningarna för ett transportbidrag inom ramen för regionalpolitiken. Regionalpolitiken skulle vid den tiden syfta till att främja en sådan lokalisering av näringslivet, att landets tillgångar av kapital och arbetskraft blir fullt utnyttjade och fördelade på ett sådant

sätt att ett snabbt ekonomiskt framåtskridande främjas (prop. 1970:75, s. 6).

Denna övergripande regionalpolitiska målsättning, som både betonar ekonomisk tillväxt och regional utjämning, kom sedan att ligga till grund för transportbidragets utformning. Bidraget knöts därmed redan från början till *regionalpolitiska* och inte *trafikpolitiska* målsättningar. I stödet fanns en trafikpolitiskt relaterad strävan att med bidrag "göra Sverige rundare" ur transportkostnadssynpunkt (se prop. 1971:85). Motivet att stödja den regionala utvecklingen med transportbidrag istället för infrastruktur diskuterades däremot inte till exempel med utgångspunkt i en samhällsekonomisk kalkyl. Idag saknas fortfarande en sammanhållen analys av bidraget och dess effekter från ett regionalpolitiskt såväl som trafikpolitiskt perspektiv.

Det önskvärda i att "göra Sverige rundare" betonades redan i kommunikationsdepartementets första utredning från 1970, som byggde på en studie av de norrländska företagens fraktkostnader. I studien Regional trafikplanering (DsK 1972:4) kartlades godstransportmönstren inom hela landet. Transporter till, från och inom stödområdet studerades särskilt. Transporterna till stödområdet bestod vid denna tid i huvudsak av livsmedel, järn- och stålvaror, trävaror, byggnadsmateriel, bensin och oljor, verkstadsprodukter samt olika konsumentprodukter (dvs färdigvaror). Transporterna från stödområdet omfattade i huvudsak pappersmassa, obearbetat järn och stål, malm och trävaror. Men även produkter med högre förädlingsgrad ingick i transporterna. Slutsatsen var att godstransportmönstret i stödområdet avvek från transport-strömmarna inom och mellan övriga delar av landet. Framför allt fanns en bristande balans mellan olika slags varor, där det bulkorienterade godset utgjorde en relativt stor andel av transportvolymerna inom och från stödområdet.

Kommunikationsdepartementets utredning undersökte också fördelningen av godsflödet på lastbilar, järnvägar och sjötransporter. Sjötransporterna karaktäriserades som väntat av en relativt stor andel bulkbetonade frakter. Dessutom menade utredarna att sjöfarten redan var tillräckligt subventionerad genom till exempel isbrytning. Sjöfart ansågs därför inte vara önskvärd att subventionera i lika stor utsträckning som transporter på lastbil och järnväg. Utredningen ansåg också att den trafikpolitiska målsättningen om neutralitet mellan transportslagen kunde uppfyllas utan att ge bidrag till transporter med flyg och sjöfart. Dessa transportslag ansågs inte konkurrera med transporter på lastbil och järnväg. Godstransporter med flyg bedömdes vara av så liten omfattning att en subvention inte skulle ge någon märkbar effekt på den regionala utvecklingen. Det kan således noteras att utredningen föreslog att undanta två transportslag från bidraget istället för att exklu-

dera de bulkbetonade varorna. Denna tidiga diskriminering av sjö- och flygtransporter har förmodligen bidragit till att begränsa den norrländska transportmarknadens dynamik.

För att beräkna de norrländska företagens merkostnad för transporter i olika delar av stödområdet jämfört med företag i andra delar av landet, användes en modell där utgångspunkten för jämförelsen var ett företag med hela sin produktion förlagd i Stockholm och med försäljningen spridd över hela landet. Ett företag i Luleå beräknades enligt modellen ha dubbelt så höga fraktkostnader som motsvarande företag i Stockholm. Transportbidraget utformades sedan med utgångspunkt i denna undersökning och infördes den 1 januari 1971 (prop. 1970:84, TU 105, rskr 271).

2.2 Transportbidragets utformning

Som nämnts infördes transportbidraget av regionalpolitiska skäl. Den övergripande målsättningen för regionalpolitiken är idag uthållig tillväxt, rättvisa och valfrihet så att likvärdiga levnadsvillkor skapas för medborgarna i hela riket (prop. 1994/95:161).

Syftet med transportbidraget var (och är fortfarande) så som det framgår i olika motivtexter att utveckla näringslivet i transportbidragsområdet. I den nu gällande förordningen om regionalpolitiskt transportbidrag uttrycks målsättningen att transportbidraget skall "främja en samhällsekonomiskt och i övrigt lämplig lokalisering av näringslivet" (SFS 1996:1569). Den "lämpliga lokaliseringen" förutsätts komma till stånd genom en utjämning av skillnader i transportkostnader mellan företag inom och utanför stödområdet. Det senare har däremot aldrig varit inskrivet som målsättning i förordningen; en viktig distinktion i sammanhanget.

Kommunikationsdepartementets utredning från 1970 visade att merkostnaden för transporter från bidragsområdet var högst i norra Norrlands inland och lägst i de södra delarna av stödområdet. Därför infördes redan från början ett bidragssystem med karaktären av en trappa.

Stödområdet delades in i tre zoner där kommunerna i zon 3, som fanns i de norra delarna av stödområdet, fick den högsta stödprocenten och kommunerna i zon 1, som fanns i de södra delarna av stödområdet, den lägsta.

Motivet för denna zonindelning var att stödja utvecklingen i de norra delarna av stödområdet utan att få alltför stora trappstegseffekter vid stödområdets södra gräns. 1982 utökades antalet zoner till fem. Fler zoner skulle göra det möjligt att styra bidraget dit det bäst behövdes i

bidragsområdet. Det nuvarande bidragsområdet framgår av tabell 2.1 och figur 2.1.

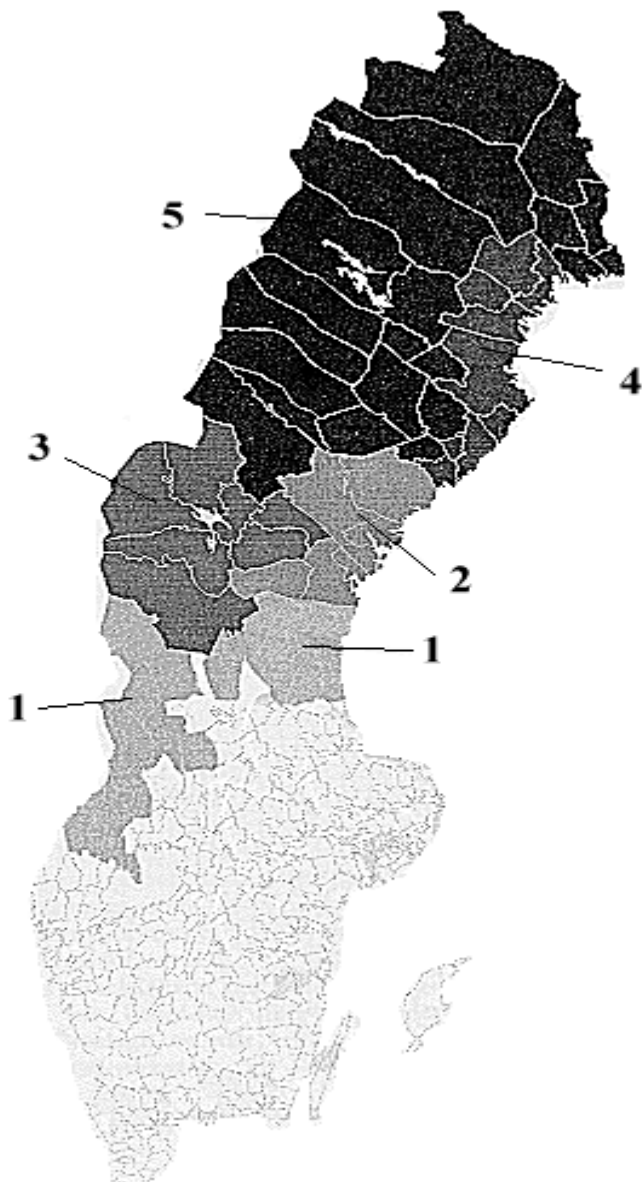
Tabell 2.1 *Transportbidragets bidragszoner den 1 januari 1997.*

Zon	Kommuner
1	Inom Värmlands län: Arvika, Edna, Sunne, Säffle, Torsby och Årjäng Inom Kopparbergs län: Malung, Orsa, Vansbro och Älvdalen Inom Gävleborgs län: Bollnäs, Hudiksvall, Ljusdal, Nordanstig, Ovanåker och Söderhamn
2	Samtliga i Västernorrlands län
3	Samtliga i Jämtlands län utom Strömsund
4	Inom Västerbottens län: Nordmaling, Robertsfors, Skellefteå, Umeå och Vännäs Inom Norrbottens län: Boden, Piteå och Älvsbyn
5	Inom Jämtlands län: Strömsund Inom Västerbottens län: Bjurholm, Dorotea, Lycksele, Malå, Norsjö, Sorsele, Storuman, Vilhelmina, Vindeln och Åsele Inom Norrbottens län: Arjeplog, Arvidsjaur, Gällivare, Haparanda, Jokkmokk, Kalix, Kiruna, Pajala, Övertorneå och Övertorneå

Källa: SFS 1995:892.

År 1995 lyftes ett antal kommuner i Kopparbergs och Värmlands län ut ur stödområdet för att anpassa området till EU:s gleshetskriterium. Förändringarna av stödområdet har under hela perioden varit relativt små, speciellt jämfört med andra regionalpolitiska stödområden som genomgått mer betydande förändringar.

Figur 2.1 Stödområdet för transportbidrag den 1 januari 1997.



Källa: SOU 1996:69, s. 274

För att erhålla utjämning av transportkostnaderna på långväga transporter utan att överkompensera de korta avstånden infördes avståndsgraderade bidragsklasser. Företag i landets norra delar skulle kompenseras för kostnader för frakter längre än den genomsnittliga transportsträckan i hela landet, som beräknades vara ca 300 km. Det lägsta bidragsgrundande avståndet var från början 300 km. Detta sänktes år 1974 till 251 km för att stimulera de inomregionala transporterna och uppkomsten av regionala nätverk av underleverantörer. Vid årsskiftet 1996/97 sänktes av besparingskäl samtliga bidragsnivåer med 5 procentenheter. Bidragets nivåer för respektive transportsträcka och zon framgår av tabell 2.2.

Tabell 2.2 *Transportbidragets konstruktion från den 1 januari 1997. Bidragsats i procent av transportkostnaden för respektive bidragszon och avståndsklass i kilometer.*

Avståndsklass	Bidragszon				
	1	2	3	4	5
251 - 400	5	5	5	5	5
401 - 700	5	15	25	30	30
701 -	5	15	25	30	45

Källa: SFS 1996:1569

Ursprungligen omfattade transportbidraget endast *uttransporter* från stödområdet. Stödet gavs dessutom som nämnts aldrig till samtliga transporter, utan vissa varuslag undantogs från stödet. Som särskilt krav infördes redan från början att varan skulle förädlas ”i icke ringa omfattning” inom regionen, för att transportbidrag skulle kunna utgå. Trots detta krav gavs inledningsvis bidrag för varor som pappersmassa, sågade trävaror samt vissa mer eller mindre förädlade järn- och stålprodukter. Detta utformades dock som ett undantag i förordningen om transportbidrag och motiverades av särskilda förhållanden inom stödområdet. Bland annat ville man motverka frakter av rundvirke till sågverk i södra Sverige genom att ge bidrag för sågade trävaror, trots att dessa inte var förädlade i ”icke ringa omfattning”. Förädlingskravet skärptes dock tidigt, vilket innebar att transporter av pappersmassa och vissa järn- och stålprodukter undantogs från och med 1979. Internationella regleringar bidrog till att de senare undantogs från bidrag. Kravet

på vidareförädling återkommer i de regionalpolitiska propositionerna under både 70- och 80-talen: "för att få till stånd en önskad regional utveckling måste en ökad vidareförädling inom stödområdet uppmuntras" (prop. 1981/82:30). Den skarpare tolkningen av bidragsreglerna ledde till att uttransportbidraget för stora delar av järn- och stålindustrin slopades från 1986, eftersom dessa transporter till stor del bestod av export av råvaror och insatsvaror med en låg grad av förädling.

Tidigare hade bidraget utgått för ett antal varugrupper oavsett vilket företag som betalade frakten. Det uppstod med tiden svårigheter att avgränsa denna lista över varugrupper. Från och med 1981 branschinriktades därför bidraget. Branschinriktningen innebar att endast företag verksamma inom vissa branscher kunde söka transportbidrag. I denna nya ordning styrde reglerna över vilka varor som *inte* kunde få transportbidrag (se tabell 2.3).

Tabell 2.3 Varor som ej får uttransportbidrag 1997.

- Salt, svavel, jord- och stenarter, gips, kalk och cement, malm, slagg, aska
- Mineraliska fasta bränslen, mineraloljor, bituminösa ämnen samt deras destilat
- Rundvirke och pappers- och massaved, brännved, flis, såg- och hyvelspån, pappersmassa, papper, papp
- Järn och stål samt varor inom järn- och stålsektorn som inte bearbetats (pressats, stansats, bockats, svetsats, profilerats eller på annat sätt manufakturats)
- Andra metaller, metallegeringar, begagnat gods, skrot eller avfall
- Livsmedel av färskvarukaraktär som dagligen eller regelbundet transporteras inom det naturliga omlandet. Lokala uppsamlings- och distributionstransporter av jordbruks- och livsmedelsprodukter
- Sågade trävaror som inte hyvlats eller ämnesbearbetats och producerats vid bulksågverk belägna i kustkommuner. Bulksågverk är sågverk med en kapacitet över 60-80 000 m³.

Källa: Transportrådets föreskrifter TPRFS 1985:14

Regeringen ville med denna förändring dels minska kostnaderna för administrationen av bidraget, dels få en tydligare inriktning mot industriell utveckling (prop. 1978/79:152). Företagens verksamhet skulle fortsättningsvis styra möjligheten att få bidrag, inte varuslaget. När det

gäller sågade trävaror tvingades man införa ett antal speciella bidragsregler. Idag utgår generellt ett bidrag för alla sågade trävaror, även de som inte vidareförädlats, med undantag för produktion vid sågverk i vissa kommuner i Värmlands och Kopparbergs län, samt de så kallade "bulksågverken" vid norrlandskusten (se tabell 2.4). Definitionen av bulksågverk kopplades till produktionsvolym och tillgång till hamn. Ett sågverk som producerade mer än 80 000 kubikmeter sågat virke per år ansågs vara ett bulksågverk. En lista upprättades 1985 över de företag som uppfyllde kraven. Denna har därefter inte ändrats. Bulksågverken erhåller dock transportbidrag för hyvlade varor i enlighet med bidragets grundtanke att stödja förädling.

Tabell 2.4 *Bulksågverk enligt 1985 års beslut.*

- Stora Timber Ala sågverk i Ljusne
- AB Iggesunds Bruk i Hudiksvall och Stocka
- Graningeverkens AB i Bollstabruk och Rundvik
- SCA Timber i Lugnvik, Tunadal, Munksund och Holmsund
- MoDo AB i Domsjö
- Lövhölmens trä AB i Piteå

Källa: Transportrådets föreskrifter TPRFS 1985:14.

Sjötransporter undantogs som nämnts redan från början eftersom kommunikationsdepartementets utredning visade att sjötransporter var subventionerade genom bidrag för bl. a. isbrytning. Dessa subventioner avskaffades dock mellan 1988 och 1992. Kommunikationsdepartementets utredningen visade också att sjöfrakterna vid denna tid främst var bulkbetonade och därför inte borde vara bidragsberättigade, med tanke på kravet på förädlade varor. Detta resonemang förutsatte dock att bidrag endast utgick för transport av mer förädlade varor; en princip som tidigt övergavs när det gällde bidrag för sågade trävaror – en vara där sjöfarten mycket väl kunde konkurrera med framför allt järnvägen. Argumenten för att hålla sjöfarten utanför transportbidraget var inte övertygande. Ett utvidgat transportbidrag, som även omfattade sjötransporter, diskuterades därför under 1980-talets början. Detta ledde till att sjöfarten kompenserades med ett *hamntransportbidrag*, som infördes från och med 1986. Bidraget innebar att särskilt generösa bidragssatser lämnades för transporter till vissa hamnar, oavsett trans-

portsträckans längd. Ett speciellt bidrag, motsvarande 10 kr per kubikmeter, har senare kommit att komplettera hamntransportbidraget för att subventionera hela transporten ända fram till att godset ligger lastat på båten. Detta bidrag finns dock inte reglerat i förordningen om transportbidrag utan är en tolkning av reglerna som Transportrådet och senare NUTEK gjort sedan 80-talet. Bidraget är idag heller inte allmänt känt bland rederier och hamnar.

Transportbidrag har endast utgått för yrkesmässiga transporter. Här finns en bristande neutralitet i bidraget mellan egna och externa transporter. Kontrollen av transporter med egna transportmedel ansågs vara alltför besvärlig för att bidrag skulle kunna utgå för transporter i egen regi. Regeringen har dock vid ett fåtal tillfällen lämnat dispenser i de fall då alternativ till egna transporter saknats eller då särskilda förhållanden råder. Här kan till exempel nämnas dispensen för transporter av s.k. CECA-gods, det vill säga vissa järn- och stålvaror med priser reglerade i internationella avtal. Denna dispens infördes 1973 med motivet att CECA-godset ofta har dimensioner som kräver specialkonstruerade lastbilar samt att prissättningen av transporten inte bestäms av distributören utan av Jernkontoret med utgångspunkt i nämnda internationella avtal. Frågan kompliceras av vissa oklarheter ifall leveranserna strider mot bidragsreglerna för grossistverksamhet. Dispensen är idag ifrågasatt och utgår den 30 juni 1997.

För att uppmuntra företagen att samordna sina transporter till större sändningar och för att minska kostnaden för administrationen av stödet infördes från början en viktgräns där endast sändningar över 500 kg var berättigade till bidrag. Detta krav är idag sänkt till 100 kg per sändning. Från början gällde en minimigräns för bidragsgrundande fraktkostnad på 3 000 kr per år. Denna gräns infördes för att underlätta administration av stödet. Gränsen höjdes senare till 6 000 kr och höjdes vid årskiftet till 25 000 kr per år.

Från och med 1974 infördes även ett stöd för *intransporter* till stödområdet. Råvaror och halvfabrikat till vissa branscher blev stödberättigade. I tabell 2.5 framgår vilka branscher som har rätt till intransportbidrag. Varorna skulle förädlas inom stödområdet för att stöd skulle erhållas. Idag utgör intransportbidraget ca 20 procent av det totala transportbidraget.

Tabell 2.5 *Branscher berättigade till intransportbidrag 1997.*

- Textil-, beklädnads-, läder- och lädervaruindustri
- Färgindustri
- Läkemedelsindustri
- Tvättmedels- och toalettmedelsindustri
- Gummivaruindustri
- Plastvaruindustri
- Porslins- och lergodsindustri
- Glas- och glasvaruindustri
- Verkstadsindustri
- Musikinstrumentindustri
- Sportvaruindustri

Källa: Transportrådets föreskrifter TPRFS 1985:14

Trots de förändringar som gjorts har transportbidragets utformning uppvisat en hög grad av kontinuitet sedan 1971. Förändringarna har inneburit att bidraget blivit mer generöst men också mer fokuserat på förädling. Högsta stödprocent har höjts från 35 till 50 procent, men sänktes vid årsskiftet till 45 procent. Lägsta avståndet för stöd har sänkts från 301 till 251 km. Lägsta bidragsgrundande vikt har sänkts. Företagsstödsutredningen (SOU 1996:69) föreslog dessutom en ytterligare sänkning till 20 kg. Samtidigt har inskränkningar gjorts för vissa branscher. Järn-, stål- och metallverk har i princip helt uteslutits. Pappersindustrin har fått skärpta förädlingskrav, vilket innebär att bidrag inte längre utgår för transport av pappersmassa, papp, papper etc. Inom träindustrin har sågverken däremot ett bidrag som är generösare än vad som inledningsvis var avsett. Förädlingskravet har använts som ett medel för att stimulera ökad förädling i bidragsområdet, men i praktiken också för att minska kostnaderna för bidraget.

