

Transportbidraget

– bristande underlag och oklar måluppfyllelse

RIR 2021:2



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-583-1

RIR 2021:2

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: HANS BERGGREN

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2021

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2021-02-11

DNR: 3.1.1-2019-1342

RIR 2021:2

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Transportbidraget

– bristande underlag och oklar måluppfyllelse

Riksrevisionen har granskat transportbidraget. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Tillväxtverket och regeringen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Linda Sahlén Östman har varit föredragande. Revisionsdirektör Erik Trollius och enhetschef Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Linda Sahlén Östman

För kännedom:

Regeringskansliet; Näringsdepartementet
Tillväxtverket

TRANSPORTBIDRAGET – BRISTANDE UNDERLAG OCH OKLAR MÅLUPPFYLLELSE

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	4
1 Inledning	7
1.1 Motiv till granskning	7
1.2 Revisionsfrågor	8
1.3 Bedömningsgrunder	8
1.4 Metod och genomförande	12
1.5 Rapportens disposition	13
2 Kompensation för kostnadsnackdelar	14
2.1 Hur bidraget kompenserar för kostnadsnackdelar	14
2.2 Analys av transportkostnader utifrån beviljade transportbidrag	20
3 Höjd förädlingsgrad	21
3.1 Bidragets förutsättningar att stimulera till höjd förädlingsgrad	21
3.2 Analyser av företagsdata	22
4 Klimatpåverkan	29
4.1 Godstransporter och klimatpåverkan	29
4.2 Transportbidraget och klimatpåverkan	31
5 Tillväxtverkets kontroll	35
5.1 Förordningens krav för att erhålla transportbidrag	36
5.2 Tillväxtverkets kontrollåtgärder	36
5.3 Avdrag på ansökt bidragssumma	41
6 Regeringens beslutsunderlag och rapportering	44
6.1 Kompensation för transportkostnadsnackdelar	44
6.2 Höjd förädlingsgrad	47
6.3 Transportbidragets klimatpåverkan	49
6.4 Regeringens rapportering till riksdagen	51
7 Slutsatser och rekommendationer	54
7.1 De faktiska transportkostnadsnackdelarna är oklara	54
7.2 Oklart bidrag till höjd förädlingsgrad och utveckling av näringslivet	55
7.3 Transportbidragets klimatpåverkan har inte bedömts	57
7.4 Tillväxtverkets kontroller är inte fullt ut ändamålsenliga	58
7.5 Bristande underlag och ofullständig rapportering	59
7.6 Beslutsunderlagen behöver stärkas	59
7.7 Rekommendationer	61
Referenslista	63
Bilaga 1. Beskrivning av datamaterial	67

Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om transportbidraget på ett effektivt sätt bidrar till att nå avsedda syften och därigenom målet för regional utveckling, samtidigt som bidragets klimatpåverkan regelbundet bedöms och beaktas.

Transportbidraget syftar till att kompensera för kostnadsnackdelar samt stimulera till höjd förädlingsgrad för företag i de fyra nordligaste länen. Bidraget infördes 1971 och de årliga utbetalningarna av bidrag har under lång tid uppgått till cirka 350–450 miljoner kronor.

Granskningens övergripande slutsats är att det är oklart i vilken utsträckning transportbidraget bidrar till att nå avsedda syften och därigenom målet för regional utveckling. Dessutom har bidragets klimatpåverkan hittills varken bedömts eller beaktats. Detta kan till stor del förklaras av brister i regeringens beslutsunderlag som ligger till grund för bidragets utformning. Tillväxtverket har utvecklat flera rutiner för att kontrollera riktigheten i uppgifter från bidragssökande, men har inte säkerställt att kontrollerna är fullt ut ändamålsenliga. Det innebär att det finns en risk för felaktiga utbetalningar och att medlen därmed inte används på ett effektivt sätt.

Granskningens resultat

De faktiska transportkostnadsnackdelarna är oklara

På grund av flera osäkerheter i de modellbaserade underlag som påverkat bidragets utformning finns risken att nuvarande bidragsnivåer inte motsvarar företagens faktiska transportkostnadsnackdelar. Det saknas dessutom uppgifter om transportavstånd i de uppgifter Tillväxtverket samlar in från bidragssökande, vilket begränsar möjligheten att analysera faktiska skillnader i transportkostnader.

Oklart bidrag till ökad förädlingsgrad och näringslivsutveckling

Det är oklart i vilken utsträckning transportbidraget påverkat företagets förädlingsgrad. Mycket tyder dock på att transportbidraget endast i begränsad utsträckning har stimulerat till ökad förädlingsgrad, utveckling eller förändring av näringslivet i bidragsområdet. En anledning är att bidragets utformning ger begränsade förutsättningar att göra det.

Majoriteten av utbetalningarna är koncentrerade till en konstant grupp av företag som ansöker om bidrag varje år. Det totala antalet sökande företag har minskat över tid, liksom antalet nya sökande. Branschfördelningen har varit relativt konstant och trävaruindustrin är fortfarande den största bidragsmottagande

branschen. Majoriteten av utbetalningarna till trävaruindustrin går alltså jämt, och sedan lång tid, till relativt lågt förädlade varor såsom sågade och hyvlade trävaror.

Bidragets klimatpåverkan har hittills varken bedömts eller beaktats

Transportbidragets klimatpåverkan har inte bedömts ordentligt någon gång och det är oklart hur de bidragsgrundande transporternas klimatpåverkan faktiskt ser ut och har utvecklats över tid. En bedömning av transportbidragets klimatpåverkan är ett avgörande underlag för att regeringen ska kunna beakta om, och i så fall hur, bidragets klimatpåverkan skulle kunna minska. Det är därmed en brist att regeringen inte tidigare tagit fram ett sådant underlag.

Tillväxtverket har inte fullt ut säkerställt en ändamålsenlig kontroll

Tillväxtverket har utvecklat flera rutiner för att kontrollera riktigheten i uppgifter från bidragssökande. Enligt Riksrevisionen har Tillväxtverket dock inte säkerställt att kontrollerna är fullt ut ändamålsenliga. Det system för urval av kontroller som Tillväxtverket byggt upp innebär en risk för att systematiska fel kan undgå kontroll under en lång tid och det finns även brister i dokumentationen av kontroller.

Regeringens beslutsunderlag behöver stärkas

Det finns brister i de underlag som ligger till grund för bidragets utformning. Regeringen har i vissa fall inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att minimera osäkerheten i underlagen eller säkerställt att relevanta beslutsunderlag tagits fram. Ett sätt att minska osäkerheten i underlagen om beräknade kostnadsnackdelar vore att ta fram kompletterande underlag baserat på faktiska transportkostnader. De analyser av transportbidraget som regeringen initierar behöver dessutom ha en bred utgångspunkt istället för att vara avgränsade till en enskild fråga.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att genomföra en grundlig översyn av transportbidragets utformning. En sådan översyn bör inkludera att:

- kvalitetssäkra analyser av transportkostnadsnackdelar utifrån ett underlag baserat på faktiska transportkostnader
- utreda om en förändrad utformning av bidraget kan öka möjligheterna att bidra både till höjd förädlingsgrad och till att säkerställa så låg klimatpåverkan som möjligt.

Om detta inte låter sig göras inom ramen för de uppdrag om merkostnader respektive klimatanpassning som redan lagts på Tillväxtverket, bör regeringen ta initiativ till ytterligare uppdrag.

Riksrevisionens rekommendationer till Tillväxtverket:

- Börja samla in uppgifter om transportsträcka för respektive transportslag vid handläggningen av transportbidrag. Denna uppgift behövs för bedömning av bidragets klimatpåverkan. Uppgiften om transportsträcka behövs även för att kunna genomföra bättre kontroller av ansökningarna och den möjliggör även kompletterande analyser av transportkostnadsnackdelar.
- Utveckla rutiner och system för kontroller ytterligare så att dokumentationen förbättras, felmarginaler kan analyseras på ett enklare sätt och risken minskar för att systematiska fel kan undgå kontroll under en längre tid.

1 Inledning

Transportbidraget är ett regionalt driftstöd som syftar till att kompensera för transportkostnadsnackdelar samt stimulera till höjd förädlingsgrad för företag i Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Tillväxtverket ansvarar för administrering och uppföljning av transportbidraget. Under 2019 betalades 439,7 miljoner kronor ut i transportbidrag.

Transportbidrag får lämnas för godstransporter inom Sveriges gränser som överstiger 401 kilometer. År 2019 betalades 87 procent av bidraget ut till transporter på väg (här ingår dock även kombitransporter), medan transporter på järnväg utgjorde 7 procent och transporter till sjöss 5 procent.¹ Bidrag kan lämnas både för uttransporter och intransporter av varor.

Storleken på bidraget är beroende av var inom bidragsområdet² som det berörda arbetsstället³ är lokaliserat. Bidrag för uttransporter kan uppgå till mellan 10 och 45 procent av den bidragsberättigade fraktkostnaden. Intransportbidrag är fem procentenheter lägre än uttransportbidrag. Maximalt belopp för det totala transportbidrag som kan beviljas per arbetsställe och kalenderår är 15 miljoner kronor.

Ett centralt villkor handlar om att varorna som omfattas av transportbidrag ska genomgå en betydande bearbetning inom bidragsområdet. I Tillväxtverkets föreskrifter och allmänna råd om regionalt transportbidrag finns en lista över varor som är undantagna från uttransportbidrag och inom vilka näringsgrenar varor kan vara berättigade till intransportbidrag.⁴ Utöver detta regleras inte kravet på betydande bearbetning i detalj utan Tillväxtverket har utvecklat en praxis för bedömning inom olika branscher och för olika varuslag.

1.1 Motiv till granskning

Transportbidraget är en av tre stora budgetposter inom utgiftsområde 19 (Regional utveckling) i statens budget. Det årliga anslaget för, och faktiska utbetalningar av, transportbidraget har under lång tid legat på en relativt jämn nivå, cirka 350–450 miljoner kronor per år. Transportbidraget infördes 1971.

¹ Tillväxtverket, *Finansiering för regional tillväxt 2019 – uppföljning av regionala företagsstöd, stöd till projektverksamhet och stöd till kommersiell service*, 2020, s. 33.

² I förordningen benämns området som innefattar de fyra nordligaste länen både *stödområde* och *transportbidragsområde*. Vi använder *bidragsområde* genomgående i rapporten.

³ I förordningen anges *produktionsställe*, men vi använder termen *arbetsställe* i rapporten eftersom det är den term som används både av Tillväxtverket och i SCB:s företagsregister. Med arbetsställe avses varje adress eller fastighet där företaget bedriver verksamhet.

⁴ Tillväxtverkets föreskrifter och allmänna råd om regionalt transportbidrag, TVFS 2016:2.

Mindre justeringar har gjorts under åren, men i stora drag ser utformningen likadan ut idag som när bidraget infördes.

För företag i stödregionerna kan stödet vara av stor vikt för möjligheten att vara konkurrenskraftiga trots kostnadsnackdelar som uppstår på grund av långa avstånd. Samtidigt finns en potentiell motsättning mellan att subventionera transporter och bidra till näringslivets utveckling. I utredningar av bidraget från 1990-talet finns indikationer på problem angående bidragets utformning som inte tas upp i aktuella uppföljningar, trots att inga åtgärder har vidtagits. Dessa frågor bör vara lika aktuella idag. Eftersom betydelsen av hållbar utveckling dessutom har ökat sedan transportbidraget infördes, är det motiverat att granska transportbidraget både i förhållande till målet för regional utveckling och det klimatpolitiska målet.

1.2 Revisionsfrågor

Granskningens övergripande revisionsfråga är om transportbidraget på ett effektivt sätt bidrar till att nå avsedda syften och därigenom målet för regional utveckling samtidigt som bidragets klimatpåverkan regelbundet bedöms och beaktas. Med effektivt avses här att bidraget ska bidra till målet för regional utveckling i så stor utsträckning som möjligt i förhållande till satsade medel, samtidigt som bidragets klimatpåverkan regelbundet bedöms och därigenom kan beaktas i utformningen.

Delfrågor som behöver besvaras är:

1. Kompenserar bidraget för faktiska transportkostnadsnackdelar i bidragsområdets näringsliv?
2. Stimulerar bidraget till höjd förädlingsgrad i bidragsområdets näringsliv?
3. Har transportbidragets klimatpåverkan regelbundet bedömts?
4. Har Tillväxtverket säkerställt en ändamålsenlig kontroll av riktigheten i de uppgifter som lämnas av bidragssökande?
5. Har regeringen säkerställt att det finns tillräckliga underlag samt beaktat resultat från tidigare utvärderingar vid beslut om förändringar av bidraget och i samband med resultatredovisning?

1.3 Bedömningsgrunder

1.3.1 Övergripande bedömningsgrunder

En övergripande utgångspunkt för Riksrevisionens bedömning av transportbidraget är budgetlagens krav på hög effektivitet, god hushållning, uppföljning och rapportering.⁵ Utöver budgetlagen utgår bedömningen från

⁵ Se 1 kap. 3 § och 10 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

de övergripande målen för regional utveckling och klimatpolitiken, bidragets syften samt rimliga krav på kontrollåtgärder, beslutsunderlag, uppföljning och resultatredovisning.

Mål för regional utveckling

Det övergripande målet för den regionala utvecklingspolitiken är *utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet*. Målformuleringen om *utvecklingskraft i hela landet och stärkt lokal och regional konkurrenskraft* beslutades i samband med budgetpropositionen 2008⁶ men tillägget *för en hållbar utveckling* är nytt och baseras på ett förslag från Agenda 2030-delegationen. Den nya målformuleringen beslutades i samband med riksdagens behandling av budgetpropositionen för 2020.⁷

Utvecklingskraft handlar om att skapa en social, ekonomisk och miljömässigt hållbar utveckling. Politiken ska bland annat främja jämställdhet samt en bättre miljö genom minskad klimatpåverkan. Dessutom ska politiken främja en hållbar strukturomvandling och utveckling av näringslivet. Med *stärkt lokal och regional konkurrenskraft* avses att skapa förutsättningar för näringslivet att stärka både sin produktivitet och sina möjligheter att utveckla nya och hållbara verksamheter, affärsmodeller och marknader.⁸

Mål för klimatpolitiken

År 2017 beslutade riksdagen om att införa ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. Ramverket innehåller en klimatlag som reglerar regeringens klimatpolitiska arbete, inklusive planering och uppföljning.⁹ Ramverket fastställer att det klimatpolitiska arbetet bör utgå från ett långsiktigt utsläppsmål som riksdagen fastställer. Det långsiktiga målet är att Sverige *senast år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp*.¹⁰ Det specifika klimatmålet för inrikes transporter är att växthusgasutsläppen från inrikes transporter ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med år 2010.¹¹

⁶ Prop. 2007/08:1, UO 19, s. 15, bet. 2007/08:NU2, rskr. 2007/08:99. Det tidigare målet var: *väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet*. Regeringen ville med den nya målformuleringen sätta tydligare fokus på tillväxt och att insatser ska bidra till att skapa långsiktigt livskraftiga näringslivsstrukturer.

⁷ Prop. 2019/20:1 UO 19, s. 11, bet. 2019/20:NU2, rskr. 2019/20:113.

⁸ Ibid.

⁹ Se klimatlagen (2017:720).

¹⁰ Prop. 2016/17:146, s. 25. Utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre än utsläppen år 1990. För att nå nettonollutsläpp får kompletterande åtgärder tillgodoräknas.

¹¹ Ibid, s. 35. Gäller all inrikes transport förutom inrikes luftfart som ingår i EU:s utsläppshandelsystem, EU ETS.

Internationellt har det under en längre tid pågått ett arbete för att minska så kallade miljöskadliga subventioner¹² inom både EU och OECD. År 2014 riktade OECD en rekommendation till Sverige om att regelbundet bedöma potentiella miljöeffekter av skatteavvikelser och andra subventioner i syfte att åstadkomma en mer kostnadseffektiv klimatpolitik.¹³ Frågan har sedan dess debatterats i riksdagen. I ett interpellationssvar den 20 februari 2015¹⁴ betonade klimat- och miljöministern att regeringen i arbetet med förändringar av miljöskatterna löpande kommer att pröva och beakta om och hur de miljöskadliga subventionerna kan minskas. I ett betänkande från miljö- och jordbruksutskottet hänvisas till ministrarnas interpellationssvar, och i utskottets ställningstagande framgår att utskottet utgår ifrån att regeringen kommer att arbeta för att fasa ut de miljöskadliga subventionerna på ett långsiktigt och ansvarsfullt sätt.¹⁵

1.3.2 Syften med transportbidraget

Enligt förordningen (2000:281) om regionalt transportbidrag får bidrag för transport av gods lämnas *för att kompensera för kostnadsnackdelar samt stimulera till höjd förädlingsgrad i transportbidragsområdets näringsliv*.¹⁶ Dessa båda syften har bestått sedan stödet infördes 1971. I budgetpropositionerna sedan 2006 förtydligas den första delen av syftet; företag i de fyra nordligaste länen ska kompenseras för kostnadsnackdelar till följd av långa transportavstånd.¹⁷

1.3.3 Risker och kontroll

Budgetlagens krav på en effektiv verksamhet i staten avspeglas både i myndighetsförordningen (2007:515) och vidare i kraven på intern styrning och kontroll i myndigheter.¹⁸ Av myndighetsförordningen framgår att myndighetens ledning ska se till att verksamheten bedrivs effektivt.¹⁹ Tillväxtverket ska även tillämpa förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll som ställer krav på riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation i myndigheterna.²⁰ Enligt Riksrevisionen bör rutiner för ändamålsenliga kontrollåtgärder finnas på

¹² Miljöskadliga subventioner är statliga stöd eller skattenedsättningar till vissa verksamheter som införts utifrån andra politiska mål än miljömålen, som kan ha oönskade miljöeffekter.

Naturvårdsverket har klassat transportbidraget som en potentiellt miljöskadlig subvention.

Se Naturvårdsverket, *Potentiellt miljöskadliga subventioner 2*, 2017.

¹³ OECD, *OECD Environmental Performance Reviews: Sweden*, 2014.

¹⁴ Ip. 2014/15:279.

¹⁵ Bet. 2014/15:MJU12, s. 15.

¹⁶ 1 § förordningen (2000:281) om regionalt transportbidrag.

¹⁷ Prop. 2005/06:1, UO 19, s. 30, bet. 2005/06:NU2, rskr. 2005/06:124. Den specifika skrivningen om långa transportavstånd återkommer även i senare budgetpropositioner.

¹⁸ Se 3 § och 4 § myndighetsförordningen (2007:515) och 2 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

¹⁹ Se 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

²⁰ Se 3–6 §§ förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

plats utifrån bedömda risker. Det kan exempelvis röra sig om kontroll av riktighet i uppgifter som lämnas av bidragssökande.

1.3.4 Beslutsunderlag, uppföljning och rapportering

För att riksdagen ska kunna fatta välinformerade beslut om regeringens förslag till införande eller förändringar av statliga insatser är det viktigt att regeringen inkluderar välgrundade beslutsunderlag. Det framgår bland annat av konstitutionsutskottets granskningsbetänkande, som framhåller vikten av att propositioner innehåller genomarbetade konsekvensanalyser. Enligt konstitutionsutskottet underlättar en väl genomförd konsekvensanalys också en efterkommande uppföljning och utvärdering.²¹ Vidare ska regeringen enligt budgetlagen lämna en redovisning i budgetpropositionen av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen.²² Enligt Riksrevisionen bör regeringen säkerställa att statliga insatser följs upp och att resultaten från uppföljningar och utvärderingar tas omhand vid beslut om justeringar.

1.3.5 Operationaliserade bedömningsgrunder

Bedömningsgrunderna för respektive delfråga utgår från de övergripande målen, bidragets syfte samt kraven på myndigheters interna kontroll respektive regeringens beslutsunderlag som beskrivs i texten ovan.

Enligt Riksrevisionen är det rimligt att transportbidraget uppfyller följande kriterier:

- Bidraget kompenserar för faktiska transportkostnadsnackdelar i bidragsområdets näringsliv. Det innebär att bidragsnivåerna så långt det är möjligt ska grundas på skillnader i faktiska transportkostnader mellan företag i bidragsområdet och övriga Sverige, samt mellan företag i olika bidragszoner inom bidragsområdet. Bidraget främjar därigenom en stärkt lokal och regional konkurrenskraft.
- Bidraget stimulerar till höjd förädlingsgrad i bidragsområdets näringsliv. Det innebär att bidraget ska vara utformat så att det ger incitament till höjd förädlingsgrad och så att det leder till strukturomvandling och utveckling av bidragsområdets näringsliv. Bidraget främjar därigenom en hållbar strukturomvandling och utveckling av näringslivet.
- Bidraget bedöms regelbundet med avseende på dess klimatpåverkan.
- Riktigheten i de uppgifter som lämnas av bidragssökande kontrolleras på ett ändamålsenligt sätt. En ändamålsenlig kontroll innebär bland annat att risken för att systematiska fel kan undgå upptäckt minimeras.

