

Skýrsla

nefndar um flutningskostnað



Samgönguráðuneytið

Janúar 2003

1. Inngangur

Undanfarin ár hafa átt sér stað miklar breytingar á sviði flutninga á Íslandi. Breytingar þessar felast m.a. í fækkun viðkomustaða strandferðaskipa, mikilli aukningu flutninga með vöruflutningabifreiðum og sameiningu og stækkun fyrirtækja í þessari grein. Samfara þessari þróun hafa þær raddir orðið æ háværari að flutningskostnaður fyrirtækja á landsbyggðinni hafi aukist verulega og sé enn að aukast.

Ríkisstjórnin fjallaði um flutningskostnað á fundi haustið 2001 og í framhaldi af því ákvað samgönguráðherra að skipa starfshóp er skyldi fjalla um almennan flutningskostnað, miðað við þarfir atvinnulífsins. Í bréfi sem ráðherra ritaði iðnaðar- og viðskiptaráðuneytinu og fjármálaráðuneytinu í lok október það ár fór hann fram á að þessi ráðuneyti tilnefndu hvort sinn fulltrúa í vinnuhópinn. Af hálfu iðnaðar- og viðskiptaráðuneytis var Kristján Skarphéðinsson tilnefndur og fulltrúi fjármálaráðuneytis var Helga Jónsdóttir. Jóhann Guðmundsson var skipaður formaður hópsins frá samgönguráðuneyti.

Í tilnefningarbréfinu kom fram að gert væri ráð fyrir að starfshópurinn ynni verkið í tveimur áföngum. Í fyrsta lagi yrði gert greinargott yfirlit um flutningskostnað fyrirtækja um þessar mundir og hvernig hann hefði þróast undanfarin ár. Í öðru lagi að starfshópurinn fjallaði almennt um leiðir til þess að lækka flutningskostnað og athugaði hvort aðgerðir stjórnvalda hefðu stuðlað að ójöfnuði í samkeppni hinna ólíku flutningafyrirtækja. Að lokum var gert ráð fyrir að starfshópurinn kæmi sérstaklega fram með tillögu um aðgerðir sem stuðli að sem mestri samkeppni og lágum flutningskostnaði á landsbyggðinni.

1.1 Starf vinnuhópsins

Starf vinnuhópsins hófst fyrri part árs 2002. Eftir nokkrar umræður varð niðurstaðan sú að tveir möguleikar væru hendi til þess að leysa fyrra verkefnið – sem snerist um að gera greinargott yfirlit um flutningskostnað fyrirtækjanna nú og hvernig hann hefði þróast undanfarin ár. Annars vegar væri hægt að fara fram á fjármagn til þess að ráða utanaðkomandi aðila til þess að gera ítarlegar kannanir og tölfræðilegar greiningar á þessu og hins vegar taldi hópurinn mögulegt að hann sjálfur, með viðtalsforminu, gæti náð fram þeim upplýsingum sem meginmáli skiptu.

Niðurstaða hópsins varð sú að fara seinni leiðina. Reynslan af könnunum sem þessum er mjög misjöfn og oft er það svo að svarhlutfall stenst engan veginn þær tölfræðilegu

kröfur sem gera verður. Eftir sem áður er fyrri leiðin ekki útilokuð og má reyndar hvenær sem er fara hana telji menn ástæðu til.

Eins og áður sagði varð það niðurstaða hópsins að fara seinni leiðina og byggja niðurstöðuna alfarið á viðtölum við sem fjölbreyttastan hóp hagsmunaaðila. Þetta var gert og hélt hópurinn fundi í Reykjavík með ýmsum hagsmunaaðilum og einnig á Ísafirði, Skagaströnd, Akureyri og Egilsstöðum. Flutningskostnaður fyrirtækja er í eðli sínu viðskiptalegar upplýsingar sem fyrirtækin halda leyndum. Vinnuhópurinn tók því strax þá afstöðu að tilkynna viðmælendum að farið yrði með allar beinar viðskiptalegar upplýsingar sem trúnaðarmál. Viðmælendur tóku þessu vel og hafði það þau áhrif að umræður voru mjög efnislegar og fékk hópurinn afhentar þær viðskiptalegu upplýsingar sem beðið var um. Skýrslan ber þess þó merki að um trúnaðarupplýsingar er að ræða því að hvergi koma fram beinar upplýsingar um einstök fyrirtæki og því er ekki hægt síðar að renna frekari stöðum undir þær fullyrðingar sem settar eru fram. Á þessu eru þó tvær undantekningar því að ekki varð hjá því komist að nefna á nafn þau tvö fyrirtæki sem eru langstærst á flutningamarkaðinum hér innanlands, þ.e. Eimskip og Samskip.