Under perioden 1971 till 1980 administrerades transportbidraget, då benämnt fraktbidraget, av Fraktbidragsnämnden. Under perioden 1981 till 1990 administrerades transportbidraget, då benämnt transportstödet, av Transportrådet. Sedan 1991 vilar det administrativa ansvaret för

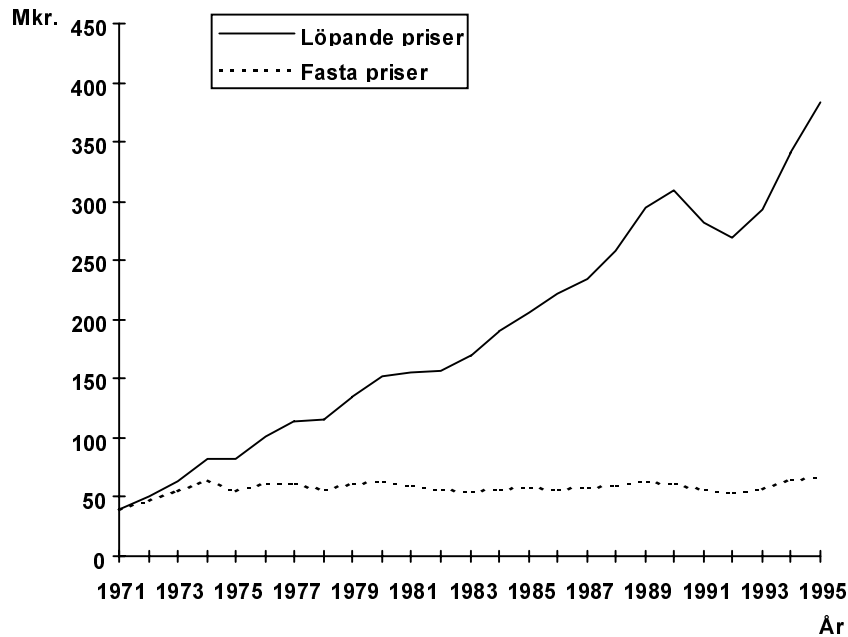
transportbidraget på NUTEK och sedan 1995 ligger stödet under närings- och handelsdepartementet. Transportbidraget utbetalas i efterskott för samtliga bidragsgrundande fraktkostnader. Idag söker företag transportbidrag halvårsvis. Ansökan om bidrag skall lämnas senast två månader efter kalenderhalvårets utgång. Detta förfarande har praktiserats under hela perioden, med skillnaden att ansökningarna de första åren på 70-talet gjordes kvartalsvis.

Riksrevisionsverket fick 1987 i uppdrag att granska Transportrådets administrativa hantering av transportbidragsärendena. Verket konstaterade att hanteringen av stödet fungerade relativt effektivt. Till exempel arbetar idag 4-5 handläggare med transportbidragsärenden, trots att transportbidraget är bland de regionalpolitiska stöd som har flest antal handlingar per år. Antalet ansökningar om transportbidrag har varierat från ca 2300 till ca 3200 per år. Antalet stödmottagande företag har varierat mellan ca 1100 och ca 1400 per år. NUTEK:s hantering av transportbidraget är från och med 1 juli 1996 lokaliserad till Arjeplog.

2.3 Transportbidragets kostnader och fördelning på företag

Generellt gäller att kostnaden för transportbidraget följer både den allmänna konjunkturutvecklingen och den allmänna prisutvecklingen, vilket framgår av figur 2.2. Högre priser på transporter och/eller ökade fraktvolymer ökar automatiskt kostnaderna för bidraget. Kostnaden påverkas därutöver också av bidragsreglernas utformning. Som nämnts har olika branscher, produkter och transportslag uteslutits från transportbidrag.

Figur 2.2 *Utveckling av godstransportbidraget 1971 – 1995 i löpande och fasta priser. Uttransportbidraget inklusive intransportbidrag och hamntransportbidrag från åren 1974 respektive 1986. Miljoner kronor i 1971 års priser.*



Källa: NUTEK

Bidraget är generellt på så vis att alla frakter som uppfyller kraven erhåller bidrag. Kostnaden för bidraget blir därmed omöjlig att i detalj fastställa i förväg. Det finns med andra ord inget kostnadstak för bidraget. Detta gör bidraget unikt bland de regionalpolitiska åtgärderna. De faktiska kostnaderna för bidraget har vid flera tillfällen avvikit från riksdagens anslag. Detta beror till stor del på konjunkturläget (se tabell 2.6).

Tabell 2.6 Riksdagens anslag och faktiska kostnader för transportbidraget. Miljoner kronor, löpande priser.

Budgetår	Bidragsår	Anvisat anslag	Faktiskt bidrag	Differens
1989/90	1989	287	294	-7
1990/91	1990	300	309	-9
1991/92	1991	300	282	18
1992/93	1992	300	269	31
1993/94	1993	300	293	7
1994/95	1994	287*	341	-54
1995/96	1995	303	384	-81

Anm: * avser årsanslaget. Budgetperioden är 18 månader och 430 Mkr.

Källa: NUTEK

Bidragets fördelning på näringsgrenar följer till betydande del näringsstrukturen för de näringar som får bidrag i regionen. Av tabell 2.7 framgår att trävaruindustrin har en särställning som mottagare av bidrag. Mer än en tredjedel av det totala transportbidraget går till sågar, snickerier etc. Detta beror både på att trävaruindustrin är rikligt representerad i bidragsområdet och på att bidraget har en struktur som gynnar branscher av trävaruindustrins typ. Transportkostnaden och därmed bidraget blir större för branscher som transporterar varor som är tunga och skrymmande, vilket är fallet för stora delar av trävaruindustrin. Generellt är skillnaden i bidrag större mellan branscher än mellan zoner inom samma bransch i stödområdet. (Se Transportstödet och företagets ekonomi, R 1993:47, NUTEK).

Tabell 2.7 *Transportbidragets fördelning på näringsgrenar 1995.*

Näringsgren	Procent
Trävaruindustri	35
Tillverkningsindustri/Metallframst.	14
Transportmedelsindustri	13
Kemisk industri	11
Övrig verkstadsindustri	10
Livsmedelsindustri	9
Jord- och stenindustri	4
Övrigt	4
Totalt	100

Källa: NUTEK.

I tabell 2.8 framgår bidragets fördelning på branscher i var och en av de fem bidragszonerna. Trävaror svarar för 57 procent av bidraget i zon 5 men bara för 12 procent i zon 2 och 24 procent i zon 4. Här framgår skillnaden i näringsstruktur mellan olika delar av bidragsområdet. Den del av bidragsområdet som har högst bidragsprocent för sina transporter, det vill säga zon 5, får störst andel bidrag för trävaror.

Tabell 2.8 *Transportbidragets fördelning på näringsgren och stödzon 1995. Miljoner kronor.*

Näringsgren	Bidragsson					Totalt
	1	2	3	4	5	
Trävaruindustri	9	5	17	38	66	136
Metallframställning	3	4	5	25	18	55
Transportmedelsindustri	2	1	0	45	3	51
Kemisk industri	4	23	1	10	6	42
Verkstadsindustri	6	6	5	15	7	38
Livsmedel	3	4	4	17	3	32
Jord- och stenindustri	1	1	2	2	5	12
Övrig tillverkning	1	0	2	2	5	10
Massa och papper	1	1	0	0	2	4
Jord, skog, fiske	0	0	0	2	1	3
Tekindustri	0	0	0	0	1	1
Totalt	30	45	36	156	117	384

Källa: NUTEK

Transportbidragets fördelning på bidragssoner och avståndsgränser framgår av tabell 2.9. Bidragsson 4, som omfattar kommunerna längs norrlandskusten, får drygt 41 procent av det totala bidraget. Detta är intressant med tanke på att flera av dessa kommuner ligger utanför andra regionalpolitiska stödområden. I dessa kommuner är därför transportbidraget det enda regionalpolitiska stöd som kan komma ifråga.

Tabell 2.9 *Transportbidragets procentuella fördelning på avståndsklasser i respektive stödzon år 1995.*

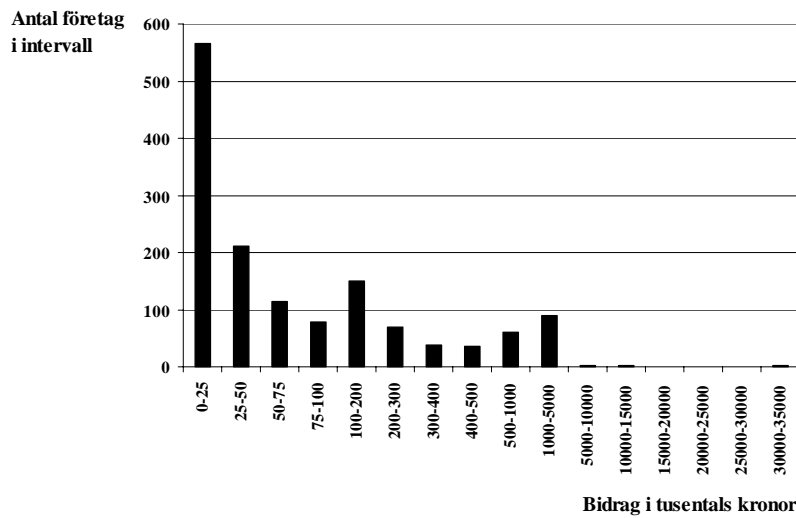
Avståndsklass i kilometer			
Zon	251-400	401-700	701-
1	27	35	38
2	8	27	65
3	3	31	66
4	2	13	85
5	2	8	90
Totalt	5	17	78

Källa: NUTEK

Av tabell 2.9 framgår också att mer än tre fjärdedelar av bidraget går till transporter i den öppna avståndsklassen över 70 mil. Fördelningen beror delvis på bidragets konstruktion, som ger högre procentuell andel av fraktkostnaden vid längre transportsträckor. Skillnaden i bidragsdel mellan avståndsgruppen 251 till 400 kilometer och avståndsgruppen över 700 kilometer är som mest 40 procentenheter (i bidragszon 5). Tabellen indikerar även att en liten del av bidraget går till transporter på kortare sträckor mellan kust och inland.

Transportbidraget är också, som framgår av figur 2.3, mycket ojämnt fördelat över företag med avseende på bidragsbeloppens storlek. En stor andel av bidraget har gått till ett fåtal företag. De 50 största bidragsmottagarna fick år 1995 mer än halva bidraget, medan 1370 företag delade på den andra hälften. Samtidigt fick hela 319 företag mindre än 10 000 kr i bidrag per år. Medelbidraget för samtliga bidragsmottagande företag var 270 000 kr medan medianen var 40 000 kr. Detta speglar företagsstrukturen i bidragsområdet. Från och med 1 januari 1997 höjdes den lägsta bidragsgrundande fraktkostnaden från 6 000 kr till 25 000 kr. Detta skulle år 1995 inneburit att 168 företag, eller ca 13 procent av företagen, inte längre skulle erhålla bidrag. Åtgärden skulle 1995 endast inneburit en besparing på 500 000 kr, eller 1,5 promille av det totala bidraget.

Figur 2.3 *Fördelningen av företag med avseende på det utbetalade bidragets storlek år 1995. Tusentals kronor. Löpande priser.*



Även fördelningen av bidraget på de olika länen inom stödområdet varierar. Bidraget har i allt större utsträckning hamnat i Västerbotten och Norrbotten (se tabell 2.10). Idag mottar företag i Västerbotten drygt 40 procent av det totala bidraget.

Tabell 2.10 *Transportbidragets procentuella fördelning på län åren 1971, 1977, 1982, 1988 och 1994.*

Län	1971	1977	1982	1988	1994
Värmland	5	5	3	3	3
Kopparberg	8	8	4	4	3
Gävleborg	7	6	5	4	4
Västernorrland	25	27	15	13	11
Jämtland	5	6	11	10	11
Västerbotten	25	27	36	41	41
Norrbotten	25	22	26	26	27
Totalt	100	100	100	100	100

Källa: NUTEK

Fördelningen beror både på stödets konstruktion, som ger ett högre bidrag för transporter till och från Norr- och Västerbotten, samt på näringslivets sammansättning i respektive län. Flera stora exportinriktade industriföretag i bidragszon 4 har gett ett stort genomslag för bidraget i respektive län. Det sker dessutom en snabb tillväxt inom vissa stora industrier längs norrlandskusten, till exempel Volvo i Umeå och Scania i Luleå, som i sin tur inneburit en snabb ökning av bidraget i zon 4.

Även bidragets fördelning på transportslag speglar förändringar på transportmarknaden samt i bidragets konstruktion. Som framgår av tabell 2.11 skedde en snabb övergång från bidrag till järnvägsfrakter till bidrag till lastbilsfrakter under framför allt 1970-talet. Detta beror dels på att transportbidraget till järn-, stål och pappersmassaindustrin slopades i slutet av sjuttio- och början av åttiotalet, men även på den allmänna trenden mot ökade lastbilstransporter i samhället.

Tabell 2.11 Fördelning av bidragsgrundande fraktkostnad mellan järnväg och lastbil inklusive kombitrafik år 1971, 1982 och 1993 i procent. Löpande priser.

Transportmedel	1971	1982	1993
Järnväg	54	30	26
Lastbil+kombi	46	70	74
Samtliga	100	100	100

Källa: NUTEK

Idag går nästan tre fjärdedelar av bidraget till lastbilstransporter. Kombitransporter redovisas dock inte separat i statistiken utan räknas som lastbilstransporter, även om större delen av transporten skett på järnväg.

Hamntransportbidraget infördes för att stödja landtransporter till hamnar inom stödområdet och i Mälaren och Vänern. Kostnaderna för hamntransportbidraget uppgick 1994 till endast omkring 10 Mkr, eller ca 3 procent av det totala bidraget (se tabell 2.12). I kostnaden ingår omlastningsbidraget på 10 kr per kubikmeter.

Tabell 2.12 Hamntransportbidragets fördelning år 1994 på ut-
transporthamnar längs olika kuststräckor. Tusentals
kronor och transporterade ton.

Kuststräckor	Bidrag	Ton
Norrbottenskusten	2 143	47 260
Västerbottenskusten	4 425	131 378
Västernorrlandskusten	1 892	85 659
Gävleborgs läns kust	907	69 178
Mälaren	152	4 052
Vänern	440	34 120
Totalt	9 959	371 647

Källa: NUTEK

I tabell 2.13 framgår att en relativt stor del av hamntransporterna passerar länsgränserna. Det finns relativt stora flöden mellan framför allt Norrbottens län och hamnar i Västerbotten.

Tabell 2.13 Hamntransportbidrag år 1994 per hamnar längs olika
kuststräckor och transporterarnas ursprungslän. Tusentals
kronor.

Ursprungslän	Avsändarhamn						
	BD	AC	$\frac{Z}{Y}$	X	Mälaren	Vänern	Totalt
Norrbotten	1870	1674	215	185		5	3949
Västerbotten	180	2628	545	47	47	55	3502
Västernorrland		51	475	268	33	23	855
Gävleborg	93	13	480	304	5	7	596
Jämtland		59	475	82	60	51	727
Värmland och Kopparberg			3	21	7	299	330
Totalt	2143	4425	1892	907	152	440	9959

Källa: NUTEK

Hamntransporten går alltså inte alltid till närmaste hamn. Detta kan delvis förklaras av utbudet på sjötransporter, som har olika karaktär i

olika hamnar. Svårigheten att nå en godsvolymer som ger underlag för linjetrafik på norrlandshamnarna har dels drivit fram en specialisering mellan hamnarna, dels bidragit till att öka transporten på land av trävaror till hamnar på västkusten (se 1995 års sjöfartspolitiska utredning, SOU 1995:112). Detta kan delvis förklaras av transportbidragets nuvarande konstruktion, där sjötransporter inte finns med. En annan orsak kan vara de begränsade totala fraktvolymerna i regionen.

Den sänkning med fem procentenheter av transportbidraget som genomfördes vid årsskiftet motsvarade 50 procent av bidraget på de kortare sträckorna men endast 10 procent på längre sträckor i bidragszon fem. Förändringen påverkar därför bidragets fördelning på zoner. Förändringen genomfördes dock utan några omfattande protester. I praktiken innebar det minskade bidraget till landtransporter att sjöfartens och fraktflygets relativa konkurrenskraft förstärktes.

2.4 Stöd till persontransporter

Inom ramen för transportbidraget inrättades år 1986 även bidrag till vissa persontransporter. Syftet var att minska företagens kostnader för personkontakter med områden i och söder om mellansverige. Persontransportstödet avskaffades framför allt av besparingskäl, men kritik riktades även mot stödets konstruktion.

Stödet omfattade tjänsteresor med flyg och järnväg för personal anställd vid industriföretag inom stödområdet. Företagets produktion skulle antingen vara berättigad till godstransportbidrag eller inriktad mot data eller teknik på konsultbasis. Företaget skulle dessutom vara beläget inom det så kallade persontransportstödområdet, det vill säga i Norrbottens, Västerbottens eller Jämtlands län eller i Örnsköldsviks, Sollefteå och Kramfors kommuner i Västernorrlands län. Bidraget har även kritiserats för bristande jämställdhet eftersom det enbart riktades till teknikföretag och basindustrier, det vill säga näringsgrenar där arbetskraften huvudsakligen består av män.

Bidraget utgick med 40 procent av resekostnaden för företag i Norrbottens län förutom Bodens, Luleå, Piteå och Älvsbyns kommuner. I dessa kommuner fick företagen 35 procent av resekostnaden. Företag i Västerbottens län ersattes med 30 procent av resekostnaden och företag i Jämtlands län och i berörda kommuner i Västernorrlands län fick 20 procents ersättning. Stöd kunde ges för resor från orter belägna inom stödområdet till orter belägna i eller söder om kommuner längs en linje från Eda till Norrtälje via Örebro och Västerås. Som mest fick nästan 500 företag persontransportstöd.

I praktiken styrdes stödet mot resor till Stockholm, eftersom s.k. ”vinkelresor”, det vill säga resor från en ort i stödområdet till en ort söder om Stockholm med mellanlandning och byte på Arlanda, inte var stödberättigade, även om resan till Stockholm var stödberättigad. Stödet tog med andra ord ingen hänsyn till att Arlanda fungerade som flygnav för de flesta resor med andra slutmål än Stockholm. Stödet kritiserades också för byråkrati och krångel och utnyttjades i långt mindre utsträckning än vad regering och riksdag förutsatt. Det uppgick som mest till 10 miljoner kronor och inräknades i kostnaden för transportbidraget. Stödet avskaffades 1991.

2.5 Stöd till datakommunikation

År 1986 inrättades även ett bidrag för vissa datakommunikationer. Bidraget riktades till Gällivare, Kiruna och Pajala kommuner i Norrbotten och skulle subventionera taxorna för datakommunikationstjänster till och från området. Syftet var att utveckla data- och rymdverksamhet i malmfältsområdet. Bidraget var därför betydligt mer geografiskt begränsat än både gods- och persontransportbidragen. Även kostnaden för detta stöd belastade godstransportbidragets anslag. Kostnaderna för stödet översteg aldrig 1 miljon kronor per år.

Post- och teleutredningens betänkande från 1990 fann att företagens kostnader för telekommunikationer sällan överskred 0,2 procent av omsättningen. De mest dataintensiva företagen befann sig på en kostnadsnivå för telekommunikationer motsvarande mellan 1 och 4 procent av företagets omsättning. Utredningens slutsats blev därför att det är regionalpolitiskt mer angeläget att stödja en rikstäckande utbyggnad av infrastrukturen för telekommunikationer än själva driften. Detta synsätt betonades också, tillsammans med besparingsskäl, när stödet avskaffades 1991.

