

Sammanfattning av working paper WP 2024:01 “Does subsidizing transport help localized disadvantaged firms? – The case of the Swedish freight transport subsidy scheme”

Under 2023 beslutade Tillväxtanalys att genomföra en studie med fokus på effekter av transportbidraget. Transportbidraget infördes den 1 januari 1971 och syftet var enligt förordningen att främja en samhällsekonomiskt och i övrigt lämplig lokalisering av näringslivet. Motiven till att införa stödet var i huvudsak regionalpolitiska, dvs. att olika delar av landet skulle få likvärdiga förutsättningar att utvecklas. Stödet riktade sig till områden som bedömdes ha en lokaliseringss nackdel i termer av långa transportavstånd till marknader.

Studien visar att de transportbidrag som företagen får är *i genomsnitt* små och utgör små andelar av exempelvis företagets omsättning. Baserat på analyser av två reformer och en 'dose-respons' analys finner studien inte några effekter av transportbidraget på företags omsättning, förädlingsvärde och vinst *i genomsnitt*:

- Höjda bidragsandelar i samband med reformen 2007 har inte lett till några signifikanta effekter för företag verksamma inom trävarubranschen.
- Förlusten av möjligheten att få transportbidrag i samband med reformen 2000 har inte haft någon negativ påverkan på berörda företag.
- En 'dose-respons' analys visar att mer stöd, generellt inte ger större effekter.

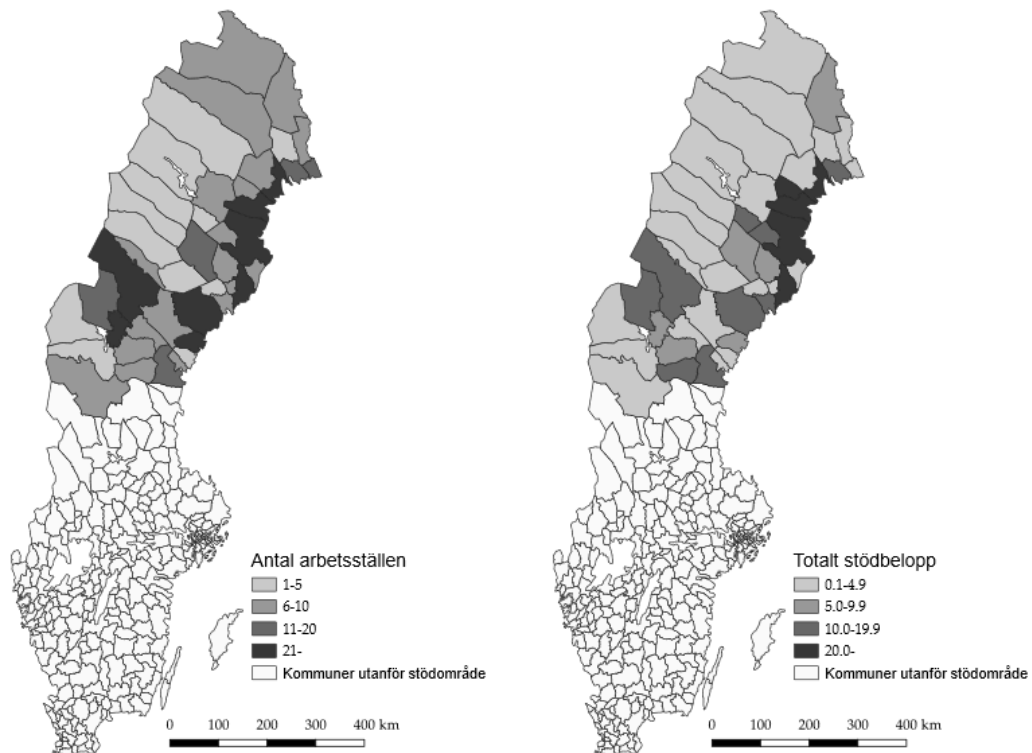
Hur ser stödet ut idag?

Transportbidraget är ett generellt stöd, vilket innebär att alla företag i stödområdet kan söka och få stöd givet att vissa villkor är uppfyllda. Villkoren kan bland annat handla om att den vara för vilken transportbidrag söks ska ha genomgått en betydande bearbetning i stödområdet, att transportsträckan är minst 401 kilometer samt att transporten sker på antingen järnväg, väg eller till sjöss.

Idag består stödområdet av Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Stödnivåerna (bidragssats i procent) varierar mellan 5–45 procent av transportkostnaden beroende på i vilken kommun företagets verksamhet är lokaliserad. Det totala stödbeloppet har varit cirka 400 miljon kronor per år under perioden 1997–2019. Branschgruppen tillverkning av trä och varor av trä har dominerat över tid (år 2019 fick denna bransch cirka 38 procent av stödet).

Den geografiska fördelningen av stödet visar att de flesta stödmottagare är lokaliserade längs kustsidan av norra Sverige (Figur 1, vänster). Det området har också erhållit mest stödbelopp (Figur 1, höger).

