

# Áhrif flutningskostnaðar

Mat á umfangi atvinnugreina sem talið er að eigi undir högg að  
sækja staðsetningar sinnar vegna



2004

## Inngangur

Á undanförunum árum hefur oft verið fjallað í ræðu og riti um jöfnunaraðgerðir til að styrkja rekstrarskilyrði atvinnurekstrar á landsbyggðinni svo og jöfnun búsetuskilyrða almennt. Eitt af því sem horft hefur verið til er mikill flutningskostnaður atvinnurekstrar á landsbyggðinni.

Í janúar 2003 var gefin út skýrsla nefndar um flutningskostnað. Skýrslan var kynnt í ríkisstjórn þann 4. febrúar. Á þeim fundi var Bygðastofnun falið að:

1. Fara yfir skýrsluna og þær tillögur sem þar eru kynntar í tengslum við aðrar byggðaaðgerðir.
2. Meta umfang flutninga atvinnugreina sem talið er að eigi undir högg að sækja staðsetningar sinnar vegna. sbr niðurstöður nefndarinnar.
3. Meta hver styrkþörfin gæti verið.

## Innihald „Skýrslu nefndar um flutningskostnað”

Í skýrslunni er lýst þróun flutninga á Íslandi undanfarin ár. Gerð er grein fyrir upplýsingum sem vinnuhópurinn aflaði. Þá er stutt fræðileg umfjöllun um efnid og gefið yfirlit um þær aðgerðir sem Norðmenn en þó einkum Svíar hafa beitt til að jafna flutningskostnað. Þá eru þær upplýsingar dregnar saman og þeir áhrifavaldar metnir sem taldir eru skipta mestu máli. Í lokaorðum skýrslunnar kemur fram að sé til staðar vilji til að styrkja flutninga sé að öllum líkindum ráðlegast ***að taka upp einhverskonar beina flutningastyrki til atvinnugreina sem talið er að eigi undir högg að sækja staðsetningar sinnar vegna. Styrkurinn verði ákveðið hlutfall af flutningskostnaði og ákveðin mörk sett á skilgreiningu á flutningskostnaði.*** Í lokin segir svo nefndin að ef til þess komi að slíkt kerfi verði tekið upp sé nauðsynlegt að ***skilgreina þau markmið sem slíkum flutningsstyrk er ætlað að ná fram og ákveða hversu mikilla útgjalda stjórnvöld vilja stofna til í þessu skyni.*** Jafnframt verði að skoða hagkvæmni slíks kerfis í samhengi við aðrar aðgerðir sem líklegar eru til að ná fram svipuðum byggðamarkmiðum.

## Yfirferð á skýrslunni

Í Bygðaaætlun fyrir árin 2002 til 2005, e- lið, segir að stuðla skuli að fjölbreyttu atvinnulífi, jöfnun starfsskilyrða og að fyrirtæki á landsbyggðinni geti nýtt atvinnukosti sína sem best. Í athugasemdum með bygðaaætluninni segir svo í kafla II, tölulið 7. Starfsskilyrði atvinnuveganna.

„Almennt eru starfsskilyrði atvinnuvega, annarra en landbúnaðar og sjávarútvegs, nokkru lakari á landsbyggðinni en höfuðborgarsvæðinu. Má þar nefna að rekstrareiningar eru yfirleitt minni, svo og hagnaður fyrirtækja, framboð á sérhæfðu og menntuðu starfsfólki minna og markaður í heimabyggð oft mjög smár. Fyrirtæki á landsbyggðinni þurfa að greiða hærri flutningskostnað, mismunandi eftir því hvar á landinu þau eru staðsett, bæði á aðföngum og afurðum. Í því sambandi hefur álagning þungaskatts nokkur áhrif. Í mörgum tilvikum þurfa fyrirtæki á landsbyggðinni að greiða hærri orkuverð en á höfuðborgarsvæðinu. Þá er veðhæfni atvinnuhúsnæðis almennt minni á landsbyggðinni og þar af leiðandi verður fjármagnskostnaður fyrirtækja hærri þar. Kanna verður áhrif þungaskatts, tryggingagjalds og virðisaukaskatts á starfsskilyrði fyrirtækja á landsbyggðinni og hvaða leiðir eru færar til að draga úr þeim mun sem virðist vera á stöðu fyrirtækja á landsbyggðinni og höfuðborgarsvæðinu hvað þetta varðar. Athugað verði sérstaklega hvaða takmarkanir á hugsanlegum aðgerðum felast í EES-samningnum.”