2.6 Erfarenheter från andra länder

Både Finland och Norge har haft regionalpolitiskt motiverade transportbidrag ungefär lika länge som Sverige. Bidragen konstruerades ursprungligen efter liknande principer. Från och med 1988 har det norska transportbidraget förändrats i en rad avseenden och även decentraliserats till fylkesnivå för att samordnas med de övriga regionalpolitiska stöden. Av åtta fylken som har möjlighet att använda transportbidrag har tre (Hordaland, Sogn og Fjordene samt Sør-Trøndelag) valt att prioritera andra regionalpolitiska medel. Även bidragets regel-

verk decentraliserades. Det finns därför stora skillnader mellan transportbidragen i respektive fylke. Några fylken har valt att rikta bidraget till enbart små och medelstora företag, medan andra styrt bidraget till ett fåtal sektorer i ekonomin. Högsta bidragsprocent är 65 procent (Troms) och de totala kostnaderna uppgick 1995 till c.a. 75 miljoner norska kronor. Det norska bidraget har vissa likheter med det förslag som utredningen Transportstöd (SOU 1990:73) presenterade. Detta förslag låg till grund för en proposition som föreslog motsvarande decentralisering av det svenska bidraget. Propositionen föll dock i riksdagen.

Även om det finländska bidraget är centraliserat som det svenska finns skillnader. I det finska bidraget är bidragsprocenten enbart beroende av transportsträckans längd. Här saknas alltså den indelning i bidragszoner som finns i det svenska bidraget. Å andra sidan är som framgår av tabell 2.14 transportsträckan indelad i betydligt fler steg än det svenska bidraget. Detta kan till viss del förklaras av de infrastrukturrella skillnaderna mellan länderna. Bidrag ges för landtransporter från 266 km i Finland medan 251 km är den nedre gränsen i Sverige.

Tabell 2.14 *Procentsatser i Finlands land- och hamntransportbidrag 1997.*

Avståndsklass	Landtransportbidrag	Hamntransportbidrag
101 - 130		7
131 - 160		9
161 - 210		10
211 - 265		12
266 - 300	7	14
301 - 400	11	14
401 - 500	15	15
501 - 600	18	18
601 - 700	22	22
701 - 800	24	24
801 - 1000	26	29
1001 -	29	29

Källa: Lag 613/96

I Finland ges liksom i Sverige transportbidrag enbart för yrkesmässig trafik. Däremot finns ingen bestämd ansökningstid, utan ansökningar om transportbidrag kan lämnas in för flera år tillbaka i tiden. Varje

ansökan måste dock gälla en transportkostnad på minst 2000 mark. Finland har även ett hamntransportbidrag. Detta bidrag är som framgår av tabell 2.14 mer förmånligt än det ordinarie transportbidraget, eftersom bidrag även utbetalas mellan 101 km och 265 km och bidragsprocenten är högre på avstånd upp till 400 km.

Det finns även andra skillnader mellan det svenska och finländska transportbidraget. I Finland kan för det första enbart små och medelstora företag, det vill säga företag med mindre än 250 anställda, få transportbidrag. För det andra finns inget intransportbidrag för transporter till stödområdet. För det tredje får även transporter med sjöfart transportbidrag enligt en särskild tariff, som framgår av tabell 2.15.

Tabell 2.15 *Finlands transportbidrag för sjöfart 1997 i mark och kronor.*

Zon	Fmk/ton	SEK/ton
1	12,20	19
2	6,20	8

Anm: zon 1: hamnar inom och norr om Kalajoki kommun.

zon 2: hamnar mellan Sastmola kommun och Kalajoki kommun.

Källa: Lag 613/96

Den finländska modellen för sjöfartsstöd avviker i två avseenden från landtransportbidraget. Dels är sjöfartsstödet tariff okänslig för transportsträckans längd, dels utgår bidraget med ett antal mark per ton, till skillnad mot en procentsats vid transporter på land. Sjötransportbidraget har en zonindelning men saknar avståndskänslighet, medan landtransportbidraget saknar zonindelning men är avståndskänsligt till sin konstruktion. Detta har två förklaringar. För det första är sjöfarts-transporter mindre avståndskänsliga än transporter på land. När godset väl är lastat på fartyget stiger den totala fraktkostnaden relativt lite för varje fraktad kilometer. Lastning och lossning innebär dock relativt stora kostnader i detta sammanhang. En fast bidragssumma per ton är därför en rimlig stödkonstruktion med tanke på sjöfartens egenskaper. För det andra kan zonindelningen motiveras av isgränsen, som fördyrar sjöfart eftersom isklassade fartyg krävs norr om denna gräns vid vintertrafik. Zongränsen i Kalajoki kommun motsvarar Robertsfors på

den svenska sidan, medan stödområdets nedre gräns i Sastmola kommun motsvarar Hudiksvall.

2.7 Sammanfattning

Motivet för transportbidraget är mycket allmänt formulerat. Sedan transportbidraget infördes 1971 har det motiverats utifrån två skilda utgångspunkter. För det första skulle bidraget "göra Sverige rundare" när det gäller företagens transportkostnader. För det andra skulle bidraget stimulera till industriell utveckling i stödområdet genom ett krav på förädling av varorna innan de kunde komma i fråga för transportbidrag. Ofta har bidragets förmåga att utjämna företagens transportkostnader framhållits, trots att detta endast har indirekta effekter på den önskvärda regionala utvecklingen. Den kostnadsutjämnande effekten har också legat till grund för bidragets praktiska konstruktion. Ett tredje motiv som inte uttryckts explicit är stödet till vissa sågverk.

Mångfalden av motiv har försvårat möjligheterna att ge transportbidraget en konsistent konstruktion. Till exempel bör ett stöd som syftar till att "göra Sverige rundare" utgå för alla transporter oavsett varans art eller valet av transportmedel. Ett stöd som däremot syftar till att utveckla näringslivet bör å andra sidan riktas till branscher och företag som kan väntas åstadkomma en sådan utveckling. Även fördelningspolitiska argument har kommit att användas för att motivera bidraget.

Under 80-talet har samtliga regionalpolitiska stödområden förändrats genom att vissa kustkommuner i Norrland inte längre ingår i stödområdet. Transportbidraget har dock med mindre ändringar kvar både det ursprungliga bidragsområdet och de grundläggande principerna för stödets konstruktion.

Dessutom har den administrativa hanteringen såväl som besluten över de regionalpolitiska stöden i huvudsak decentraliserats under 1980-talet till länsstyrelserna. Transportbidraget har dock behållit sin prägel som ett centraliserat stöd med en ansvarig myndighet på riksnivå för hela stödområdet.

I vår omedelbara geografiska närhet har även Finland och Norge transportbidrag sedan 1970-talet. Det finska transportbidraget har en liknande konstruktion som det svenska, med undantag för att frakter med sjöfart är bidragsberättigade. Det norska bidraget skiljer sig på flera sätt från det svenska, framför allt genom att det är decentraliserat och samordnat med andra regionalpolitiska åtgärder. Avslutningvis kan tre övergripande problemområden i det svenska bidraget identifieras.

Dessa är:

- att bidraget inte är neutralt med avseende på transporter med flyg och med stor sannolikhet även med sjöfart.
- att gränsen mellan förädlade och andra varor är oklar. Undantaget för sågade trävaror i vissa kommuner är svårt att motivera i relation till övriga regler för bidraget.
- att bidragets målsättning är vagt formulerad samtidigt som analysen av i vilken utsträckning bidraget ger incitament till förädling och regional tillväxt är outvecklad. I det sammanhanget är bidragets verkan i relation till andra regionalpolitiska och trafikpolitiska medel inte heller analyserad.

3 Aktuella synpunkter på transportbidraget

3.1 EU

Transportbidraget är för närvarande – på en principiell nivå – ett av EU-kommissionen godkänt regionalpolitiskt stöd. Transportbidraget vilar dock på ett undantag från EU:s generella statsstödsregler. Detta undantag gäller till den 31 december 2006, då bidraget återigen skall utvärderas och bedömas utifrån de allmänna statsstödsreglerna. Kommissionen har även haft en del synpunkter när det gäller bidragets konstruktion. Följande principer måste enligt kommissionen (Statligt stöd NN 82/96 – Sverige) uppfyllas för att bidraget inte skall bryta mot de allmänna statsstödsreglerna:

1. Transportbidraget får inte gagna utvinningen av gruvprodukter eller produktion och distribution av energi, för vilka det inte finns någon alternativ placeringsort. Bidraget skall kompensera för tilläggskostnader och inte ge en orättmätig fördel för de företag för vilka stödregionen utgör den naturliga lokaliseringssorten.
2. Transportbidrag får bara ges till områden i glesbygd, det vill säga områden med mindre än 12,5 personer per km². Särskilda EU-regler skall gälla för vissa järn- och stålprodukter som inte omfattas av Parisfördraget, samt för bilar, syntetfibrer och skeppsbyggnad.
3. Transportbidraget får inte överkompensera för långa avstånd. Bidraget får heller inte i kombination med sänkta sociala avgifter överkompensera stödområdet. Kommissionen konstaterar att en jämförelse mellan företag i och utanför stödområdet visar att bidragets stödprocent inte överstiger företagens merkostnader för transporter i stödområdet med nuvarande bidragskonstruktion. Effekter tillsammans med övriga företagsstöd är ännu inte analyserade.

EU är i princip mot företagsstöd som snedvrider konkurrensen, särskilt om det är driftbidrag. Eftersom EU betonar bidragets förmåga att utjämna transportkostnader ser man det som ett problem att det endast omfattar ett fåtal branscher i bidragsområdet.

Under de kommande tio åren finns dock möjligheter att förändra bidraget utan att det krävs någon ny prövning av EU-kommissionen, förutsatt att dessa förändringar inte strider mot de ovan uppräknade punkterna.

3.2 Behandling i riksdagen under senare år

Transportbidraget har som framgått tidigare behandlats i riksdagen vid ett flertal tillfällen under 90-talet. Det har framför allt handlat om motioner som krävt förändringar – oftast utvidgningar – i bidragets konstruktion och om propositioner med förslag om mer genomgripande förändringar av bidraget. Här redovisas hur dessa motioner och propositioner behandlats i trafik- och arbetsmarknadsutskottet samt i riksdagen.

I trafikutskottets betänkande 1990/1991: TU21 behandlades den proposition från kommunikationsdepartementet där en regionalisering av transportbidraget och en koncentration mot de inre delarna av stödområdet föreslogs. Förslaget skulle innebära en systemförändring med bland annat följande inslag:

1. Bidraget avskaffas för transporter under 40 mil.
2. Bidraget avskaffas för de flesta kommuner i Värmlands, Kopparbergs och Gävleborgs län.
3. I Västernorrlands län avskaffas bidraget i Sundsvalls, Timrås och Härnösands kommuner men höjs i Ånge kommun.
4. Bidraget i zon 4 (Västerbottens och Norrbottens kustområden) sänks från 35 till 20 procent.
5. De frigjorda resurserna, som bedömdes vara i storleksordningen 70 miljoner kronor, skulle utgöra ett nytt anslag till länsstyrelserna i Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands och Jämtlands län. Medlen skulle användas till ett regionalt utvecklingsbidrag för att uppnå en högre transportkvalitet för företag i de berörda områdena.

Förslaget mötte stort motstånd i en rad motioner. De vanligaste invändningarna mot systemförändringen var att transportbidraget ansågs vara ett verksamt regionalpolitiskt medel i sin nuvarande form och att det bidrog till att ”göra Sverige rundare”. Vidare menade man att bidragets förutsägbarhet och kalkylerbarhet var av stor betydelse för företagens

möjligheter att verka i stödområdet. Därför borde omfattande förändringar i bidraget undvikas. De flesta motionärer yrkade därför på att bidraget skulle kvarstå oförändrat, vilket också blev utskottets yrkande och senare riksdagens beslut.

I arbetsmarknadsutskottets betänkande 1994/95:AU13 behandlades en proposition från arbetsmarknadsdepartementet som föreslog en anpassning av stödområdet till EU:s gleshetsområde. Följden av detta skulle bli att ett antal kommuner i Kopparbergs och Värmlands län slopades från stödområdet. I propositionen föreslogs också att regeringen i fortsättningen skulle fatta beslut om bidragets omfattning och vilka branscher och varuslag som skall vara berättigade till transportbidrag. Utskottet tillstyrkte regeringens förslag. Riksdagen följde utskottets förslag.

I ett antal motioner under riksdagen 1994/95 kritiserades transportbidraget för att vara snedfördelat mellan företag inom stödområdet och dessutom verka konserverande på näringsstrukturen. Motionärerna menade att bidraget bör finnas kvar men möjligheterna att förändra bidraget så att det bättre kan stödja framväxten av nya branscher måste utredas ytterligare. Andra motionärer menade att förstärkningar borde göras av bidraget i vissa bidragszoner, medan ytterligare andra krävde att sjöfarten måste inkluderas i bidraget för att skapa neutralitet mellan transportmedlen.

3.3 Företagen

Transportbidraget är ett mycket uppskattat regionalpolitiskt stöd bland företag i stödområdet. Faktorer som gör bidraget populärt är dess kontinuitet och kalkylerbarhet samt den enkla och relativt snabba administrativa hanteringen. Företagarna uppfattar också bidraget som rättvist. Eftersom det kompenserar för de långa avstånden kan företag i bidragsområdet konkurrera på likvärdiga villkor med företag i landets södra delar. Bidragets legitimitet är därför mycket stark bland företagarna, även bland de som anser att andra regionalpolitiska bidrag bör avskaffas. En bidragande orsak till legitimiteten är också att bidraget ges till företag som redan bevisat att de kan producera varor för en marknad. Till skillnad från de flesta andra regionalpolitiska bidrag går transportbidraget till en redan etablerad verksamhet. Bidraget påverkar därför inte direkt företagens beteende, vilket anses positivt.

Framför allt sjötransporterna och bidraget till bulksågverken har diskuterats i samband med en eventuell utvidgning av transportbidraget. I detta sammanhang har SÅGAB, som organiserar köpsågverk i Västerbotten, Norrbotten och Örnsköldsvik, betonat vikten av

regionalpolitiska hänsyn i bidragskonstruktionen, eftersom förhållandena är så olika vid kusten jämfört med i inlandet när det gäller utbud av transporttjänster, infrastruktur mm.

Representanter för skogsindustrins så kallade bulksågverk anser att den "svartlistning" som gäller för dessa sågverk i NUTEK:s förordning och som utesluter dessa från transportbidrag är orimlig och måste upphöra. Den nuvarande gränsen för bulksågning, som varierar mellan 60 000 och 80 000 kubikmeter per år, tillämpas inkonsekvent mellan köpsågverken och skogsindustrins sågar, och bidrar till att låsa träindustrin i en föråldrad struktur genom att motverka nyinvensteringar och exploatering av stordriftsfördelar.

Boliden mineral AB menar att ifall bulksågverken får bidrag för sågade trävaror borde Boliden få bidrag för till exempel koppar, eftersom det är svårt att hävda skillnader i förädlingsgrad mellan de båda verksamheterna.

Företag som handlar med så kallat CECA-gods (vissa järn- och stålvaror) har sedan 1973 ett undantag från transportbidragsreglerna som innebär att de får bidrag för transporter med egna fordon. Detta undantag kommer att upphöra den 30 juni 1997. Järn- och stålgrossisterna hävdar dock att CECA-godset har sådan karaktär att det krävs specialfordon för frakten och att dessa tjänster inte kan upphandlas på vanligt sätt. Därför anser man att undantaget bör bli permanent.

Livsmedelsbranschen är i dag undantagen från intransportbidrag. Ett antal bagerier har invänt mot detta med motiveringen att mjöl, socker, jäst etc inte finns tillgängligt inom stödområdet, utan måste transporteras från södra Sverige. Bagerierna anser därför att hela livsmedelsbranschen borde få intransportbidrag för insatsvaror som inte redan produceras i stödområdet.

Motsvarande resonemang framförs av träindustrin, som även den är undantagen från intransportbidrag. Det är framför allt snickerier som argumenterar för att branschen skall få intransportbidrag för insatsvaror som inte redan finns i stödområdet, till exempel ädelträ. Nuvarande regler om intransportbidrag uppfattas som ett hinder för branschens utveckling mot mer förädlade produkter och mer kundanpassad produktion.

Flera företag anser att vissa administrativa regler bör mjukas upp. Framför allt är ansöknings tiden för kort, endast två månader. Denna bör förlängas, framför allt för det första kalenderhalvåret, då den infaller under sommarledigheten.

Representanter för Företagarnas riksorganisation menar att alla former av driftstöd till företag är tveksamma ur effektivitetssynpunkt och borde avskaffas och ersättas med sänkt företagsbeskattning. Västerbottens handelskammare anser att ett utvidgat transportbidrag till

sjöfart och flyg inte får innebära mindre bidrag för transporter på land. I flera fall finns inga alternativ till landtransporter för företag i till exempel Västerbottens inland och dessa skulle drabbas hårt av ett minskat bidrag för landtransporter utan att ha möjlighet att välja andra transportmedel. Ett sjötransportbidrag bör också differentieras med avseende på förädlingskravet, eftersom sjötransporter ofta transporterar relativt lågförädlad gods. Sjötransporter bör därför subventioneras i mindre utsträckning än transporter på land. När det gäller förädlingskravet betonar handelskammaren vikten av att detta skärps för att stimulera till ökad förädling inom regionen. Sågade trävaror anses vara en alltför låg gräns för förädling. Handelskammaren är i övrigt positiv till ett persontransportbidrag, men betonar att de små kommunala flygplatsernas överlevnad är viktigare ur inlandsföretagens synpunkt. Det är också viktigt att se transportbidraget i ett större regionalpolitiskt perspektiv tillsammans med andra företagsstöd och regionalpolitiska åtgärder. I dag saknas en helhetssyn på den regionala utvecklingen.

Norrland Center AB hävdar att ett persontransportbidrag kan vara nog så verksamt för att stimulera företagets utveckling i bidragsområdet. Detta skulle inte minst gälla ny företagsamhet som har svagare koppling till regionens råvarutillgångar, men även basnäringarna kunde dra nytta av ett persontransportbidrag för att möta nya marknader och nå ökad vidareförädling.

3.4 Landtransportnäringen

Representanter för åkerinäringen i bidragsområdet har åsikten att transportbidraget bör vara neutralt mellan transportslagen på så vis att transportslagens egenskaper (pris, snabbhet, säkerhet etc) bör styra valet av transportmedel. Detta innebär att transportbidraget inte skall neutralisera de prisskillnader som finns mellan transportslagen före bidraget. Transportslagen skall istället ses som komplement till varandra som verkar inom olika delar av transportmarknaden. Den kraftiga övervikten i statistiken för lastbilstransporter beror idag till viss del på att kombitransporter räknas som lastbilstransporter, trots att större delen av transportsträckan sker på järnväg. Statistiken är därför missvisande eftersom den överskattar lastbilarnas andel av transporterna.

3.5 Sjöfartsnäringen

Representanter från sjöfartsnäringen anser att sjöfarten diskrimineras av de nuvarande bidragsreglerna och att sjöfart borde integreras i transportbidraget. De anser att ett sjötransportbidrag bör bygga på en fast summa per ton lastat gods, för att vara enkelt och obyråkratiskt. En rimlig nivå kunde vara 50 kr per kubikmeter eller 90 kr per ton. Sveriges redareförening anser dessutom att denna princip borde gälla för hela transportbidraget oavsett transportmedel. Det nuvarande hamntransportbidraget bör också vara kvar. Redareföreningen hävdar även synpunkten att ett sjötransportbidrag skulle kunna innebära en besparing för staten eftersom sjötransporter ofta är billigare än motsvarande transporter på land ifall dessa inte får transportbidrag. Dessutom hävdar man olika miljöargument för att ta med sjöfarten i transportbidraget.

3.6 NUTEK

NUTEK:s handläggare har en rad synpunkter på transportbidraget. En allmän åsikt är att transportbidragets regelverk präglas av en gammalmodig syn på transportsektorn. Ett exempel på detta är att bidraget är konstruerat för att lösa problem med långa geografiska avstånd, trots att det tidsmässiga avståndet till en marknad kan vara ett långt större hinder för företagens expansion i stödområdet. Ur detta perspektiv bör bidrag ges för både flygfrakt och expressgods.