Skýrslan sjálf er þannig uppbyggð að fyrst er lýst þróun flutninga á Íslandi undanfarin ár og er þar m.a. stuðst við skýrslu stýrihóps um samgönguáætlun 2003–2014. Því næst er gerð grein fyrir þeim upplýsingum sem fram komu í viðtölum vinnuhópsins við hagsmunaaðila. Þá verður sett fram stutt, fræðileg umfjöllun um efnið og jafnframt gefið yfirlit um þær aðgerðir sem Svíar og Norðmenn hafa nýtt sér til þess að jafna flutningskostnað. Að því loknu eru dregnar saman upplýsingar úr viðtölum og þeir áhrifavaldir metnir sem vinnuhópurinn telur að mestu máli skipti. Niðurstaða þessa ætti að gefa yfirlit um flutningskostnað fyrirtækja á landsbyggðinni nú og hvernig hann hefur þróast undanfarin ár. Að þessu loknu mun vinnuhópurinn taka niðurstöðuna til umræðu og setja fram sínar tillögur.

2. Þróun flutninga

Miklar breytingar hafa orðið á land- og strandflutningum hér við land undanfarin áratug. Allt til 1994 var verðlagning á flutningsþjónustu undir verðlagsákvæðum sem þá var gefin frjáls. Þetta frelsi leiddi til aukinnar samkeppni og hagræðingar í flutningsgeiranum. Sjálfstæðum flutningsaðilum fækkaði og stórar blokkir fóru að

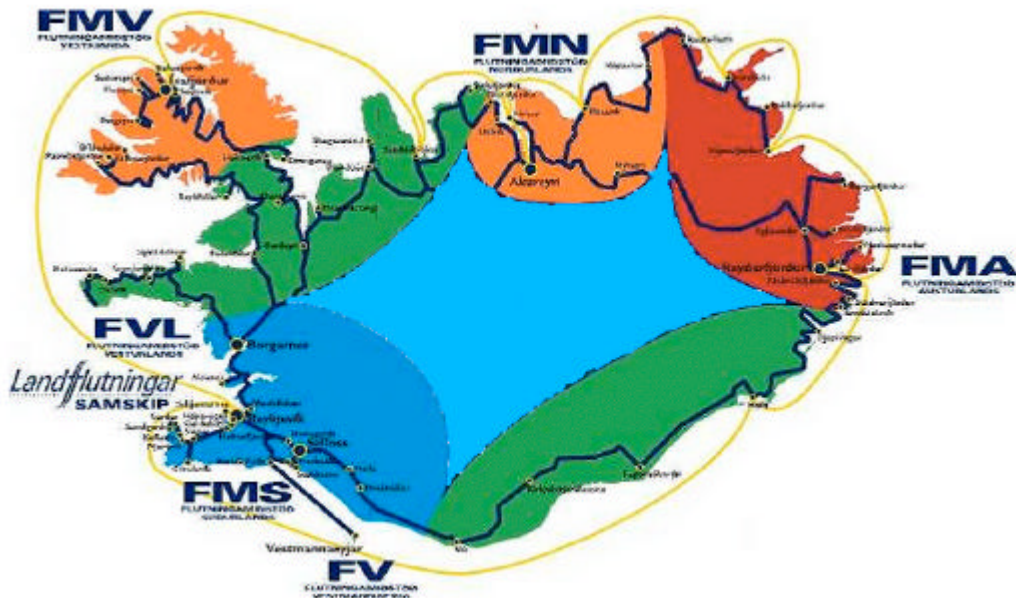
myndast. Skipafélögin hafa orðið ráðandi í landflutningum í krafti eignarhalds síns á vöruflutningafyrirtækjum, Samskip með Landflutninga og Eimskip með Vöruflutningamiðstöðina. Skipafélögin gátu þannig farið að bjóða upp á fjölbreyttari flutningsþjónustu. Samfara þessu hafa þau dregið úr áætlunarsiglingum í kringum landið. Samskip eru hætt slíkum rekstri og Eimskip hefur einungis eitt skip sem siglir á ströndina.