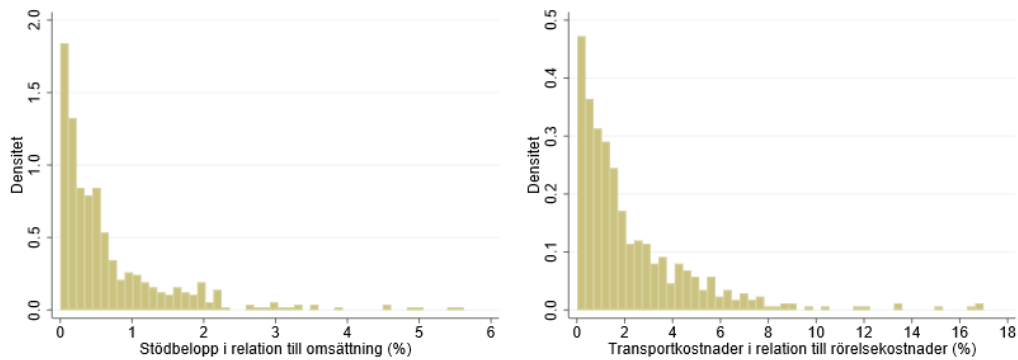
Figur 1 Lokalisering av stödmottagare (vänster) och stödbelopp uppdelat efter kommun (miljoner kronor, höger), år 2019.



Har stödbelopp betydelse för stödföretag?

År 2019 uppgår medianvärdet på stödbeloppet till 119 581 kronor, vilket motsvarar cirka 0,4 procent av omsättning (Figur 2, vänster). Eftersom vi har uppgifter om både stödbelopp och stödnivå kan vi även uppskatta den delen av transportkostnaden som är kopplad till transportbidraget. Analysen visar att den uppskattade transportkostnaden är relativt liten i jämförelse med företags totala rörelsekostnader (Figur 2, höger).

Figur 2 Stödbelopp i relation till omsättning (vänster) och transportkostnader i relation till rörelsekostnader (höger), år 2019.



Metodologiska utmaningar att göra effektutvärdering

Att göra en effektutvärdering av transportbidraget är dock inte helt enkelt eftersom alla företag i de kommuner som tillhör stödområdet är berättigade till stöd, givet att de uppfyller grundvillkoren. Detta innebär exempelvis att metoder där stödmottagare matchas mot sådana som inte fått bidrag är problematiska. De som inte fått bidrag utgörs av två grupper, de som inte är berättigade och de som är berättigade men inte sökt/inte fått bidrag. Det är enbart den senare gruppen som potentiellt skulle kunna utgöra en jämförelsegrupp. Frågan är då varför det finns företag som är berättigade till stöd, men som inte söker (och får) transportbidrag? Det finns tre tänkbara förklaringar: a) företaget har inte kunskap om att de kan få bidraget, b) företaget bedömer att arbetsinsatsen (kostnaderna) med att söka stödet överstiger det eventuella bidraget, c) företaget vill av olika skäl inte ta del av statliga stöd. Den möjliga kontrollgruppen skulle eventuellt kunna tas från gruppen av företag som inte känner till transportbidraget. Dessvärre kan vi inte utifrån tillgängliga data avgöra vilken av de ovan angivna orsakerna som är anledningen till att ett företag inte sökt och erhållit transportbidrag. Det är därför tveksamt om matchningsmetoder, som jämför stödmottagare med företag som inte fått bidrag, kan hantera den selektion som sker och klara av att identifiera en relevant kontrollgrupp för transportbidraget.

Ett alternativ till att använda matchningsmetoder är att söka efter exogena förändringar som gjort att företag delats in i två eller flera grupper. I utvärderingslitteraturen går denna typ av förändringar under namnet naturligt experiment, eller exogen variation. I den här aktuella studien har ett sådant förfarande använts. Under åren som gått har det skett en mängd olika justeringar av regelverk, stödberättigade områden, subventionsgrad med mera. Detta är förändringar som ligger utanför det enskilda företags kontroll och är således något företaget måste förhålla sig till. När dessa förändringar sker tar företaget ett beslut baserat på en ny situation, som det inte haft en möjlighet att påverka. Utfallet av beslutet som tas efter förändringen är således att betrakta som en effekt av att villkoren för stödet ändrats. Att använda denna typ av förändringar i stödvillkor för att identifiera effekter är något som frekvent används och förespråkas (se t.ex. OECD, 2022). En fördel med en sådan ansats är att den interna validiteten ('kan man lita på resultaten') ofta får anses vara hög. Nackdelen med angreppssättet är att naturliga experiment inte kan planeras. Den externa validiteten ('i vilken utsträckning är det möjligt att

generalisera utifrån erhållna resultat') skiljer sig också lite beroende på hur omfattande/genomgripande förändringen av stödvillkoren varit.