När det gäller stödområdets utformning vill man diskutera möjligheten att minska antalet bidragszoner till två och ta bort kopplingen till avstånd och kravet på en avståndsberoende taxa för transporten. Den nuvarande viktgränsen på 100 kg bör även den tas bort. Detta för att förenkla och effektivisera bidragets konstruktion och styra bidragets inriktning mot mer förädlad produktion. Administrationen kan göras smidigare för både NUTEK och företagen genom att ansökningstiden förlängs från 2 till 3 månader efter varje kalenderhalvår.

Slutligen påpekar man från NUTEK:s sida att bidraget saknar sanktionsmöjligheter mot fusk och att det är svårt att kontrollera att till exempel varuslag är korrekt angivna på fraktsedlarna. En möjlighet att utesluta företag från transportbidrag ifall NUTEK upptäcker oegentligheter i företagens hantering kan vara en rimlig skärpning av reglerna.

4 Regionalpolitiska och andra motiv för bidrag till godstransporter

4.1 Inledning

Vilka är motiven för bidrag till transportkostnader för företag som väljer att lokalisera sin produktion till en viss region och sälja den i andra regioner? Som tidigare berörts saknas en genomarbetad argumentering kring transportbidraget som medel och dess förmåga att uppnå sitt mål. En möjlig tolkning av detta faktum är att kopplingen mellan medel och mål är mycket svag men att bidraget existerar av fördelningmässiga skäl eller motiveras av den politiska arenans vilja att visa handlingskraft.

I det följande kommer inledningsvis i avsnitt 4.2 argument om bidragets motiv och dess effekter som lyfts fram av tidigare utredningar att belysas. En indikation på bristen i motivargumentering är att några av dessa intar den ambivalenta hållningen att bidraget antingen bör avskaffas eller att det bör utvidgas för att eliminera olika brister i nuvarande regler. Det faktum att företagare vanligen framhåller bidragets förtjänster i förhållande till andra stödformer har i det sammanhanget ofta givit argument för att bevara bidraget. Utredningen ser två skäl att inleda en diskussion om transportbidraget och de regionalpolitiska ambitionerna som fokuserar på bidragets möjligheter att faktiskt stärka näringslivet i transportbidragsområdet.

Det första skälet är att regionalpolitiken är alltför angelägen för att fyllas av symbolhandlingar. Företagens positiva gensvar skall visserligen tas på allvar, men samtidigt måste de mekanismer som antas leda från transportbidraget till regional tillväxt identifieras och analyseras bättre. Det andra skälet är att transportbidraget förutom att utjämma transportmerkostnader även skall driva på en process mot förädling i regionen. Gränsdragningen mellan olika företag kräver även i detta fall en analys av om och i såfall hur transporter och transportbidrag är relaterade till regional förädling. Denna diskussion om transportbidragets motiv och effekter kan däremot givetvis inte

slutföras inom den ram som givits utredningen. Däremot kan utredningen indikera några riktningar i vilka den fortsatta diskussionen kan föras. Det är i det sammanhanget intressant att peka på det nya intresse som finns i den internationella litteraturen om regioners utvecklingsförutsättningar, regional tillväxt och transporternas roll i denna.

Det traditionella regionalpolitiska motivet för transportbidrag är att transportkostnaderna från regionen ses som ett problem. Bidrag till transportkostnaden är då ett möjligt politiskt redskap. Ett annat är att stimulera till en bättre fungerande transportmarknad. En tredje möjlighet är att investera i infrastruktur. Frågan om att ge bidrag till transporter i stället för att investera i infrastruktur har inte behandlats utförligt i litteraturen eller i de texter som legat till grund för transportbidraget, och förtjänar därför att belysas närmare. Detta görs i avsnitt 4.3.

Det finns samtidigt en rad analyser som pekar på de samhälls-ekonomiska effektivitetsproblem som transportbidrag och liknande medel ger upphov till i en ekonomi som i övrigt kännetecknas av fullständig konkurrens. För att bidraget skall ge välfärdsvinster krävs i detta fall att det minskar existerande ojämvikter, t.ex. på arbetsmarknaden, eller stimulerar till spridningseffekter i form av t.ex. kunskap i en region. I dessa fall är det dessutom inte heller självklart att transportbidrag är det bästa av flera möjliga medel.

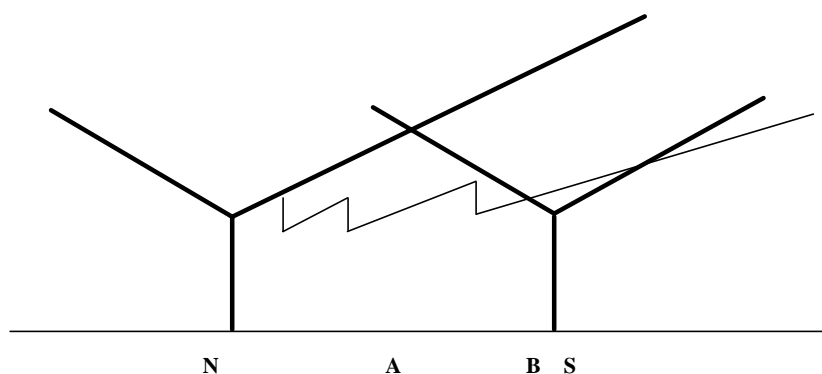
Frågan om regionalpolitik i ekonomier som inte kännetecknas av fullständig konkurrens är däremot inte lika väl studerad. Nyare teoretiska bidrag inom litteraturen för interregional och internationell handel vid fåtalskonkurrens och differentierade varor ger ytterligare teoretiska motiv för staten att agera till stöd för en viss industri i det egna landet. Dessa motiv och deras praktiska konsekvenser förtjänar att studeras. Handelsteorin kan eventuellt även motivera olika åtgärder i en regional fördelningspolitik där man vill öka välståndet i en region genom att omfördela vinsterna av den mellanregionala handeln till regionens fördel. Denna teoribildning behandlas i avsnitt 4.4.

Transportbidragsproblematiken är som framgått givetvis relaterad till den regionala näringspolitiken. Man vill få nya typer av företag i bidragsregionen, och transportbidraget ses som ett medel att stimulera framväxt av dessa företag. I vilken mån transportbidraget kan anses som verksamt för att uppnå detta belyses i avsnitt 4.5.

Ett grundläggande problem med transportbidraget, liksom med andra regionalpolitiska stöd är frågan om vem som vinner på bidraget – företaget som mottar bidraget, företagets kunder eller någon tredje part. En mycket enkel modell kan tjäna som grund för att problematisera denna frågeställning. I denna enkla modell illustreras transport-

bidragets effekter på företagens möjlighet att konkurrera med andra företag i figur 4.1. I figuren har lokaliseringen av två företag N och S markerats. Företag N ligger inom transportbidragområdet medan S ligger utanför. Priset och produktionskostnaden för en enhet av varan anges av den vertikala linjen. Företagen antas ha samma teknik och produktionsförutsättningar vilket innebär att priset vid fabriken, dvs. linjens höjd, är densamma för båda företagen. Transportkostnaden ökar varans pris med avståndet från respektive företag. Företagen får därmed monopol inom var sitt område därför att man alltid kan leverera billigare än konkurrenten. Som framgår av figuren är bägge producenter lika dyra för kunden i punkt A medan övriga kunder är hänvisade till en enda producent som alltid kan lägga sitt pris lägre än den andra producentens.

Figur 4.1. Marknadsområden och transportkostnader med och utan transportbidrag.



Transportbidraget sänker kostnaderna för transporter från företag N men inte för företag S, och den nya transportkostnaden inklusive bidrag för företag N blir den streckade linjen. Vem vinner på bidraget? Det beror på var kunden befinner sig och om det finns en konkurrent. När företaget säljer till kunder till vänster om A kan företaget själv tillgodogöra sig bidraget eftersom man kan hålla samma pris som tidigare och fortfarande vara billigare än konkurrenten. För att vinna kunder till höger om punkt A måste man sänka priset till konkurrentens pris. Detta är möjligt med bidrag fram till punkt B. Mellan A och B delar man vinsten från bidraget med kunden som erhåller ett lägre pris. Bidraget är därmed inte entydigt ett stöd till producenten utan även ett bidrag till kunder mellan A och B, som inte nödvändigtvis befinner sig i stödom-

rådet. Producenten får ökad försäljning och kan tillgodogöra sig vinster av eventuella stordriftsfördelar. Om dessa vinster används till priskonkurrens kan han penetrera konkurrentens omland ytterligare. Dessutom ser vi att han nu kan konkurrera om kunder till höger om S där hans pris understiger det pris S kräver inklusive transportkostnaden.

Flera olika specialfall kan diskuteras. Finns ingen konkurrent kan företaget tillgodogöra sig hela transportbidraget utan att ändra sin produktionsinriktning. Det vanliga är dock att det finns olika producenter av mer eller mindre likartade varor varför företagets möjlighet att tillgodogöra sig transportbidraget varierar med marknadssituationen. I dessa fall innebär transportbidraget alltid att kunden tillgodogör sig en del av bidraget. När kunden är lokaliserad utanför transportbidragsområdet innebär det att bidraget i praktiken är en subvention till kunder utanför området. Men dessutom erhåller givetvis företag N ökad produktion vilket kan ge sysselsättnings- och lärdomsvinster inom transportbidragsregionen.

Man kan även observera att för varor där transportkostnaderna är höga och prislinjernas lutning brant krävs ett stort bidrag för att påverka marknadsfördelningen. Om däremot företagen har liknande produktionsförutsättningar och transportkostnaderna är begränsade kan även en liten subvention ge stora konsekvenser för företagets konkurrenskraft. Omvänt kan man säga att i dessa fall innebär en transportkostnadsnackdel att företaget förlorar viktiga marginaler. För att överleva måste i detta fall företaget öka sin kundanpassning och utveckla en produkt som tål den sämre lokaliseringen.

Naturligtvis är modellen alltför enkel och schematisk för att kunna ligga till grund för en analys av transportbidragets konsekvenser. Icke desto mindre visar den att transportbidragets effekter och fördelningen av vinsterna av bidraget kan vara mer komplicerad än vad som ofta hävdas.

4.2 Tidigare utredningar

Transportbidraget har ända sedan det etablerades på 70-talet fått en relativt stor uppmärksamhet jämfört med andra regionalpolitiska satsningar och bidraget har utvärderats vid en rad tillfällen. I flera fall har också dessa utredningar resulterat i justeringar av bidragsbestämmelserna, dock utan att stödets principella utformning och inriktning har ändrats.

Det finns två principiellt skilda utgångspunkter för att utvärdera ett transportbidrag. Antingen tar man en utgångspunkt i skillnaderna i transportkostnader för olika företag i landet eller så försöker man

utvärdera transportbidragets betydelse för den regionala utvecklingen. I det senare fallet undersöker man bidragets betydelse för sysselsättningsutvecklingen, förnyelsen av näringsstrukturen etc. I de utredningar som gjorts de senaste tio åren finns exempel på båda dessa angreppssätt.

Kommunikationsdepartementets utredning från 1990 (SOU 1990:73) förespråkade en regionalisering av transportbidragets hantering, genom att länsstyrelserna skulle få uppdraget att sköta administrationen av bidraget. Transportbidraget skulle därmed integreras i de övriga regionalpolitiska stödformerna till företagen, som redan hade decentraliserats till länsstyrelserna. Utredarna menade också att den kostnadsuppdrivande automatiken i bidragskonstruktionen inte kunde brytas utan att stödreglerna ändrades väsentligt. Detta borde å andra sidan undvikas eftersom stödets förutsägbarhet och kalkylerbarhet då skulle minska vilket skulle kunna påverka företagens villighet att stanna kvar i regionen med sin verksamhet. Stödet borde dessutom, ansåg utredarna, i större utsträckning än tidigare gå till alternativa insatser. Till exempel borde logistikutbildningar och olika försök att förbättra utbudet och kvaliteten på de frakttjänster som erbjuds i stödområdet prioriteras. Förslag i denna riktning lades i budgetpropositionen 1991. Riksdagen gick dock emot huvuddelen av förändringarna. I samband med detta fördes dock ansvaret för transportbidraget från kommunikationsdepartementet till arbetsmarknadsdepartementet för att där på central nivå integreras med vissa andra former av regionalpolitiska insatser. Bidraget fick därmed en starkare knytning till regionalpolitiska målsättningar än tidigare.

I Närings- och teknikutvecklingsverkets (NUTEK) rapport Regionalpolitiskt företagsstöd (1993), hävdas att bidragets betydelse för företagen ökar ju längre norrut i stödområdet de befinner sig. I Värmlands, Gävleborgs och Kopparbergs län höjer stödet enligt beräkningarna avkastningen på det totala kapitalet med i genomsnitt 0,2 procentenheter. I Norrbottens och Västerbottens inland (zon 5) höjer stödet avkastningen med i genomsnitt 2,2 procentenheter och vissa speciellt gynnade branscher kan få sin avkastning höjd med upp till 4 procentenheter. Transportbidraget bedömdes främst stödja det befintliga näringslivet i stödområdet. Förmågan att stimulera nyetableringar bedömdes vara liten. Stödet hade störst betydelse för företag som producerade lågförädlade varor, till exempel jord- och stenvaruindustrin, plastvaruindustrin och trävaruindustrin. För verkstadsindustrin hade stödet mindre betydelse.

Totalt sett ansåg utredningen att bidraget haft större förutsättning att påverka små företags ekonomiska situation, eftersom deras storlek kunde ge dem en svag förhandlingsposition i förhållande till transport-

företagen. Utredarna pekade också på det tveksamma i att flygtransporter fortfarande diskriminerades av bidraget, med tanke på att tidsavståndet i många fall kan vara lika avgörande för ett företags lokalisering som det geografiska avståndet.

En återkommande kritik mot transportbidragets utformning har varit att det diskriminerar sjötransporter och därmed snedvrider konkurrensen på transportmarknaden. I direktiven till 1982 års regionalpolitiska utredning aktualiserades frågan om att vidga transportbidraget till att även omfatta sjötransporter. Det hade hävdats från sjöfartsnäringen, hamnar och angränsande län att transportbidraget verkade snedvridande på konkurrensen mellan transportslagen. I utredningens betänkande Regional utveckling (SOU 1984:74) ansåg utredarna att det inte fanns skäl att vidga stödet till att även omfatta sjöfart, framför allt eftersom sjöfarten redan var subventionerad genom isbrytning och andra former av bidrag. Däremot lade utredningen ett förslag att ett särskilt hamntransportstöd skulle utgå för landtransporter till hamnar i Norrland, Mälaren och Vänern, där den aktuella zonens högsta stödprocent skulle utgå oavsett landtransportens längd. Detta stöd skulle dock endast utgå för frakt av sågade trävaror, då utredarna ansåg det önskvärt att styra över dessa transporter till sjöfart av miljöskäl. Utredarna menade att detta också skulle bidra till att skapa likställighet mellan fartygs- och landtransporter för just den varugrupp där sjötransporterna kunde hävda sig.

I 1994 års sjöfartspolitiska utredning (SOU 1995:112) hävdade utredarna att nuvarande stödssystem stimulerar ökade väg- och järnvägstransporter i stället för att bidra till att den totalt sett mest kostnadseffektiva lösningen väljs. Ett exempel där de totala transportkostnaderna för en bidragsberättigad transport av trävaror från Umeå till Bayern hade beräknats, visade att det med nuvarande regler är väsentligt billigare att dra trävaror till en sydsvensk hamn för utskeppning jämfört med att välja den närmast belägna norrländska hamnen. Utredarna föreslog därför att transportbidraget antingen skulle slopas helt eller förändras så att konkurrensneutralitet kunde skapas mellan väg- och järnvägstrafik respektive sjöfart. Detta kunde lösas praktiskt genom ett schablonavdrag oberoende av transportsätt eller ersättning för landtransporter endast till närmast lämpliga hamn.

Företagsstödsutredningen (SOU 1996:69) ställde sig kritisk till transportbidraget och ansåg inte att det var ett effektivt medel för att främja en "lämplig lokalisering", enligt bidragets förordning. Utredningen betvivlade också att de beräkningar av företagets transportkostnader som gjordes på 1970-talet fortfarande är en relevant utgångspunkt för bidraget. Vidare ansåg utredningen att bidraget inte är styrande mot några övergripande målsättningar. Det är därför angeläget

att ett tydligt syfte läggs fast för bidraget, inte minst för att det skall kunna utvärderas i framtiden.

Utredningen fann att bidraget hade liten inverkan på företagens lokalisering i stödområdet – möjligen med undantag för fördelningen av produktionen inom koncerner. Bidraget påverkar företagens ekonomi men i allmänhet mindre än andra regionalpolitiska stöd, ifall sådana lämnas samtidigt.

Utredningen anser att negativa miljökonsekvenser följer med nuvarande transportbidrag, dels därför att det främjar transportarbete över huvudtaget genom att gynna en förläggning av produktionen långt från såväl leverantörer som avsättningsmarknaden, dels därför att det gynnar transporter på väg och missgynnar transporter på sjö.

Utredningen ansåg att transportbidraget, om det skall behållas, bör göras konkurrensneutralt mellan transportslagen. Bidraget borde också i större utsträckning inriktas på att stödja industriell utveckling. Utredningen ansåg därför att stödets syfte borde preciseras. Bidraget bör inriktas på att stödja utveckling och tillväxt genom att förädlingskravet skärps och bidraget vidgas till att omfatta flyg- och sjötransporter.

Sammantaget har de utredningar som gjorts under 90-talet visat att transportbidraget inte är ett oproblematiskt regionalpolitiskt stöd. Det finns ett klart behov att förändra bidragets konstruktion för att det skall kunna möta de nya krav som ställs på de regionalpolitiska insatserna. Samtidigt bör företagens önskemål tillgodoses när det gäller att finna en form för bidraget som ger stabilitet och kalkylerbarhet. Företagen har också generellt uttalat sig positivt om transportbidraget med motiveringen att det är rättvist i betydelsen regionalt utjämnande och byråkratiskt.

Kritiken mot stödet kan delas in i två kategorier. Dels en systemkritik som riktar sig mot transportsubventioner i allmänhet, dels en kritik mot olika delar av bidragets nuvarande konstruktion. Systemkritiken bygger på att transportsubventioner är svåra att motivera från ett samhällsekonomiskt perspektiv. Detta eftersom en transport representerar en faktisk resursåtgång. Höga transportkostnader bör därför betraktas som en given förutsättning för lokaliseringen av en industriell verksamhet. Att subventionera bort dessa relativt högre kostnader kan då leda till en samhällsekonomiskt mindre effektiv lokalisering av företagen. Bidraget skulle med detta perspektiv kunna få en konserverande effekt på näringsstrukturen i stödområdet.

Den kritik som rör bidragets konstruktion har framför allt handlat om diskriminering av vissa transportslag och vissa branscher. Sjöfarten och bulksågverken har i detta avseende fått visst stöd för sin kritik i de utredningar som gjorts under senare år. Denna kritik har som regel haft

sin grund i den spänning mellan trafikpolitik och regionalpolitik som funnits inbyggd i bidragets konstruktion ända sedan det etablerades.

4.3 Transportbidraget som trafikpolitiskt verktyg

Med tanke på att transportbidraget allmänt uppfattas syfta till att utjämna transportkostnader kan det tyckas märkligt att så lite gjorts för att undersöka hur transportkostnaderna faktiskt varierar mellan olika delar av landet. Svensk transportforskning uppvisar bitvis en påfallande brist på intresse för de delar av landet som ligger utanför storstadsregionerna.

Några enkla samband torde dock kunna påpekas. Dels är det naturligtvis så att transportkostnaderna till marknader i syd- och mellan-sverige blir högre ju längre norrut företaget befinner sig i utgångsläget. Nog så betydelsefull är emellertid infrastrukturen. Generellt är företag i inlandsdelarna av bidragsområdet hänvisade till betydligt sämre infrastruktur än företag vid kusten, vilket medför att företag som ligger lika långt norrut kan ha stora skillnader i transportkostnader för sina varor beroende på om de ligger i inlandet eller vid kusten. Till detta kommer att de mindre godsvolymer från regionen i allmänhet och från inlandet i synnerhet leder till att transportmarknaden är svagt utvecklad och ofta kännetecknas av ett fåtal aktörer för varje typ av transport. Tillsammans med en hög andel tomma returtransporter leder detta till att transportkostnaderna drivs upp ytterligare.