Það er í sjálfu sér óumdeilt að þungaskattur og virðisaukaskattur leggjast þyngra á fyrirtæki sem starfa á landsbyggðinni en á höfuðborgarsvæðinu. Það hvornig hægt er að jafna þennan mun er hins vegar ekki einfalt mál hvorki tæknilega né er líklegt að reglur EES heimili mismunandi

skattþrep eftir landfræðilegri staðsetningu. Þá er og vert að benda á að lækkun eða niðurgreiðsla á þungaskatti skeykir samkeppnisstöðu landflutninga gagnvart sjóflutningum (og raunar loftflutningum líka).

Sú hugmynd sem fram er sett í skýrslu flutningskostnaðarnefndarinnar ***að endurgreiða hluta flutningskostnaðar til framleiðslufyrirtækja á landsbyggðinni er án efa sú leið sem auðveldast er að fara sé vilji til að jafna samkeppnisstöðu framleiðslufyrirtækja á landinu***. Að vísu er það svo að heimildir sem Svíar styðjast við hvað endurgreiðsla flutningskostnaðar varðar byggjast á undanþáguákvæði sem rennur út 31. desember 2006. Það virðist þó vera nokkuð almenn skoðun að heimild fái til að halda þessum stuðningi áfram í svipuðu formi og hingað til.

***Þá verður að telja að eðlilegt sé undanskilja landbúnað og sjávarútveg í þessu sambandi en eðli þeirra atvinnugreina gerir staðsetningu á landsbyggðinni hagkvæma. Sömuleiðis er eðlilegt að undanskilja þær atvinnugreinar sem nú þegar búa við flutningsjöfnun svo sem sementsframleiðslu og olíudreifingu.***

***Með því að taka upp endurgreiðslukerfi á flutningskostnaði til framleiðslufyrirtækja á landsbyggðinni er stigið ákveðið skref í þá átt að koma í veg fyrir að fyrirtæki á landsbyggðinni neyðist til að flytja starfsemi sína á brott af landssvæðum þar sem rekstrarskilyrði eru erfið vegna fjarlægðar frá stærsta markaðssvæði landsins og aðalútflutningshöfn. Líkleg langtímaáhrif svona endurgreiðslukerfis eru miklu fremur að fyrirtæki flytji ekki á brott en að fyrirtæki kjósi að flytji starfsemi sína inn á það svæði sem endurgreiðslu nýtur. Það helgast að sjálfsgöðu af því að aðeins er gert ráð fyrir að hluti af flutningskostnaðinum sé endurgreiddur.***

Endurgreiðslur á hluta flutningskostnaðar hljóta að falla mjög vel að markmiðum Byggðaáætlunar 2002 – 2005. Hér er rétt að benda á að samgöngubætur hljóta þó að vera langáhrifaríkasta tækið til að bæta samkeppnisstöðu framleiðslufyrirtækja á landsbyggðinni. Það segir sig líka sjálft að nýir vegir sem stytta akstursvegalengdir á milli staða minnka endurgreiðsluþörfina.

Þá er og rétt að hafa það í huga sem fram kom hjá viðmælendum í Svíþjóð og raunar flestum þeim sem um byggðastyrki þar í landi fjalla að flutningsstyrkir eru taldir „réttlátasti“ byggðastyrkurinn. Stafar það vafalaust af því hversu gagnsætt kerfið í kringum styrkinn er. Í raun og veru getur hver og einn gengið úr skugga um hvort hann á rétt á styrk og hversu hárrí upphæð en það sama verður ekki sagt um aðra byggðastyrki þar sem í flestum tilvikum kemur til huglægt mat við afgreiðslu á viðkomandi styrkumsókn.

## **Mat á umfangi (framleiðslu)atvinnugreina sem talið er að eigi undir högg að sækja staðsetningar sinnar vegna**

Til að reyna að leggja mat á umfang flutninga atvinnugreina var ákveðið að senda bréf til þeirra fyrirtækja sem talið var að gætu fallið undir þá skilgreiningu sem unnin var. Leitað var til atvinnuþróunarfélaganna um að þau gerðu lista yfir fyrirtæki hvert á sínu starfssvæði. Var það gert með bréfi dags 24. febrúar síðastliðinn.

Úr þeim listum sem bárust var síðan unninn listi yfir fyrirtæki sem sent var bréf ásamt eyðublaði sem óskað var eftir að fyllt yrði út með umbeðnum upplýsingum. Bréfið var sent út seint í mars. Óskað var eftir að umbeðnum upplýsingum yrði skilað til Byggðastofnunar fyrir 11. apríl annað hvort með rafrænum hætti eða á hefðbundinn hátt í pósti. Var hægt að nálgast eyðublaðið á heimasíðu Byggðastofnunar. Alls var 211 aðilum sent bréf.