Nú eru skipafélögin orðin fyrirferðarmiklir vöruflytjendur á landi með fjölbreytta þjónustusamninga við viðskiptavinum sína, bæði inn- og útflytjendur. Eimskip er stór aðili að Vöruflutningamiðstöðinni, nú Flytjandi, með um 30% eignarhlutdeild, en að auki standa um 27 aðilar að fyrirtækinu. Samskip eiga einir Landflutninga. Flutningar hafa aukist mjög undanfarið og er yfirlit yfir þá í töflu 2.1.

Tafla 2.1 Flutningar í samgöngukerfinu – Tölur ársins 2000 eru áætlaðar

	1990	1995	2000
Flutningar með flugvélum			
Vöruflutningar (þús. tonn)	8,2	5	3,2
Flutningar með skipum innanl.			
Vöruflutningar (þús.tonn)	700	776	684
Landaður afli			
Uppsjávarfiskur (þús.tonn)	782	1.029	1.440
Botnfiskur, skelf. (þús.tonn)	662	680	535
Afli samtals (þús.tonn)	1.444	1.709	1.975
Akstur á vegum og götum			
Akstur á þjóðvegum (millj.km)	806	930	1.100
Akstur í þéttbýli (millj.km)	725	837	1.050
Samtals	1.531	1.767	2.140
Vöruflutningar (milljón tonn km)			
Vöruflutningar með flugi	1	1	1
Vöruflutningar með skipum	296	293	260
Vöruflutningar með bifreiðum	404	466	591
Samtals	701	760	852
Vöruflutn. tonn km/íbúa/dag	7,5	7,8	8,4

Á níunda áratuginum voru allt að 5 skip í áætlunarsiglingum við strendur Íslands. Smám saman fækkaði skipunum og um síðustu aldamót var eitt skip orðið eftir í þessum siglingum, eins og áður var nefnt. Skipið sem nú er í förum er stærra en þau skip sem áður voru notuð og því hefur flutningsgetan ekki dregist eins mikið saman og fækkun skipa gefur til kynna. Hins vegar eru skipakomur færri og þar með þjónustustig sjóflutninga við ströndina lægra. Viðkomustöðum strandferðaskipa fækkaði á síðasta tug aldarinnar, úr um þrjátíu stöðum í um ellefu. Á myndinni hér að



Mynd 2.3 Núverandi landflutninganet Samskipa

Fyrir um tveimur árum var áætlunarsiglingum Samskipa hætt. Landflutninganetið hefur nú tekið við öllum flutningum um landið. Skip Samskipa í Evrópuflutningum koma hins vegar við í Vestmannaeyjum.

Samsvarandi þróun hefur átt sér stað hjá Eimskipafélaginu. Eimskip er með sitt landflutninganet í tengslum við Vöruflutningamiðstöðina. Siglingaáætlun Eimskipa innanlands var breytt þannig að um áramótin 2000–2001 varð Mánafoss, 518 gáma skip, eina skipið í strandsiglingum. Áður höfðu skipin verið tvö. Skip Eimskipa siglir á 11 hafnir.



Mynd 2.4 Strandflutningakerfi Eimskipa

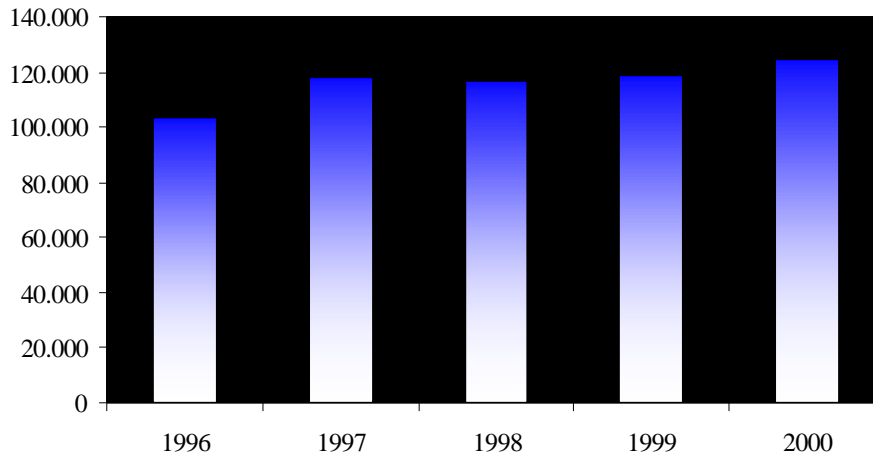
Þá hafa Eskifjörður og Vestmannaeyjar orðið umskipunarhafnir millilandaskipa auk Reykjavíkur en Ísafjörður, sem þjónaði áður slíku hlutverki, er það ekki lengur. Að þessu samandregnu má vera ljóst að strandflutningar eiga nokkuð undir högg að sækja.