Att transportkostnaderna på detta sätt skiljer sig inte bara mellan nord och syd utan också mellan kust och inland har också legat till grund för transportstödzonernas indelning. Företag i Jämtlands län är således berättigade till ett högre transportbidrag än företag i Väster-norrland. Företag som transporterar varor från Västerbottens och Norrbottens inland får på samma sätt en högre bidragsprocent än företag vid kusten. Transportbidraget kompenserar med andra ord inte bara för merkostnader uppkomna på grund av stora avstånd utan också för merkostnader som beror på bristfällig infrastruktur eller en dåligt fungerande transportmarknad.

Det är inte självklart att bidrag bör användas för att kompensera för bristfällig infrastruktur. Kunskapen om hur företag i olika lokaliseringar och branscher värderar de olägenheter som infrastrukturproblem innebär i form av osäkra leveranstider, krav på lagerhållning m.m. är ofullständig. Att bristande infrastruktur leder till dyrare leveranser för företagen i en region är samtidigt bara en del av problemet. En annan

del av problemet är de leveranser som inte alls blir av därför att potentiella kunder i andra delar av landet väljer en lokal produkt som kan vara dyrare, men där man i gengäld vet att varan levereras i tid.

Lika viktigt torde i många sammanhang vara att en region går miste om investeringar därför att företag som är beroende av korta ledtider inte kan lokalisera sin produktion till en region med bristande infrastruktur. Det torde därför i allmänhet vara bättre att kompensera bristfällig infrastruktur genom förbättrad infrastruktur snarare än genom olika typer av transfereringar.

Samtidigt innebär infrastrukturinvesteringar också en samhälls-ekonomisk kostnad. Om en region är glest befolkad och ett lokalt företag har problem på grund av det dåliga lokala vägnätet kan väginvesteringar som främst är till gagn för just det företaget naturligtvis vara en lösning, men det är inte säkert att det är den samhälls-ekonomiskt bästa lösningen. Det kan vara samhälls-ekonomiskt bättre att staten i stället ger ett transportbidrag till företaget i fråga, om befolkningssituationen i regionen inte gör det troligt att nya företag kommer att etableras som kan utnyttja vägsatsningen.

I den mån transportbidraget bidrar till en positiv befolkningsutveckling i transportbidragsområdet kan det naturligtvis bli så att orter, som tidigare i första hand blivit mål för bidrag snarare än investeringar, blir aktuella för infrastrukturinvesteringar därför att befolkningsunderlaget ökat. Diskussionen om sänkta transportkostnader och minskade transportbidrag till Norrlandskusten i och med bygget av Höga Kusten-bron och Botniabanan kan ses i detta perspektiv.

De senare årens debatt om infrastrukturinvesteringarnas lokalisering- och regionala tillväxteffekter har samtidigt visat att en infrastrukturinvestering inte kan ses som ett tillräckligt villkor för att erhålla regional tillväxt. Starka skäl talar för att en region kan gynnas av en investering, men samtidigt öppnar infrastruktur för ökad konkurrens från företag utanför regionen varför nettoeffekten för den enskilda regionen inte är entydig.

Transportbidraget ger däremot möjlighet att asymmetriskt stödja in- och uttransporter. Men även här finns balansgången mellan att skydda en bransch för mycket och därmed hindra dess utveckling till en konkurrenskraftig utomregional aktör och att öppna för extern konkurrens som konkurrerar ut regionens företag i branschen.

Vad gäller merkostnader för transporter som grundas i en dåligt fungerande transportmarknad är bilden mer entydig. Oavsett infrastrukturförutsättningar ligger det i såväl samhällets som i transportköpande företags intresse att man från statens sida uppmuntrar framväxten av en dynamisk transportmarknad med många oberoende aktörer. Ett möjligt sätt att åstadkomma detta är att styra över före-

tagens transporter från transporter i egen regi till transporter med oberoende speditörer. För det enskilda företaget kan det givetvis finnas fördelar med egentransporter, men en övergång från egenregi-transporter till transporter med oberoende speditörer kan ge även andra företag ökade valmöjligheter. Oberoende speditörer kan ha större incitament att samordna transporter och minska antalet tomtransporter. Att transportbidraget inte kan bidra till en sådan utveckling annat än marginellt torde stå klart, men det är samtidigt uppenbart att förbudet mot bidrag till transporter i egen regi ger motiv för fler aktörer att agera på transportmarknaden. Hittills har i första hand bidragets kontrollaspekt beaktats då egenregiförbudet diskuterats, men den trafikpolitiska aspekten kan vara nog så viktig att analysera och betona.

4.4 Transportbidraget som ett handelspolitiskt redskap

Det trafikpolitiska perspektivet är kanske det mest uppenbara när transportbidraget skall analyseras. Det finns dock andra perspektiv som kan vara nog så intressanta. Under 1980- och 1990-talen har ökat intresse ägnats teoribildning om strategisk handelspolitik och näringspolitik, där man undersökt olika medel att via politiska åtgärder påverka handelns omfattning och inriktning och fördelningen av handelns vinster mellan olika regioner. Transportbidraget kan analyseras även ur detta perspektiv, som ett handelspolitiskt redskap för att förverkliga statens ambitioner vad gäller utveckling och fördelning av resurser mellan olika delar av landet. Inom handelsteori har intresset av naturliga skäl främst riktats mot handelspolitik länder emellan, men många av de frågor som analyseras inom handelsteori är av intresse även för svensk regionalpolitik. Om de regioner man undersöker består av nationer eller av delar av en nation är ur handelsteoretisk synpunkt inte alltid viktigt.

Ett skäl till att strategisk handelsteori och andra handelsteoretiska överväganden haft relativt lite genomslagskraft i praktisk politik är att teoriernas rekommendationer ofta förutsätter att staten har mycket utförlig information om situationen i den enskilda branschen, både i det egna landet och i andra länder. För att utforma lämpliga insatser behöver staten ingående kännedom dels om vilken teknik som används i de olika företagen, dels om hur företagen reagerar på förändringar i efterfrågan. Om staten inte har detaljerad information om sådana frågor ger handelsteori i allmänhet inga klara besked om vad som är den lämpligaste åtgärden. Ett motiv för handelspolitik i en fullständig konkurrens

ekonomi kan vara att någon form av obalans föreligger i ekonomin. Hög arbetslöshet i en region kan motivera att man använder handelspolitik för att uppnå fullt utnyttjande av arbetskraften. Ett annat motiv kan vara att man vill uppnå kunskapsspridning mellan företag via arbetskraften eller en lärdoms-effekt som tar tid att utveckla. I dessa fall kan bidrag till en bransch öka produktionen, minska arbetslösheten eller öka hastigheten och omfattningen på kunskapsuppbyggnaden. En viktig komplikation i sammanhanget är givetvis att det finns en rad möjliga politiska redskap, och att det inte alls är säkert att transportbidrag är det bästa av dessa.

Här kan vi även återkomma till diskussionen om bidragets incidens. Om branschen kännetecknas av en hög grad av konkurrens kan ett företagsstöd leda till att företaget sänker sina priser. Eventuellt neutraliseras därmed stödets direkta verkan för företagets ekonomi helt. De som framför allt vinner på stödet blir kunderna utanför regionen som får sina priser sänkta.

Påpekas bör att detta naturligtvis gäller i bägge riktningar. Ger man stöd till syd- och mellansvenska företags försäljning till transportbidragsområdet kan resultatet bli att köparna i regionen får lägre priser. Intransportbidraget, som stöder syd- och mellansvenska företags försäljning av råvaror för vidareförädling i transportbidragsområdet, är i så fall ett verkningsfullt redskap för att stödja företag i bidragsområdet. För branscher med hög grad av konkurrens kan det därför vara minst lika motiverat att ge intransportbidrag som att ge uttransportbidrag.

I detta sammanhang kan påpekas att en positiv effekt av transportbidraget faktiskt är just att det ökar konkurrensen i syd- och mellansverige och därigenom pressar priserna där och skärper företagets konkurrensförmåga. Att sänka priserna för syd- och mellansvenska konsumenter och företag har dock aldrig varit syftet med transportbidraget.

Om branschen kännetecknas av ofullständig konkurrens blir bilden mer komplicerad. Finns ett litet antal företag inom en bransch, eller om de olika företagen i branschen är så specialiserade att deras varor kan ses som delvis olika produkter, så kan man mycket väl tänka sig att transportbidraget är ett verkningsfullt medel att påverka fördelningen av handelsvinster till fördel för den region man ger transportbidraget till.

Transportbidraget kan exempelvis ses som en form av produktionsstöd. Under förutsättning att företagets kundkrets inte förändras kraftigt från år till år kommer en ökning av företagets produktion att leda till en ökad transportmängd och till ökat transportbidrag. Det finns med andra ord en klar koppling mellan producerad mängd och erhållet bidrag för det enskilda företaget. I en del fall kan produktionsstöd vara

mycket kraftfulla näringspolitiska verktyg. För företag som i första hand anpassar sig till förändringar i efterfrågan genom att öka eller minska produktionen (det vill säga företag där en stor del av produktionskostnaderna är rörliga kostnader) är produktionsstöd i allmänhet mycket verkningsfulla. Generellt sett utvidgar företagen sin produktion så länge den sist producerade enheten betingar ett pris som är högre än kostnaden för att producera den. Om ett produktionsstöd leder till att den sist producerade enheten blir billigare att producera blir det naturligtvis lönsamt att öka produktionen ytterligare. Konkurrenter som inte får motsvarande stöd tappar då marknadsandelar och tvingas minska sin produktion i motsvarande mån, och deras minskade utbud bidrar till att hålla priset uppe. Typiska exempel på kvantitetsanpassande företag där produktionsstöd kan ha stor positiv betydelse är verkstadsföretag.

I andra fall är produktionsstöd emellertid ett betydligt mer tveeggat redskap. Företag där en stor del av produktionskostnaderna är fasta kostnader, exempelvis sågverk och massaföretag, anpassar sig i allmänhet till förändrad efterfrågan genom att anpassa priserna. Produktionsstöd till ett sådant företag leder i första hand till att företaget sänker sina priser snarare än att man ökar sin produktion. Företagets sänkta priser pressar i sin tur konkurrenterna att sänka sina priser, och även om priskriget kan leda till att det bidragsmottagande företaget lyckas ta marknadsandelar från sina konkurrenter så blir det kunderna som vinner ekonomiskt på bidraget och inte det företag man gav bidraget till. Ett produktionsstöd får för dessa företag samma begränsade effekter som vid fullständig konkurrens.

Det förtjänar att påpekas att allmänt vedertagna handelsteoretiska resonemang ger vid handen att den bästa statliga åtgärden i detta fall faktiskt är en punktskatt, som fördyrar för konsumenterna men samtidigt driver upp priserna och gör att summan av företagens intäkter och statens intäkter blir högre än vad de annars skulle blivit. I princip skulle man alltså kunna öka välbefindandet i en region genom att införa punktskatter på vissa företag i regionen och använda skatteintäkterna till att finansiera produktionsstöd till andra företag i samma region.

De flesta företag befinner sig naturligtvis i ett mellanläge mellan dessa båda extremfall. Vi har då en situation där produktionsstöd antingen är en smula bra eller en smula dåliga. För att stödet skall fungera väl krävs att staten vet exakt var på skalan mellan total kvantitetsanpassning och total prisanpassning företaget befinner sig. I de flesta fall är detta i praktiken omöjligt. Om man vill ha enkla regler för vilka företag som bör ges stöd och vilka som inte bör ges stöd kan man i princip sätta ett relativt högt förädlingskrav (betydligt högre än dagens) och säga att företag som klarar förädlingskravet får stöd – detta

med utgångspunkt i att stora rörliga kostnader i allmänhet kännetecknar företag som producerar förädlade produkter, medan höga fasta kostnader vanligen återfinns inom den s.k. basindustrin. Detta blir dock en mycket grov skiljelinje, och med tanke på att de höga rörliga kostnaderna inom förädlingsindustrin ofta hänger samman med den högre sysselsättningsgraden skulle man lika gärna kunna utöka det stöd som ges via reducerade sociala avgifter. Andra skulle kanske hävda att personalkostnaderna i förädlingsindustrin är den verkligt fasta kostnaden. Enkla regler för produktionsstöd är svåra att utforma.

I och med att transportbidraget varit stabilt och förutsägbart under lång tid kan det emellertid också ses som ett kapacitetsstöd. I och med att bidraget garanterar ett företag tillgång till en större marknad än man annars hade haft kan det uppmuntra företagen att bygga upp en större produktionsapparat än vad som krävs för att leverera till den lokala marknaden. Inom handelsteorin är det en relativt vanlig uppfattning att problemen med kapacitets- och investeringsstöd av olika slag är mindre än problemen med direkta produktionsstöd. Kapacitets- och investeringsstöd ger möjlighet för kvantitetsanpassande företag att öka sin produktion till lägre kostnad än man annars skulle haft och verkar därför i samma riktning som produktionsstöd för denna typ av företag. Företag som är prisanpassare därför att det är dyrt att bygga ut produktionskapaciteten kommer inte att reagera nämnvärt på ett litet kapacitetsstöd eftersom utbyggd produktionskapacitet fortfarande kommer att kosta mer än de intäcker det ger. Kapacitetsstödet får med andra ord ingen verkan på denna typ av företag. Medan produktionsstöd antingen är bra eller dåliga är kapacitetsstöd antingen bra eller överksamma. Det är därför inte lika avgörande var man drar gränsen mellan de företag som får stöd och de som inte får stöd.

Man skulle med andra ord eventuellt kunna försvara transportbidraget ur ett handelspolitiskt perspektiv, där målet i så fall är att stärka ställningen för företag i transportbidragsområdet, dels gentemot företag i resten av landet men kanske framför allt gentemot företag i regioner med liknande produktionsförutsättningar, exempelvis norra Finland och norra Norge. Att både Sverige, Finland och Norge har transportbidrag är ur denna synvinkel helt logiskt.

Det bör dock understrykas att handelspolitiska överväganden av detta slag aldrig gjorts i samband med beslut om transportbidraget, i varje fall inte offentligt. Att stärka transportbidragsområdets ställning gentemot resten av norra Norden har aldrig varit ett uttalat mål med transportbidraget, och bidragets effekter i detta avseende har heller aldrig analyserats. Hur som helst kan transportbidraget knappast sägas vara ett idealiskt utformat kapacitetsstöd – att man inte ens kan säga entydigt huruvida bidraget fungerar som ett produktionsstöd eller som

ett kapacitetsstöd ger en klar fingervisning om vilket trubbigt instrument transportbidraget är i detta sammanhang. Eftersom det är ett stöd som baseras på transportkostnader blir den kapacitetsstödjande effekten dessutom mycket olika i olika branscher.

4.5 Transportbidragets betydelse för lokalisering av lättrorliga företag

Det mål som angetts för transportbidraget i förordningar och propositioner är att det skall "främja en samhällsekonomiskt och i övrigt lämplig lokalisering av näringslivet". Att man uppnår detta genom att subventionera transportkostnader är inte alldeles självklart, och frågan förtjänar att belysas närmare.

Den direkta samhällsekonomiska effekten av transportbidraget är entydig. Att transporter kostar pengar hänger samman med att de innebär en förbrukning av begränsade resurser. I en ekonomi utan externaliteter och marknadsojämvikter sänker transportbidraget den företagsökonomiska kostnaden för transporter men inte den samhällsekonomiska, och skapar därför en obalans mellan vad som är företagsekonomiskt och vad som är samhällsekonomiskt lönsamt. Den direkta effekten av transportbidraget blir därför att företag i bidragsområdet producerar mer transportberoende varor än vad som är samhällsekonomiskt lönsamt och att resurser huvudsakligen styrs till transportintensiva branscher som kommer att fortsätta att vara bidragsberoende även framgent.

Att stödja transportintensiva branscher kan motverka transportbidragets mål om att öka produktionen av förädlade varor. Höga transportkostnader från en region uppmuntrar ju lokal bearbetning till förädlade varor, om transportkostnaden är en mindre andel av priset för den förädlade varan än för råvaran. Att sänka transportkostnaden minskar incitamentet till lokal förädling och gör det enklare att förädla nära marknaden i stället. Lite tillspetsat kan man alltså mycket väl hävda att transportbidraget i sådana fall motverkar förädling snarare än att uppmuntra den. Kritik har också riktats mot transportbidraget av detta skäl. I en av delrapporterna till 1984 års regionalpolitiska utredning framfördes exempelvis uppfattningen att transportbidraget inte bör ses som ett stöd till regional produktion över huvud taget utan snarare som ett stöd till mellanregional handel.

Det kan dock finnas anledning att nyansera bilden en smula. Om transportkostnaderna är lägre för råvaran än för den färdiga produkten, exempelvis för att den färdiga produkten är skrymmande eller ömtålig, finns det starka motiv att förädla råvaran nära marknaden. Transportbidraget kan då bidra till att flytta förädlingsverksamheten närmare råvarukällan. Bidraget kan då motiveras om dessa företag har indirekta positiva effekter på regionen eller att det skapar en starkare marknad och leder till att en negativ kausalitet i region förbyts i en positiv utveckling. Med sänkta transportkostnader blir det lättare att t.ex. få stora koncerner att investera i regionen. Typiska exempel på detta är Volvo och Scania, som sagt tämligen entydigt att man aldrig gjort sina stora investeringar i Umeå och Luleå om inte transportbidraget hade påverkat investeringskalkylerna. Att locka transportberoende företag till regionen främjar inte i sig en samhällsekonomiskt lämplig lokalisering av näringslivet, men i den mån transportbidraget kan bidra till fler företag och fler arbetsplatser i området har detta möjligen positiva effekter även för mindre transportintensiva företag i och med att man får en bättre lokal avsättning för sina produkter, lättare att rekrytera kvalificerad arbetskraft etc. Om transportbidraget leder till att företag som inte är speciellt transportintensiva kan bygga upp en lönsam produktion i regionen så kan det långsiktiga samhällsekonomiska nettoresultatet av bidraget via olika spridningseffekter vara positivt.

Det bör nämnas i sammanhanget att transportbidraget är ett av de få regionalpolitiska stöd som ges till företag längs norrlandskusten. Som nämnts ovan kännetecknas norrlandskusten generellt av betydligt bättre infrastruktur än inlandet. Med tanke på den utveckling som pågår mot just-in-time-leveranser och minskad lagerhållning kan det vara viktigt att påpeka att de investeringar som transportbidraget lockat till norrlandskusten inte hade ägt rum om inte infrastrukturen hade möjliggjort korta leveranstider. Om norrlandskusten utestängts från transportbidrag hade dessa investeringar inte lagts i Norrlands inland; de hade lagts längre söderut. De effekter som dessa investeringar ger i form av bättre lokal marknad och bättre möjlighet att rekrytera personal har däremot betydelse även för företag i inlandet. Att kritisera transportbidraget för att en stor del av pengarna går till företag utanför det allmänna stödområdet är ur detta perspektiv missriktat. Det är just genom att påverka företagens lokaliseringsval mellan attraktiva lokaliseringssorter i bidragsområdet och attraktiva lokaliseringssorter på andra håll som transportbidraget får sin betydelse. Om enbart företag inom det allmänna stödområdet vore berättigade till transportbidrag så skulle bidragets effekt på företagslokaliseringar sannolikt vara betydligt mindre.

Om en av transportbidragets viktigaste positiva effekter är att främja företagslokaliseringar till norrlandskusten ligger det däremot nära till hands att fråga sig om det inte vore möjligt att ersätta transportbidraget med ett lokaliseringsbidrag som utvidgas till att omfatta även norrlandskusten och som inte leder till samhällsekonomiskt olönsamma transportmängder. En sådan frågeställning ligger dock utanför ramen för denna utredning.