²¹ Bet. 1993/94:KU30, s. 52–53, prot. 1993/94:110.

²² 10 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

- Bidraget är utformat enligt tillräckliga beslutsunderlag och resultat från tidigare utvärderingar har beaktats i tillräcklig utsträckning vid beslut om förändringar och i samband med resultatredovisning. Rapporteringen till riksdagen ska vara transparent.

1.4 Metod och genomförande

Flera olika metoder har använts för att komplettera varandra och ge underlag för att sammantaget besvara granskningens fem delfrågor.

Dokumentstudier av relevant forskningslitteratur, statliga utredningar, myndighetsrapporter och riksdagstryck har genomgående använts som underlag i granskningen.

Delar av empirin till delfråga 2 bygger på analyser av statistik som hämtats från Tillväxtverket. För att kartlägga hur de utbetalade medlen har använts har Riksrevisionen genomfört en analys av samtliga ansökningar om transportbidrag som inkommit till Tillväxtverket under perioden 2007–2019²³.

Riksrevisionen har även tagit del av statistik om totala antalet arbetsställen per län och bransch via Statistiska Centralbyråns (SCB:s) företagsregister samt statistik över totala antalet nyetablerade företag per län och bransch från Tillväxtanalys, för att inom delfråga 2 göra jämförelser med företagen som beviljas transportbidrag.

Företrädare för Regeringskansliet (Näringsdepartementet) och Tillväxtverket har intervjuats. Intervjuer har även genomförts med forskare vid VTI (Statens väg- och transportforskningsinstitut) angående de modellberäkningar som använts som underlag för bidragets utformning.

När det gäller delfråga 1 om kompensation av transportkostnadsnackdelar hade Riksrevisionen inledningsvis ambitionen att analysera om skillnaderna i bidragsnivåer mellan olika kommuner i bidragsområdet kan motiveras utifrån faktiska skillnader i transportkostnader baserade på bidragssökandes inrapporterade uppgifter. Detta visade sig dock inte vara möjligt på grund av att Tillväxtverket inte samlar in uppgifter om transportavstånd, vilket är en avgörande parameter för att kunna göra sådana beräkningar.

I ett tidigt skede av granskningen tog Riksrevisionen beslutet att inte genomföra någon effektutvärdering av bidragets effekt på förädlingsgrad inom delfråga 2.

²³ För år 2019 har Riksrevisionen endast erhållit uppgifter från första halvårets ansökningsperiod. I analyser av årliga utbetalningar har perioden därför avgränsats till 2007–2018.

Vi bedömde att mervärdet av en sådan skulle vara lågt eftersom metodmässiga svårigheter gör att en sådan sannolikt skulle resultera i osäkra resultat.²⁴

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Linda Sahlén Östman (projektledare) och Erik Trollius. En referensperson har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Lars Westin, professor i regionalekonomi vid Centrum för regionalvetenskap vid Umeå universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Näringsdepartementet), och Tillväxtverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

1.5 Rapportens disposition

Rapportens disposition följer granskningens fem delfrågor. I kapitel 2 och kapitel 3 behandlas de två första delfrågorna om bidragets specifika syften, det vill säga om bidraget kompenserar för faktiska transportkostnadsnackdelar och stimulerar till höjd förädlingsgrad i bidragsområdets näringsliv. Kapitel 4 behandlar frågan om klimatpåverkan. I kapitel 5 behandlas frågan om huruvida Tillväxtverkets kontroller är ändamålsenliga och kapitel 6 behandlar regeringens beslutsunderlag och rapportering till riksdagen. Slutligen presenteras Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer i kapitel 7.

²⁴ År 2012 gjordes en effektutvärdering av transportbidragets påverkan på företag inom sågverksindustrin av Tillväxtanalys. En diskussion med rapportens huvudförfattare om möjligheter och svårigheter bidrog till Riksrevisionens beslut att inte genomföra någon ny effektutvärdering. Några av svårigheterna med en sådan analys är att bidraget har funnits under så lång tid att det inte finns någon naturlig före- och efterperiod att identifiera effekter utifrån. Det kan också vara svårt att hitta en relevant "kontrollgrupp" av företag med liknande förutsättningar som inte erhållit bidrag och det är dessutom svårt att isolera effekten av just detta bidrag eftersom det finns en rad andra stöd och bidrag som företagen kan ansöka om.

2 Kompensation för kostnadsnackdelar

I detta avsnitt behandlas delfråga 1: *Kompenserar bidraget för faktiska transportkostnadsnackdelar i bidragsområdets näringsliv?* Ett av transportbidragets huvudsakliga syften är att kompensera för transportkostnadsnackdelar hos företagen i bidragsområdet jämfört med övriga riket. Bedömningarna i kapitlet utgår ifrån att bidraget bör vara utformat så att storleken på bidraget motsvarar de faktiska transportkostnadsnackdelarna i respektive del av bidragsområdet. En förutsättning är att det finns tillräckliga underlag för bedömning av transportkostnadsnackdelarna.

Det är oklart i vilken utsträckning bidraget kompenserar för faktiska transportkostnadsnackdelar. Underlagen som ligger till grund för transportbidragets utformning visar att olika val när det gäller metod och avgränsningar kan ha stor påverkan på de beräknade transportkostnadsnackdelarna. Vi ser en risk för att de nuvarande bidragsnivåerna inte stämmer överens med företagens faktiska transportkostnadsnackdelar.

De nuvarande bidragsnivåerna bygger på modellberäkningar av transportkostnadsnackdelar som genomfördes 2006. Modellen var inte anpassad för att analysera den här typen av frågeställning. Det fanns även aspekter i avgränsningarna angående undersökta branscher och transportmönster som gör att resultatet riskerar att avvika från de verkliga transportkostnadsnackdelarna. Förändringarna av bidragsnivåer som gjordes till följd av studien var små i förhållande till de nivåer som gällde tidigare.

Tillväxtverket samlar inte in uppgifter om transportavstånd från bidragssökande vid ansökningstillfället. Detta begränsar möjligheten att genomföra analyser av skillnader i transportkostnader som baseras på inrapporterade uppgifter, vilket hade kunnat vara ett alternativ eller komplement till modellberäkningarna. Avsaknaden av avståndsuppgifter har även varit ett hinder i våra egna analyser för att bedöma tillförlitligheten i tidigare underlag.

2.1 Hur bidraget kompenserar för kostnadsnackdelar

Transportbidraget är utformat så att kommuner längre norrut och i inlandet får en högre bidragssats medan kommuner längre söderut och längs med kusten får en lägre bidragssats. De nuvarande bidragsnivåerna slogs fast 2007, med utgångspunkt i modellberäkningar av kostnadsnackdelar som genomfördes av Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA). Av studiens metod följer flera osäkerhetsfaktorer som gör det svårt att bedöma hur väl resultaten speglar de verkliga transportkostnadsnackdelarna i olika delar av bidragsområdet.

2.1.1 Kompensation för kostnadsnackdelar är ett av bidragets två huvudsyften

Att kompensera för transportkostnadsnackdelar har varit en grundläggande intention med bidraget sedan dess tillkomst. Detta förtydligades ytterligare i den nu gällande förordningen (2000:281) om regionalt transportbidrag. Förordningen anger att transportbidraget ska kompensera för kostnadsnackdelar i bidragsområdet, men utan att kommentera specifikt vad nackdelarna som ska kompenseras utgörs av.

Ett arbetsställe kan beviljas transportbidrag som täcker en viss procentsats av de bidragsgrundande transportkostnaderna. Bidragsområdet delas in i åtta zoner med större bidragssats i kommuner längre norrut och i inlandet, och mindre i kommuner söderut och längs med kusten. Intransportbidrag är fem procentenheter lägre än uttransportbidrag.

2.1.2 Justering av bidragsnivåerna 2007 innebar små förändringar

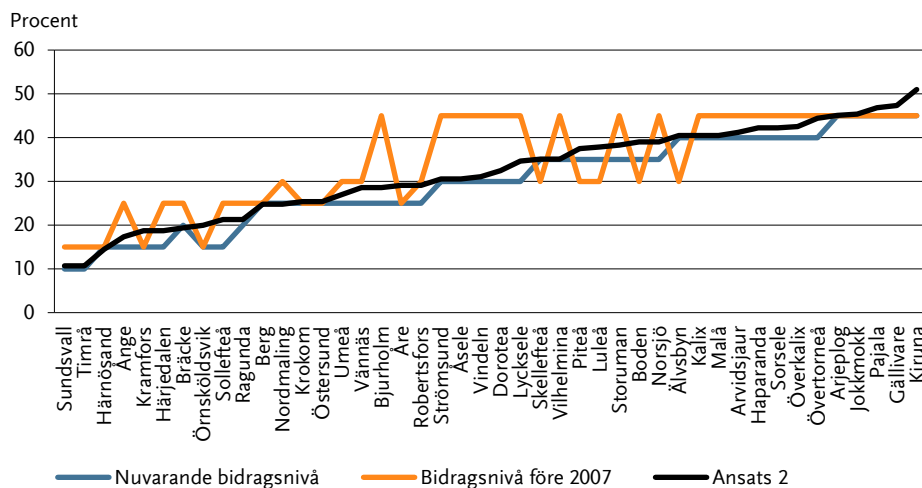
En uppskattning av storleken på transportkostnadsnackdelar kan göras på olika sätt och kräver noggranna överväganden vad gäller ansatser och ingångsvärden. I underlaget som låg till grund för de nuvarande bidragsnivåerna redovisas resultatet av tre olika modellansatser. Den ansats som regeringen valde att utgå ifrån medförde små förändringar jämfört med tidigare bidragsnivåer.

Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) fick 2006 i uppdrag av regeringen att genomföra beräkningar av transportmerkostnader som skulle ligga till grund för en översyn av transportbidragets nivåer och zonindelning. SIKA genomförde analysen med hjälp av den då gällande nationella godstransportmodellen.²⁵ Regeringen använde detta underlag för Sveriges anmälan av bidraget till Europeiska kommissionen 2007 och för att uppdatera transportbidraget enligt det regelverk som trädde i kraft 14 december 2007.

Regeringen utgick från resultatet i en av studiens modellansatser när transportbidraget uppdaterades, även om det nya bidraget inte exakt motsvarar ansatsens resultat. I praktiken innebar detta att det gjordes ganska små justeringar jämfört med de tidigare bidragsnivåerna. Den största förändringen bestod i att trappstegseffekten minskades genom att det blev åtta olika nivåer istället för fyra. Även kravet på att transporter ska överstiga 701 km för att berättiga till den högsta bidragssatsen togs bort. Figur 2 visar de nuvarande och de tidigare bidragsnivåerna samt den nivå som SIKA beräknade krävdes för att fullt ut kompensera för kostnadsnackdelen.²⁶

²⁵ SIKA, *Transportkostnader för företag i norra Sverige*, 2006, s. 7.

²⁶ Vad gäller SIKA:s beräknade nivåer så avses de nivåer som beräknades i den ansats som regeringen sedan valde att utgå från (ansats 2).

Figur 2 Bidragsnivåer vid uttransporter före och efter justeringen av nivåer 2007

Anmärkning: före 2007 behövde transporterna överstiga 701 km för att berättiga till den högsta bidragsnivån på 45 procent av fraktkostnaden.

Delar av Sollefteå och Örnsköldsviks kommuner har en högre bidragsnivå än vad figuren visar.

Källa: SIKA 2006, Riksrevisionens bearbetning.

2.1.3 Olika modellansatser gav betydande skillnad i beräknade transportkostnadsnackdelar

I SIKA:s undersökning användes tre olika ansatser för att jämföra transportkostnader hos företagen i bidragsområdet med ett riksgenomsnitt. Dessa resulterade i betydande skillnader i beräknade transportkostnadsnackdelar. SIKA angav i rapporten att ansatsen som bör väljas som utgångspunkt för utformningen av ett transportbidrag är beroende av vad man vill åstadkomma med bidraget.²⁷

I ansats 1 gjordes separata analyser av transporter till och från Stockholm, Göteborg och Malmö. I ansats 2 användes en viktning av olika destinationer som är vanliga startpunkter och destinationer för godstransporter ur ett nationellt perspektiv. Även transporter till och från regioner utanför Sverige hade inkluderats i beräkningarna. Alla företag antogs möta samma marknadssituation som riket totalt.²⁸ I ansats 3 viktades modellen efter de lokala arbetsmarknadernas efterfrågan och utbud på transporter, vilket i teorin borde ge en mer nyanserad bild av förutsättningarna i bidragsområdet. Generellt blev dock resultaten av viktningen mer svårtolkade med en finare regional indelning, och ansats 3 gav

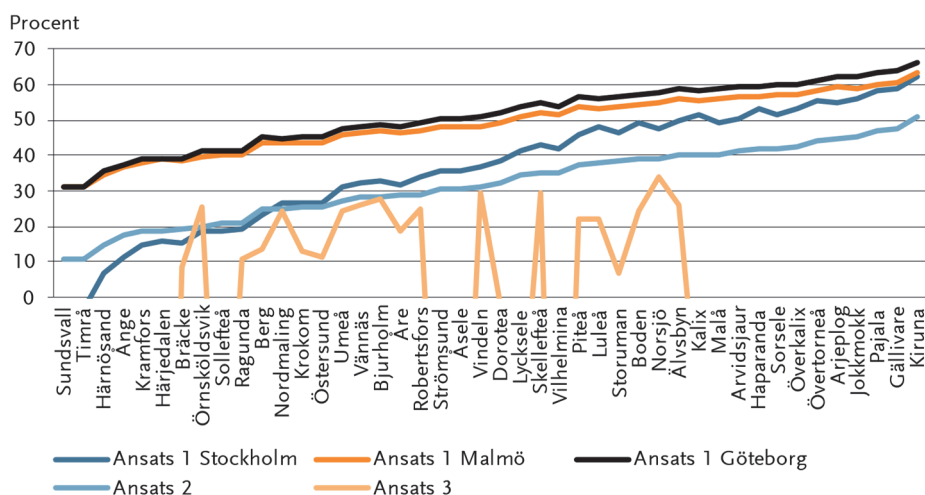
²⁷ SIKA, *Transportkostnader för företag i norra Sverige*, 2006, s. 7.

²⁸ *Ibid.*, s. 8.

inte på samma sätt som de övriga ansatserna ett tydligt mönster av kostnadsnackdelar för bidragsområdet jämfört med övriga riket.²⁹

Figur 3 visar vilka bidragsnivåer som krävs för att fullt ut kompensera för den kostnadsnackdel som beräknades genom de olika ansatserna vid uttransporter.

Figur 3 Bidragsnivåer som krävs för att fullt ut kompensera för transportkostnadsnackdelar enligt olika modellansatser



Källa: SIKÄ 2006, Riksrevisionens bearbetning.

Figuren visar att företag i bidragsområdet enligt modellens ansats 1 hade relativt sett stora kostnadsnackdelar vid transporter till Göteborg och Malmö samt för mer nordligt belägna kommuner vid transporter till Stockholm. Ansats 2 visade på kostnadsnackdelar som låg nära bidragets tidigare utformning (jämför också figur 2). Ansats 3 gav ett betydligt mer oregelbundet resultat, där en del av kommunerna till och med hade ett negativt värde på skalan (det vill säga en kostnadsfördel). Endast värden över noll visas i figuren.

Modellens resultat för intransporter uppvisade ett liknande resultat, men kostnadsnackdelarna var något lägre. För intransporter innebar resultatet av ansats 2 att transportbidraget riskerade att överkompensera i förhållande till modellens uppskattade kostnadsnackdelar. Nivån för intransportbidrag sattes också fem procentenheter lägre än för uttransporterna.

²⁹ E-post från företrädare för VT1, 2020-11-03.

2.1.4 Det är svårt att avgöra hur väl modellen från 2006 avspeglar verkliga kostnadsnackdelar

Den nationella godstransportmodellen (idag kallad samgodsmodellen) förvaltas av Trafikverket och används för att göra analyser, bedömningar och prognoser för godstrafik. Det finns flera osäkerhetsfaktorer som gör att resultatet riskerar att inte ge en korrekt bild av transportkostnadsnackdelarna.

Den nationella godstransportmodellen är främst avsedd att användas för att modellera godstrafik på systemnivå.³⁰ Företrädare för VTI, som även medverkade vid SIKAs studie, uppger att modellen inte är gjord för att analysera just transportkostnaderna, särskilt inte på regional nivå, utan är gjord för analyser på nationell nivå. Versionen som användes 2006 kunde inte heller modellera på arbetsställenivå, utan fick anta att varje kommun är en enhet som köper transporter. Den tog inte hänsyn till att det finns stora och små företag och att företag ibland kan samordna sina transporter.³¹

Den ansats som regeringen utgick från vid justeringen av bidraget byggde på en jämförelse av transporter som viktas enligt transportmönster på nationell nivå. Eftersom alla företag antas möta samma marknadssituation som riket totalt kan modellens resultat skilja sig från kostnadsnackdelarna som uppstår vid de transporter som faktiskt efterfrågas av företag i bidragsområdet.

Även urvalet av varugrupper kan påverka analysens resultat. Analysen i ansatsen som regeringen valde som underlag omfattade gruppen högvärdiga varor för uttransporter och stålprodukter för intransporter.³² Enligt de medverkande forskarna gjordes valet av högvärdiga produkter för att spegla transportbidragets syfte att främja vidareförädling av varor inom bidragsområdet.³³ Samtidigt utgör högvärdiga varor bara en delmängd av de bidragsgrundande uttransporterna. En senare studie av VTI visar att transportkostnadsnackdelarna kan skilja sig markant mellan olika branscher.³⁴ Exempelvis inkluderas varken sågade och hyvlade trävaror eller livsmedel i gruppen högvärdiga varor.³⁵ Dessa två varugrupper erhåller tillsammans ca 30 procent av utbetalat transportbidrag (se avsnitt 3.2.2).

³⁰ Trafikverket, "Analysera och prognosticera godstrafik – Samgodsmodellen förklarad på ett enkelt sätt", 2020-12-04.

³¹ Intervju med företrädare för VTI, 2019-12-03.

³² SIKA, *Transportkostnader för företag i norra Sverige*, 2006, bilaga 4.

³³ E-post från företrädare för VTI, 2020-11-03.

³⁴ VTI, *Uppdaterad beräkning av transportkostnader för företag i norra Sverige*, 2014, s. 25–26.

³⁵ SIKA, *Transportkostnader för företag i norra Sverige*, 2006, bilaga 2.

2.2 Analys av transportkostnader utifrån beviljade transportbidrag

Uppgifter från ansökningarna om transportbidrag är en potentiell källa till data som skulle kunna användas för att analysera de faktiska transportkostnaderna inom bidragsområdet. Vi har dock inte kunnat genomföra meningsfulla analyser eftersom Tillväxtverket inte samlar in uppgifter om avstånd eller sträcka vid handläggningen av transportbidraget.

Tillväxtverket berör endast översiktligt frågan om kompensation av transportkostnadsnackdelar i sin uppföljning av transportbidraget. I den årliga uppföljningen redovisas hur stor genomsnittlig andel av företagens bidragsgrundande transportkostnad som kompenseras, vilket var 26,7 procent år 2019.³⁶ En sådan uppgift är dock inte relevant när det gäller att utvärdera hur väl bidraget uppfyller sitt syfte utan är en konsekvens av hur bidragets nivåer är satta och vilka företag som söker bidrag.

Enligt förordningen får transportbidrag endast lämnas för sträckor som överstiger 401 km. Tillväxtverket samlar dock inte in uppgifter om transportavstånd för varje ärende (och har heller inget krav på sig att göra det). Myndigheten samlar endast in sådana uppgifter när företagens ansökningar ska kontrolleras genom stickprov eller specialgranskningar (se kapitel 5). Därför finns begränsade möjligheter att genomföra analyser av transportkostnadsnackdelar som baseras på faktiska transportkostnader hos de företag som beviljas transportbidrag.

I statistiken som Tillväxtverket samlar in finns uppgifter om bland annat bidragsgrundande fraktkostnad, vikt, transportslag, varutyp och antal sändningar. Tillsammans med transportavståndet skulle sådana uppgifter kunna användas för att analysera transportkostnader hos företag i de olika bidragszonerna. Då skulle kostnaden för att transportera gods till eller från en viss plats kunna jämföras mellan företag i olika kommuner. Men utan uppgifter om transportsträckan går det inte att ställa upp meningsfulla jämförelser. Tillväxtverket hänvisar till att krav på att redovisa transportsträckan skulle kunna medföra en stor administrativ börda för företagen och transportörerna.³⁷

³⁶ Tillväxtverket, *Finansiering för regional tillväxt 2019 – uppföljning av regionala företagsstöd, stöd till projektverksamhet och stöd till kommersiell service*, 2020, s. 29.