Þegar strandferðaskipin voru flest fluttu þau neyslu- og fjárfestingavöru í samkeppni við vöruflutningabifreiðar. Á þeim tíma komu millilandaskip við á mörgum höfnum og lestuðu fyrst og fremst fiskafurðir til útflutnings. Á síðustu áratugum aldarinnar var hætt að flytja útflutningsvöruna beint út og strandferðaskipin fengu það hlutverk að flytja útflutninginn á sérstakar útflutningshafnir þar sem honum er skipað um borð í millilandaskip. Afurðum úr uppsjávarfiski er þó að langmestum hluta skipað út aftur í viðkomandi löndunarhöfn, en þar er um að ræða stóran hluta af heildarútflutningi. Skip í áætlunarsiglingum sigla nú á 11 hafnir en olú er dreift með skipum til 38 hafna. Á árinu 2000 fóru langmestur hluti flutninga, eða 44%, um Reykjavíkurhöfn, 47% fóru um 14 aðrar hafnir og 9% um 37 minni hafnir. Sjávarafurðir eru stærsti hluti þeirra flutninga sem fara um hafnir á landsbyggðinni nú. Landaður afli var að meðaltali 1,94 millj. tonna síðastliðin 3 ár og á sama tímabili voru aðrir flutningar 4,84 millj. tonna (lestað/losað innanlands og milli landa). Um 95% aflans komu á land í 30 höfnum, en um 5% í 29 litlum höfnum. Á tímabilinu 1990–2000 hafa sjóflutningar verið við það að halda hlut sínum ef miðað er við flutt tonn. Árið 1990 voru flutt 700 þús. tonn og árið 2000 voru flutt 684 þús. tonn. Ef miðað er við tonn-km. hafa þeir heldur dregist saman eða úr 296 millj. tonn-km í 260 millj. tonn-km á sama tímabili.¹ Flutningar eftir vegakerfinu hafa aukist úr 404 í 591 millj. tonn-km á sama tímabili.²

Til þess að sjá þessa þróun í landflutningum er áhugavert að skoða þungaflutningsgjöld sem innheimt eru af hverjum eignum kílómetra bifreiða sem eru yfir fjögur tonn að þyngd. Þær upplýsingar gefa til kynna umfang aksturs í landflutningum. Hér að neðan er að finna upplýsingar yfir heildarakstur bifreiða sem nota díseleldsneyti.

¹ 12% minnkun.

² 46% aukning.



Mynd 2.5 Heildarakstur bifreiða yfir 4 tonnum að þyngd í 1000 km þróun á fjögurra ára tímabili³

Á árunum 1996 til 2000 hefur eknum kílómetrum stöðugt fjölgað. Fjölgunin nemur 25% yfir allt tímabilið sem er gríðarleg aukning á svona stuttum tíma. Ekki eru til staðar upplýsingar enn sem komið er yfir akstur árið 2001.

Samkvæmt þessu hefur hallað á sjóflutningana og í staðinn eru vöruflutningar í sífellu auknum mæli að færast á veginum. Af viðræðum við flutningsaðila og aðra aðila má ráða að fyrir þessari breytingu séu nokkrar meginástæður:

- ? Stórauknar kröfur eru um hraða og sveigjanleika í flutningum. Neytendur krefjast sífellt meiri ferskleika vörunnar.
- ? Byggðapróun og fækkun íbúa á einstökum svæðum á landsbyggðinni gerir það að verkum að flutningsmagn fer minnkandi. Ef sjóflutningar eiga að vera hagkvæmir þarf ákveðið magn flutninga að vera til staðar vegna hins háa fasta kostnaðar við flutningana.
- ? Birgðahald vöru á landsbyggðinni hefur stórminnkað. Til þess að draga úr kostnaði við birgðahald hafa seljendur eins lítið af birgðum og mögulegt er í sinni vörslu og þurfa því hraða í flutningum til að endurnýja birgðir sem gengið hefur á.