Däremot kan det finnas skäl att fråga sig om det finns specifika typer av företagsetableringar man bör inrikta sig på. Det torde stå ganska klart att om fördelen med transportbidraget är att det uppmuntrar företagsetableringar som annars inte skulle kommit till stånd så bör bidraget inriktas på företag och branscher som är relativt lätttrörliga. Företag som av produktionstekniska skäl måste ligga nära råvarukällan är inte speciellt intressanta som mottagare av transportbidrag, eftersom transportbidraget ändå har begränsad betydelse för deras val av lokaliseringsort. Bidraget bör i stället inriktas på företag som kan välja lokaliseringsort ganska fritt och där transportbidraget kan ha stor betydelse för valet av lokalisering. Det innebär att i den mån transportbidragets betydelse för att uppmuntra företag att lokalisera sig till bidragsområdet är det intressanta så bör transportbidraget inriktas på företag med relativt hög förädling, eftersom dessa i allmänhet är mindre bundna till råvarukällan. Man bör med andra ord prioritera snickerier framför sågverk och verkstadsföretag framför stålverk.

Med tanke på att några av transportbidragets viktigaste positiva effekter är spridningseffekterna på andra företag än de som mottar stödet så borde man också överväga om möjligheten till sådana spridningseffekter skall vägas in när man bedömer vilka branscher som skall få stöd. Företag som kan väntas ha positiv inverkan på tillgången på kvalificerad arbetskraft eller som kan komma att utnyttja lokala underleverantörer bör i så fall prioriteras framför företag som inte väntas göra det. Att utarbeta detaljerade regler för bedömning av företags utbildningskrav och leverantörsnät är inte något som ingått i denna utrednings uppdrag eller varit möjligt inom den tid utredningen haft till förfogande, men denna aspekt bör definitivt finnas med vid framtida översyner av föreskrifterna för transportbidraget.

4.6 Sammanfattning

Transportbidraget har utretts flitigare än de flesta regionalpolitiska stödformer. Dessa utredningar har riktat kritik mot transportbidraget på två punkter. Dels har utformningen av bidraget kritiserats på grund av

dess ickeneutralitet mellan transportslagen och mellan olika företag i samma branscher. Dels har en mer allmän systemkritik riktats mot att ge transportsubventioner som ett regionalpolitiskt stöd. Utredningen ser framför allt tre motiv för att utforma ett regionalpolitiskt stöd på detta sätt; det trafikpolitiska, det fördelningspolitiska och det lokaliseringspolitiska motivet.

Transportbidraget kan ses som ett trafikpolitiskt redskap. Om en ort i glesbygden har ett företag som lider av dålig infrastruktur kan det vara samhällsekonomiskt bättre att kompensera företaget genom ett bidrag än att förbättra infrastrukturen genom omfattande investeringar. Bidrag kan inte ses som en ersättning för infrastruktur generellt, men i speciella fall kan avvägningar av detta slag vara motiverade.

Företag i transportbidragsområdet lider av en dåligt fungerande transportmarknad med ett litet antal aktörer och omfattande egenregi-transporter och tomdragningar, vilket torde höja transportkostnaderna avsevärt. Förbudet mot bidrag till transporter i egen regi är därmed välmotiverat inte bara ur kontrollsynvinkel utan även ur trafikpolitisk synvinkel.

Transportbidraget kan också ses som ett handelspolitiskt redskap, vars syfte är att påverka handeln och fördelningen av handelns vinster mellan olika regioner till bidragsområdets förmån och därmed främja det lokala näringslivets utveckling. I princip kan transportbidraget ses som ett produktions- eller kapacitetsstöd, vars syfte i så fall skulle vara att stärka bidragsområdet i konkurrensen med liknande företag i södra Sverige och företag i motsvarande regioner i Norge och Finland. Detta har dock aldrig varit ett uttalat mål med bidraget.

Den betydelse transportbidraget har när det gäller att "främja en samhällsekonomiskt och i övrigt lämplig lokalisering av näringslivet" ligger i stället främst i dess möjlighet att uppmuntra företag med lätt- rörlig produktion att etablera sig i bidragsområdet. Att transportbidraget till skillnad från de flesta andra regionalpolitiska stöd även ges till företag längs Norrlandskusten är betydelsefullt i sammanhanget, eftersom infrastrukturen i denna region gör det relativt lätt att locka företag dit och eftersom ökade företagsetableringar i denna region leder till en förbättrad lokal avsättningsmarknad och bättre möjligheter att rekrytera kvalificerad personal även för företag i andra delar av regionen. Företagens rörlighetsgrad och deras spridningseffekter på andra företag i området bör vägas in vid framtida översyner av föreskrifterna för transportbidraget. I det perspektivet måste givetvis bidragets förmåga att uppfylla sitt mål analyseras och ställas i relation till andra medels förmåga att uppfylla detta mål.

Överlag är det ett problem att kunskaperna om svensk transportmarknad och om transportbidragets och andra bidrags inverkan på

denna är så begränsade. Det går att föra principiella resonemang om teoretiska för- och nackdelar med transportbidraget, men de bristfälliga kunskaperna om transportmarknaden gör att det är svårt att utvärdera de praktiska effekterna av transportbidraget och jämföra dem med effekterna av andra bidrag. En satsning på forskning som integrerad transport- och regionalvetenskaplig forskning är nödvändig för att en seriös utvärdering av regionalpolitiska stöd skall bli möjlig.

5 Utredningens överväganden

5.1 Inledning

Utredningens huvudsakliga uppgift är att analysera om transportbidraget har en snedvridande effekt på konkurrensen mellan olika transportslag på godstransportmarknaden samt om så är fallet föreslå förändringar som skapar neutralitet mellan olika transportalternativ. Dessutom skall utredningen yttra sig över behovet av person- och datakommunikationsstöd. Under arbetets gång har utredningen uppmärksammat andra aspekter av bidraget som i större eller mindre grad är relaterade till frågan om konkurrensneutralitet. Speciellt har förhållandena inom bidragsområdets träindustri visat sig vara begränsande för möjligheten att reformera bidraget.

Som berörts ger det nuvarande kunskapsläget om godsflöden i Norrland inte underlag för mer detaljerade beräkningar av förslagets konsekvenser på transportmarknaden. Detta innebär att frågan om vilka åtgärder som krävs för att erhålla ett konkurrensneutralt bidrag inte kan besvaras entydigt. Däremot kommer de åtgärder utredningen föreslår att leda till minskad snedvridning och förbättrad samhällsekonomisk effektivitet på den norrländska godstransportmarknaden. Inom ramen för de av utredningen föreslagna bidragsformerna kan eventuellt senare utvärderingar visa vilka ytterligare justeringar som krävs för att trimma bidraget mot förbättrad konkurrensneutralitet.

Det har i olika sammanhang framförts att transportbidraget borde ta hänsyn till de olika trafikslagens miljökonsekvenser. Utredningen delar inte denna ståndpunkt. Utredningen anser att det har varit Kommunikationskommitténs uppgift att via trafikpolitiken uppnå en prissättning som ur miljösynpunkt är samhällsekonomiskt effektiv. Därutöver erbjuder transportbidraget ett regionalpolitiskt motiverat medel till företag att lokalisera och förädla inom bidragsregionen. Transportbidraget skall därmed inte förstärka eller motverka trafikpolitikens miljöbaserade medelsarsenal utan enbart påverka företagets lokaliserings- och förädlingsval, det skall med andra ord vara neutralt mellan olika transportslag eller kombinationer av dessa. Bidraget ger givetvis

incitament till ett större transportarbete än vad som skulle vara fallet utan bidrag. Om transportmarknadens priser speglar samhällets värdering av transporternas miljökonsekvenser är detta ur miljösynpunkt inget problem. Problem uppstår enbart om denna merproduktion av transporter inte leder till sådana samhällsekonomiska vinster i landet som helhet och tillväxteffekter i bidragsregionen i synnerhet att den ökade resursåtgången för transporter uppvägs av dessa vinster för samhället. Frågan om så är fallet och om transportbidraget är det bästa medlet att uppnå detta mål har däremot inte utredningen haft till uppgift att studera.

När det gäller frågan om bidraget enbart skall riktas till vissa företag inom en bransch måste detta kopplas till bidragets motiv. Kan det visas att motivets lokaliserings- och förädlings ambitioner bättre uppfylls av ett begränsat urval av företag (t.ex. baserat på storlek eller motsvarande) är det givetvis riktigt. Utredningen har däremot inte funnit att detta visats. Så länge det inte är gjort kan det inte vara bidragets uppgift att påverka marknadsstrukturen inom en bransch. Bidraget bör således vara neutralt mot olika företag med liknande produktion.

Även om bidraget är generellt till sin utformning har en övergripande budgetrestriktion lagts på bidragets omfattning. Som visats ovan har nivån i fasta priser legat någorlunda konstant sedan bidragets introduktion år 1971. Omfattningen på bidraget kan regleras genom att antingen ersättningen per transport påverkas eller att antalet bidragsberättigade transporter begränsas. Merkostnaden för olika sorters transporter från transportzonerna till någon eller några tänkta punkter utanför zonerna bör kunna beräknas för olika transporter. Detta har däremot inte gjorts kontinuerligt. Sådant material bör ligga till grund för nivån på bidraget för olika zoner. Relationen mellan graden av kompensation för merkostnaderna och måluppfyllelsen på marginalen är viktig för att bidragsnivån skall kunna användas för att uppnå en budgetrestriktion. Ger full kompensation full effekt men halv kompensation ingen effekt är den möjligheten begränsad. Om däremot halv kompensation ger samma effekt som full kompensation sker en överkompensation av företagen.

Det är likaså svårt att entydigt bedöma vilka företag och branscher som skall få och vilka som inte bör erhålla bidrag. Ambitionen att åstadkomma förädling i regionen är givetvis utgångspunkten. Med en budgetrestriktion tillkommer därutöver ett behov av att dra gränsen bland de som bör få bidrag så att restriktionen uppfylls. Vilka företag ger den största positiva effekten på förädlingsgraden och utvecklingen i regionen? Återigen visar det sig att bristerna i motivering och grundläggande analys bakom transportbidraget öppnar för ett visst godtycke i gränsdragningen vid bidragets utformning. Givetvis är flera av de

frågeställningar vi här aktualiserat omöjliga att besvara i detalj. Däremot tror vi att en utförligare analys och argumentering kring transportbidraget och andra regionalpolitiska medels motiv och effekter kan ge grova regler för bidragens fördelning som är möjliga att erhålla bred uppslutning kring.

Utredningen har självt argumenterat för att verksamhetens lokaliseringens rörlighet kan vara ett centralt kriterium vid gränsdragningen mellan bidragmottagande och andra företag. Verksamhet som av transportkostnadsskäl tenderar att vara råvaruorienterade i sin lokalisering bör inte erhålla transportbidrag. Rörlig verksamhet som antingen kan lokaliseras nära marknaden eller i närheten av råvarorna eller en annan insatsfaktor (t.ex. billig och kvalificerad arbetskraft eller god tillgång på mark) eller vid ett logistiskt nav kan med ett bidrag fås att lokaliseras till transportbidragszonen. Därmed kan sådana företag bidra till att den lokala marknaden växer i omfattning och mångfald för att generera en positiv tillväxteffekt i regionen. Transportbidragets djupare liggande motivering är att det finns en sådan positiv effekt (en dynamisk externalitet) av den handel och det transportarbete som uppstår med hjälp av bidraget som marknadsprissättningens signaler inte själv kan förmedla till företagen.

Utredningen har däremot inte funnit studier som visar att en viss typ av företag i vissa lokaliseringar med säkerhet genererar sådana positiva spridningseffekter. En relativt stor samvariation mellan rörlighet och förädlingsgrad torde däremot finnas. Utredningens förslag är därför att bidraget generellt bör ha ambitionen att högt förädlade företag främst skall ges bidrag. Samtidigt vill utredningen uppmärksamma att brister finns i den samhällsekonomiska analysen bakom bidraget och dess effekt för lokaliseringen av företag, att den otydliga motivformuleringen försvårar utvärderingar av bidraget samt att det empiriska material som i dag föreligger om transportmarknaden, företagens transportmedelsval och mängden transporterade flöden i relation till transportbidragsområdet är undermåligt.

5.2 Neutralitet mellan olika transportslag

Med den nuvarande utformningen av bidraget är det endast förbehållet landtransporter. För att stimulera till sjötransporter ges ett särskilt hamntransportstöd för transporter till ett antal svenska hamnar. Utredningen delar givetvis uppfattningen att det är angeläget att transportbidraget är konkurrensneutralt mellan transportslagen. Givet att prissättningen på transportmarknaden ger en transportkostnad för olika alternativ som inbegriper samtliga negativa och positiva konsekvenser (externaliteter) förutom de som är förknippade med transportbidragets motiv förutsätts företaget fatta samhällsekonomiskt rationella beslut om transportvalet till en destination.

Är det nuvarande stödet neutralt? Om vi med neutralitet menar att bidraget inte skall påverka företagets val av transportmedel i förhållande till en situation utan bidrag utan enbart skall sänka den samlade kostnaden för transporten kan vi först konstatera att information saknas för att med bestämdhet göra en sådan bedömning. För det andra varierar transportmedlen i betydande grad när det gäller utbudet av olika egenskaper, s.k. attribut. Transportslagen uppvisar skillnader i flexibilitet, avståndskänslighet, kostnad för olika stora sändningar, service, frekvens etc. Till betydande del bestäms det tekniskt möjliga utbudet av dessa attribut av transportslagets utformning och nätverkets täthet.

Dessutom bestäms det faktiska utbudet av transportslag av transportunderlaget i olika regioner och längs olika länkar. I transportintensivare regioner erbjuds möjligheter att upprätthålla högre frekvenser och att exploatera stordrifts- och flerproduktfördelar i samtliga transportslag och kombinationer av dessa. I transportglesare delar av nätverket kan det därför vara rationellt för olika transportslag att specialisera sig mot olika varukategorier och fullständigt lämna andra. Stordriftsfördelar kan därmed innebära att ett transportslag i betydande grad konkurrerar ut ett annat med ett näraliggande utbud av attribut. Vilket av transportslagen som blir det dominerande kan vara slumpmässiga eller indirekta resultat av andra politik- eller marknadsutfall.

Ur företagets och samhällets synpunkt kan således en koncentration till ett transportslag sänka de samlade transportkostnaderna och därmed behovet av transportsbidrag. Hypotetiskt skulle stödet till svensk järnväg för att av miljö-, olycksfall och slitageskäl styra över trafik från vägarna ge järnvägen möjlighet att via stordriftsfördelar erhålla en konkurrensfördel mot det mer näraliggande substitutet kustsjöfart. Som en konsekvens utvecklas då ingen kustsjöfart längs norrlandskusten.

Därmed är det inte säkert att en jämnare fördelning av transportarbetet på både järnväg och sjöfart skulle innebära att systemkostnaden för transporter skulle sjunka. Snarare kan detta via minskade stordriftsfördelar leda till ökade kostnader.

Begränsad konkurrens, oförmåga till förnyelse, brist på risktagare och institutionella trögheter på själva transportmarknaden kan å andra sidan i sig skapa utbudsluckor i transportsystemet. Just stordriftsfördelar kan begränsa konkurrensen och skapa inlåsnings effekter som försvårar omställning till nya behov. De kortsiktiga vinsterna för företag och samhälle betalas i dessa fall med långsiktiga kostnader i form av minskad dynamik. Det faktum att flöden idag inte är jämnt fördelade mellan transportslagen är därmed sammanfattningsvis inte ett tillräckligt villkor för att slutsatsen att transportbidraget i sin konstruktion är icke-neutralt. Eftersom transportbidraget stimulerar till ökade transporter och ökat transportarbete är det inte heller säkert att fördelningen av transportarbetet mellan olika transportslag blir densamma med som utan transportbidrag även om bidraget i sig i någon mening är neutralt. Stordriftsfördelar i företagets godshantering och på transportmarknaden kan leda till att transportsätt som är bättre på att hantera mindre mängder gynnas av en lägre nivå på handeln och transportarbetet.

Olika utformningar av transportbidraget i termer av fasta och procentuella bidrag passar olika transportslag på olika sätt. Det procentuella stödet ger incitament att välja billigaste alternativ men ger även ersättning till företag som väljer dyra alternativ när kunden så kräver. Utredningen har inte fått uppfattningen att det nuvarande systemet med procentuellt bidrag skulle påverka valet mellan järnväg och lastbil. Däremot är inte med säkerhet hamntransportbidraget tillräckligt för att erhålla neutralitet mellan sjötransporter och landtransporter. Om avsaknaden av bidrag till fraktflyg hittills har hämmat fraktflygets utveckling är svårare att bedöma. Däremot representerar det en uppenbar icke-neutralitet i bidragets utformning.

Tre former av icke-neutralitet kan således identifieras i nuvarande bidrag. För det första missgynnas de delar av fraktflyget som tillämpar en avståndskänslig tariff. Fraktflyg är däremot en marknad i tillväxt och en transportmöjlighet som ger lokalisering möjligheter för högförädlade företag inom transportstodområdet. Utredningen anser det därför viktigt att följa utveckling nära och att insatser för fraktflyget skärps inom regionalpolitiken. Överhuvudtaget finns inga motiv att inom bidragets ram diskvalificera snabba expressorienterade transporter. Sådant motverkar ambitionen med bidraget.

För det andra innebär nivån på hamntransportbidraget och undantaget för bidrag till sjöfart att sjötransporter missgynnas. För det tredje missgynnar hamntransportbidraget transporter via norska hamnar till

förmån för svenska hamnar. Konsekvensen av rådande icke-neutraliteter är att företagen drabbas av högre transportkostnader än i ett neutralt system. Det leder dels till direkta samhällsekonomiska allokeringsoförluster men även att transportbidragets kostnader överstiger de i ett neutralt system. Till en del motverkas detta idag av vinster till följd av stordriftsfördelar i järnvägsnätet.

Det är därmed troligt att transportbidraget givit starka incitament att dra gods på land istället för till sjöss. Detta gällde speciellt fram tills hamntransportbidraget infördes. Den relativa stabiliteten i stödet sedan 1971 har under åren förstärkt detta. Systemet har däremot inte varit så skevt att allt bidragsgrundat gods transporterats på land. Sjöfart från hamnar i bidragsregionen har haft en transportuppgift framförallt för träindustrins varor. Speciellt vid leveranser direkt på hamnar som Rotterdam, Antwerpen eller till Storbritannien har fördelar funnits. Det finns däremot en möjlighet att även företag lokaliserade nära norrländska hamnar tack vare bidraget kan ha funnit det gynnsamt att dra gods på land mot hamnar i södra Sverige. Den sänkning av landtransportbidraget med fem procentenheter som genomfördes vid årsskiftet har givetvis förbättrat konkurrenskraften för sjöfarten.

Men även faktorer kopplade till transportmedlens egenskaper påverkar valet av transportmedel. Dessa faktorer begränsar omfattningen på de substitutionsmöjligheter som finns och den överflyttning som är möjlig. Stordriftsfördelarna i framförallt järnväg- och sjöfart gör samtidigt att det inte med säkerhet går att upprätthålla mångfald i båda dessa transportslag samtidigt. Inte heller finns underlag för mångfald i destinationer och båttyper i samtliga hamnar. En betydande specialisering sker redan idag mellan hamnar varför det även i ett konkurrensneutralt bidragssystem kommer att finnas godsflöden som inte väljer närmaste hamn eller det kostnadsmässigt billigaste transportalternativet.

I det sammanhanget är det viktigt att peka på den asymmetri som råder mellan mängden uttransporterade och intransporterade varor till olika nav i det norrländska godstransportnätverket. Sådana asymmetrier leder till kostnader för tomma transporter som belastar företag lokaliserade vid sidan om de länkar och nav som har symmetriska flöden. Man kan säga att goda förutsättningar för uttransporter erhålls i lokaliseringar där intransporterna är omfattande.

Utredningen konstaterar sammanfattningsvis att det finns motiv för att förstärka bidraget till transporter med sjöfart. För att reducera antalet förändringar i systemet bör hamntransportbidraget vara kvar i sin nuvarande utformning. Det bidraget bör enbart utgå för landtransporten till hamn så som det ursprungligen var avsett. Dessutom bör ett sjötransportbidrag införas till hamnar längs norrlandskusten enligt tabell 5.1.

Tabell 5.1 Förslag till sjötransportbidrag till hamnar inom transportbidragszonerna.