³⁷ Intervju med företrädare för Tillväxtverket, 2020-09-22.

3 Höjd förädlingsgrad

I detta avsnitt behandlas delfråga 2: *Stimulerar bidraget till höjd förädlingsgrad i bidragsområdets näringsliv?* Höjd förädlingsgrad utgör ett uttalat syfte med bidraget och är därmed en naturlig bedömningsgrund. Intentionen var att höjd förädlingsgrad skulle ge förutsättningar för *utveckling av näringslivet* i bidragsområdet. Grunden för bedömningarna i detta avsnitt utgår från att bidraget ska vara utformat så att det ger incitament till höjd förädlingsgrad och så att det leder till strukturomvandling och utveckling av bidragsområdets näringsliv.

Det är oklart i vilken utsträckning transportbidraget påverkat företagens förädlingsgrad. De studier som genomförts har visat att det går bättre för företag som erhåller bidrag, men om detta beror på transportbidraget eller andra faktorer är oklart. Mycket tyder på att bidraget endast i begränsad utsträckning har stimulerat till höjd förädlingsgrad, utveckling och förändring av näringslivet.

Utöver det grundläggande kravet på *betydande bearbetning* av varor som erhåller bidrag finns inga incitament till att ytterligare höja förädlingsgraden hos de företag som redan erhåller bidrag i transportbidragets utformning.

Mönstret av bidragsmottagande branscher har sett liknande ut under mycket lång tid. Inom trävaruindustrin, som är den sektor som mottagit störst bidrag under perioden, går majoriteten av utbetalda medel fortfarande, och sedan lång tid, till relativt lågt förädlade varor så som sågade och hyvlade trävaror. Inom de branscher som generellt kännetecknas av relativt högre förädlingsgrader har ingen större förändring i utbetalningar av transportbidrag skett över tid. Vidare är koncentrationen av utbetalt transportbidrag till ett antal återkommande företag stor, och endast ett fåtal nya företag ansöker varje år. Nära hälften av de totala utbetalda medlen går till endast 20 företag. Långt ifrån alla företag verksamma inom aktuella branscher och regioner ansöker om transportbidrag. Denna andel är endast ca 11 procent och andelen förefaller ha sjunkit över tid. Bidraget verkar heller inte särskilt avgörande för en stor majoritet av de nya företag som etablerar sig i regionen.

3.1 Bidragets förutsättningar att stimulera till höjd förädlingsgrad

Transportbidragets andra syfte om att det ska stimulera till höjd förädlingsgrad, uttrycktes tydligt redan vid införandet, eftersom det ansågs vara nödvändigt för att bidraget skulle kunna bidra till regional utveckling.³⁸ Bidraget har dock

³⁸ Prop. 1970:84.

endast begränsade förutsättningar att bidra till detta eftersom det, utöver ett grundläggande krav, saknas incitament till att ytterligare höja förädlingsgraden bland de företag som redan erhåller bidrag.

3.1.1 Begränsade förutsättningar att stimulera till höjd förädlingsgrad

Vid tidpunkten för transportbidragets införande fördes en diskussion om att det inte är självklart att sänka transportkostnader gynnar utvecklingen. Det kan snarare finnas en motsättning mellan att å ena sidan subventionera transporter och å andra sidan utveckling av näringslivet, eftersom lägre transportkostnader kan uppmuntra till att transportera relativt oförädlade varor för vidareförädling utanför regionen.³⁹ Bidraget utformades därför med ett krav på att det endast skulle utgå om godset betraktades som *helfabrikat och mera bearbetade halvfabrikat*, för att även kunna bidra till regional- och näringspolitiska intentioner.⁴⁰ Detta krav kvarstår i nuvarande förordning där skrivningen har utvecklats till att bidraget ska utgå endast om godset utgörs av sådana hel- eller halvfabrikat som har genomgått en *betydande bearbetning* inom stödområdet.⁴¹ Detta innebär att det finns incitament för företag att uppnå det grundläggande kravet på betydande bearbetning för att få ta del av transportbidrag. Hos de företag som redan erhåller transportbidrag finns däremot inga incitament till att ytterligare höja förädlingsgraden i transportbidragets utformning. Bidragets utformning har därmed begränsade förutsättningar att stimulera till höjd förädlingsgrad hos företagen i bidragsområdet.

3.2 Analyser av företagsdata

I detta avsnitt försöker vi analysera i vilken utsträckning transportbidraget har bidragit till målet för regional utveckling, eftersom detta är intentionen bakom syftesformuleringen om höjd förädlingsgrad. Det är generellt svårt att analysera bidragets effekt på förädlingsgrad. De analyser som gjorts visar att företag som får transportbidrag utvecklas bättre än andra, men det kan också bero på andra faktorer än transportbidraget. Sammantaget finns mycket som tyder på att bidraget endast i begränsad utsträckning har stimulerat till höjd förädlingsgrad, utveckling eller förändring av näringslivet.

³⁹ SOU 1969:49, s. 141.

⁴⁰ Prop. 1970:84, s. 1.

⁴¹ Se 7 § förordningen (2000:281) om regionalt transportbidrag. Transportbidrag får även lämnas för sågade och hyvlade trävaror, se 7 a §.

3.2.1 Svårt att analysera bidragets effekt på förädlingsgrad

Tillväxtverkets årliga uppföljning av transportbidraget fokuserar på län, branscher, företagsstorlek och olika transportslag.⁴² Där finns också två resultat som kopplar mer direkt till bidragets syfte om att stimulera till ökad förädlingsgrad. Det första är resultatet från en återkommande enkätundersökning, där stödmottagarna tillfrågas om huruvida transportbidraget haft en positiv effekt på deras förädlingsgrad. I enkäten för år 2019 uppgav 59 procent av respondenterna att bidraget haft en betydande positiv effekt (i mycket hög grad, i hög grad eller till viss grad).⁴³ Eftersom detta bygger på en egen skattning av bidragssökande företag bör resultaten från enkätundersökningen tolkas med försiktighet.

Det andra resultatet med koppling till förädlingsgrad är en jämförande analys av utvecklingen av omsättning och förädlingsvärde mellan företag som erhållit stöd och en kontrollgrupp av liknande företag (i samma län, bransch och storleksklass) som inte erhållit stöd.⁴⁴ Syftet med kontrollgruppen är att spegla den generella utveckling företagen skulle haft utan bidrag. Analysen visade att omsättnings- och förädlingsvärdena utvecklats starkare för stödmottagarna än bland jämförbara företag under perioden 2012–2015.⁴⁵ Detta skulle kunna bero på en ändamålsenlig utformning av stödet, men även på en snedviden urvalsprocess, där företag med högre tillväxt (eller tillväxtpotential) eller en skickligare ledning i högre utsträckning sökt bidrag. Tillväxtverket betonar att analysen inte kan tolkas som ett kausalt samband.⁴⁶ För att kunna ta reda på om det verkligen föreligger en kausalitet mellan utbetalt bidrag och omsättnings- och förädlingsvärdena krävs djupgående studier som baseras på mikrodata.⁴⁷

⁴² Tillväxtverket har sedan lång tid haft ett årligt återkommande regeringsuppdrag om att följa upp användningen av regionala företagsstöd (inklusive transportbidrag), stöd till projektverksamhet och stöd till kommersiell service. För år 2020 framgår det av bilaga 3 till Tillväxtverkets regleringsbrev, regeringsbeslut N2019/03207/BI.

⁴³ Tillväxtverket, *Finansiering för regional tillväxt 2019 – Uppföljning av regionala företagsstöd, stöd till projektverksamhet och stöd till kommersiell service*, 2020, s. 29. Andelen var densamma år 2018.

⁴⁴ Förädlingsgraden kan beräknas genom att ett företags förädlingsvärde delas med omsättningen. Företagets *omsättning* är de totala intäkterna från försäljning av varor under en viss period. Förändringen i omsättning från föregående period indikerar företagets tillväxt. *Förädlingsvärde* är det värde som ett företag tillför genom sin verksamhet, det vill säga mervärdet av företagets förädlingsarbete. Det definieras som företagets produktion minus kostnader för inköp av råvaror eller insatsvaror.

⁴⁵ Tillväxtverket, *Finansiering för regional tillväxt 2019 – Uppföljning av regionala företagsstöd, stöd till projektverksamhet och stöd till kommersiell service*, 2020, s. 74.

⁴⁶ *Ibid.*, s. 73.

⁴⁷ Tillväxtverket, *Finansiering för regional tillväxt 2018 – Uppföljning av regionala företagsstöd, stöd till projektverksamhet och stöd till kommersiell service*, 2019, s. 63.

Det finns dock flera svårigheter när det gäller att genomföra en sådan djupgående analys av transportbidragets effekter⁴⁸. Riksrevisionen har endast hittat *en* sådan analys: en effektutvärdering gällande sågverksindustrin som genomfördes av Tillväxtanalys 2012.⁴⁹ Analysen fann en positiv korrelation mellan transportbidrag och omsättning/förädlingsvärde, men ingen kausal effekt kunde fastställas. Det innebär att det inte gick att dra slutsatsen att transportbidraget hade en positiv påverkan på företagets omsättning och förädlingsvärde.

Riksrevisionen har inte genomfört någon ny effektutvärdering inom denna granskning. Vi bedömde att mervärdet av en sådan var lågt eftersom den förmodligen skulle resultera i liknande osäkra resultat. Vi har istället analyserat företagsdata från olika datakällor⁵⁰ i syfte att försöka visa på transportbidragets betydelse för ökad förädlingsgrad och utvecklingskraft i bidragsområdet. En del av analyserna är sådana som redan gjorts i tidigare utvärderingar av transportbidraget. I dessa fall bidrar våra analyser med en längre sammanhållen tidsperiod (2007–2018) än de fem senaste åren som normalt presenteras i Tillväxtverkets årliga uppföljningar. I andra fall är analyserna sådana som normalt inte har genomförts tidigare i utvärderingar av transportbidraget och som kan bidra till delvis nya insikter om bidragets utveckling.

3.2.2 Branschfördelningen relativt konstant under lång period

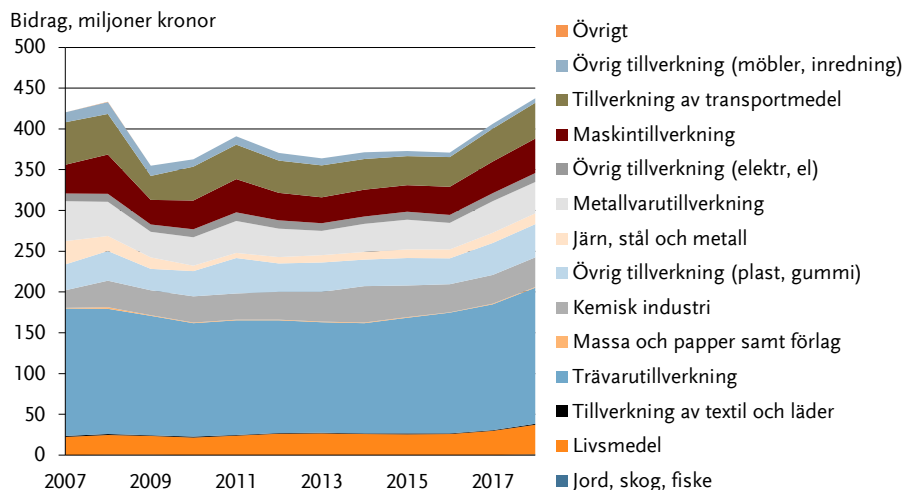
Under perioden 2007–2018 har utbetalningarna av transportbidrag pendlat mellan 354 och 437 miljoner kronor per år. Generellt ser mönstret av mottagande branscher relativt stabilt ut över tid. Trävaruindustrin är den sektor som mottagit störst bidrag under hela perioden (ca 40 procent). Den branschen innehåller allt från sågning och hyvling av virke till tillverkning av trähus, dörrar, fönster, förpackningar och snickerier. Majoriteten av det totala bidraget till hela trävaruindustrin (ca 60 procent) har gått till relativt lågt förädlade varor såsom sågade och hyvlade trävaror.⁵¹

⁴⁸ Bidraget har funnits under så lång tid att det inte finns någon naturlig före- och efterperiod att identifiera effekter utifrån. Det kan också vara svårt att hitta en relevant kontrollgrupp av företag med liknande förutsättningar som inte erhållit bidrag och det är svårt att isolera effekten av just detta bidrag eftersom det finns en rad andra stöd och bidrag som företagen kan ansöka om.

⁴⁹ Tillväxtanalys, *Regionalt transportbidrag – en effektutvärdering med fokus på sågverksindustrin*, 2012. Sågverksindustrin bedömdes vara den sektor där en relevant kontrollgrupp av likvärdiga icke-bidragstagande företag kunde skapas.

⁵⁰ För en beskrivning av det datamaterial som använts inom granskningen, se bilaga 1.

⁵¹ Riksrevisionens egna beräkningar utifrån Tillväxtverkets sammanställning av uppgifter från företagets ansökningar. Andelarna är ett genomsnitt under tidsperioden 2007–2018.

Figur 4 Branschfördelning av utbetalat transportbidrag 2007–2018.

Källa: Ansökningsdata från Tillväxtverket. Riksrevisionens bearbetning.

Kemisk industri och transportmedelsindustrin är exempel på branscher som brukar räknas till de mer förädlade branscherna som erhåller bidrag.⁵² Under den studerade tidsperioden har inga större förändringar skett av utbetalningar till dessa branscher. Utbetalningarna till kemisk industri har ökat något medan de minskat till transportmedelsindustrin. Livsmedelstillverkning har fått något ökade utbetalningar under tidsperioden medan utbetalningarna till metallvarutillverkning och övrig tillverkning (möbler med mera) har minskat över tid.⁵³

En jämförelse med tidigare utvärderingar av transportbidraget, där tidsperioder längre tillbaka i tiden har studerats⁵⁴, visar att branschfördelningen varit relativt konstant under en lång period.

⁵² Se Nutek, *Transportbidraget – en analys av motiv, effekter och alternativ*, 2004, s. 20. Det bör noteras att även om branschen generellt har en relativt hög nivå av förädling behöver så inte vara fallet för varje enskilt företag i branschen.

⁵³ Riksrevisionens egna beräkningar utifrån Tillväxtverkets sammanställning av uppgifter från företagens ansökningar. Att livsmedelstillverkning fått ökade utbetalningar beror på en ändring i EU:s lagstiftning om allmänna gruppundantag från statsstödsreglerna år 2017 som innebär att fler livsmedelsföretag blev berättigade att ansöka om bidrag.

⁵⁴ I Nutek, *Transportbidraget – en analys av motiv, effekter och alternativ*, 2004 studerades tidsperioden 1996–2002. I Tillväxtverket, *Översyn av transportbidraget*, 2012 var tidsperioden 2001–2010.

3.2.3 Koncentrationen av bidrag till ett fåtal företag är stor

Antalet unika företag som beviljats bidrag *minst en gång* under den studerade tidsperioden är ca 1 100, och i genomsnitt beviljas knappt 600 företag transportbidrag varje år.⁵⁵ Av dessa är hälften (ca 300) återkommande företag, som beviljats bidrag *varje år* under den studerade tidsperioden. Dessa återkommande företag har mottagit ca 80 procent av det totala utbetalade beloppet per år. Premiärsökande företag utgör endast ca 6 procent av det totala antalet som ansöker varje år och har i genomsnitt endast erhållit ca 1 procent av det totala utbetalade beloppet varje år.⁵⁶

I Tillväxtverkets årliga uppföljning framgår att de flesta företag som ansöker om bidrag är små företag.⁵⁷ År 2018 var hela 77 procent av antalet sökande företag små företag. När det däremot gäller utbetalningar av bidrag går majoriteten (64 procent) till, de till antalet relativt få, medelstora och stora företagen. Uppföljningen visar också att mellan 2014 och 2018 har andelen bidrag som går till medelstora och stora företag ökat trots att andelen sökande företag i dessa storleksklasser är relativt konstant.⁵⁸

År 2018 fick de 10 största mottagande företagen ca 33 procent av de totala utbetalningarna, och de 20 största fick ca 48 procent.⁵⁹ Dessa andelar har inte förändrats mycket under tidsperioden 2007–2018.⁶⁰ Om detta jämförs med uppgifter från en tidigare utredning år 2002 förefaller koncentrationen av utbetalda medel till de 10 respektive 20 största mottagarna ha ökat något på längre sikt.⁶¹

⁵⁵ Totala antalet unika företagsnamn under perioden 2007–2018 är knappt 1 100, antalet unika arbetsställen lite drygt 1 100. Det genomsnittliga antalet sökande per år är ca 570 företag eller ca 600 arbetsställen.

⁵⁶ Riksrevisionens egna beräkningar utifrån Tillväxtverkets sammanställning av uppgifter från företagets ansökningar. Beräkningarna avser här arbetsställen, men det blir inga betydande skillnader i andelar om man räknar företagsnamn. Antalet företag som premiäransöker om transportbidrag varje år har beräknats från 2011 till 2018 till ett genomsnitt på ca 35 företag per år. Gemensamt för dessa premiärsökande företag är att de är sådana företag som *inte* har sökt bidrag tidigare under den studerade tidsperioden 2007–2018. Beräkningarna är dock inte justerade för att vissa företag kan vara "nygamla" på grund av att företaget fusionerats, köpts upp eller flyttat och därmed har nytt organisationsnummer och arbetsställesnummer. Jfr fotnot nr 68.

⁵⁷ Definitionen av små företag är att de har färre än 50 anställda och en årsomsättning på mindre än 10 miljoner euro.

⁵⁸ Se Tillväxtverket, *Finansiering för regional tillväxt 2018*, 2019, s. 29.

⁵⁹ Riksrevisionens egna beräkningar utifrån Tillväxtverkets sammanställning av uppgifter från företagets ansökningar. Beräkningarna avser här största mottagande företag. Koncentrationsandelarna är något lägre om man ser till arbetsställen (27 respektive 41 procent). Det beror på att några av de stora mottagande företagen har flera arbetsställen.

⁶⁰ Andelarna var desamma år 2007 och har varit någon procentenhet högre för åren däremellan.

⁶¹ Se Nutek, *Transportbidraget – en analys av motiv, effekter och alternativ*, 2004, s. 22.

3.2.4 Liten och sjunkande andel av alla företag ansöker om transportbidrag

I genomsnitt har totalt ca 570 företag ansökt och beviljats⁶² transportbidrag varje år under den studerade tidsperioden. År 2018 var antalet 590.⁶³ Enligt SCB:s företagsregister fanns år 2018 totalt 5 584 företag i de aktuella branscherna inom bidragsområdet.⁶⁴ Det innebär att endast ca 11 procent av det totala antalet företag i de bidragsberättigade regionerna och aktuella branscherna ansökte och beviljades transportbidrag år 2018. Detta kan bero på att flertalet företag inte uppfyller samtliga av de krav som ställs för att ansöka om bidrag: betydande bearbetning av varan eller att transportsträckan uppgår till minst 401 km. Andra anledningar kan vara att företag inte känner till bidraget eller att de inte anser att det är värt mödan att ansöka.⁶⁵ 2002 var antalet företag som ansökte och beviljades bidrag 790. Det motsvarar en andel på ca 14 procent jämfört med totala antalet företag i aktuella branscher i bidragsområdet enligt SCB:s företagsregister för år 2002.⁶⁶ Det innebär att andelen som ansöker och beviljas transportbidrag av totala antalet företag förefaller ha minskat sedan år 2002.

3.2.5 Få nya sökande företag i förhållande till nyetableringar

Enligt statistik om totalt antal nystartade företag i Sverige startar i genomsnitt totalt ca 270 nya företag per år i de fyra nordligaste länen inom de aktuella branscherna.⁶⁷

Det genomsnittliga antalet nya företag som ansökt och beviljats transportbidrag varje år under den senaste tioårsperioden är enligt Tillväxtverket ca 25 stycken. Under den senaste tioårsperioden är dock trenden att antalet nya sökande minskar.⁶⁸ Om vi antar att samtliga nya sökande företag vore nystartade företag,

⁶² De flesta ansökningar beviljas: endast upp till ett tiotal ansökningar per år har inte beviljats bidrag.

⁶³ Riksrevisionens egna beräkningar utifrån Tillväxtverkets sammanställning av uppgifter från företagens ansökningar. Antalet företag avser här antalet *arbetsställen*.

⁶⁴ Uppgifter hämtade ur SCB:s företagsregister om antal arbetsställen per län och bransch år 2018.