Skemmst er frá því að segja að skil á upplýsingum voru afar treg. Þann 11. apríl höfðu þannig aðeins 22 svör borist. Þann 16. apríl var birt áskorun til fyrirtækja um að skila umbeðnum upplýsingum og var sú áskorun svo ítrekuð þann 7. maí. Jafnframt var hringt í þau fyrirtæki sem talið var að skipti mestu máli að upplýsingar bærust frá. Þetta bar þann árangur að samtals bárust

svör frá 70 fyrirtækjum. Rétt er að hafa í huga að nokkur svör bárust frá fyrirtækjum sem ekki falla undir skilgreiningu. Þó aðeins rétt rúmlega þriðjungur fyrirtækja hafi svarað er það álit Bygðastofnunar að þau fyrirtæki beri meginhluta þess flutningskostnaðar sem tillaga er gerð um að endurgreiða að hluta.

Áður en lengra er haldið er rétt að útskýra nánar hvaða atvinnugreinar falla utan þess ramma sem hér er lagt til að verði smíðaður.

*Olúvörur og sement.* Ekki er gert ráð fyrir endurgreiðslu flutningskostnaðar þar eð þessar vörur búa við flutningsjöfnun í dag.

*Fiskiðnaður.* Ekki er gert ráð fyrir að endurgreiðslu flutningskostnaðar vegna hráefna eða afurða fiskvinnslunnar og rækjuiðnaðarins.

*Mjólkuriðnaður.* Ekki er gert ráð fyrir endurgreiðslu flutningskostnaðar vegna hráefna eða afurða mjólkuriðnaðarins.

*Landbúnaður.* Ekki er gert ráð fyrir endurgreiðslu flutningskostnaðar vegna hráefna eða afurða til hefðbundins landbúnaðar.

*Sláturhús.* Ekki er gert ráð fyrir endurgreiðslu flutningskostnaðar vegna hráefna ( sláturfjár ofl) en hinsvegar að flutningskostnaður unninna afurða verði endurgreiddur að hluta.

Þá er og rétt að taka fram að fyrirtæki sem eru með starfsemi í eftirtöldum sveitarfélögum; Reykjavík, Seltjarnarnes, Vatnsleysustrandarhreppur, Kópavogur, Garðabær, Hafnarfjörður, Bessastaðahreppur, Reykjanesbær, Gerðahreppur, Sandgerði og Mosfellsbær falla utan rammans, en þessi sveitarfélög eru öll utan svæðis sem reglur ESA heimila að byggðastyrkir séu veittir á.

Þau fyrirtæki sem svöruðu í könnuninni voru með veltu á árinu 2002 uppá rúma 23 milljarða. Flutningskostnaður þessara sömu fyrirtækja innanlands árið 2002 var ríflega 950 milljónir eða rúm 4%. Það segir þó alls ekki alla söguna. Ljóst er að nokkur fyrirtæki á landsbyggðinni eru að greiða á milli 10 og 20% af veltu í flutningskostnað. Þegar haft er í huga að sum þessara fyrirtækja eru svo í viðbót að greiða flutningskostnað vegna aðfanga til landsins og afurða til útlanda þá má ljóst vera að flutningskostnaðurinn innanlands skiptir verulegu máli varðandi það hvort reksturinn er ofan eða neðan við strikið. ( Flutningskostnaður hráefna innanlands var rúmlega 340 milljónir og flutningskostnaður afurða innanlands var 614 milljónir).

## **Tillaga um fyrirkomulag á endurgreiðslu hluta af flutningskostnaði**

Gerð er tillaga um að skipta landinu upp í svæði eftir fjarlægð frá Reykjavík og að á hverju svæði verði tiltekin prósentu flutningskostnaðar innanlands endurgreidd. Endurgreiðsluprósentan fari hækkandi með aukinni fjarlægð frá Reykjavík. Með flutningskostnaði er hér átt við flutningskostnað með bílum, skipum eða flugvélum en ekki hleðslu- eða geymslukostnað.

Svæðaskiptingin verði þessi:

*Svæði 1.* Engin endurgreiðsla  
Fyrirtæki í sveitarfélögum þar sem ekki er heimilt að veita byggðastyrki.

*Svæði 2.* Endurgreiðsla 20% af flutningskostnaði.  
Fyrirtæki sem eru í innan við 100 km fjarlægð frá Reykjavík að undanskildum sveitarfélögum á svæði 1.

*Svæði 3.* Endurgreiðsla 25% af flutningskostnaði.  
Fyrirtæki sem eru í 100 til 400 km fjarlægð frá Reykjavík.

*Svæði 4.* Endurgreiðsla 30% af flutningskostnaði.

Fyrirtæki sem eru í yfir 400 km fjarlægð frá Reykjavík. Fyrirtæki á eyjum við landið.