Hamnar	Sjötransportbidrag kronor/ton
Norr om Umeå kommun	40
Från och med Umeå kommun ner till och med Kramfors kommun	30
Söder om Kramfors kommun	20

I och med förslaget avskaffas den "tio-krona" som nu i vissa fall utbetalas inom ramen för hamntransportbidraget för hanteringen av gods i hamn. Utredningen har fastnat för de föreslagna nivåerna efter att ha hört olika parter på transportmarknaden samt tagit hänsyn till att hamntransportbidraget är kvar. Stödets storlek bör på grund av stor driftsfördelarna i sjöfarten och konkurrensytan mot järnvägen regelbundet ses över och anpassas i takt med att kunskapen om faktiska transportkostnader i olika transportslag ökar. Eftersom antalet företag och andra aktörer som utnyttjar sjötransporter inledningsvis är begränsat kan information om anpassningar i bidraget relativt enkelt förmedlas till marknaden.

De föreslagna gränserna motiveras med avståndsfaktorn samt vid den norra gränsen särskilt med de ökade kostnader som uppstår vid isgränsen i norra Kvarken. En motsvarande gränsdragning återfinns även i det finska sjötransportbidraget.

Budgetmässigt innebär bidraget en kostnadsökning för leveranser som redan idag går med sjöfart. Det gäller flöden som nu erhåller hamntransportstöd samt flöden av bidragsberättigade varor som transporteras mer eller mindre direkt från hamn och där hamntransportbidrag inte är aktuellt. En reduktion av bidragskostnaderna kan däremot erhållas för flöden som idag erhåller bidrag men som överförs från land till sjöss.

Utredningen anser även att hamntransportbidraget bör utvidgas till att omfatta transporter mot hamnar i Nordnorge. Lämpligen gäller det hamnar från Trondheim och norrut. Stödet utgår i detta fall enbart för den svenska delen av transportsträckan.

I övrigt gäller i likhet med förhållanden för landtransporter att egentransporter till sjöss utesluts från stöd. Utredningen har funnit två motiv för att NUTEK skall ställa ytterst höga krav på ekonomiskt oberoende mellan transportköparen och transportören. För det första

kräver kontrollerbarheten i systemet och förebyggandet av fusk att oberoende upprätthålls. För det andra finns från samhällets sida incitament att öka flexibiliteten och stimulera till kostnadsreduktion inom den del av transportsektorn som arbetar mot norra Sverige. Ett sätt att åstadkomma detta är att stimulera till konkurrens mellan fler aktörer som agerar på transportmarknaden. Bidrag bör därmed inte utgå till företag som samtidigt har intressen i hamnverksamhet, stuveriverksamhet och rederier.

För att åstadkomma neutralitet mellan flyg- och ytbaserade transporter bör ett bidrag till flygfrakt införas. Detta utformas lämpligen på ett sätt som liknar bidraget till sjöfart. Utredningen föreslår att ett flygplatstransportbidrag motsvarande hamntransportbidraget införas. Beroende på utfallet av detta bidrag bör en diskussion om några år tas upp om storleken på ett bidrag till själva flygtransporten. Utredningen har inte haft möjlighet att analysera utformningen, storleken och konsekvenserna av ett sådant bidrag. Senare föreslår utredningen även att den minsta transportbidragsgrundade vikten för gods som nu är 100 kilo avskaffas. Även detta torde vara till fördel för fraktflyget.

5.3 Förädlingskravet i trävaruindustrin

Den nuvarande uppdelningen när det gäller kravet på förädling inom träindustrin mellan bulksågverk och andra sågverk finner utredningen svår att finna motiv för. Uppdelningen ger uttryck för en ambition att stödja mindre företag inom en bransch. Motsvarande ambitioner återfinns för det första inte inom andra branscher som erhåller bidrag samtidigt som uppdelningen i sig inte känns relevant eller konsekvent. De motiv som anförts för att utesluta ett namngivet antal kustbaserade sågverk med en produktionskapacitet på över 60-80 000 m³ är att stat och kommun bidragit till etablerandet av hamnkapacitet samt att ett stöd till dessa sågar, som i dag till betydande del redan transporterar till sjöss, kommer att utnyttjas för att påverka konkurrensen på virkesmarknaden.

Det kan inledningsvis konstateras att sågat virke är förädlat men att bearbetningen naturligt av transportkostnadssynpunkt utförs relativt nära råvarukällan. Däremot är det till exempel inte självklart att snickerier lokaliseras till bidragsområdet. Frågan är om en gränsdragning mellan förädlat och icke förädlat således är möjlig inom sågverksindustrins sortiment? Stödet bör initiera en högre grad av vidareförädling i transportstödsområdet varför minsta krav kan vara hyvlat virke. Detta krav tillämpas idag för bulksågverken. Samtidigt sker ett flertal andra former av vidareförädling mot ökad kund Anpassning inom både köp-

sågverk och skogsindustrins sågverk. Märgfritt virke, specialdimensioner, färdiga möbeldetaljer, olika grader av torkning och framställning av limträ kan nämnas som exempel. Grundläggande är trots det att det inom sågverken finns klara naturliga incitament att driva förädlingen nära råvarukällan i dessa fall. Både av transportkostnads- och prisskäl. Till det senare kan även läggas att kvalitetsskillnader mellan t.ex. gran och furu gör att betalningsviljan är högre för de senare varför behovet av bidrag till förädlat furu är mindre än till förädlad gran.

Lika lite som det gäller för andra råvaror torde det finns långsiktiga skäl för samhället att genom ett stöd till transportkostnaden stimulera ett råvaruuttag bland marginella fyndigheter och förnyelsebara råvaror som överstiger betalningsviljan hos kunden.

Även jämförbarheten med andra råvaror talar för en restriktiv hållning till transportbidrag för sågat virke. Olika former av pellets, järn- och stålämnen etc befinner sig på en motsvarande förädlinggrad som sågat virke. Det är svårt att se motiv för bidrag till dessa transporter.

Den nuvarande utformningen av bidraget där sågverken erhåller bidrag för sågat virke stimulerar inte till förädling. Däremot motverkar det möjligen vissa struktureffekter på virkesmarknaden. Utredningen har inte haft möjligheter att överblicka de samhällsekonomiska konsekvenserna av de strukturella effekterna på trävarumarknaden som ett borttaget bidrag till sågat virke medför. Utredningens uppfattning är att ett särskilt transportbidrag inte med säkerhet är den bästa utformningen av ett bidrag som har ambitionen att korrigera eller motverka icke-önskade samhällsekonomiska effekter av utvecklingen inom sågverksbranschen. Det är möjligt att både omställningsstöd för att uppnå ökad förädling samt särskilda åtgärder på virkesmarknaden är att föredra i ett sådant läge.

Utredningen anser således att sågat och möjligen även hyvlat virke är alltför lågt ställda förädlingskrav på trävaruindustrin. Sågverk har till skillnad från t.ex. snickerier starka ekonomiska motiv att lokalisera sig nära råvaran varför transportbidragets betydelse i detta fall är begränsat. Bidraget till sågverken är av flera skäl tveksamt medan bidrag till snickerier etc är motiverat inom ramen för stödets nuvarande ambitioner. Samtidigt är det uppenbart att stödet till köpsågverken inte kan avskaffas innan de strukturproblem som finns i branschen analyserats och åtgärdats. Dramatiska effekter skulle i så fall uppkomma för vissa sågverk i sysselsättningssvaga inlandskommuner. Sammantaget talar detta för den generella regeln att transporter av sågat virke inte skall erhålla transportbidrag men att bidraget inte avskaffas för de sågar som idag erhåller bidrag förrän strukturproblemen inom bidragsområdets såverksindustri utretts och lämpliga åtgärder vidtagits. Utredningen anser det vara angeläget att en sådan utredning genomförs.

5.4 Förädlingskravet och bidragets viktgräns

Transportbidraget är begränsat till att enbart gälla transporter med en transportgrundad vikt över 100 kilo per sändning. Syftet med gränsen kan ha varit att stimulera till samordning av mindre transportflöden till större sändningar eller att reducera administrationen kring stödet. Utredningen anser, och har i samtal med företagare fått bekräftat, att gränsen motverkar ambitionen att höja förädlingsgraden, differentiera produkter och öka kundanpassningen med utveckling av logistiska system baserade på små täta sändningar och snabba leveranser. Från kvinnligt småföretagarhåll har framförallt denna gräns framhållits som diskriminerande mot möjligheten att utnyttja transportbidraget.

Utredningens bedömning är mot den bakgrunden att det finns starka skäl som talar för att viktgränsen reduceras drastiskt eller tas bort. Med tanke på kravet på avståndsberoende transporttariffer bör gränsdragningen mot brevförmedling etc. inte direkt innebära något problem. Däremot kan som konsekvens av borttagandet av viktgränsen nya transportberoende tariffer komma att erbjudas på marknaden. Det kan därför vara angeläget att följa utvecklingen och anpassa reglerna för lättare gods kontinuerligt. I det sammanhanget vill utredningen även framhålla att den inte ser något motiv att undanta expressgodsförmedling av mindre leveranser från bidrag.

5.5 Kravet på minsta bidragsgrundad årlig transportkostnad

Gränsen för minsta årlig bidragsgrundad transportkostnad finns enbart av administrativa skäl. Gränsen drabbar framför allt transportintensiva små företag. Vid årsskiftet 96/97 höjdes det bidragsgrundade beloppet från 6 000 kronor till 25 000 kronor. Höjningens konsekvenser kan inte ännu utvärderas. Räknat i fasta priser ligger den nuvarande gränsen enbart något över den gräns som infördes 1971 på 3 000 kronor. Med nuvarande bidragssatser kan företag maximalt erhålla 11 250 kronor per år vid en transportkostnad motsvarande den nuvarande gränsen. Detta bör inte vara ett avgörande problem för ett livskraftigt företag.

Utredningen har däremot funnit att kravet på halvårsredovisning av transportkostnader samtidigt som bidragsgränsen är kalenderårsbaserad ger upphov både till merarbete i handläggningen och drabbar företag med oregelbundna flöden. Merarbetet uppstår till följd av att företagen har svårt att bedöma mängden av transporter andra halvåret vid första

ansökningstillfället. Mindre företag och nya företag med huvudsakliga transporter kring årsskiften riskerar att missa möjligheter till bidrag.

Förslag till ändringar på denna punkt skall både tillgodose företagets behov och behovet av administrativ enkelhet och kontrollmöjligheter vid NUTEK. En möjlighet är att behålla den nuvarande bidragsgränsen för varje söktillfälle men att införa ett system där företagen registreras under intervall om två år som halvårs-, helårs- eller varannatårsökande. Enbart större transportörer söker halvårsvis medan mindre transportörer har möjlighet att samla ihop två års transporter. I praktiken innebär det att de senare enbart har en genomsnittlig gräns om 12 500 per år. Däremot får dessa givetvis vänta längre tid på bidraget varför incitament till snabbare ansökningar finns i systemet. För NUTEK uppstår med systemet aldrig behov att kontrollera tidigare ansökningsomgångars handlingar för att se om stöd redan utgått för en transport.

Ansökan skall inlämnas senast tre månader efter periodens slut men NUTEK bör hantera och betala ut bidrag till ansökningar i den ordning de inkommer. Den nuvarande två månaders gränsen upplevs speciellt på sommaren som för kort medan den senare rutinen redan börjat tillämpas och visat sig stimulera till snabbare hantering hos företagen.

5.6 Intransportbidraget

För närvarande omfattas inte livsmedelsindustri och trävaruindustri av intransportbidrag. Trävaruindustrin består av sågverk och snickerier med olika intransportstrukturer. Snickerierna har i dessa fall mer gemensamt med verkstadsindustri än med sågverk. Från snickeriernas sida har det framhållits att man önskar intransportbidrag för sådana träslag som inte produceras i regionen. Snickerier använder även metall och verkstadsprodukter som delar i sin egen sluttillverkning. Utredningen anser att snickerierna är viktiga för ambitionen att förädla skogsråvaran inom regionen. Förmågan att arbeta med olika träslag och med kombinationer av trä, metall och plastmaterial är avgörande för att näringen skall utvecklas. Snickerier bör därför erhålla intransportbidrag för de insatsvaror som inte tillverkas i regionen.

En motsvarande argumentering kan föras om livsmedelsindustrin där stordriftsfördelar på insatssidan medfört att koncentrationen av produktion skett till ett fåtal anläggningar utanför bidragsområdet. De motiv som kan ha funnits tidigare för att utesluta intransportbidrag till livsmedelsindustrin har därmed fallit bort. Ett intransportbidrag kan därför i detta fall motiveras med neutralitet mot andra näringar och den ambition som finns att förädla produktion inom regionen. Både när det

gäller snickerier och livsmedelstillverkning måste, liksom i övrigt när det gäller intransportbidraget, en lyhördhet finnas för företag som vill etablera motsvarande produktion inom bidragsområdet.

5.7 Åtgärder för att öka konkurrensen på transportmarknaden samt för att motverka missbruk av bidraget

Utredningen har under den begränsade utredningstiden inte funnit det belagt att transportbidraget missbrukas systematiskt. Det faktum att egentransporter utesluts från bidrag samt att bidraget utgår med en del av transportkostnaden ger givetvis starka incitament för företagen att själva pressa transportkostnaderna. Oklarheter kan uppstå när varusortiment från endast en del av en bransch erhåller bidrag samt när det finns möjlighet att fördela kostnader mellan transportmedel som erhåller bidrag och sådana som inte erhåller bidrag. Konkurrensen på transportmarknaden är här avgörande för att inte transportsektorn själv tillgodogör sig bidraget. Därför anser utredningen att principen att utesluta egentransporter är viktig. Det ökar kontrollerbarheten samt leder till att fler aktörer uppträder på regionens transportmarknad.

Det är mot den bakgrunden något förvånande att inte det omfattande material som under åren bildat underlag för ansökningar om transportbidrag utnyttjats för att identifiera i någon mening normala transportkostnader samt för att identifiera konkurrensproblem på transportmarknaden.

Utredningen konstaterar även att enligt de uppgifter vi erhållit inte i något fall felaktiga eller icke-verifierbara ansökningar förts vidare till rättslig instans eller orsakat någon annan åtgärd för den sökande. NUTEK bör inom gällande regler ha möjlighet att driva sådana ärenden till rättslig bedömning.

5.8 Justeringar av bidragszonernas gränser och procentsatser

Den indelning i transportbidragszoner som nu gäller är inte uttryck för en kontinuerlig analys av transportkostnadernas utveckling inom bidragsområdet. Vid samtal med företagen i regionen bekräftas den allmänna bilden av kostnads- och tillgänglighetssituationen inom regionen. Lokaliseringar längs E4, längs E14, i närheten av flygplatser, hamnar samt järnvägsknutpunkter ger uppenbara fördelar i form av

mångfald i transportlösningar, ökad frekvens och minskade kostnader för tomtransporter. Nav i transportsystemet som kan erbjuda övergångar mellan olika transportslag och höga flöden ger uppenbara lokaliseringsfördelar som mer eller mindre väl speglas i markpriserna runt navet.

Det råder därmed betydande skillnader i tillgänglighet inom regionen. Som diskuterats tidigare är det trafikpolitikens uppgift att tillgodose behovet av infrastruktur. Det är samtidigt inte rimligt att hävda att varje lokalisering skall erbjudas samma transportstandard. Transportsystem och förtätningar av företag (agglomerationer) kännetecknas i flera fall sammantagna av betydande stordriftsfördelar och fördelar till följd av tillgången till olika nätverk (nätverksexternaliteter). Utredningen anser att vid nyetableringar inom regionen där regionalpolitiskt stöd utgår det är av största vikt att även diskutera företagets lokalisering i förhållande till de långsiktiga förändringsprocesser som sker i infrastrukturen och dess förmåga att tillgodose företagets behov av transporter.

Inlandsregionerna har en betydligt mera missgynnad situation än kustregionerna både när det gäller långväga och kortväga transporter. Utredningen anser det därför angeläget att förstärka bidraget även till kortväga transporter i dessa regioner. Denna ambition har även uttryckts i tidigare utredningar t.ex. vid sänkningen av minsta gräns från 300 till 251 kilometer. Förslag att sänka gränsen till 150 kilometer har även framförts. Syftet är i detta fall inte att förbättra företagets konkurrenskraft med lokaliseringar i södra och mellansverige utan att förstärka interaktionen inom transportbidragsregionen. Utredningen föreslår därför att bidraget till kortaste transportavstånd inom zon fem höjs från fem till tio procent.

5.9 Det regionalpolitiska transportbidraget i ett nordiskt perspektiv

Tankegången bakom det nuvarande transportbidragets utformning är att företag i norra delen av Sverige har högre transportkostnader för att konkurrera om marknader i syd- och mellansverige. Motsvarande bidrag ges med olika utformning till företag i Norge och Finland. Bidraget förstärker därmed ett nord – sydligt nationellt transportmönster i de tre länderna. Företag som konkurrerar på marknader i östvästlig riktning på samma avstånd erbjuds därmed inte motsvarande bidrag. Givetvis är den nationella begränsningen här ett avgörande motiv. Frågan är dock om det kan visas att förädlings- och tillväxt-

effekten i transportbidragsregionen är beroende av i vilken riktning företagen levererar sina produkter.

Utredningen föreslår mot den bakgrunden att de nordiska ländernas olika transportbidrag analyseras utifrån ett perspektiv där de tre ländernas godsmarknader ses som ett integrerat transportsystem. En sådan analys bör visa på om det samlade bidraget är icke-neutralt med avseende på transporter mellan länderna i förhållande till transporter inom länderna samt om de nationella barriärerna och etablerade flödesstrukturer förhindrar framväxten av utvecklande öst-västliga flöden eller om de är till fördel för utvecklingen i respektive länder och dessa taget tillsammans.

I ett sådant perspektiv är det även angeläget att hantera frågan om färjetrafiken mellan Finland och Sverige. Idag ges landtransportbidrag till Norges och Finlands gräns men inte för färjan till Finland. Med ett sjötransportstöd kan i princip bidrag erhållas för den svenska delen av flödet till Helsingfors hamn med fartyg men inte via landtransporter i Finland. Om färjetrafiken på Kvarken kraftigt reduceras till följd av att taxfree avskaffas kommer samtidigt kostnaderna för landtransportbidraget att öka eftersom flödena till Haparanda samt Kapellskär ökar. Samhällets insatser för godstransporter med färja bör därvid analyseras och jämföras med de insatser som sker för Gotlandstrafiken samt vid brobyggen inom och mellan länder.

6 Utredningens förslag och förslagens konsekvenser för statsbudgeten

6.1 Förslag om förändringar i det regionalpolitiska transportbidraget

Utredningen har konstaterat att den nuvarande utformningen av det regionalpolitiska transportbidraget i flera avseenden kännetecknas av brister i neutralitet mellan olika typer av transporter. Detta torde ha en negativ effekt på både företag och transportmarknaden i regionen. Dessutom finns i bidragets utformning begränsningar som motverkar små företag, kvinnodominerade branscher samt företag som arbetar med kundanpassade transporter. Transportbidragets branschriktning kan i vissa fall motverka förädling. Utredningen föreslår mot den bakgrunden följande åtgärder.

6.1.1 Transportbidragets motiv

Utredningen föreslår att bidragets motivering preciseras. Bidragets motiv bör uttryckligen vara att kompensera för kostnadsnackdelar till följd av transportavstånd och bristande infrastruktur med syfte att stimulera till höjd förädlingsgrad i transportbidragsområdets näringsliv.

6.1.2 Utveckla transportmarknader och infrastruktur för ett dynamiskt näringsliv

Hittillsvarande analyser av transportbidraget brister i fullständighet. Utredningen anser att framgångsrik måluppfyllelse kräver ökad kunskap om transportmarknadens konkurrenssituation, struktur och kostnadsrelationer i regionen. Kunskapen om företagens subjektiva värdering av transportslagens egenskaper och infrastrukturens kvalitet i för-

hållande till lokaliserings-, förädlings-, leverantörs- och produktionsval måste även fördjupas.