⁶⁵ Tillväxtverket har under de senaste åren genomfört några informationsträffar med företag i bidragsområdet, men ansökningarna har endast ökat marginellt direkt efter dessa insatser. Intervju med företrädare för Tillväxtverket 2020-09-22.

⁶⁶ Se Nutek, *Transportbidraget – en analys av motiv, effekter och alternativ*, 2004, s. 22 och SCB:s företagsregister om antal arbetsställen per län och bransch år 2002.

⁶⁷ Statistik om antal nystartade företag per län och per bransch för tidsperioden 2011–2019 har erhållits från Tillväxtanalys. Se bilaga 1 för en beskrivning av data.

⁶⁸ Tillväxtverkets skriftliga svar på följdfrågor 2020-11-26. Nya sökande uppgick till ett fyrtiotal år 2010 och endast till 16 år 2019. I genomsnittsberäkningen har Tillväxtverket utelämnat år 2017 på grund av att det var extra många redan befintliga livsmedelsföretag som från och med 2017 blev berättigade att ansöka på grund av en ändring i EU:s lagstiftning om gruppundantag från statsstödsreglerna för regionalstöd. Dessutom har Tillväxtverket rensat för så kallade nygamla företag som kan ha genomgått sammanslagning eller flyttat sin verksamhet och därmed ser ut som nya sökande genom nytt organisationsnummer och arbetsställesnummer.

vilket är en överskattning⁶⁹, skulle det innebära att maximalt 9 procent av det totala antalet nystartade företag inom de berörda branscherna faktiskt ansöker om transportbidrag varje år. Det utesluter inte att transportbidraget kan vara viktigt för enskilda nyetablerade företag inom regionen, men för majoriteten av de nyetablerade företagen inom berörda branscher och regioner verkar transportbidraget inte vara avgörande för företagets beslut om lokalisering.⁷⁰

⁶⁹ Samtliga av dessa behöver inte utgöra nystartade företag utan kan också vara etablerade företag som ansöker för första gången.

⁷⁰ Det kan finnas situationer där stora företag, som erhåller transportbidrag, drar till sig underleverantörer som etablerar sig i det stora företagets närhet. Avståndet mellan företagen är då för kort för att transporter ska vara berättigade till transportbidrag. Dessa företag kan också bidra till en höjd förädlingsgrad i områdets näringsliv, men fångas inte upp i uppföljningar av transportbidraget.

4 Klimatpåverkan

I detta avsnitt behandlas delfråga 3: *Har transportbidragets klimatpåverkan regelbundet bedömts?* Ett statligt bidrag till transporter kan ses som en miljöskadlig subvention som riskerar att försvåra uppfyllelsen av klimatmålet för inrikes transporter. Transportbidraget bör därför regelbundet bedömas med avseende på dess klimatpåverkan.

Transportbidragets klimatpåverkan bedöms inte i de årliga uppföljningar av bidraget som Tillväxtverket gör, och har därmed inte bedömts regelbundet. Det är därmed oklart både hur bidraget påverkar klimatet jämfört med en situation utan bidrag och hur de bidragsgrundande transporternas klimatpåverkan faktiskt ser ut och har utvecklats över tid.

Vägtransporter erhåller en stor och ökande andel av bidraget jämfört med transporter på järnväg och sjö. En okänd andel av de transporter som registreras som vägtransporter är dock i själva verket kombitransporter, där godset under transportens gång lastas om från lastbil till järnväg. I dagsläget har Tillväxtverket varken information om hur stor andel av vägtransporterna som är kombitransporter eller hur långa sträckor som körs med respektive transportslag. Det är därför inte möjligt att bedöma transportbidragets klimatpåverkan eller hur den utvecklats över tid. Tillväxtverket planerar att inom ett pågående regeringsuppdrag ta fram nya uppgifter som sannolikt möjliggör en bedömning av de bidragsmottagande transporternas klimatpåverkan.

Bidraget ersätter inte godstransporter med flyg. Utöver det finns inget i bidragets utformning som ger incitament att minska transporternas klimatpåverkan. Det innebär att bidraget, utifrån sin utformning, inte kan förväntas bidra till att klimatpåverkan är så låg som möjligt.

4.1 Godstransporter och klimatpåverkan

Det totala godstransportarbetet i Sverige domineras av tunga vägtransporter. Dessa godstransporter orsakar också större klimatpåverkande utsläpp än godstransporter på järnväg eller sjö. Det finns i huvudsak tre olika sätt att minska godstransporters klimatpåverkan: *ökad transporteffektivitet, utbyte av fossila bränslen till förnybara drivmedel och mer energieffektiva fordon.*

4.1.1 Tunga vägtransporter dominerar både totala godstransportarbetet och dess klimatpåverkan

I Sverige transporteras gods främst på väg, järnväg och till sjöss. En mycket liten andel transporteras med flyg. Andelen vägtransporter av det totala godstransportarbetet⁷¹ på nationell nivå är knappt 50 procent, medan sjöfarten står för 33 procent och järnväg för 19 procent.⁷² Drygt 80 procent av transportarbetet på väg utförs av tunga lastbilar som har en lastvikt på minst 3,5 ton.⁷³

Av de totala växthusgasutsläppen från samtliga inrikes transporter år 2018 stod järnvägstransporter för mindre än 1 procent av de totala utsläppen, tunga lastbilstransporter för ca 20 procent och lätta lastbilstransporter för ca 9 procent.⁷⁴

4.1.2 Insatser för att minska godstransporters klimatpåverkan

Insatser för att minska klimatpåverkan från godstransporter kan delas in i tre huvudsakliga områden: *ökad transporteffektivitet, utbyte av fossila bränslen till förnybara drivmedel och mer energieffektiva fordon.*

Ökad transporteffektivitet handlar om att kunna minska trafikarbetet utan att minska transporterens tillgänglighet.⁷⁵ En rad åtgärder som syftar till att öka effektiviteten i godstransportsystemet har vidtagits under de senaste åren, bland annat att möjliggöra för samordnade godstransporter så att fyllnadsgraden kan öka och tomtransporterna minska, verka för möjligheter att använda längre och tyngre fordon och att stärka järnvägens och sjöfartens konkurrenskraft så att en överflyttning kan ske från väg till järnväg och sjöfart.⁷⁶

Möjligheten att flytta över en del av godstransporterna från väg till järnväg och sjöfart har diskuterats flitigt under senare år. För att stimulera till en ökad andel av så kallade kombitransporter, där varor omlastas från lastbil till järnväg eller sjöfart, har regeringen infört en form av miljökompensation till både sjöfart och järnväg.⁷⁷ Det har hittills inte skett någon betydande överflyttning och en anledning till det är att det finns flera hinder som gör att den fulla teoretiska potentialen för överflyttning inte kan utnyttjas.⁷⁸ Enligt Trafikverkets bedömningar är det endast fyra procent av de transporter som utförs på väg som i realiteten skulle kunna utföras på järnvägen. För att järnvägen ska vara ett konkurrenskraftigt alternativ

⁷¹ Transportarbetet beskriver aktiviteten i transportsystemet och redovisas för godstransporter i måttet tonkilometer. En tonkilometer innebär en förflyttning av ett ton gods en kilometer.

⁷² Transportstyrelsen, *Transportmarknaden i siffror 2018, 2019*, s. 51.

⁷³ *Ibid.*, s. 53.

⁷⁴ Personbilstrafiken står för ca 60 procent av de totala utsläppen. Naturvårdsverket, "Utsläpp av växthusgaser från inrikes transporter", hämtad 2020-11-10.

⁷⁵ Prop. 2019/20:65, s. 116, Bet. 2019/20:MJU16, rskr. 2019/20:314.

⁷⁶ *Ibid.*, s. 117.

⁷⁷ Se förordningen (2018:1867) om miljökompensation för överflyttning av godstransporter från väg till sjöfart och förordningen (2018:675) om miljökompensation för godstransporter på järnväg.

⁷⁸ Se exempelvis Trafikanalys, *En breddad ekobonus*, 2019, s. 51 ff.

till lastbilstransporter behöver transportsträckan vara minst 300 km. Endast ca tio procent av lastbilstrafiken kör idag så långa sträckor. Vissa varor är dessutom inte lämpliga att frakta på järnvägen.⁷⁹ Bristen på kapacitet på järnvägen är enligt Trafikverket ytterligare ett problem som hindrar en större överflyttning.⁸⁰

Ökad användning av förnybara drivmedel är ett annat sätt att minska godstransporters klimatpåverkan. Enligt regeringens klimathandlingsplan ska fossila drivmedel fasas ut och successivt ersättas av hållbart producerade biodrivmedel, förnybar el och andra hållbara förnybara drivmedel.⁸¹ Ett viktigt styrmedel för ökad användning av hållbara biodrivmedel i transportsektorn är systemet för reduktionsplikt som infördes 2018. Reduktionsplikten innebär att drivmedelsföretagen är skyldiga att blanda biodrivmedel i vanlig diesel och bensin som de säljer.⁸²

När det gäller *energieffektivare fordon* är elektrifiering en viktig åtgärd. Ett elfordon eller elfartyg använder bara en femtedel så mycket energi vid körning⁸³ som ett konventionellt fordon. Energieffektiviseringen och övergången till eldrift har kommit längst när det gäller personbilar och bussar.⁸⁴ För att påskynda arbetet med elektrifiering av transportsektorn som helhet, och specifikt även för de tunga vägtransporterna, har regeringen tillsatt en elektrifieringskommission.⁸⁵ Kommissionen ska bland annat bidra till att påskynda investeringar i elvägar och laddinfrastruktur för ellastbilar.⁸⁶

4.2 Transportbidraget och klimatpåverkan

Transportbidragets klimatpåverkan bedöms inte i de uppföljningar av transportbidraget som Tillväxtverket gör årligen. Utifrån de uppgifter Tillväxtverket samlar in är det i nuläget inte heller möjligt att bedöma hur de bidragsgrundande transporternas klimatpåverkan faktiskt ser ut eller hur bidraget påverkar efterfrågan på transporter, och därigenom klimatet, jämfört med en situation utan bidrag. Bidraget är idag utformat på ett sätt som innebär att det

⁷⁹ Ett exempel på varugrupp som oftast lämpar sig bättre på lastbil är livsmedel, som ofta är tidskänsliga. Det ställs därmed stora krav på snabba leveranser.

⁸⁰ Trafikverket, *Möjligheter att köra längre och/eller tyngre godståg*, 2015, s. 21.

⁸¹ Prop. 2019/20:65, s. 137. Andelen förnybar energi i inrikes transporter uppgick 2017 till 23 procent. Huvuddelen utgörs av hållbara biodrivmedel som blandas in i diesel och bensin.

⁸² Ibid., s. 143. År 2020 är de skyldiga att reducera de fossila utsläppen av koldioxid med 21 procent i dieselbränsle och kraven kommer skärpas över tid för att successivt öka inblandningen.

⁸³ Resursåtgången för ett elfordon kan dock vara större i andra delar av fordonets livscykel. Enligt regeringen behöver övergången till elfordon och elfartyg därför ske så att hållbarhetsaspekter ur ett livscykelperspektiv beaktas. Se prop. 2019/20:65, s. 148.

⁸⁴ Prop. 2019/20:65, s. 148.

⁸⁵ Prop. 2019/20:1, finansplanen, s. 31.

⁸⁶ Regeringsbeslut I2020/02592.

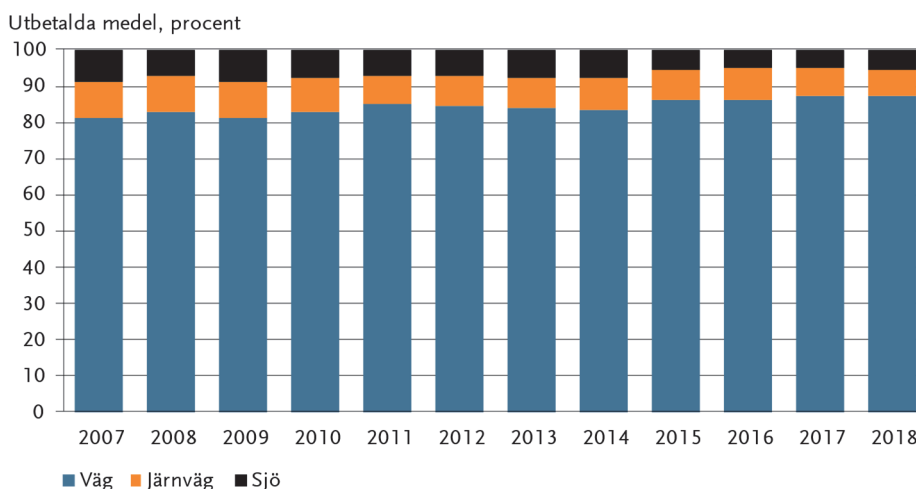
endast har mycket begränsade förutsättningar att leda till så låg klimatpåverkan som möjligt.

4.2.1 Bedömning av bidragets klimatpåverkan kräver mer information

Ett bidrag till transporter kan förväntas leda till ökad transportefterfrågan och därmed ökade utsläpp av växthusgaser jämfört med en situation utan bidrag. För att göra en korrekt bedömning av bidragets klimatpåverkan skulle *skillnaden* i utsläpp mellan en situation med bidrag och en situation utan bidrag behöva uppskattas. Detta kräver detaljerad information, bland annat om hur transportefterfrågan förändras vid ett förändrat pris på transporter. En bedömning av de bidragsgrundande transporternas klimatpåverkan, utan en uppskattning av *skillnaden* mot en situation utan bidrag, kräver mindre information. Men även för en sådan bedömning saknas idag avgörande information om exempelvis körsträckor hos de företag som erhåller bidrag.

I figur 5 nedan visas andelen av totala utbetalningar av transportbidraget som gått till de olika transportslagen under den studerade tidsperioden. Diagrammet visar att drygt 80 procent av utbetalningarna går till vägtransporter, och att denna andel dessutom har ökat något över tid.

Figur 5 Andel av utbetalningarna till olika transportslag



Källa: Ansökningsdata från Tillväxtverket. Riksrevisionens bearbetning.

Tillväxtverket bedömer att de vägtransporter som erhåller transportbidrag nästan uteslutande utgörs av tung lastbilstrafik.⁸⁷ Inom kategorin vägtransporter ingår dock även kombitransporter, där godset lastas om från lastbil till exempelvis järnväg. Tillväxtverket konstaterade år 2012 att statistik över hur stor mängd av

⁸⁷ Tillväxtverkets skriftliga svar på följdfrågor, 2020-11-02.

vägtransporterna som egentligen är kombitransporter är svår att ta fram. I rapporten gjordes ett antagande om andel kombitransporter men underlagen var inte tillräckliga för att beräkna hur stor del av transportsträckan som kördes per lastbil respektive tåg.⁸⁸ Tillväxtverket uppger till Riksrevisionen att enligt preliminära beräkningar inom ett pågående regeringsuppdraget om att klimatjustera transportbidraget (se även avsnitt 4.2.3 nedan) utgörs ca 35 procent av de registrerade vägtransporterna av kombitransporter.⁸⁹

För att kunna bedöma hur de bidragsgrundande transporterens klimatpåverkan ser ut och har utvecklats behövs uppgifter om transportslag och respektive transportslags körsträckor.⁹⁰ Avsaknaden av dessa uppgifter innebär att det inte går att bedöma hur bidragstransporternas klimatpåverkan ser ut och har utvecklats över tid. Utan uppgifterna går det heller inte att bedöma hur transportbidraget påverkat transportefterfrågan och klimatet jämfört med en situation utan bidrag.

4.2.2 Bidraget har begränsade förutsättningar att stimulera till så låg klimatpåverkan som möjligt

För att kunna ta del av transportbidrag måste transportererna ske med tåg, lastbil eller båt. Flygtransporter är inte bidragsberättigade. Eftersom flygtransporter orsakar högre CO₂-utsläpp än de bidragsberättigade transportererna skulle denna del av bidragets utformning kunna ha en styrande effekt mot minskad klimatpåverkan. Den potentiella överflyttningseffekten från flygtransporter till andra transportslag är dock liten då endast en mycket liten del av de totala godstransporterna i Sverige sker med flyg.⁹¹

Förutom att exkludera relativt CO₂-intensiva flygtransporter från bidrag finns det ingenting i transportbidragets utformning som ger incitament att minska transporterens klimatpåverkan. Bidragsnivån är densamma oavsett hur stora CO₂-utsläpp transporten orsakar. Bidraget ger exempelvis inga incitament att välja lastbilstransporter med ökad andel biodrivmedel eller högre fyllnadsgrad. Bidraget ger heller inga incitament för överflyttning av godstrafik till mindre energiintensiva transportsätt, exempelvis från tung lastbil till tåg eller sjö. Även om potentialen för överflyttning är relativt liten på nationell nivå skulle det kunna finnas en något högre potential för just de transporter som erhåller

⁸⁸ Tillväxtverket, *Översyn av transportbidraget – Förslag till ett miljöanpassat transportbidrag som bidrar till regional utveckling*, 2012, s. 26.

⁸⁹ Tillväxtverkets skriftliga svar på följdfrågor, 2020-11-02.

⁹⁰ Ytterligare uppgifter som fordonstyp, vikt och fyllnadsgrad kan också vara viktiga för att fastställa transporterens olika klimatpåverkan. Av dessa har Tillväxtverket i nuläget endast viktuppgifter i sitt register.

⁹¹ Trafikanalys, *Godstransporter i Sverige – en nulägesanalys*, 2016. Av det totala godstransportarbetet utgör flygtransporter mindre än 1 procent enligt figur 1.2, s. 16. Det fåtal varor som faktiskt fraktas med flyg har dessutom ofta egenskaper som gör att andra transportsätt inte utgör något alternativ. Det kan vara särskilt högvärdiga varor eller varor som behöver komma fram snabbt.

transportbidrag. Transportbidraget avser just transporter med långa avstånd och en relativt stor del av varorna utgörs av trävaror, vilket är en varugrupp som kan passa för både lastbil och järnväg⁹².

Utformningen av bidraget kan i vissa delar istället ge incitament att öka klimatpåverkan. Detta gäller kravet om en transportsträcka på minst 401 km för att kunna erhålla transportbidrag. För ett företag som kan välja mellan att frakta gods till två olika destinationer, där avståndet till den närmsta destinationen understiger 401 km, kan transportbidraget ge incitament att frakta godset en längre sträcka än vad som vore fallet utan bidrag.

4.2.3 Regeringsuppdrag öppnar för att fastställa klimatpåverkan

Tillväxtverket fick i regleringsbrevet för 2020 ett regeringsuppdrag om att analysera möjligheterna att utforma transportbidraget så att hänsyn tas till klimataspekter, i syfte att bidra till Sveriges klimatmål.⁹³ Slutdatum för uppdraget är den 30 september 2021.⁹⁴ I Tillväxtverkets projektplan för uppdraget framgår att ett delmål är att visa på fördelningen mellan rena vägtransporter och kombitransporter. Det andra delmålet är att minska CO₂-utsläppen från de transporter som erhåller bidrag.⁹⁵ Detta innebär att Tillväxtverket kommer behöva underlag från de sökande företagen som visar om de valt klimatsmarta transporter eller inte. Det skulle exempelvis kunna vara uppgifter i fraktfakturor eller i fraktavtal. Exakt vilka uppgifter som behöver samlas in kommer Tillväxtverket avgöra i det framtida arbetet med uppdraget. Tillväxtverket planerar även att försöka mäta eller uppskatta CO₂-utsläppen från bidragstransporterna idag, för att vid ett senare tillfälle kunna följa upp om förändringarna gett effekt.⁹⁶

Detta innebär att trots att regeringen inte specificerat att en bedömning av klimatpåverkan ska göras, så kan uppdraget ändå leda till att Tillväxtverket gör någon form av bedömning av bidragstransporternas klimatpåverkan (se vidare avsnitt 6.3.2).

⁹² Transportstyrelsen, *Transportmarknaden i siffror 2018*, 2019, s. 54 och 58.

⁹³ Regeringsbeslut N2019/03207/Bl.

⁹⁴ Regeringsbeslut N2020/02290. Uppdragets slutdatum har flyttats från 31 mars till 30 september 2021. Anledningen är omprioritering av Tillväxtverkets arbete under coronapandemin.

⁹⁵ Projektplan för minskad klimatpåverkan gällande transportbidrag, reviderad september 2020. Dokument mottaget 2020-09-22.

⁹⁶ Tillväxtverkets svar på uppföljningsfrågor, mottagna 2020-10-20. För arbetet med att uppskatta CO₂-utsläppen planerar Tillväxtverket anlita en konsult.

5 Tillväxtverkets kontroll

I detta avsnitt behandlas delfråga 4: *Har Tillväxtverket säkerställt en ändamålsenlig kontroll av riktigheten i de uppgifter som lämnas av bidragssökande?* Det finns en risk att de uppgifter som lämnas av bidragssökande inte är korrekta, vilket kan resultera i felaktiga utbetalningar av bidraget. En ändamålsenlig kontroll innebär bland annat att risken för att systematiska fel kan undgå upptäckt, minimeras.