Hér er út frá því gengið að fyrirtækin fái endurgreiðslu á flutningskostnaði sem sé ákveðin hlutfallstala af flutningskostnaði. Verði farið að vinna frekar í útfærslu endurgreiðslukerfis er líklegt að taka þurfi tillit til raunverulegrar vegalengdar sem varan er flutt. Það er að segja að fyrirtæki á Selfossi sem flytur vöru frá Selfossi til Akureyrar fái endurgreidd 30% flutningskostnaðar af þeirri vörusendingu en ekki 20% eins og þegar það flytur vörur til Reykjavíkur. Þannig er það raunveruleg fjarlægð á milli brottfararstaðar og áfangastaðar sem ræður endurgreiðsluhlutfallinu.

Ekki er gert ráð fyrir að neitt lágmark verði á endurgreiðsluupphæð. Þetta er vegna þess að líklegt er að með því að setja lágmark sé verið að útiloki einyrkja, t.d. konur sem eru í smáatvinnurekstri og þurfa ekki síður en aðrir á stuðningi að halda. Eingöngu flutningskostnaður innanlands skapar rétt til endurgreiðslu.

Samkvæmt þessari tillögu verður kostnaður við endurgreiðslu flutningskostnaðar sem hér segir eftir svæðum:

Svæði 1	Kr. 0,00,-
Svæði 2	Kr. 49.000.000,-
Svæði 3	Kr. 122.800.000,-
Svæði 4	Kr. 47.300.000,-

Samtals verður kostnaður, sé þessi leið valin Kr 219.000.000,-. + 20% vegna þeirra fyrirtækja sem ekki svöruðu eða alls Kr. 263.000.000,-.

Hækkun eða lækkun um 10% hefur í för með sér kostnaðarauka eða kostnaðarlækkun um Kr. 110.000.000,-. Verði endurgreiðslur á Svæði 2; 30%, Svæði 3; 35% og á Svæði 4; 40% verður kostnaður Kr. 373.000.000,-.

Það verður að leggja þunga áherslu á að hér er um mjög grófa nálgun að ræða. Fyrir utan það sem áður var nefnt varðandi lélega svörun ber að hafa í huga að í svörum sem bárust getur verið að gæti ónákvæmni. Þá er rétt að hafa í huga að í þeirri nálgun sem hér er sett fram er gert ráð fyrir að allir flutningar allra fyrirtækja á viðkomandi svæði fari til Reykjavíkur. Svo er þó að sjálfsögðu ekki. Bæði getur verið um að ræða flutninga styttri eða lengri vegalengdir. Hér er reiknað með að það vegist á.

## Vinnulag

Í vinnu við að skoða „Skýrslu nefndar um flutningskostnað” var rætt við nefndarmenn í flutningskostnaðarnefndinni. Þá hefur verið rætt við allmarga aðila úr ýmsum greinum atvinnulífsins. Farið var í heimsókn til Arjeplog í Svíþjóð en þar hefur NUTEK (sænska Byggðastofnunin), sem sér um endurgreiðslur flutningskostnaðar í Svíþjóð útibú, sem annast endurgreiðslurnar að öllu leyti. Þá var og rætt við forsvarsmenn fyrirtækja í Svíþjóð sem njóta endurgreiðslna. Einnig var rætt við fulltrúa Atvinnuráðuneytisins í Stokkhólmi. Farið var yfir skýrslu sem gefin var út í Umeå í Svíþjóð þann 13. maí 1997 og ber heitið „Konkurrensneutralt transportbidrag” og fjallar um flutningsstyrki í Svíþjóð. Ýmsar upplýsingar hafa fengist á Internetinu.

## Að lokum

Það er einróma álit allra viðmælenda og í öllum þeim skýrslum og greinum sem lesnar hafa verið að endurgreiðsla flutningakostnaðar sé sanngjarnasti byggðastyrkurinn sem Svíar veita.

Verði það niðurstaðan að ákveðið verði að niðurgreiða flutningskostnað framleiðslufyrirtækja á landsbyggðinni þá verður að telja varlegt að leggja heldur upp með að byrja freka þröngt og víkka svo kerfið út síðar ef ástæða verður talin til.

Fram hafa komið mjög ákveðnar óskir frá hagsmunasamtökum loðdýrabænda um að endurgreiðslur á flutningskostnaði hráefna til fódurstöðva og flutningur loðdýrafóðurs til bænda verði inni í tillögum um endurgreiðslu hluta flutningskostnaðar. Í framangreindum útreikningum er ekki gert ráð fyrir því. Hagþjónusta landbúnaðarins áætlar að flutningskostnaður hráefna til fódurstöðvanna nemi um 15 milljónum króna. Endurgreiðsla gæti numið 3 til 4 milljónum króna.

Þó þess eigi ekki að vera þörf skal tekið fram að ekki er gert ráð fyrir endurgreiðslu flutningskostnaðar til verslana á landsbyggðinni. Full ástæða er þó til að skoða hvernig auðvelda má verslunarrekstur á þeim stöðum á landinu sem ekki eiga greiðan aðgang að lágvöruverslunum.