Utredningen anser att bidraget bör analyseras med en regionalpolitisk utgångspunkt men vill även betona att bidraget samtidigt måste relateras till åtgärder för att utveckla regionens transportmarknad och till andra trafikpolitiska ambitioner. Mot den bakgrunden ser utredningen det som angeläget att även fortsättningsvis yttersta restriktivitet tillämpas för transporter i egen regi. Därigenom stimuleras fler aktörer att agera på transportmarknaden i regionen.

6.1.3 Konkurrensneutralitet mellan land- och sjötransporter

Hamntransportbidraget åstadkommer inte konkurrensneutralitet mellan land- och sjötransporter. Utredningen föreslår att ett sjötransportbidrag införs för transportkostnader på svenskt vatten till annan hamn på betydande avstånd (minst fyrtio mil) från ursprungshamnen.

Sjötransportbidraget skall endast utgå för transporter från hamnar inom transportbidragsområdet och differentieras med avseende på hamnens läge. En naturlig gräns går norr om Umeå kommun. En motsvarande gräns återfinns i det finländska sjötransportbidraget. Nästa gräns läggs lämpligen söder om Kramfors kommun.

Tabell 6.1 Förslag till sjötransportbidrag för transporter från hamnar inom transportbidragsområdet.

Hamnar	Sjötransportbidrag i kronor/ton
Norr om Umeå kommun	40
Från och med Umeå kommun ner till och med Kramfors kommun	30
Söder om Kramfors kommun	20

Utredningen föreslår att frågan om bidrag till färjetrafik och transport på färja mellan Sverige och Finland i Kvarkenregionen utreds i enlighet med förslag under punkt 6.12 nedan.

6.1.4 Konkurrensneutralt hamntransportbidrag

Utredningen föreslår att det nuvarande hamntransportstödet namnändras till hamntransportbidraget. Det nuvarande bidraget ger i vissa fall, t.ex. för företag i inlandet inte incitament att transportera till närmast lämplig hamn. Utredningen föreslår att bidragets konstruktion bibehålls men att bidraget görs konkurrensneutralt med avseende på leveranser till svenska och norsk hamnar och därför skall omfatta transporter till hamnar i Norge från och med Trondheim och norrut. Enbart den svenska delen av landtransporten till dessa hamnar är bidragsberättigad. Utredningen föreslår i konsekvens med förslag under punkt 6.3 att det särskilda bidrag på tio kronor som implicit utgått för hantlingskostnader i hamnar avskaffas.

6.1.5 Konkurrensneutralitet mellan fraktflyg och ytbaserade transporter

Transportbidraget är inte konkurrensneutralt i förhållande till fraktflyg. Utredningen föreslår att ett bidrag till företag som utnyttjar flygfrakt införs som ett flygplatstransportbidrag till närmast lämplig fraktflygplats inom transportbidragsområdet. Bidraget utformas på samma sätt som hamntransportbidraget. NUTEK ges i uppgift att analysera och följa utvecklingen av fraktflyget i transportbidragsområdet samt att föreslå åtgärder för att påskynda fraktflygmarknadens utveckling i regionen.

6.1.6 Konkurrensneutralitet och förädling i trävaruindustrin

Transportbidragets mest centrala problemkomplex finns inom trävaruindustrin. Utredningen anser att transportbidraget skall vara neutralt mellan jämförbara företag inom samma bransch. Därför bör den nuvarande uppdelningen i bulksågverk och andra sågverk avskaffas. Utredningen konstaterar att förädlingskraven är lägre inom trävaruindustrin än inom övriga branscher. Med tanke på bidragets långa varaktighet och oklarheten om konsekvenserna av förändrade villkor är det inte

möjligt att snabbt reducera transportbidraget till sågverken. Inom utredningens begränsade tidsram har heller inte funnits plats att utforma lämpliga övergångsregler.

Utredningen anser att en strukturutredning bör tillsättas där åtgärder föreslås för en anpassning av regionens sågverksmarknad till en situation med reducerade transportbidrag. Möjligheter skall ges för enskilda sågverk att under en övergångsperiod stärka sin konkurrenskraft genom ökad förädling och kundanpassning. Utredningen anser att nuvarande regler bör gälla för sågverk till dess sådana åtgärder vidtagits.

Trävaruindustrin erhåller idag inte bidrag för intransporter. Detta motverkar företag som vill kombinera lokal råvara med andra träslag och material, dvs förädling och kundanpassning. Utredningen anser att verksamhet inom tillverkning av trähus, möbel- och byggnadssnickerier skall omfattas av bidraget för intransporter av varor som inte produceras inom transportbidragsområdet.

6.1.7 Höjd förädlingsambition inom livsmedelsindustrin

Utredningen anser inte att företag som säljer lågt bearbetade eller obearbetade produkter av råvaror som bär och kött skall erhålla uttransportbidrag. Däremot anser utredningen att livsmedelsindustrin för att stimulera till ökad förädling bör få intransportbidrag för varor som inte produceras inom transportbidragsområdet.

6.1.8 Ökad kundanpassning av företagens transporter

Utredningen anser att den lägsta viktgränsen om 100 kg transportgrundad vikt missgynnar företag med många kundanpassade sändningar samt företag som transporterar lätta varor. Det finns skäl att tro att viktgränsen slår speciellt mot kvinnliga företagare samt mindre företag. Företagsstödsutredningen föreslog en sänkt viktgräns till 20 kilo. Det har inte framkommit tydliga motiv att stanna vid denna gräns varför utredningen föreslår att viktgränsen avskaffas. Av samma skäl bör expressgodis som i övrigt uppfyller de krav transportbidraget ställer erhålla bidrag.

6.1.9 Minskade tröskeffekter mellan kust och inland

Utredningen föreslår att transportstödzonerna namnändras till transportbidragzoner. För att reducera tröskeffekterna mellan zon två och fem i nuvarande zonindelning föreslår utredningen att transportbidragzonerna ändras så att Sollefteå kommun samt Skorped, Anundsjö, Björna och Trehörningsjö församlingar inom Örnsköldsviks kommun förs till zon tre.

Nuvarande bidragssatser svarar inte mot en ofta påtalad skillnad i transportförutsättningar när det gäller andel tomtransporter och frekvenser i transportutbudet mellan inlandslokaliseringar och kusten. Bidragssatserna ger därmed förhållandevis lågt bidrag till transporter inom bidragsområdet i förhållande till transporter mot kunder utom området.

Detta torde motverka framväxten av lokala underleverantörsystem och dynamik inom regionens hemmamarknad. Utredningen anser därför, som framgår av tabell 6.2, att procentsatsen för kortaste avstånd för inlandsföretagen i zon fem höjs till tio procent.

Tabell 6.2 *Förslag till bidragssatser. Bidragsprocent inom respektive avståndsklass och zon.*

Avståndsklass	Transportbidragzon				
	1	2	3	4	5
251 - 400	5	5	5	5	10
401 - 700	5	15	25	30	35
701 -	5	15	25	30	45

6.1.10 Småföretagsanpassning av rutinerna för transportbidrag

Utredningen anser att gränsen för lägsta bidragsgrundande fraktkostnad skall vara 25 000 kronor per ansökningstillfälle. Gränsen får däremot inte vara ett hinder för företag med oregelbundna leveranser eller små nystartade företag. Utredningen föreslår att företag i intervaller om två år registrerar sig som halvårsvis, årsvis eller vartannat år sökande. Ansökan om bidrag skall ske senast tre månader, istället för som idag två månader, efter utgången av respektive ansökningsperiod. NUTEK bör även fortsättningsvis behandla ansökningarna i den ordning de inkommer.

Utredningen anser att felaktiga eller ofullständigt underbyggda ansökningar motverkar bidragets legitimitet. NUTEK bör tydligare rapportera omfattningen av sådana ansökningar samt vidta lämpliga rättsliga åtgärder.

6.1.11 Persontransporter och datakommunikation viktiga för företagen

Företag och organisationer har framfört sitt missnöje med nuvarande priser och marknadslösningen för passagerarflyget. Utredningen har dock inte funnit det möjligt att föreslå ett generellt persontransportbidrag motsvarande godstransportbidraget. Istället bör utrymme ges för en försöksverksamhet med selektiva bidrag till persontransportkostnader för att stimulera till lokalisering och förädling inom transportbidragsområdet. Utrymmet bör ges inom ramen för länsanslagen i de två nordligaste länen.

Tillgång till och förmåga att utnyttja datakommunikationer är idag viktigt för företag som strävar efter nära interaktion med marknader nationellt såväl som internationellt. Utredningen har däremot inte funnit motiv för ett driftbidrag till datakommunikation. Istället bör infrastruktur och kompetensuppbyggnad inom företagen prioriteras.

6.1.12 Ett marknadsneutralt transportbidrag för den nordiska transportmarknaden

Transportbidraget tenderar idag att gynna transporter mot marknader söder om transportbidragsområdet i förhållande till transporter mot marknader öster och väster om transportbidragsområdet på i övrigt samma avstånd. Utredningen föreslår därför att de nationella transportbidragen i Norden analyseras från ett perspektiv där de tre länderna behandlas som ett integrerat transportsystem. En sådan analys bör visa på om det samlade bidraget är icke-neutralt med avseende på transporter mellan länderna samt om ett nordiskt transportbidrag som inte motverkar integration mellan öst-västliga marknader kan formuleras. Frågan om den transnationella färjetrafikens integration i transportbidraget bör i det sammanhanget analyseras.

6.2 Förslagets statsfinansiella konsekvenser

Ovanstående förslag har huvudsakligen två effekter på det samlade bidragets storlek. Dels öppnar förslagen för möjligheter till överflyttning av transporter från sådana som tidigare erhållit bidrag till de som nu erhåller bidrag och därmed kan konkurrera effektivare. I den mån de nya transportlösningarna är billigare minskar företagets transportkostnader och även behovet av bidrag. Även i fall där överflyttning inte kommer tillstånd medför den skärpta konkurrenssituationen att företagen har möjlighet att sluta bättre avtal med nuvarande transportörer. Ett konkurrensneutralt transportbidrag har därmed en potentiellt positiv effekt på både statsbudgeten och företagets ekonomi.

Samtidigt innebär förslagen om konkurrensneutralitet att transporter där det redan idag finns fördelar med flyg eller sjötransporter att dessa nu erhåller bidrag. Här uppstår entydigt ökade kostnader. Speciellt på kort sikt. Samtidigt innebär eventuell överflyttning från andra transportslag att även nuvarande transportörer kan tillgodogöra sig de eventuella fördelar som fler transportmöjligheter ger inom dessa transportslag. Detta bör på sikt verka i reducerande riktning på transportkostnader och bidragets storlek. Givetvis kan motsvarande kostnader uppträda för företag som fortsätter att utnyttja landbaserade transportslag. I den mån prissättningen i dessa däremot präglats av den konkurrensfördel de tidigare haft är det möjligt att prissättningen inte påverkas negativt. Andra delar av förslagen innebär däremot mera entydigt begränsade men ökade kostnader för bidraget. I dessa fall har utred-

ningen ansett att dessa motiveras av att företag med inriktning mot förädling och kundanpassade transporter samt småföretag och företag i kvinnodominerade branscher ges möjlighet till förbättrad konkurrenskraft. Förslagen är därmed motiverade av bidragets allmänna ambition att stödja förädling. Förslaget att ta bort bidrag till råvaruleveranser från den lokala livsmedelsindustrin är i linje med detta och minskar kostnaderna för bidraget.

Utredningen har som framhållits tidigare inte haft möjlighet att beräkna förslagets samlade överflyttnings- och nettoeffekter. Även om nettoeffekten på statsbudgeten således är svår att bedöma och knappast överstiger vad som är normalt inom en konjunkturcykel är det troligt att kostnaden ökar. Denna kostnad motiveras enligt utredningen av att transportbidraget inte kan tillåtas motverka ambitionen inom trafikpolitiken att erhålla neutralitet mellan olika transportslag. Brister i konkurrensneutralitet innebär ineffektivitet och samhällsekonomiska kostnader. Det kan enligt utredningen därför inte gagna transportbidragsområdets utveckling och övriga regionalpolitiska ambitioner att nuvarande brister i transportbidraget bibehålls.

7 Litteraturförteckning och övriga källor

Otryckta källor

Europeiska kommissionen: Statligt stöd NN 82/96 – Sverige: Ordning för transportstöd inom de nordliga regionerna, Bryssel 1997

Luffartsverket: Flygfraktmarknaden i Sverige 1994/95

Närings- och teknikutvecklingsverket, NUTEK: Besparingseffekter m m vid förändringar i transportstödet, Stockholm 1995-02-03

Närings- och teknikutvecklingsverket, NUTEK: Transportstödsdatabasen 1971 - 1996

Skogsindustrierna: Anmälan till EU-kommissionen, Swedish Goods Transport Subsidy, 1997

Tryckta källor

Propositioner

Prop 1970:75

Prop 1970:84

Prop 1971:85

Prop 1978/79:152

Prop 1981/82:30

Prop 1994/95:161

Departementsrapporter, Ds

DsK 1972:4. Regional trafikplanering

DsK 1984:24. Regionalt transportstöd

Statens offentliga utredningar, SOU

SOU 1984:74. Regional trafikplanering

SOU 1990:73. Transportstöd

SOU 1995:112. Svensk sjöfart – näring för framtiden

SOU 1996:26. Ny kurs i trafikpolitiken

SOU 1996:69. Kompetens och kapital – om statliga stöd till företag

SOU 1997:35. Ny kurs i trafikpolitiken

Svensk författningssamling, SFS

Förordning (SFS 1980:803) om regionalpolitiskt transportbidrag,
senast ändrad 1996:1569

Finsk författningssamling

Lag (613/1996) om regionalt stödjande av transporter

Närings- och teknikutvecklingsverket, NUTEK

NUTEK R 1993:47. Transportstödet och företagens ekonomi

NUTEK R 1993:48. Transportstödet och företagens beslut

TPRFS 1985:14. Transportrådets författningssamling

Riksrevisionsverket, RRV

RRV 1987:94. Transportstödet för Norrland

Västerbottenprojektet

Västerbottenprojektet. Företag i Västerbotten, December 1992

Övrig litteratur

Bagwell, Kyle & Robert W. Staiger: *The sensitivity of strategic and corrective R&D policy in oligopolistic industries*, Journal of International Economics 36, 133-150, 1994

Helpman, Elhanan & Krugman, Paul R.: *Trade policy and Market Structure*, MIT press 1989.

Kolstad, Per: *Transportstøtten – et effektivt distriktpolitisk virke-middel?*, Nordland Research Institute, NF-rapport 23/95

Maggi, Giovanni: *Strategic Trade Policies with Endogenous Mode of Competition*, American Economic Review 86, 237-258, 1996

Pettersson, Thomas: *Att kompensera för avstånd*, Working papers in transport and communication history, Institutionerna för ekonomisk historia vid universiteten i Umeå och Uppsala, 1995:5

Puu, Tönu: *Mathematical Location and Land Use Theory*, Berlin 1997

Starrett, David: *Market Allocations of Location Choice in a Model with Free Mobility*, Journal of Economic Theory 17, 21-37, 1978

Warensjö, Mats och Armas Jäppinen: *Såg 95, del 1*, Institutionen för virkeslära, Sveriges lantbruksuniversitet, 1997:251

Warensjö, Mats: *Såg 95, del 2*, Institutionen för virkeslära, Sveriges lantbruksuniversitet, 1997:252

Finns endast i den tryckta versionen

Bilaga 2 - Förändringar av transportstödet

År	Beräkningsgrunder	Kriterier	Stödområdet
1971	Minst 300 km Minst 500 kg 15%-33% Minst 3000 kr per år	”Förädling av icke ringa omfattning. Endast uttransporter Fraktbidragsnämnden inrättas som administrativ instans	Norrbottn Västerbotten Västernorrland Jämtland Gävleborg samt vissa kommuner i Kopparbergs och Värmlands län. Indelning i 5 zoner
1974	Minst 251 km Minst 250 kg	Stöd ges även till intransporter	
1975		Stöd även till kemiska produkter samt kisel.	
1978		Stödet för pappersprodukter slopades	
1981	Minst 151 km Minst 100 kg	Branschinriktning i stället för varuinriktning. Transportrådet tar över administrationen av stödet från fraktbidragsnämnden som läggs ned.	Utökning till 6 zoner och fler bidragsnivåer
1982	Minst 251 km 10%-50% ersätts	Stödet till sågade trävaror slopas. Stöd till varor inom järn- och stålsektorn slopas.	5 zoner
1983		Vissa varor inom järn-och stålsektorn får återigen stöd. Sträckor i Finland och Norge får räknas med, men är ej bidragsgrundande	

År	Beräkningsgrunder	Kriterier	Stödområdet
1986		<p>Uttransportstöd till järn- samt metall- och stålverksprodukter slopades.</p> <p>Ett hamntransportstöd (endast för uttransporter) infördes för att stimulera sjöfarten. Stödet till persontransporter och telekommunikationer infördes.</p>	
1991		<p>Stödet till persontransporter och telekommunikationer slopades av besparingsskäl. NUTEK tar över administrationen av stödet från Transportrådet som läggs ned. Arbetsmarknadsdepartementet ersätter Kommunikationsdepartementet som stödets politiska huvudman.</p>	
1996			<p>Vissa kommuner i Värmlands och Kopparbergs län utesluts ur stödområdet, p g a anpassning till EU:s glesbygdsdefinition.</p>
1997	<p>5% - 45%</p> <p>Minst 25000 kr per år</p>	<p>Transportstödet byter namn till transportbidraget.</p> <p>Fortsättningsvis beslutar regeringen om mindre förändringar av stödets konstruktion</p>	

Bilaga 3 - Inkomna skrivelser och yttranden

Avsändare	Eventuellt namn på skrivelsen	Eventuellt datum på skrivelsen
Ahlmark Lines AB m.fl.	Stödtankar om transportbidrag	
Ahlmark Lines AB m.fl.	Hamn och transportstödet	1994
Ahlmark Lines AB m.fl.	Transportstöd	04-04-97
Ahlmark Lines AB m.fl.	Skrivelse	16.04.97
Alimak AB	Skrivelse	1997-03-19
Bottenvikens Stuveri AB	Transportstödet ett hot mot norrlandshamnarna och miljön	
Folkrörelserådet	Hela Sverige ska leva, Folkrörelserådet medverkan vid översyn av transportbidrag	1997 01 08
Kvarkenrådet	Kvarkenförbindelserna efter avregleringen 1999	1997-04-23
Kvarkenrådet	PM till kommunikations- och näringsdepartementet ang Kvarkentrafiken	1997-02-21
Kvarkenrådet	Transportlänk Kvarken	1997-03-19
Kvarkenrådet	Arbetsgruppen för utredning av nuläget av och behovet att utveckla trafiken i Kvarkenområdet, speciellt med avseende på året runt-färjetrafiken	7.4.1997
Mekaniska verkstädernas Riksförbund	Förlängning av dispens ang godkända fraktkostnader för transportstödet	1996-11-25
Nedre Norrlands Sågverksförening	Yttrande till Transportstödsutredningen	1997-04-30
Norrfrys	Betr. Transportbidrag	97 04/17

Avsändare	Eventuellt namn på skrivelsen	Eventuellt datum på skrivelsen
Piteå Hamn	Ang transportbidrags-utredningen	24/3 1997
Samtransport Öst/Väst	Angående regionalpolitisk transportbidrag 1997	1997 03 20
Skogsindustrierna	Transportbidraget	19 mars 1997
Skogsindustrierna	Transportbidraget	1997-04-24
Stål- och metall-föreningen	Skrivelse	1997-04-18
Sundsvall turism	Sunt förnuft (preliminär version av rapport från Turistdelegationen)	
SÅGAB	Yttrande till transport-stödsutredningen	97-04-28
Sågverkens Riksförbund	Diverse statistik	1997-04-08
Tibnor	Skrivelse	1997-04-24
Tibnor	Tidtabell Sundsvall	
Turistdelegationen	Skrivelse (bilaga Sunt förnuft, slutgiltig version samt Turistnäringen i Sverige, SCB)	1997-03-07
Umeå Hamn	Konsekvensutredning av transportbidraget	1997-03-24
Umeå Hamn	Kompendium	
Västerbottens Handelskammare	Yttrande till aktuell utredning om Transportstödet	1997-04-21