Tillväxtverket har utvecklat flera rutiner för att kontrollera riktigheten i uppgifter från bidragssökande, men har inte säkerställt att kontrollerna är fullt ut ändamålsenliga. Systemet för urval av kontroller innebär en risk att systematiska fel kan undgå kontroll under en längre tid och det finns brister i dokumentationen av kontroller.

Utöver den löpande kontrollen som sker vid handläggning av varje ärende, har Tillväxtverket skapat rutiner för i huvudsak tre olika typer av kontroller av riktigheten i uppgifterna från bidragssökande företag: granskning av *nya sökande*, *stickprovskontroller* och *specialgranskningar*. Kontrollen av ärenden med nya sökande omfattar i princip verifiering av alla de krav som förordningen ställer på mottagare av transportbidrag, men nya sökande utgör en liten andel av totala bidragssökande. En relativt stor andel av ärendena är föremål för stickprovskontroller, men systemet för urval av stickprovskontroller innebär en risk att systematiska fel i underliggande uppgifter kan undgå kontroll under lång tid. Specialgranskningar av utvalda branscher eller andra grupper av företag skulle kunna vara ett sätt att fånga upp de ärenden som riskerar undgå stickprovskontroller. Specialgranskningarna av utvalda grupper av företag är dock inte tillräckligt systematiska och regelbundna, vilket innebär att de inte i tillräcklig grad motverkar risken för att systematiska fel kan undgå kontroll under lång tid.

I genomsnitt får mellan 20–30 procent av det totala antalet ärenden någon form av avdrag på ansökt fraktkostnad.⁹⁷ Avdragen till följd av stickprov utgör en relativt stor andel av ansökt fraktkostnad för de kontrollerade transportererna. Avdragen vid specialgranskningar är mindre än vid stickproven, speciellt vid den omfattande granskningen 2019 av sökande som tog emot över en miljon kronor i bidrag.

Uppgifterna om avdragens storlek i förhållande till hur mycket som har kontrollerats är dock osäkra på grund av Tillväxtverkets bristande dokumentation. Tillväxtverkets handläggningssystem är inte anpassat för att på ett enkelt sätt beräkna felprocent av de olika typerna av kontroller. Vid förfrågan har Tillväxtverket tagit fram exempelvis uppgifter om totala avdrag, men detta har i vissa fall krävt en större arbetsinsats och det finns en viss osäkerhet i uppgifterna.

⁹⁷ Med ansökt fraktkostnad menas kostnaden för de transporter som arbetsstället söker bidrag för.

5.1 Förordningens krav för att erhålla transportbidrag

Det finns ett antal grundläggande krav i förordningen om transportbidrag som måste uppfyllas för att ett företag ska vara berättigat till bidrag:

- Produktionsstället i fråga måste ligga inom bidragsområdet, det vill säga Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens eller Norrbottens län.⁹⁸
- Transporten ska ske med väg, tåg eller sjötransport.⁹⁹
- Med transportkostnad avses skälig kostnad som är beroende av transportavståndet *inom landet*, vikt och godsslag samt avgifter som kan hänföras till själva transporten.¹⁰⁰
- Varan i fråga ska ha genomgått/ska genomgå en betydande bearbetning.¹⁰¹
- Transportavståndet måste vara minst 401 km.¹⁰²
- Bidrag får inte betalas ut till ett företag som är föremål för betalningskrav på grund av ett beslut av Europeiska kommissionen som förklarar ett stöd olagligt och oförenligt med den inre marknaden.¹⁰³

Vid beslut om att bevilja transportbidrag behöver samtliga villkor vara uppfyllda. Tillväxtverket behöver därmed ha rutiner för att säkerställa att uppgifterna från bidragssökande är riktiga.

5.2 Tillväxtverkets kontrollåtgärder

Tillväxtverket genomför olika typer av kontrollåtgärder av riktigheten i uppgifterna från de bidragssökande företagen.

För varje ärende kontrollerar Tillväxtverket direkt företagets ekonomiska status¹⁰⁴ och om uppgifterna om kommunkod och arbetsställe stämmer mot SCB:s register.¹⁰⁵ Tillväxtverket följer en checklista för den löpande kontrollen vid handläggningen, där en viktig del är att titta på historiken av varje ärende. För varje ärende kontrolleras ansökningsuppgifter tre perioder bakåt för att identifiera eventuella avvikelser. Utöver den löpande kontrollen vid handläggningen av varje ärende genomför Tillväxtverket mer omfattande kontroller på i huvudsak tre olika sätt: granskning av ärenden med *nya sökande*, *stickprovskontroller* och

⁹⁸ 3 § förordningen (2000:281) om regionalt transportbidrag.

⁹⁹ Se 4 § förordningen (2000:281) om regionalt transportbidrag.

¹⁰⁰ Se 5 och 6 §§ förordningen (2000:281) om regionalt transportbidrag. I Tillväxtverkets föreskrifter och allmänna råd (TVFS 2016:2) specificeras bidragsgrundande kostnader. Kostnader för internationella transporter och mervärdesskatt är exempelvis inte är bidragsgrundande.

¹⁰¹ Se 7 och 8 §§ förordningen (2000:281) om regionalt transportbidrag. Transportbidrag får dock även lämnas för transporter av sågade trävaror enligt 7 a § samma förordning.

¹⁰² Se 10 och 11 §§ förordningen (2000:281) om regionalt transportbidrag. Även sträcka inom finskt eller norskt område får tillgodoräknas om transportavståndet inte uppgår till 401 kilometer. Se 12 § förordningen (2000:281) om regionalt transportbidrag.

¹⁰³ Se 19 § förordningen (2000:281) om regionalt transportbidrag.

¹⁰⁴ Exempelvis att ingen konkurs föreligger. Intervju med företrädare för Tillväxtverket 2019-11-27.

¹⁰⁵ Intervju med företrädare för Tillväxtverket 2020-02-28.

specialgranskningar. Vid dessa mer omfattande kontroller verifieras uppgifter i ansökningarna genom att Tillväxtverket inhämtar olika typer av verifikat. Samtliga kontroller genomförs innan beslut fattas.

5.2.1 Relativt omfattande kontroll av nya sökande

Vid ansökningar från företag som inte tidigare ansökt om transportbidrag genomför Tillväxtverket enligt egna uppgifter alltid en noggrann granskning. Då kontrollerar Tillväxtverket att det finns verifikat bakom samtliga uppgifter om fraktkostnader, att transportsträckan är minst 401 km och att det finns en tillräckligt utförlig beskrivning av produktionsprocessen för att en bedömning av betydande bearbetning ska kunna göras. Som stöd för bedömningen av betydande bearbetning finns en lista över varor som är undantagna från uttransportbidrag i Tillväxtverkets föreskrifter och allmänna råd om regionalt transportbidrag. Där specificeras även inom vilka näringsgrenar intranportbidrag kan bli aktuellt. Utöver detta har Tillväxtverket utvecklat en praxis för bedömning av betydande bearbetning inom olika branscher och för olika varuslag.¹⁰⁶ Handläggare från Tillväxtverket åker även ut till de flesta nya företag för att förklara för företaget vad som ger rätt till bidrag och i vissa fall även för att på ett bättre sätt kunna bedöma om arbetsprocessen innebär betydande bearbetning.¹⁰⁷ Nya sökande diskuteras alltid i en arbetsgrupp av ca fem handläggare, och enhetschef deltar i beslut om utbetalning av bidrag.¹⁰⁸

I kapitel 4 konstaterade Riksrevisionen att transportbidragets utformning i vissa delar kan ge incitament för ett företag att transportera varor längre än nödvändigt, på grund av kravet om lägsta bidragsberättigade transportavstånd på 401 km. Tillväxtverket saknar dock rutiner för att kontrollera för risken att företag fraktar gods längre än nödvändigt för att nå det avstånd som krävs för att ansöka om transportbidrag.

5.2.2 Urvalet för stickprovskontroller kan missa systematiska fel

Tillväxtverket gör regelbundet stickprov av alla ärenden för närmare granskning. Urvalet för stickprovskontroller sker genom att systemet varnar om angivna fraktkostnader överstiger på förhand uppsatta gränsvärden för vad som har

¹⁰⁶ Tillväxtverket uppger att det är mycket sällan det inkommer ärenden med helt nya varor och/eller arbetsprocesser. Under åren har handläggare fått god kännedom om hur de olika produktionsprocesserna inom de branscher som ansöker om bidrag ser ut, och utvecklat en väl fungerande praxis för att bedöma vilka processer som liknar varandra och som därmed kan bedömas på ett likvärdigt sätt.

¹⁰⁷ Det är relativt sällan Tillväxtverket har behov av att besöka ett företag endast för att bedöma processen. Ofta lämnar företagen utförliga beskrivningar om arbetsprocessen som bifogas ansökan. Tillväxtverket begär in kompletteringar när det behövs, men i de allra flesta fall finns företaget inom en välkänd bransch och har en liknande produktionsprocess som tidigare beviljade företag, vilket underlättar bedömningen. Intervju med företrädare för Tillväxtverket, 2020-11-26.

¹⁰⁸ Intervju med företrädare för Tillväxtverket, 2020-02-28.

bedömts vara rimliga kostnader. Systemet innebär att endast en liten andel av de totala fraktkostnaderna kontrolleras. För transporter med relativt korta avstånd finns en relativt stor marginal för höga värden innan systemet varnar. Det finns därmed en risk för att systematiska fel i angivna fraktkostnader kan passera utan stickprovskontroller under en längre tid.

Liten andel av totala fraktkostnader kontrolleras

Tillväxtverket för ingen statistik över antalet stickprovskontroller, men uppskattar att kontroller görs på ca 25–30 procent av totala antalet ärenden.¹⁰⁹ Vanliga fel som upptäcks kan vara att icke-bidragssgrundande kostnader tagits med i ansökan.¹¹⁰

Urvalet av stickprov görs via på förhand uppsatta gränsvärden som Tillväxtverket tagit fram.¹¹¹ Gränsvärdena bygger på bedömningar av vad som anses vara en rimlig transportkostnad för varor inom olika viktklasser.¹¹² De nuvarande gränsvärdena fastställdes 2011 utifrån beräkningar av ansökt fraktkostnad och vikt från beviljade ärenden mellan 2001 och 2010.¹¹³ När handläggningssystemet ”varnar” för att angiven fraktkostnad överstiger det fastställda gränsvärdet för den berörda viktklassen går Tillväxtverket vidare och begär in fakturor eller andra underlag från bidragssökanden för att kontrollera att angivna uppgifter om fraktkostnad stämmer och att transportsträckan uppgår till minst 401 km. Detta innebär inte att samtliga uppgifter inom varje ärende kontrolleras. Ett arbetsställe ansöker ofta om bidrag för frakt av ett antal olika varor med olika vikt och olika fraktkostnader. Endast de transporter där fraktkostnaderna överstiger de fastställda gränsvärdena för respektive viktklass kontrolleras, vilket ofta kan utgöra en mindre andel av hela arbetsställets ansökan.¹¹⁴ För år 2018 var det 3 procent av de totala fraktkostnaderna i samtliga ansökningar som utlöste varningar och därmed kontrollerades.¹¹⁵ Det innebär att även om hela 25–30 procent av samtliga

¹⁰⁹ Andelen baseras på uppskattningar av enskilda handläggare. Tillväxtverkets skriftliga svar på uppföljningsfrågor, 2020-10-20.

¹¹⁰ Sökanden kan exempelvis ha ansökt för flygtransport eller missat att dra av kostnaden för moms eller internationella transporter. Tillväxtverket har en intern lista med vilka olika typer av transportkostnader som är bidragsberättigade. Denna lista byggs på kontinuerligt och används som referens vid rimlighetsbedömningar. Intervju med företrädare för Tillväxtverket, 2020-09-22.

¹¹¹ Det förekommer även att stickprov utöver varningssystemet genomförs, exempelvis om någon annan uppgift i ansökan (till exempel vikt) sticker ut kraftigt så att fel misstänks.

¹¹² Olika gränsvärden för rimliga fraktkostnader inom fyra olika viktklasser av gods har tagits fram för väg, järnväg respektive sjötransporter.

¹¹³ För ca 5–6 år sedan ändrades rutinen till att tillåta avvikelser från gränsvärdena upp till nästa viktklass innan systemet varnar för orimligt värde. Orsaken var att gränsvärdena uppfattades som något för snäva tidigare, då flera kontroller visade på korrekta kostnadsuppgifter. Tillväxtverkets skriftliga svar på följdfrågor, 2020-11-02.

¹¹⁴ Intervju med företrädare för Tillväxtverket, 2020-11-10. Om det vid kontroll i stickprovet visar sig att sökande systematisk har tagit upp stora felaktiga kostnader, går dock handläggaren vidare och kontrollerar fler rader där det kan misstänkas att samma fel har begåtts.

¹¹⁵ Skriftligt svar via e-post från Tillväxtverket, 2020-11-13.

ärenden är utsatt för stickprovskontroll, så omfattar kontrollerna i genomsnitt endast en mindre andel av ärendenas totala fraktkostnader.

Stor marginal innan systemet varnar för höga fraktkostnader

De gränsvärden för olika viktklasser som Tillväxtverket tagit fram för rimlighetsbedömning av fraktkostnader tar ingen hänsyn till transportsträckans längd, eftersom Tillväxtverket saknar den uppgiften (se avsnitt 2.2).¹¹⁶ Grundidén med transportbidraget är att transportkostnaden varierar med transportsträckans längd. Det innebär att för transporter där sträckan ligger nära den minsta tillåtna sträckan på 401 km finns en relativt stor marginal för höga värden innan fraktkostnaden överstiger gränsvärdet för sin viktklass, och därigenom blir kontrollerad. Detta innebär en risk för att systematiska fel i angivna fraktkostnader kan passera utan stickprovskontroller under en längre tid.

5.2.3 Specialgranskningarna motverkar inte i tillräcklig grad risken för systematiska fel

Utöver stickprovskontrollerna har Tillväxtverket sedan 2014 ett årligt internt mål om att 5 procent av ärendena ska specialgranskas, vilket följs upp varje år. Specialgranskningarna är dock inte tillräckligt systematiska och regelbundna, vilket innebär att de inte i tillräcklig grad motverkar risken för att systematiska fel kan undgå kontroll under lång tid.

Sedan 2014 specialgranskas minst 5 procent om året

Specialgranskningar skiljer sig från stickprovskontroller framför allt genom att samtliga fakturor¹¹⁷ inom ett ärende kontrolleras. Specialgranskningar genomförs huvudsakligen genom att en hel bransch eller annan sammanhållen grupp av bidragsmottagare väljs ut för specialgranskning. Då ingår ofta företagsbesök. Även andra ärenden, där handläggaren granskat samtliga fakturor i ärendet utan att företaget ingår i någon utvald grupp, räknas som specialgranskningar. Orsaken till att alla fakturor granskas kan exempelvis vara att sökanden i tidigare period fått omfattande avdrag.¹¹⁸

¹¹⁶ De "rimliga" fraktkostnaderna inom respektive viktklass uttrycks i kr/tonkm, men då Tillväxtverket använt samma värde för transportsträckan genomgående i alla beräkningar (775 km), speglar värdet inte några skillnader i fraktkostnader med avseende på transportsträckans längd. Värdet 775 km ska spegla ett snittvärde på transportsträckans längd för bidragsmottagarna. Värdet har dock använts sedan 2007 och ingen kontroll av om detta är ett rimligt genomsnittsvärde har gjorts sedan dess. Se Tillväxtverkets skriftliga svar på följdfrågor, 2020-11-02.

¹¹⁷ I undantagsfall inte samtliga fakturor. Vid en omfattande specialgranskning av samtliga företag som mottagit mer än 1 miljon i bidrag kontrollerades endast ca 70 procent av fakturorna, på grund av ett mycket stort antal fakturor.

¹¹⁸ Tillväxtverkets skriftliga svar på följdfrågor, 2020-11-09.

Målet om 5 procent specialgranskade ärenden per år utvärderas i den årliga interna nyttouppföljningen. Målet har uppfyllts för alla år sedan det infördes 2014, förutom år 2015 då Tillväxtverket inte har hittat någon dokumentation av nyttouppföljningen.¹¹⁹

Det saknas systematisk urvalsmetodik för specialgranskningarna

Urvalet av företagsgrupper för specialgranskning sker inte på ett systematiskt sätt. De hittills specialgranskade branscherna har valts ut av olika anledningar.

En ändring i EU:s lagstiftning om allmänna gruppundantag från statsstödsreglerna innebar att från och med år 2017 kunde flera nya företag inom livsmedelsbranschen ansöka om bidrag.¹²⁰ Då det ledde till ett flertal nya ansökningar från livsmedelsföretag genomförde Tillväxtverket en specialgranskning av företag inom den branschen år 2017. En specialgranskning av kemibranschen år 2014 föranleddes av att Tillväxtverket hade hört talas om att nya fraktupplägg hade börjat användas. Eftersom flera företag inom kemibranschen varken blivit kontrollerade eller hade haft företagsbesök tidigare beslutade Tillväxtverket att genomföra en specialgranskning av kemibranschen. År 2019 genomfördes en specialgranskning av de största bidragsmottagarna, det vill säga de företag som tar emot minst 1 miljon kronor i bidrag.¹²¹ Någon motsvarande granskning av de största bidragsmottagarna har inte gjorts tidigare under den senaste femtonårsperioden.¹²²

Specialgranskningar av utvalda grupper av företag har inte genomförts regelbundet

Specialgranskningarna av utvalda grupper av företag har inte skett regelbundet, utan har avgjorts av om Tillväxtverket har haft tid och resurser över för att genomföra en sådan under ett visst år. Under perioden 2006 och 2012 gjordes exempelvis inga specialgranskningar av utvalda grupper av företag på grund av att tillgängliga resurser prioriterades till annat.¹²³ Efter 2012 har en specialgranskning av en utvald grupp av företag genomförts i genomsnitt vartannat år.¹²⁴

Eftersom företagen så sällan specialgranskas finns risken att felaktiga ansökningar och utbetalningar kan ske under en längre tid innan felet upptäcks.

¹¹⁹ Tillväxtverkets skriftliga svar på följdfrågor, 2020-11-02.

¹²⁰ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014. Förändringen innebar att begränsningen för bilaga 1-produkter togs bort, så att samtliga jordbruksprodukter är bidragsberättigade.

¹²¹ Tillväxtverkets svar på skriftliga uppföljningsfrågor, 2020-10-20.

¹²² Lista över genomförda specialgranskningar från Tillväxtverket, 2020-03-04.

¹²³ 2007 förberedde Tillväxtverket införandet av en ny förordning för Transportbidraget. Då förordningen blev försenad fanns år 2008 en kö av ansökningar som behövde handläggas tillsammans med alla nya. Under år 2009 prioriterades arbetet med översyn av föreskrifter inför att dåvarande Nutek skulle ombildas till Tillväxtverket. Under 2011 och 2012 arbetade Tillväxtverket med ett regeringsuppdrag om översyn av transportbidraget, vilket förklarar varför någon specialgranskning inte blev av. Se Tillväxtverkets svar på skriftliga uppföljningsfrågor, 2020-10-20.

¹²⁴ Lista över genomförda specialgranskningar från Tillväxtverket, 2020-03-04.

5.3 Avdrag på ansökt bidragssumma

Av uppgifter ur Tillväxtverkets handläggningssystem för transportbidraget framgår att det i genomsnitt är 20–30 procent av det totala antalet ärenden som får någon form av avdrag på ansökt fraktkostnad.¹²⁵ I denna total ingår avdrag genom alla typer av kontroller som Tillväxtverket använder sig av.

Avdragen till följd av stickprov är relativt stora, men kontrollerna omfattar endast delar av ansökningar där Tillväxtverket har anledning att misstänka en förhöjd risk för felaktigheter. Avdragen vid specialgranskningar är mindre, speciellt vid den omfattande granskningen av sökande som tog emot över en miljon kronor i bidrag 2019. Uppgifterna om avdragens storlek i förhållande till hur mycket som har kontrollerats är osäkra på grund av Tillväxtverkets bristande dokumentation.