Resultaten från tre empiriska analyser

- I utvärderingen av transportbidraget används två lite mer genomgripande förändringar. År 2007 beslutades det om omfattande revideringar av stödnivåerna, dvs. hur stor del av transportkostnaderna som skulle kunna berättiga till stöd. Vissa kommuner fick högre stödnivå och andra lägre stödnivå. I analysen jämförs fem kommuner som fick höjd stödnivå (från 30 till 35 eller 40 procent) med fyra kommuner som fick sänkt stödnivå (från 30 till 25 procent).¹ Den utvärderingsfråga som ställs är således: *har höjda bidragsandelar en positiv effekt på omsättning, förädlingsvärde och/eller vinst per anställd?* Analysen fokuserar på företag verksamma inom branschen tillverkning av trä och varor av trä. Resultaten visar, att det inte går att påvisa att det gått signifikant bättre för trävaruföretag som är lokaliserade i kommuner som fått höjd stödnivå jämfört med trävaruföretag som är lokaliserade i kommuner som fått sänkt stödnivå.
- Den reform som genomfördes år 2000 innebar en mängd förändringar, men en av de viktigaste var att vissa områden blev av med möjligheten att få stöd. Detta gällde företag som tillhörde zon 1, vilket i huvudsak var företag i ett antal kommuner i Värmlands, Gävleborgs och Dalarnas län.² I analysen jämförs dessa företag med företag lokaliserade i några kommuner i södra delarna av Västernorrlands och Jämtlands län; kommuner som fortsatt tillhörde stödområdet efter reformen.³ Utvärderingsfrågan som studeras är: *Om företag förlorar möjligheten att få transportbidrag, har det då en negativ påverkan på omsättning, förädlingsvärde och/eller vinst per anställd?* Till skillnad från ovanstående analys omfattar denna analys företag i samtliga branscher som är stödberättigade. Resultaten indikerar att förlusten av transportbidrag inte haft någon signifikant påverkan på företagens prestationer.
- Båda dessa reformer, som anges här innan, ligger relativt långt tillbaka i tiden. För att få en analys i närtid studeras variationen i stödentensitet, dvs. om mer stöd ger större effekter. Denna typ av analys benämns i litteraturen 'dose-respons'. Även om den inte använts så flitigt inom utvärdering av näringspolitiska insatser så är den vanlig inom andra områden, exempelvis inom kliniska tester av ny medicin. De frågor som ställs i analysen är: a) *ger mer stöd större effekter?* och b) *hur utvecklar sig dessa effekter då stödbeloppet (dosen) ökar?* Som i de två första analyserna används omsättning, förädlingsvärde samt vinst per anställd som utfall. Perioden som studeras är företag som fått stöd år 2011–2018. Resultaten visar att det finns få effekter som är signifikanta. Undantaget är höga stödbelopp/doser. I de fall stödbeloppet är större än 80 procent av det maximala stödet indikerar resultaten en signifikant positiv effekt på förädlingsvärdet.

¹ Till den första gruppen kommuner hör Luleå, Boden, Piteå, Älvsbyn och Skellefteå. Den senare gruppen utgörs av Robertsfors, Umeå, Vämnäs och Nordmalning.

² Närmare bestämt Arvika, Eda, Sunne, Säffle, Torsby, Årjäng, Malung, Orsa, Vansbro, Älvdalen, Bollnäs, Hudiksvall, Ljusdal, Nordanstig, Ovanåker och Söderhamn. Stödnivån för dessa kommuner var 5 procent.

³ Det rör sig om Ånge, Timrå, Sundsvall, Berg och Härjedalen. Innan reformen uppgick stödnivån i dessa kommuner till mellan 5 och 25 procent, efter reformen varierade den mellan 15 och 25 procent.

Slutdiskussion

Vår analys visar att transportbidraget i genomsnitt inte har signifikanta effekter på företag. En möjlig tolkning av resultaten är att de krav som ställs för att företagen ska erhålla stöd är för allmänna, varför stödet i realiteten, och för en del företag, inte behövs.

I denna studie har fokus varit på att försöka få en så hög intern validitet som möjligt. Med detta menas att det när det i rapporten skrivs om effekter så är det verkligen effekter och inget annat. När den interna validiteten maximeras innebär det ofta att utvärderingen måste ge avkall på den externa validiteten, dvs. utvärderingen gäller en begränsad population och för begränsade tidsperioder. Det är därför ofta, om inte alltid, som generalisering utanför den population som har studerats inte låter sig göras. Det är viktigt att påpeka att vår analys endast visar genomsnittliga effekter, däremot kan vi inte exkludera möjligheten att stödet har betydelse för enskilda företag.

Den policyrekommendation som ges är därför att transportbidraget ska riktas till de företag där det gör en väsentlig skillnad vad gäller att neutralisera företagens lokaliseringss nackdel. I praktiken innebär det en mer precis identifikation av vilka företag som har en lokaliseringss nackdel. Vidare rekommenderas att den översyn av lokaliseringss nackdelar och regelverk som bör göras inte bara involverar Tillväxtverket, utan även Tillväxtanalys. Den senare för att exempelvis utforma implementeringen av en ny policy på ett sådant sätt att transportbidraget låter sig effektutvärderas med både hög intern och extern validitet. I detta arbete förordas vidare att både kvantitativa och kvalitativa metoder (s.k. mixad metod) används, då båda ansatserna har sina fördelar och brister. Bedömningen är att de mixade metoderna ger bättre förutsättningar att identifiera företag med en verklig lokaliseringss nackdel.