5.3.1 Stora avdrag vid stickprov

Tillväxtverkets ärendehanteringssystem gör det inte möjligt att söka ut i efterhand vilka delar av ansökningar som omfattades av stickprov och hur stora avdragen var. Tillväxtverket har dock i samband med granskningen tagit fram uppgifter som möjliggör en uppskattning av avdragens storlek och den totala ansökta fraktkostnad som kontrollerna omfattade.¹²⁶

Tillväxtverket genomför främst stickprov när ärendehanteringssystemet varnar för ovanligt höga värden i ansökningarna.¹²⁷ Systemet varnade 2018 för ovanligt höga fraktkostnader om sammanlagt 45 miljoner kronor, vilket utgjorde 3 procent av den totala ansökta fraktkostnaden för samtliga ansökningar under året.¹²⁸ Av dessa 45 miljoner kronor som kontrollerades gjorde Tillväxtverket avdrag på 10 miljoner kronor av ansökt fraktkostnad.¹²⁹ Det innebär alltså att 22 procent av de kontrollerade fraktkostnaderna inte uppfyllde kraven för att få transportbidrag i de delar av ansökningar där systemet varnade för ovanliga värden.

5.3.2 Mindre fel vid specialgranskningar men osäkra uppskattningar

Under den senaste 10-årsperioden har specialgranskningar av utvalda grupper av företag resulterat i avdrag på totalt ca 50 miljoner kronor av ansökt fraktkostnad.¹³⁰ Det finns inga sammanställningar av hur stora avdragen varit i förhållande till vad som har ingått i specialgranskningarna.¹³¹

¹²⁵ Tillväxtverkets skriftliga svar på följdfrågor, 2020-10-15.

¹²⁶ Storleken på bidrag var i genomsnitt 27 procent av ansökt fraktkostnad 2018.

¹²⁷ Tillväxtverkets skriftliga svar på följdfrågor, 2020-10-15.

¹²⁸ Stickprovskontrollerna omfattar troligtvis en något större andel än 3 procent av total ansökt fraktkostnad, men Tillväxtverket kan inte avgöra hur mycket större.

¹²⁹ Tillväxtverkets skriftliga svar på följdfrågor, 2020-11-12.

¹³⁰ Tillväxtverkets skriftliga svar på följdfrågor, 2020-10-15.

¹³¹ Tillväxtverkets skriftliga svar på följdfrågor, 2020-11-09.

Tillväxtverket genomförde den i särklass mest omfattande specialgranskningen år 2019, sett till volym av ansökt fraktkostnad. Den gällde ett urval av arbetsställen som mottog över en miljon kronor i transportbidrag under andra halvåret 2017 och första halvåret 2018. Av de 99 arbetsställen som uppfyllde storlekskriteriet valdes 62 ut som inte hade varit föremål för granskning tidigare. Avdragen uppgick totalt till ca 5,9 miljoner kronor, vilket motsvarar ca 2 procent av total ansökt fraktkostnad för den kontrollerade gruppen.¹³² Tillväxtverket uppger att det var procentuellt mindre avdrag under denna specialgranskning än vid tidigare specialgranskningar med annat urval.¹³³

Tillväxtverket granskade inte alla fakturor från de sökande företagen, utan gjorde en avgränsning vid ca 70 fakturor per arbetsställe. En granskning av alla transporter som inkluderades i ansökningarna skulle enligt Tillväxtverket ha blivit resursmässigt ohållbar.¹³⁴ Det innebär att avdragen sannolikt skulle ha varit större om samtliga transporter i de utvalda ärendena hade blivit granskade.

5.3.3 Bristande dokumentation av kontroller

Det finns brister i Tillväxtverkets dokumentation av kontroller och framför allt om resultaten av de olika typerna av kontroller. Tillväxtverkets handläggningssystem är inte anpassat för att på ett enkelt sätt beräkna felprocent av de olika typerna av kontroller.

Bristande dokumentation om antalet kontroller och om genomförandet, framför allt för nya sökande och stickprovskontroller

När det gäller både granskning av nya sökande och stickprovskontroller saknas en samlad skriftlig dokumentation, både om antalet kontroller och om hur kontrollerna har genomförts.¹³⁵ Antalet stickprovskontroller som genomförs har uppskattats av enskilda handläggare och Tillväxtverket har redovisat muntligt för Riksrevisionen hur kontrollerna går till.

När det gäller specialgranskningarna är dokumentationen bättre vad gäller antalet granskningar och hur granskningarna genomförts. På grund av det internt uppsatta målet om 5 procent specialgranskningar markerar samtliga ärenden som specialgranskats så att uppgifter på ett enkelt sätt kan tas fram i efterhand i samband med uppföljning av målet.¹³⁶

¹³² Tillväxtverkets skriftliga svar på följdfrågor, 2020-11-09.

¹³³ Tillväxtverket, PM 2019-11-25, Specialgranskning 2019.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Efter synpunkter från internrevisionen införde Tillväxtverket för ca 10–12 år sedan en förändring i ärendehanteringssystemet i syfte att kunna skilja ut vilka ärenden som kontrollerats. Rent praktiskt handlar det om en ruta för bifogade verifikationer som Tillväxtverket markerar i samband med att kontroll genomförs. Förändringen uppfyller dock inte längre sin ursprungliga funktion, då denna ruta även kan kryssas i av sökande när verifikationer bifogas vid ansökan. Tillväxtverket planerar att åtgärda detta i samband med att ett nytt ärendehanteringssystem införs.

¹³⁶ Intervju med företrädare för Tillväxtverket, 2020-11-10.

Riksrevisionen har även tagit del av dokumentation i form av pm från ett antal av de senast genomförda specialgranskningarna av utvalda grupper av företag. Dokumentationen från de olika granskningarna ser olika ut, vilket kan bero på att det inte finns någon fastställd rutin för exakt vad som ska utredas vid varje granskning, utan fokus i varje granskning kan vara olika. Tillväxtverket anger att det finns flera syften med specialgranskningarna. Ett syfte är att kontrollera att bidragssökande anger rätt uppgifter i sin ansökan. Det är också ett sätt för handläggarna vid Tillväxtverket att lära sig mer om företagets verksamhet, tillverkning och om deras transporter och eventuella problem kopplade till transporter. Ett annat syfte är att informera sökande om exempelvis regelverk och annat.¹³⁷

Saknas dokumentation om resultatet av samtliga typer av kontroller

Upptäckta fel vid kontrollerna resulterar i avdrag på ansökt fraktkostnad och därigenom utbetalt belopp. När det gäller resultatet av kontrollerna finns brister i dokumentationen för samtliga typer av kontroller.

När det gäller specialgranskningarna har Tillväxtverket inte dokumenterat hur många och hur stora fel som upptäckts gällande uppgifterna i ansökan i någon av de granskningar som Riksrevisionen tagit del av, trots att detta uppges vara ett viktigt syfte med granskningarna.

Tillväxtverkets handläggningssystem är inte anpassat för att analysera felprocent

Tillväxtverket kan inte svara på hur vanligt det är att man upptäcker fel i de olika typerna av kontrollerna eftersom det saknas sådan dokumentation. Vid förfrågan har Tillväxtverket gått tillbaka i systemen för att ta fram exempelvis uppgifter om totala avdrag vid samtliga kontroller respektive stickprovskontroller. Detta har i vissa fall krävt en större arbetsinsats från handläggarna eftersom det handläggningssystem som Tillväxtverket använder inte är anpassat för att analysera felprocent av de olika kontrollerna.

¹³⁷ Tillväxtverkets skriftliga svar på följdfrågor, 2020-10-20.

6 Regeringens beslutsunderlag och rapportering

I detta kapitel behandlas delfråga 5: *Har regeringen säkerställt att det finns tillräckliga underlag samt beaktat resultat från tidigare utvärderingar vid beslut om förändringar av bidraget och i samband med resultatredovisning?* Vår bedömning av regeringens styrning utgår från att transportbidraget ska vara utformat enligt tillräckliga beslutsunderlag och att resultat från tidigare utvärderingar ska ha beaktats i tillräcklig utsträckning vid beslut om förändringar och i samband med resultatredovisning. Rapporteringen till riksdagen ska vara transparent.

Det finns brister i regeringens underlag som ligger till grund för bidragets utformning. I vissa fall har regeringen inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att minimera osäkerheten i underlagen eller säkerställt att relevanta beslutsunderlag tagits fram. I andra fall har regeringen inte i tillräcklig utsträckning omhändertagit resultat från tidigare utvärderingar vid beslut om förändringar och i samband med resultatredovisning.

Regeringen har vid två tillfällen, 2006 och 2014, gett myndigheter i uppdrag att genomföra beräkningar av transportkostnadsnackdelar för företag i bidragsområdet. Vid båda tillfällena har de modellbaserade resultaten varit förknippade med osäkerhet. Regeringen har inte i tillräcklig grad vidtagit åtgärder för att öka kunskapen om de faktiska transportkostnadsnackdelarna, till exempel genom att ta fram kompletterande underlag. Regeringen har inte vidtagit några åtgärder med anledning av att bidragets lågt ställda krav på förädlingsgrad har påtalats i flera tidigare utredningar och har inte heller tagit initiativ för att möjliggöra en ordentlig bedömning av bidragets klimatpåverkan.

De uppdrag som regeringen gett Tillväxtverket har inte berört transportbidragets grundläggande utformning och hur den påverkar möjligheten till måluppfyllelse, utan har varit av mer avgränsad karaktär. Det finns vidare brister i regeringens åiterrapportering till riksdagen i samband med budgetpropositionernas resultatredovisning.

6.1 Kompensation för transportkostnadsnackdelar

Transportbidraget ska kompensera för kostnadsnackdelar som uppstår vid transporter av varor ut från och in till bidragsområdet jämfört med företag i övriga landet. I kapitel 2 finns en genomgång av underlagen som låg till grund för bidragets nuvarande utformning. Där framgår att det är svårt att bedöma hur väl resultatet av de modellberäkningar som genomfördes speglar de verkliga transportkostnadsnackdelarna. Regeringen har inte vidtagit åtgärder för att minimera osäkerheten i underlagen.

6.1.1 Underlag till nuvarande bidragsnivåer togs fram med kort varsel

Regeringen justerade senast bidragsnivåerna 2007, baserat på beräkningar av transportmerkostnader som genomfördes av Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA). Kapitel 2 innehåller en beskrivning av studien och berör några aspekter av metoden som enligt vår bedömning gör resultatet osäkert. SIKA fick uppdraget i maj 2006 och lämnade sin slutredovisning i juli 2006. Med tanke på den begränsade tid som erhöles för projektet valde SIKA att göra beräkningarna med hjälp av de modellverktyg som fanns framtagna för godstrafik. Resultaten i rapporten bygger därmed på aggregerade data och inte företagsspecifika uppgifter.¹³⁸ Enligt de medverkande forskarna fanns inte tid för att diskutera olika tolkningar av resultatet med regeringen, vilket hade varit önskvärt eftersom studiens viktningar och avgränsningar inte var givna på förhand.¹³⁹

6.1.2 Uppdaterade resultat från 2014 användes inte för att justera bidragsnivåerna

År 2014 fick Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) i uppdrag att leverera uppdaterade transportkostnadsberäkningar med utgångspunkt i de beräkningar som SIKA genomförde år 2006. VTI använde en uppdaterad version av den nationella godstransportmodellen i beräkningarna och hade ett liknande upplägg som i den tidigare studien.¹⁴⁰ Regeringen valde dock att inte justera bidragsnivåerna.

De beräkningar som ungefär motsvarar ansats 1 och 2 i SIKA:s studie 2006 visar även i VTI:s studie på transportkostnadsnackdelar som är högre ju längre norrut och mot inlandet som en kommun befinner sig. Mönstret är dock mer oregelbundet, och i vissa fall förekommer stora skillnader mellan närliggande kommuner. När transporter till och från utlandet inkluderas i modellen förändras mönstret drastiskt och de observerade transportkostnadsnackdelarna försvinner för delar av bidragsområdet. VTI undersökte dessutom fler branscher, och i vissa delar av studien finns stora skillnader i transportkostnadsnackdel mellan olika branscher.

Tillväxtverket uppger att underlaget var för dåligt och inte tillräckligt användbart för att ligga till grund för uppdatering av bidragets nivåer.¹⁴¹ Enligt företrädare för VTI uppstod ett problem i och med att en ny version av den nationella godstransportmodellen användes vid beräkningarna. Även om modellen i vissa avseenden hade utvecklats och förfinats jämfört med studien 2006 uppstod ännu större svårigheter vid den här typen av analys, som egentligen ligger utanför

¹³⁸ SIKA, *Transportkostnader för företag i norra Sverige*, 2006, s. 11.

¹³⁹ Intervju med företrädare för VTI, 2020-12-07.

¹⁴⁰ VTI, *Uppdaterad beräkning av transportkostnader för företag i norra Sverige*, 2014, s. 9–10.

¹⁴¹ Intervju med företrädare för Tillväxtverket, 2019-11-27.

tillämpningsområdet. Ett ytterligare problem enligt rapportens författare var att VTI inte fick någon hjälp från Tillväxtverket med att avgöra vilka viktningar och ansatser som var mest relevanta för uppdraget.¹⁴²

Regeringen valde att inte justera transportbidragets nivåer enligt VTI:s studie, utan den tidigare utformningen av bidraget fortsatte att gälla. Enligt företrädare för Näringsdepartementet bör bedömningen ha varit att bidragets nivåer inte behövde uppdateras utifrån VTI:s studie, eftersom ingen förändring gjordes med anledning av detta.¹⁴³

6.1.3 Nytt uppdrag att justera bidragsnivåerna pågår till 2022

I samband med regleringsbrevet 2021 gav regeringen Tillväxtverket i uppdrag att analysera merkostnaderna generellt för transport av varor för företag i transportbidragets stödområde för att säkerställa att enbart transportmerkostnaderna täcks av stödet även vid nästa stödperiod. Det nuvarande gruppundantaget som ligger till grund för att transportbidraget är godkänt av kommissionen löper till 2023 och att ett nytt ska komma 2024. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast 30 november 2022.

6.1.4 Regeringen har inte tagit initiativ till att minska osäkerheten vid analys av transportkostnadsnackdelar

Trots osäkerheten som har uppstått vid SIKA:s och VTI:s tidigare modelleringar av transportkostnadsnackdelar har regeringen inte tagit några initiativ för att minska osäkerheten om skillnader i transportkostnader. Det nya uppdraget pågår under längre tid jämfört med tidigare, vilket ger förutsättningar för ett bättre genomförande. Det inkluderar dock inga krav på utvecklad analys för att kunna leverera mer tillförlitliga beräkningar än vad tidigare uppdrag resulterade i.

Redan 1997 tog utredningen om ett konkurrensneutralt transportbidrag upp att det är förvånande att det omfattande material som under åren bildat underlag för ansökningar om transportbidrag inte utnyttjats för att identifiera i någon mening normala transportkostnader samt för att identifiera konkurrensproblem på transportmarknaden.¹⁴⁴ Tillväxtverket har dock inte något krav på sig att samla in uppgifter om transportavstånd vid handläggningen av transportbidraget. Om uppgifter om transportavstånd fanns att tillgå skulle det möjliggöra en jämförelse av faktiska transportkostnader mellan arbetsställen i olika kommuner. Det skulle kunna utgöra ett kompletterande underlag för beslut om bidragsnivåer baserat på faktiska skillnader i transportkostnader. Transportkostnaderna för arbetsställen i bidragsområdet behöver fortfarande jämföras med någon typ av riksgenomsnitt, vilket kan ske genom modellbaserade beräkningar. Men om osäkra värden

¹⁴² Intervju med företrädare för VTI, 2019-12-03.

¹⁴³ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2019-12-11.

¹⁴⁴ SOU 1997:94, s. 72.

i modellen valideras med hjälp av uppgifter om faktiska transportkostnader kan resultatet bli mer tillförlitligt.

6.2 Höjd förädlingsgrad

Kapitel 3 innehåller en analys av hur transportbidragets konstruktion och utfall förhåller sig till syftet om att stimulera till höjd förädlingsgrad. De tidigare utredningar som har gjorts och Riksrevisionens egna analyser tyder på att bidraget har begränsade förutsättningar att stimulera till höjd förädlingsgrad och till utveckling av bidragsområdets näringsliv. Trots att frågan har lyfts vid flera tillfällen från 1997 och framåt har regeringen inte tagit något initiativ till att utreda möjligheten att ändra bidraget för att ytterligare stimulera till höjd förädlingsgrad.

6.2.1 Lågt ställda krav på vidareförädling har påtalats i flera studier

En statlig utredning konstaterade år 1997 att utformningen av transportbidraget där sågverken erhöll bidrag för sågat och hyvlat virke inte kunde anses stimulera till förädling. Den bearbetning som sker i ett sågverk utförs naturligt relativt nära råvarukällan av transportkostnadsskäl. För en ökad förädlingsgrad skulle exempelvis träsnickeriföretag i högre utsträckning behöva lokalisera sig i regionerna. Utredningen argumenterade för att gränsen för vid vilken nivå av förädlingsgrad bidrag utgår skulle behöva ses över.¹⁴⁵ När en ny förordning infördes år 2000 betonades stimulering till höjd förädlingsgrad tydligare än förut som ett av bidragets syften. I den tidigare förordningen hade syftet uttryckts som att "främja en samhällsekonomiskt och i övrigt lämplig lokalisering av näringslivet". Den nya förordningen medförde emellertid inte några betydande förändringar som påverkar bedömningen av vad som utgör en betydande bearbetning.

Nutek konstaterade i en utredning från 2004 att transportbidraget inte gett några betydande effekter på förädlingsgraden, utöver det grundläggande kravet på betydande bearbetning. Utformningen bidrar enligt Nutek istället till att konservera den rådande näringslivsstrukturen med relativt låga förädlingsgrader hos huvuddelen av de företag som får bidrag.¹⁴⁶ Nutek föreslog att bidraget borde utvecklas genom att inkludera incitament för ytterligare förädling i transportbidragets regelverk, för att stimulera företag som redan får transportbidrag att ytterligare utveckla sin produktion.¹⁴⁷

¹⁴⁵ SOU 1997:94, s. 78.

¹⁴⁶ Nutek, *Transportbidraget – en analys av motiv, effekter och alternativ*, 2004, s. 37. Nutek hanterade bidraget innan myndigheten avvecklades och uppgiften togs över av Tillväxtverket.

¹⁴⁷ *Ibid.*, s. 63.

6.2.2 Frågan om förädlingsgrad behandlades kortfattat i översyn av transportbidraget år 2012

Tillväxtverket fick genom regleringsbrevet 2011 ett uppdrag som gick ut på att, efter samråd med Näringsdepartementet, göra en översyn av transportbidraget. Uppdraget återkom även i regleringsbrevet 2012 med framskjutet rapporteringsdatum. Stimulans till ytterligare vidareförädling var en av de punkter som regeringen listade för översynen.

Tillväxtverkets avrapportering 2012 innehöll en jämförelse av förändring i förädlingsvärde mellan mottagare av transportbidrag och andra företag. Därutöver berördes utmaningar i handläggningen och en mindre revidering av praxis för Tillväxtverkets bedömningar. Vidareförädling av bär och kött av vilt behandlades som en egen punkt i enlighet med uppdragets beskrivning. Däremot fanns ingen analys av hur kravet på vidareförädling är utformat och vilka konsekvenser det ger upphov till. Tillväxtverket föreslog heller inte några ändringar i förordningen vad gäller krav på vidareförädling.¹⁴⁸ Den del av uppdraget som rör vidareförädling tolkades alltså mycket snävt medan andra delar av uppdraget, som miljöanpassningen, gav upphov till en mer genomgripande översyn.

6.2.3 Villkoren i EU:s allmänna gruppundantag behöver beaktas

Regeringen har inte vidtagit några ytterligare åtgärder för att omhänderta de invändningar mot bidragets konstruktion avseende förädlingsgrad som har lyfts fram i tidigare utredningar. Ingen förändring i bidragets utformning har gjorts för att öka företagets incitament att vidareförädla produkter utöver det grundläggande kravet. De begränsningar av vilka driftstöd som tillåts enligt EU:s lagstiftning om gruppundantag från statsstödsreglerna är en komplicerande faktor.

Enligt artikel 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt är stöd som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion oförenligt med den inre marknaden om inget annat föreskrivs. Genom kommissionens förordning 651/2014 förklaras dock vissa kategorier av stöd förenliga med den inre marknaden, genom så kallade gruppundantag.¹⁴⁹ Transportbidraget faller under kategorin regionalt driftstöd som undantar vissa typer av driftstöd i glest befolkade områden. Regionalt driftstöd får kompensera för merkostnader för transporter av varor som har tillverkats eller vidarebearbetats i områden som är berättigade till driftstöd och som uppfyller vissa övriga villkor. Stödet ska vara objektivt kvantifierbart på förhand på grundval av ett fast belopp eller per ton/kilometer eller annan relevant enhet.

¹⁴⁸ Tillväxtverket, *Översyn av transportbidraget – förslag till ett miljöanpassat transportbidrag som bidrar till regional utveckling*, 2012, s. 57–60.

¹⁴⁹ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.

Merkostnaderna för transport ska beräknas på grundval av varornas färd inom den berörda medlemsstatens gränser, med det transportmedel som leder till den lägsta kostnaden för stödmottagaren. Stödnivån får inte överstiga 100 procent av merkostnaderna för transportererna.¹⁵⁰

Förordningen (2000:281) om regionalt transportbidrag ställer upp ett bredare syfte med bidraget jämfört med gruppundantaget som avser ett renodlat driftstöd. Transportbidraget är en del av den regionala utvecklingspolitiken och ska även stimulera till höjd förädlingsgrad. Vissa potentiella åtgärder för att öka måluppfyllelsen på den här punkten, som att koppla bidragsnivå till förädlingsgrad, riskerar att inte vara förenliga med hur driftstöd får utformas enligt gruppundantaget.

Företrädare för Regeringskansliet hänvisar till att grunden för transportbidraget är att det ska ske en betydande bearbetning, vilket ger förutsättningen till ökad förädlingsgrad, och att det är problematiskt att koppla incitament till driftstöd.¹⁵¹

6.3 Transportbidragets klimatpåverkan

En bedömning av transportbidragets klimatpåverkan är ett avgörande underlag för att regeringen ska kunna beakta om och hur klimatpåverkan skulle kunna minska. Regeringen har inte tagit tillräckliga initiativ till att ta fram underlag om hur transportbidraget påverkar klimatet jämfört med en situation utan bidrag, eller hur de bidragsgrundande transporternas klimatpåverkan ser ut och har utvecklats över tid. Regeringens nya uppdrag till Tillväxtverket, som ska redovisas under 2021, om hur bidraget kan klimatanpassas har heller inte baserats på en bedömning av bidragets klimatpåverkan, men förväntas ändå leda till att någon form av bedömning av bidragstransporternas klimatpåverkan genomförs. Regeringsuppdraget är dock snävt formulerat och fokuserar på *hur* och inte *om* en anpassning bör göras.

6.3.1 Tidigare regeringsuppdrag saknar bedömning av klimatpåverkan

Regeringen gav 2011 Tillväxtverket i uppdrag att genomföra en översyn av transportbidraget. En del av uppdraget handlade om att se över hållbarhetsperspektivet, framför allt ur ett miljö- och klimatperspektiv. Tillväxtverket föreslog i rapporten att arbetet med miljöfrågorna skulle ske genom mjuk styrning, till exempel stöd till företag som försöker hitta nya effektivare logistiklösningar och kunskapshöjande insatser. Hård styrning med fokus på

¹⁵⁰ Artikel 15, Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.

¹⁵¹ Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2020-09-30.

minskat koldioxidutsläpp valdes bort.¹⁵² I arbetet med regeringsuppdraget 2011 konstaterade Tillväxtverket att det inte gick att fastställa transportbidragets klimatpåverkan eftersom det saknades uppgifter om hur stor andel av vägtransporterna som var kombitransporter och hur lång sträcka som kördes med respektive transportslag.¹⁵³ Regeringen har inte tagit några initiativ till att regelbundet samla in sådana uppgifter sedan dess.

Som en följd av det tidigare uppdraget fick Tillväxtverket 2013 i uppdrag att genomföra åtgärder som ytterligare miljöanpassar transporter med rätt till transportbidrag.¹⁵⁴ Tillväxtverket genomförde informations- och utbildningsinsatser om miljövänligare transporter på fyra orter.¹⁵⁵ Regeringen har inte följt upp hur arbetet med mjuk styrning har fungerat eller vad det har gett för resultat på transporternas klimatpåverkan. En sådan uppföljning låter sig heller inte så enkelt göras eftersom Tillväxtverket fortfarande saknar information för att kunna fastställa, och analysera utvecklingen av, bidragets klimatpåverkan.

6.3.2 Nytt uppdrag 2020 om att klimatjustera bidraget baseras inte på en bedömning av klimatpåverkan

I regleringsbrevet för 2020 fick Tillväxtverket i uppdrag att analysera möjligheterna att utforma transportbidraget så att hänsyn tas till klimataspekter, i syfte att bidra till Sveriges klimatomål (se avsnitt 4.2.3). Regeringen har gett Tillväxtverket detta uppdrag om en klimatanpassning av bidraget utan att ha kännedom om transportbidragets faktiska klimatpåverkan, eller hur utvecklingen av exempelvis kombitransporter har sett ut under de senaste åren. En grundlig bedömning av bidragets faktiska klimatpåverkan och hur bidragstransporternas klimatpåverkan utvecklats över tid är helt avgörande underlag inför ett beslut om eller hur bidragets klimatpåverkan kan minska. Regeringsuppdraget är mot denna bakgrund väl snävt formulerat då det fokuserar på *hur* och inte *om* en anpassning bör göras. Tillväxtverket planerar att utreda möjligheterna till hård miljöstyrning inom uppdraget, som exempelvis kan innebära att miljövänligare transporter premieras med en högre bidragssats.¹⁵⁶ Vid eventuellt införande av hård miljöstyrning blir behovet av information om olika transporters klimatpåverkan tydligt och Tillväxtverket planerar därför att inom det pågående regeringsuppdraget göra någon form av bedömning av bidragstransporternas nuvarande klimatpåverkan för att kunna följa utvecklingen över tid vid en eventuell klimatanpassning. På grund av uppdragets snäva formulering riskerar dock regeringen fortfarande att sakna underlag i form av

¹⁵² Tillväxtverket, *Översyn av transportbidraget – förslag till ett miljöanpassat transportbidrag som bidrar till regional utveckling*, 2012.

¹⁵³ *Ibid.*, s. 26.

¹⁵⁴ Regleringsbrev för Tillväxtverket 2013.

¹⁵⁵ Intervju med företrädare för Tillväxtverket, 2020-09-22.

¹⁵⁶ *Ibid.*

en grundläggande bedömning av bidragets klimatpåverkan jämfört med en situation utan bidrag.

6.4 Regeringens rapportering till riksdagen

Regeringen har utvecklat rapporteringen om transportbidraget i budgetpropositionens resultatredovisning efter önskemål från Näringsutskottet. Redovisningen ger dock en ofullständig bild av hur utbetalat bidrag har utvecklats över tid och vilka företag som tar del av det. Mottagare av transportbidrag jämförs vidare med en kontrollgrupp utifrån några olika indikatorer, men det saknas information om att resultatet inte kan tolkas som ett kausalt samband.

6.4.1 Transportbidragets del i resultatredovisningen har blivit mer omfattande efter synpunkter från näringsutskottet

Näringsutskottet har vid ett flertal tillfällen påtalat brister i resultatredovisningen för den regionala tillväxtpolitiken, och specifikt för transportbidraget. I sitt betänkande över budgetpropositionen 2018 angav Näringsutskottet att redovisningen av den regionala tillväxtpolitikens måluppfyllelse behövde göras mer specifik. Utskottet angav indikatorer för transportbidraget som exempel på delmål som skulle underlätta arbetet med resultatredovisningen.¹⁵⁷

I budgetpropositionen för 2019 lämnade regeringen en utvecklad redovisning av transportbidraget. Bland de nya uppgifterna fanns till exempel antal arbetsställen som beviljas bidrag och fördelningen av bidrag mellan branscher. Näringsutskottet noterade i sitt betänkande om budgetpropositionen 2019 att regeringen hade lämnat en utvecklad redogörelse för anslaget 1:2 Transportbidrag.¹⁵⁸

6.4.2 Redovisningen ger en ofullständig bild av hur omfattningen av beviljade bidrag har utvecklats

Resultatredovisningen ger en ofullständig bild av hur utbetalningarna av transportbidrag har utvecklats över tid. Det framgår av redovisningen att utbetalningarna av transportbidrag har ökat de senaste fyra åren. Enligt regeringen är det delvis ett resultat av den starka konjunkturen med ökad efterfrågan som medfört högre produktion och därmed ökade transporter. Dessutom hänvisar regeringen till den tidigare förändringen i EU:s lagstiftning att transportbidrag numera även kan beviljas till företag för transporter av vidareförädlade produkter inom bland annat livsmedelssektorn.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Näringsutskottets betänkande 2017/18:NU2, s. 9–11.

¹⁵⁸ Näringsutskottets betänkande 2018/19:NU2.

¹⁵⁹ Prop. 2020/21:1, Utgiftsområde 19, s. 24.

Utifrån de uppgifter som presenteras ser det ut som att intresset för transportbidraget ökar. Men samtidigt har antalet totala ansökningar, liksom antalet nya sökande, minskat över en längre tidsperiod.¹⁶⁰ Att utbetalningarna är koncentrerade till ett fåtal företag, och att koncentrationen av transportbidraget snarare förefaller ha ökat än minskat över tid, framgår inte heller av redovisningen.

6.4.3 Uppföljningen genom indikatorer är delvis missvisande

Transportbidraget följs upp utifrån fyra olika indikatorer genom att företag som tar del av bidraget jämförs med liknande företag i en kontrollgrupp. I budgetpropositionernas resultatredovisning nämns inte att skillnaden mellan bidragsmottagarna och kontrollgruppen inte kan tolkas som ett kausalt samband. Näringsutskottet har anmärkt på att redovisningen av utfall i förhållande till jämförbara kontrollgrupper får ett begränsat utrymme jämfört med annan redovisning.¹⁶¹ Mot den bakgrunden bör det framgå tydligare vad som faktiskt går att säga utifrån undersökningen.

Resultatredovisningen innehåller uppgifter om arbetsproduktivitet (kallades tidigare konkurrenskraft), överlevnadsgrad, förädlingsvärde och antal anställda (kallades tidigare sysselsättning) hos företag som beviljats transportbidrag jämfört med företag i en kontrollgrupp. Uppgifterna är hämtade från underlagsrapporter som Tillväxtverket tar fram årligen enligt uppdrag i regleringsbrevet. Kontrollgruppen har tagits fram av SCB och består av ”tvillingföretag” som dras som ett obundet slumpmässigt urval utifrån kriterierna län, bransch och storlek.¹⁶²

Analyserna visar att de företag som får bidrag har en bättre utveckling än liknande företag som inte får bidrag för flertalet av indikatorerna. Samtidigt påpekar Tillväxtverket i underlagsrapporten att den goda utvecklingen kan bero på en ändamålsenlig utformning av stöden, men även på en snedviden urvalsprocess där företag med högre tillväxt (eller tillväxtpotential) blir prioriterade. För att reda ut den här typen av kausalitet krävs enligt Tillväxtverket djupgående studier som baseras på mikrodata och sådana undersökningar ligger utanför rapportens ramar.¹⁶³ En sådan studie genomfördes 2012 av Tillväxtanalys, men inte heller den kunde påvisa någon kausal effekt.¹⁶⁴

¹⁶⁰ År 2017 ökade antalet ansökningar med ett fyrtiotal företag på grund av en förändring i förordningen om att fler livsmedelsföretag blev berättigade att söka. Om man bortser från denna förändring är enligt Tillväxtverket den långsiktiga trenden av antal ansökningar, och nya sökande, nedåtgående.

¹⁶¹ Näringsutskottets betänkande 2019/20:NU2.

¹⁶² Beskrivning av SCB:s kontrollgrupp. Dokument mottaget från Tillväxtverket 2019-11-26.

¹⁶³ Tillväxtverket, *Finansiering för regional tillväxt 2018 – uppföljning av regionala företagsstöd, stöd till projektverksamhet och stöd till kommersiell service*, 2019, s. 63.

¹⁶⁴ Tillväxtanalys, *Regionalt transportbidrag – en effektutvärdering med fokus på sågverksindustrin*, 2012, s. 32.

Om företagen i kontrollgruppen är jämförbara sett till bransch och län har de förmodligen också rätt att söka transportbidrag. De faktorer som ligger bakom valet att ändå inte söka bidraget kan påverka företagens utveckling vad gäller de indikatorer som man vill jämföra. Det kan även påpekas att en stor andel av företagen som får transportbidrag har sökt varje år under en lång tidsperiod. Det kan då röra sig om väletablerade företag som funnits under lång tid och redan har en positiv utveckling.

7 Slutsatser och rekommendationer

Granskningens övergripande slutsats är att det både är oklart i vilken utsträckning transportbidraget kompenserar för faktiska transportkostnadsnackdelar och om det stimulerar till höjd förädlingsgrad. Det är därför också oklart i vilken utsträckning bidraget bidrar till målet för regional utveckling. Det är dessutom en brist att bidragets klimatpåverkan hittills varken har bedömts eller beaktats. Riksrevisionens bedömning är att oklarheterna och bristerna till stor del kan förklaras av brister i regeringens underlag som ligger till grund för bidragets utformning. Regeringen har i vissa fall inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att minimera osäkerheten i underlagen eller säkerställt att relevanta beslutsunderlag tagits fram. I andra fall har regeringen inte omhändertagit resultat från tidigare utvärderingar i tillräcklig utsträckning.

Tillväxtverket har utvecklat flera rutiner för att kontrollera riktigheten i uppgifter från bidragssökande, men har inte säkerställt att kontrollerna är fullt ut ändamålsenliga. Avdragen vid Tillväxtverkets stickprov är relativt stora och det går inte att utesluta att stora fel även förekommer i ärenden som inte kontrolleras. Det innebär att det finns en risk för felaktiga utbetalningar och att medlen därmed inte används på ett effektivt sätt.

7.1 De faktiska transportkostnadsnackdelarna är oklara

Granskningen visar att det är oklart i vilken utsträckning som bidraget kompenserar för faktiska transportkostnadsnackdelar. På grund av osäkerheter i de modellbaserade underlag som ligger till grund för bidragets utformning finns risken att de nuvarande bidragsnivåerna inte stämmer överens med företagens faktiska kostnadsnackdelar. Det saknas dessutom uppgifter om transportavstånd i de uppgifter som Tillväxtverket samlar in från bidragsmottagarna, vilket begränsar möjligheten att genomföra kompletterande analyser av skillnader i transportkostnader baserad på inrapporterade uppgifter. Regeringen har inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att minimera osäkerheten i underlagen.

7.1.1 Flera osäkerheter i modellberäkningarna bakom bidragsnivåer

De nuvarande bidragsnivåerna bygger på beräkningar av transportkostnadsnackdelar som genomfördes 2006 med hjälp av den nationella godstransportmodellen. Det finns flera osäkerheter i beräkningarna. Modellen var inte anpassad för att analysera den här typen av frågeställning. De avgränsningar som gjordes angående undersökta branscher och transportmönster innebär också att resultatet riskerar att avvika från de verkliga transportkostnadsnackdelarna. Underlagen visar att olika val när det gäller bakomliggande antaganden och

avgränsningar kan ha stor påverkan på de beräknade transportkostnadsnackdelarna i modellen.

7.1.2 Avsaknad av uppgifter om transportavstånd begränsar alternativ analys av skillnader i transportkostnader

Tillväxtverket samlar inte in uppgifter om transportavstånd vid handläggningen av transportbidraget. Detta begränsar möjligheten att genomföra analyser av skillnader i transportkostnader som baseras på inrapporterade uppgifter, vilket hade kunnat vara ett alternativ eller komplement till modellberäkningarna. Tillväxtverket hänvisar till att krav på att redovisa transportsträckan skulle kunna medföra en stor administrativ börda för företagen och transportörerna. Enligt Riksrevisionen borde en relativt enkel beskrivning av transportsträckan för respektive transportslag, exempelvis avsändarort och destination, vara tillräcklig, utan detaljerade uppgifter från faktura eller fraktsedel. Tillväxtverket inhämtar redan flera av dessa uppgifter för de ärenden som kontrolleras i efterhand. Även om en viss ökad administration krävs bedömer Riksrevisionen att det kan vara motiverat eftersom uppgiften om transportsträcka är central för en effektiv uppföljning av bidraget. Det gäller såväl vid analyser av transportkostnader och klimatpåverkan som vid kontroller av riktigheten i ansökningarna.

7.1.3 Regeringen har inte vidtagit åtgärder för att minimera osäkerheten i underlagen

Regeringen har vid två tillfällen, 2006 och 2014, gett myndigheter i uppdrag att genomföra modellbaserade beräkningar av transportkostnadsnackdelar för företag i bidragsområdet. Regeringen har dock inte gjort tillräckligt för att minimera osäkerheten i underlagen. Denna typ av studie innebär att val av viktningar och avgränsningar behöver göras, och dessa val behöver beaktas vid tolkning av resultaten. Varken regeringen (2006) eller Tillväxtverket (2014) gav tillräckligt stöd i rollen som beställare av uppdragen för att bidra till att det slutliga resultatet blir så relevant som möjligt. Det första uppdraget var därtill mycket tidsbegränsat. Trots osäkerheten som har uppstått vid båda dessa analyser har regeringen inte tagit några initiativ till att försöka ta fram kompletterande underlag om skillnader i transportkostnader.

7.2 Oklart bidrag till höjd förädlingsgrad och utveckling av näringslivet

Det är oklart i vilken utsträckning transportbidraget påverkat företagens förädlingsgrad. Enligt Riksrevisionen finns dock mycket som tyder på att transportbidraget endast i begränsad utsträckning har stimulerat till höjd förädlingsgrad, utveckling eller förändring av näringslivet i bidragsområdet. En anledning är att bidragets utformning ger begränsade förutsättningar att göra det.

Majoriteten av utbetalningarna är koncentrerade till en konstant grupp av företag som ansöker om bidrag varje år och nästan en fjärdedel av de utbetalda medlen går fortfarande till relativt lågt förädlade varor såsom sågade och hyvlade trävaror. Koncentrationen av utbetalt bidrag till ett fåtal företag är stor och antalet totala sökande företag, liksom antalet nya sökande, har minskat. Regeringen har inte beaktat resultaten från tidigare utvärderingar om att öka bidragets möjligheter att stimulera till höjd förädlingsgrad.

7.2.1 Bidraget har begränsade förutsättningar att stimulera till höjd förädlingsgrad

Utöver det grundläggande kravet på betydande bearbetning av varor som erhåller bidrag ger transportbidraget inga incitament till att ytterligare höja förädlingsgraden hos de företag som redan erhåller bidrag. Inom trävaruindustrin, som är den sektor som mottagit störst bidrag under perioden, går majoriteten av utbetalda medel fortfarande till relativt lågt förädlade varor såsom sågade och hyvlade trävaror.

7.2.2 Branschfördelningen konstant över lång tid och stor koncentration av bidrag till ett fåtal företag

Trävaruindustrin är den sektor som mottagit störst bidrag under hela perioden (ca 40 procent av totala utbetalningar). Under den studerade tidsperioden har inga större förändringar skett gällande branschfördelning och en jämförelse med tidigare utvärderingar visar att den varit relativt konstant över lång tid.

Mer än hälften av alla företag som erhåller bidrag har beviljats bidrag varje år under den studerade tidsperioden 2007–2018. Dessa återkommande företag har mottagit ca 80 procent av det totala utbetalade beloppet per år. Nära hälften av de totala årliga utbetalningarna går till endast 20 företag.

Bidraget verkar heller inte vara särskilt avgörande för en stor majoritet av de nya företag som etablerar sig i regionen. Antalet nya sökande företag är litet, och har, liksom det totala antalet företag som ansöker om transportbidrag, minskat över tid.

7.2.3 Regeringen har inte beaktat resultaten från tidigare utvärderingar om att öka incitamenten till höjd förädlingsgrad

Frågan om lågt ställda förädlingskrav och svaga incitament för ytterligare förädling har lyfts fram i samband med flera utredningar sedan 1997 och framåt. Trots detta har regeringen inte tagit något initiativ till att utreda frågan ytterligare.

7.3 Transportbidragets klimatpåverkan har inte bedömts

Granskningen visar att transportbidragets klimatpåverkan hittills inte har bedömts på ett grundligt sätt en enda gång, och därmed inte heller regelbundet. Det är därför oklart både hur bidragets klimatpåverkan ser ut jämfört med en situation utan bidrag, och hur de bidragsmottagande transporternas klimatpåverkan ser ut och har utvecklats över tid. Utifrån de uppgifter som idag samlas in från sökande företag är det heller inte möjligt att göra en sådan bedömning. Det är en brist att regeringen hittills inte låtit ta fram detta beslutsunderlag eftersom det är helt avgörande för att kunna bedöma om, och i så fall hur, klimatpåverkan skulle kunna minska.

7.3.1 Det krävs ytterligare information för att kunna bedöma bidragets faktiska klimatpåverkan

Trots att flera utredningar av olika aspekter av transportbidraget har gjorts genom åren har bidragets klimatpåverkan inte bedömts på ett grundligt sätt någon gång. Förutom att flygtransporter inte är bidragsberättigade ger bidragets nuvarande utformning inga incitament till att hålla klimatpåverkan så låg som möjligt. För att bedöma bidragets faktiska klimatpåverkan krävs mer information. Vägtransporter erhåller en stor och ökande andel av bidraget jämfört med transporter på järnväg och sjö. En okänd andel av de transporter som registreras som vägtransporter är dock i själva verket kombitransporter, där godset under transportens gång lastas om från lastbil till järnväg. I dagsläget har Tillväxtverket ingen information om hur stor andel av vägtransporterna som är kombitransporter eller hur långa sträckor som körs med respektive transportslag. Det är därför inte möjligt att bedöma transportbidragets klimatpåverkan eller hur den utvecklats över tid.

7.3.2 Regeringen har inte tagit fram tillräckligt underlag för att kunna beakta om och hur klimatpåverkan skulle kunna minska

En bedömning av transportbidragets klimatpåverkan är ett avgörande underlag för att regeringen ska kunna beakta om och hur klimatpåverkan skulle kunna minska. Regeringen har hittills inte tagit tillräckliga initiativ till att ta fram underlag om transportbidragets faktiska klimatpåverkan jämfört med en situation utan bidrag eller hur bidragstransporternas klimatpåverkan ser ut och har utvecklats över tid. Tillväxtverkets nya regeringsuppdrag om klimatanpassning av transportbidraget är därför angeläget, men alltför snävt formulerat med fokus på *hur* men inte *om* bidraget ska anpassas. Tillväxtverket planerar att inom regeringsuppdraget ta fram nya uppgifter som kan möjliggöra någon form av bedömning av bidragstransporternas klimatpåverkan, men det finns enligt Riksrevisionen en risk att underlagen ändå inte kommer vara tillräckliga för att regeringen ska kunna fatta ett välinformerat beslut om klimatanpassning av bidraget.

7.4 Tillväxtverkets kontroller är inte fullt ut ändamålsenliga

Tillväxtverket har utvecklat flera rutiner för att kontrollera riktigheten i uppgifter från bidragssökande. Riksrevisionen bedömer dock att Tillväxtverket inte har säkerställt att kontrollerna är fullt ut ändamålsenliga. Systemet för urval av kontroller innebär en risk för att systematiska fel kan undgå kontroll under en längre tid och det finns brister i dokumentationen av kontroller. Avdragen vid stickprov är stora och det går inte att utesluta att stora fel även kan förekomma i ärenden som inte kontrolleras.

7.4.1 Systemet för urval av kontroller innebär en risk för att systematiska fel kan undgå kontroll under en längre tid

Utöver den löpande kontrollen av ärenden vid handläggningen har Tillväxtverket skapat rutiner för i huvudsak tre olika typer av mer omfattande kontroller av riktigheten i uppgifterna från bidragssökande företag: granskning av *nya sökande*, *stickprovskontroller* och *specialgranskningar*. Kontrollen av ärenden med nya sökande omfattar i princip verifiering av alla de krav som förordningen ställer på mottagare av transportbidrag, men nya sökande utgör en liten andel av totala bidragssökande. En relativt stor andel av ärendena är föremål för stickprovskontroller, men urvalet av stickprov baseras på gränsvärden som inte varierar med transportavstånd. Det innebär att för korta transportavstånd finns sannolikt större marginal innan gränsvärdena överskrider och därigenom föranleder kontroll. Det innebär att det finns en risk för att systematiska fel i underliggande uppgifter kan undgå kontroll under lång tid. Specialgranskningar av utvalda branscher eller andra grupper av företag skulle kunna vara ett sätt att fånga upp de ärenden som riskerar att undgå stickprovskontroller. Granskningarna är dock inte tillräckligt systematiska och regelbundna, vilket innebär att specialgranskningarna inte i tillräcklig grad motverkar risken för att systematiska fel kan undgå kontroll under lång tid.

7.4.2 Många ansökningar resulterar i avdrag vid kontroller

I genomsnitt får 20–30 procent av det totala antalet ärenden någon form av avdrag på ansökt fraktkostnad. Avdragen till följd av stickprov är relativt stora. Tillväxtverket gjorde 2018 avdrag på 22 procent av ansökt fraktkostnad vid kontrollerna efter att ärendehanteringssystemet varnat för ovanligt höga kostnader i delar av ansökningar. Eftersom urvalet för stickprov är riskbaserat bör felen vara mindre bland de transporter som inte väljs ut för stickprov. Men eftersom det finns risk för att kontrollerna kan missa systematiska fel går det inte att utesluta att stora fel även förekommer i ärenden som inte kontrolleras.

Avdragen vid specialgranskningar utgör en mindre andel av ansökt fraktkostnad än vid stickprov, men på grund av brister i dokumentationen har vi inte kunnat ta del av en mer exakt uppskattning. Vid den omfattande specialgranskningen 2019

av sökande som tog emot över en miljon kronor i bidrag var avdragen minst 2 procent av ansökt fraktkostnad, och troligtvis något större eftersom inte hela ansökningarna kontrollerades. Den här gruppen har sannolikt en mindre andel avdrag i sina ansökningar än vad mottagare av transportbidrag totalt sett har, och jämfört med vad Tillväxtverket upptäckte vid tidigare specialgranskningar.

7.4.3 Dokumentation av kontrollernas resultat är bristfällig

Tillväxtverkets dokumentation av kontroller av ärenden är bristfällig, framför allt när det gäller resultaten av de olika typerna av kontroller. Tillväxtverkets handläggningssystem är inte anpassat för att på ett enkelt sätt beräkna felprocent av de olika typerna av kontroller. Vid förfrågan har Tillväxtverket ändå tagit fram exempelvis uppgifter om totala avdrag, men detta har i vissa fall krävt en större arbetsinsats och det finns en viss osäkerhet i de uppgifterna.

7.5 Bristande underlag och ofullständig rapportering

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att det finns brister i regeringens underlag som ligger till grund för bidragets utformning. Som beskrivits ovan har regeringen i vissa fall inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att minimera osäkerheten i underlagen eller säkerställt att relevanta beslutsunderlag tagits fram. I andra fall har regeringen inte omhändertagit resultat från tidigare utvärderingar i tillräcklig utsträckning.

Regeringen har utvecklat rapporteringen om transportbidraget i budgetpropositionens resultatredovisning, men Riksrevisionen bedömer att redovisningen fortfarande ger en ofullständig bild av hur utbetalat bidrag har utvecklats över tid. Utifrån de uppgifter som regeringen presenterar ser det ut som att intresset för transportbidraget ökar. Att antalet totala ansökningar, liksom nya sökande, har minskat över tid och att koncentrationen av bidrag till ett fåtal företag är stor framgår dock inte av redovisningen. I regeringens redovisning utelämnas också viktig information om hur vissa resultat kan tolkas, trots att Näringsutskottet efterfrågat mer utrymme för just den avsedda analysen.

7.6 Beslutsunderlagen behöver stärkas

Riksrevisionen bedömer att regeringens beslutsunderlag behöver stärkas gällande både tillförlitlighet och relevans. För att öka tillförlitligheten i underlagen behövs bredare metoder och kompetens. Kompletterande underlag baserat på analyser av faktiska transportkostnader bör tas fram och expertis även från det transportpolitiska området bör i högre grad involveras i uppdragen. De analyser som regeringen initierar behöver dessutom ha en bred utgångspunkt istället för att avgränsas till en enskild fråga.

7.6.1 Det krävs bredare metoder och kompetens för att öka underlagens tillförlitlighet

Granskningen visar att det finns flera osäkerheter i de underlag om uppskattade transportkostnadsnackdelar som ligger till grund för bidragets utformning. Ett sätt att minska osäkerheten i underlagen vore att ta fram kompletterande underlag baserat på analyser av faktiska transportkostnader. Granskningen visar också att varken regeringen eller Tillväxtverket gav tillräckligt stöd i rollen som beställare av tidigare uppdrag. Eftersom transportbidragets syfte om kompensation för transportkostnadsnackdelar har en tydlig koppling även till det transportpolitiska funktionsmålet¹⁶⁵ bör transportpolitisk expertis i högre grad involveras i diskussioner kring utformningen och resultaten av sådana uppdrag.

7.6.2 Analyser med bredare utgångspunkt krävs för att öka bidragets måluppfyllelse

Granskningen visar att de uppdrag som regeringen gett Tillväxtverket inte har berört transportbidragets grundläggande utformning och hur den påverkar möjligheten till måluppfyllelse, utan har varit av mer avgränsad karaktär.

När det kommer till bidragets klimatpåverkan handlar det ytterst om att regeringen behöver väga nyttan av bidraget mot dess kostnader i form av klimatpåverkan. För detta behövs ett brett beslutsunderlag. Regeringen har dock gett ett specifikt uppdrag till Tillväxtverket om hur transportbidraget kan klimatanpassas, utan att ha kunskap om hur bidragets faktiska klimatpåverkan ser ut och hur bidragstransporternas klimatpåverkan har utvecklats över tid. Mot bakgrund av att det finns betydande oklarheter om i vilken utsträckning transportbidraget uppfyller sina syften, framstår regeringens nuvarande fokus på att minska dess klimatpåverkan som en otillräcklig åtgärd för att förbättra bidragets funktion och måluppfyllelse.

Trots att tidigare utredningar föreslagit att regeringen bör se över frågan om lågt ställda förädlingskrav och svaga incitament för ytterligare förädling har regeringen inte tagit några sådana initiativ. En ytterligare höjd förädlingsgrad hos företagen inom regionen skulle även kunna ge en positiv effekt på klimatpåverkan eftersom det skulle kunna minska transporter av varor som ska vidareförädlas utanför regionen.

När det gäller frågan om ytterligare höjd förädlingsgrad hänvisar företrädare för Näringsdepartementet till att det är problematiskt att koppla incitament till driftstöd. Enligt EU:s lagstiftning om gruppundantag från statsstödsreglerna får

¹⁶⁵ Prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257. Funktionsmålet handlar om tillgänglighet och lyder: "Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet".

inte stödnivån för regionalt driftstöd vara högre än den fastställda merkostnaden. Detta minskar utrymmet för vissa typer av åtgärder, som att knyta bidragsnivån till nivån av förädlingsgrad eller klimatpåverkan. Eftersom Tillväxtverkets pågående regeringsuppdrag redan väcker frågan om att koppla incitament till transportbidraget när det gäller klimatpåverkan skulle det ha varit naturligt med ett bredare perspektiv där även frågan om att stimulera till höjd förädlingsgrad ryms.

7.7 Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att genomföra en grundlig översyn av transportbidragets utformning. En sådan översyn bör inkludera att:

- kvalitetssäkra analyser av transportkostnadsnackdelar utifrån ett underlag baserat på faktiska transportkostnader
- utreda om en förändrad utformning av bidraget kan öka möjligheterna att bidra både till höjd förädlingsgrad och till att säkerställa en så låg klimatpåverkan som möjligt.

Om detta inte låter sig göras inom ramen för de uppdrag om merkostnader respektive klimatanpassning som redan lagts på Tillväxtverket, bör regeringen ta initiativ till ytterligare uppdrag.

Riksrevisionens rekommendationer till Tillväxtverket:

- Börja samla in uppgifter om transportsträcka för respektive transportslag vid handläggningen av transportbidrag. Denna uppgift behövs för bedömning av bidragets klimatpåverkan. Uppgiften om transportsträcka behövs även för att kunna genomföra bättre kontroller av ansökningarna och den möjliggör även kompletterande analyser av transportkostnadsnackdelar.
- Utveckla rutiner och system för kontroller ytterligare så att dokumentationen förbättras, felmarginaler kan analyseras på ett enklare sätt och risken minskar för att systematiska fel kan undgå kontroll under längre tid.

TRANSPORTBIDRAGET – BRISTANDE UNDERLAG OCH OKLAR MÅLUPPFYLLELSE

Referenslista

Litteratur och artiklar

Naturvårdsverket, *Potentiellt miljöskadliga subventioner 2*, Skrivelse 2017-06-01, NV-08974-16, 2017.

Nutek, *Transportbidraget – en analys av motiv, effekter och alternativ*, rapport 2004:15, 2004.

OECD, *OECD Environmental Performance Reviews: Sweden*, 2014.

Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), *Transportkostnader för företag i norra Sverige*, 2006.

Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI), *Uppdaterad beräkning av transportkostnader för företag i norra Sverige*, 2014.

Tillväxtanalys, *Regionalt transportbidrag – en effektutvärdering med fokus på sågverksindustrin*, WP/PM, 2012.

Tillväxtverket, *Översyn av transportbidraget – förslag till ett miljöanpassat transportbidrag som bidrar till regional utveckling*, regeringsuppdrag 011-2010-5152, 2012.

Tillväxtverket, *Finansiering för regional tillväxt 2018 – uppföljning av regionala företagsstöd, stöd till projektverksamhet och stöd till kommersiell service*, rapport 0303, 2019.

Tillväxtverket, *Finansiering för regional tillväxt 2019 – uppföljning av regionala företagsstöd, stöd till projektverksamhet och stöd till kommersiell service*, Å 2020–244, 2020.

Trafikanalys, *Godstransporter i Sverige – en nulägesanalys*, 2016.

Trafikanalys, *En breddad ekobonus*, 2019.

Trafikanalys, *Transportarbete i Sverige – om metoderna att beräkna transportarbete*, 2019.

Trafikverket, *Möjligheter att köra längre och/eller tyngre godståg*, 2015:117, 2015.

Transportstyrelsen, *Transportmarknaden i siffror 2018*, TSG 2018-5324, 2019.

Utredningar

SOU 1969:49, *Lokaliserings- och regionalpolitik: delbetänkande*.

SOU 1997:94, *Konkurrensneutralt transportbidrag*.

Förordningar

Budgetlagen (2011:203).

Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Förordningen (2000:281) om regionalt transportbidrag.

Förordningen (2018:1867) om miljökompensation för överflyttning av godstransporter från väg till sjöfart.

Förordningen (2018:675) om miljökompensation för godstransporter på järnväg.

Klimatlagen (2017:720).

Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklarar förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.

Myndighetsförordningen (2007:515).

TVFS 2016:2, Tillväxtverkets föreskrifter och allmänna råd om regionalt transportbidrag.

Riksdagstryck och regeringsbeslut

Bet. 1993/94:KU30, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*, prot. 1993/94:110.

Bet. 2014/15:MJU12, *Miljö- och Jordbruksutskottets behandling av 108 motionsförslag om naturvård och biologisk mångfald från den allmänna motionstiden 2014*.

Interpellation 2014/15:279, *Miljöskadliga subventioner av Jens Holm V till Klimat- och miljöminister Åsa Romson M*.

Prop. 1970:84, *Angående transportstöd som regionalpolitiskt medel*.

Prop. 2008/09:93, *Mål för framtidens resor och transporter*, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257.

Prop. 2016/17:146, *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*, bet. 2016/17:MJU24, rskr. 2016/17:320.

Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020, Utgiftsområde 19*, bet. 2019/20:NU2, rskr. 2019/20:113.

Prop. 2019/20:65, *En samlad politik för klimatet - klimatpolitisk handlingsplan*, bet. 2019/20:MJU16, rskr. 2019/20:314.

Regeringsbeslut N2019/03207/BI, *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Tillväxtverket*.

Regeringsbeslut N2020/02290, *Ändringsbeslut 2020-09-24 till regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Tillväxtverket.*

Regeringsbeslut I2020/02592, *Elektrifieringskommissionens uppdrag.*

Webbkällor

Naturvårdsverket, "Utsläpp av växthusgaser från inrikes transporter", <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-utslapp-fran-inrikes-transporter/>, hämtad 2020-11-10.

Tillväxtverket, "Faktablad om regionalt transportbidrag", <https://tillvaxtverket.se/download/18.56ea65ff15a190a10e011c/1486480543100/Faktablad%20Transportbidrag.pdf/>, hämtad 2020-12-03.

Trafikverket, "Analysera och prognosticera godstrafik – Samgodsmodellen förklarad på ett enkelt sätt", https://trafikverket.ineko.se/Files/sv-SE/19164/Ineko.Product.RelatedFiles/100852_samgodsmodellen_forklarad_pa_et_t_enklare_satt.pdf/, hämtad 2020-12-04.

Bilaga 1. Beskrivning av datamaterial

I denna bilaga beskrivs de olika typerna av datamaterial som använts för deskriptiv analys i granskningen.

Tillväxtverkets data från ansökningar av transportbidrag

För att kartlägga hur de utbetalade medlen har använts har Riksrevisionen genomfört en analys av data från samtliga ansökningar om transportbidrag som inkommit till Tillväxtverket under perioden 2007–2019. Från år 2019 ingick endast data från första ansökningsperioden, det vill säga första halvåret. När årliga utbetalningar analyserats och presenteras i granskningen har därför år 2019 uteslutits.

I datamaterialet finns bland annat uppgifter om företagsnamn, arbetsställennummer, bransch, varukod, transportslag, vikt, antal sändningar, ansökt respektive godkänd fraktkostnad och utbetalat bidrag.

I det material vi tog del av angavs branschkoderna med SNI-koder på femsiffernivå, både enligt 2002 års standard och 2007 års standard, och 2002 års branschkode behövde därmed översättas till 2007 års standard. För detta användes SCB:s nyckel för översättning av SNI-koder.¹⁶⁶ I de fall en branschkod från 2002 hade delats upp i flera olika koder 2007 gjordes en bedömning utifrån beskrivningen av branschen (och ibland av varan) för att översätta till ”rätt” bransch.¹⁶⁷ För att illustrera mönster över tid för vilka branscher som erhållit bidrag aggregerades branscherna till större grupper enligt en indelning som Tillväxtverket själva har använt sig av vid resultatredovisning i tidigare uppföljningar av transportbidraget.

SCB:s företagsregister

Riksrevisionen har även tagit del av statistik om totala antalet arbetsställen per län och bransch via SCB:s företagsregister, i syfte att göra jämförelser med antalet företag som ansöker om transportbidrag. Uppgifterna om totala antalet arbetsställen fördelade per län och per bransch (aggregerad nivå) är officiell statistik och finns tillgängliga på SCB:s webbplats för år 2019.¹⁶⁸ Vid förfrågan till SCB erhöll vi samma sorts tabell men för år 2018, för att kunna göra en jämförelse med totala antalet sökande under ett år i våra ansökningsdata.

¹⁶⁶ http://www.sni2007.scb.se/sninyckel2002_07.asp.

¹⁶⁷ I de allra flesta fall spelar det ingen roll exakt vilken detaljerad SNI-kod på femsiffernivå som anges, eftersom branscherna sedan aggregeras till en högre nivå vid redovisning av resultaten.

¹⁶⁸ Aktuell statistik från Företagsregistret, www.scb.se/vara-tjanster/foretagsregistret/aktuell-statistik-fran-foretagsregistret/.

Tillväxtanalys data över nystartade företag

Tillväxtanalys är ansvarig myndighet för statistik om antal nystartade företag i Sverige. För att få en uppfattning om hur viktigt transportbidraget är för nystartade företag har Riksrevisionen tagit del av statistik över nystartade företag per län och bransch för perioden 2011–2019 från Tillväxtanalys. Statistiken finns tillgänglig per bransch respektive per län på Tillväxtanalys webbplats¹⁶⁹, men för att skilja ut de branscher som är berättigade till transportbidrag behövs en beställning göras för en mer finfördelad branschnivå i kombination med uppgifter om län.

¹⁶⁹ Nystartade företag – Tillväxtanalys, www.tillvaxtanalys.se/statistik/nystartade-foretag.html.

Transportbidraget infördes 1971 för att kompensera för kostnadsnackdelar som drabbar företag i de fyra nordligaste länen, samt för att stimulera till höjd förädlingsgrad i områdets näringsliv. Utbetalningarna har under lång tid uppgått till cirka 350–450 miljoner kronor om året.

Riksrevisionens granskning visar att det är oklart i vilken utsträckning transportbidraget bidrar till målet för regional utveckling. Det går inte att avgöra om pengarna leder till ökad förädlingsgrad hos de företag som tar emot dem och om de bidrar till utveckling av näringslivet i bidragsområdena. Det går heller inte att avgöra om pengarna som betalas ut faktiskt motsvarar företagens ökade transportkostnader på grund av det geografiska läget.

Utifrån det klimatmål som riksdagen har beslutat om borde transportbidragets klimatpåverkan ha bedömts. Detta har inte gjorts någon gång sedan bidraget infördes för 50 år sedan.

Granskningen visar också att Tillväxtverkets kontroller av riktigheten i uppgifter från bidragssökande inte är fullt ut ändamålsenliga.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att genomföra en grundlig översyn av transportbidragets utformning.

Tillväxtverket rekommenderas bland annat att samla in tillräckligt med information för att kunna bedöma bidragets klimatpåverkan och att utveckla sina rutiner och kontroller ytterligare för att minska risken för systematiska fel när pengarna betalas ut.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-583-1

RIKSREVISIONEN

BOX 6181

S:T ERIKSGATAN 117, 102 33 STOCKHOLM

08-5171 4000 | WWW.RIKSREVISIONEN.SE