³ Heimild: Ríkisskattstjóri

Hagkerfið einkennist í ríkari mæli af stöðugu flæði vöru fremur en óreglulegu flæði og birgðahaldi. Samkvæmt upplýsingum eins flutningsaðila eru flutningar til landsbyggðarinnar að stærstum hluta matvara, önnur neysluvara og hráefni til framleiðslufyrirtækja. Flutningar frá landsbyggðinni eru að stærstum hluta fiskur, fiskafurðir og önnur framleiðsluvara.

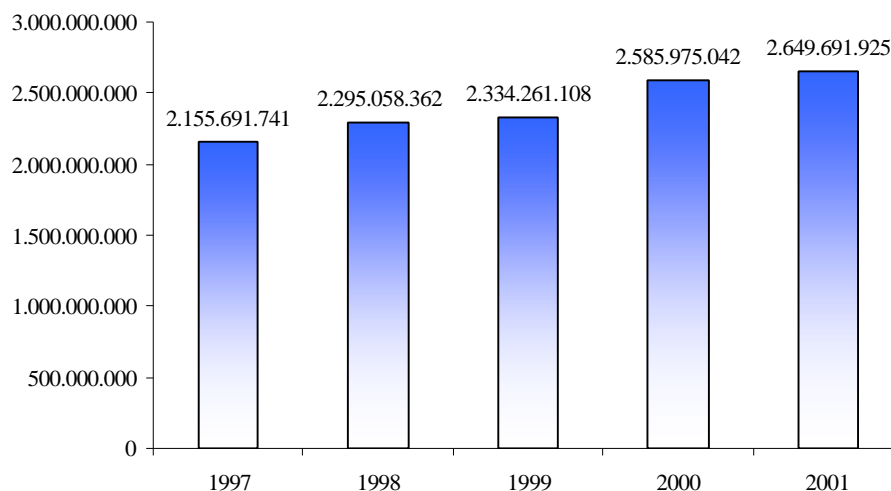
Samræming innanlandsflutninga í eitt flutningakerfi hefur skapað betri nýtingu flutningatækja í báðar áttir. Tómir frystigámar eru nú lestaðir með neysluvöru út á land og koma til baka lestaðir fiski. Áður fór fullur bíll með neysluvöru út á land og tómur til baka og á sama tíma fór tómur gámur með skipi út á land og fullur til baka með næsta skipi. Þessi aukna áhersla á landflutninga hefur leitt til þess að net landflutninga er orðið þéttara en áður. Árið 1993 gaf Landvari, samtök landflutningamanna, út verðskrá með upplýsingum um flutningsleiðir félaga innan sinna vébanda. Á þessum lista var að finna 67 áfangastaði. Nú eru Flytjandi og Landflutningar að flytja vörur á um það bil 90 áfangastaði. Ferðum á hvern áfangastað hefur líka fjölgað og þjónustan hefur verið bætt. Algengt er að ferðir á helstu staði séu farnar um það bil fimm sinnum í viku, þ.e. alla virka daga, og fleiri ferðir á dag á stærri staðina. Flytjandi flytur vörur á um 80 staði og á flesta staði er farið daglega.

Samgöngur eru mikilvægur hlekkur í atvinnukeðju Íslendinga og hafa þær mikið að segja varðandi samkeppnishæfni atvinnulífsins. Því hagkvæmari sem samgöngur og flutningar eru (verð og hraði) þeim mun samkeppnishæfari eru útflutningsatvinnuvegirnir á erlendum mörkuðum. Hagkvæmir flutningar skila sér til framleiðenda auk þess sem hraðari flutningar skila oft meiri gæðum vörunnar og þar með hærra verði, t.d. í ferskfiskútflutningi. Stór framleiðslufyrirtæki nota birgða- og aðfangastjórnun sem þekkt er undir heitinu „í tæka tíð“⁴ en það krefst áreiðanlegra flutninga. Alþekkt er að fyrirtæki leita þangað sem samgöngur eru góðar. Góðar samgöngur eru undirstaða fyrir þróun byggðar og atvinnulífs og þær styrkja gjarnan stærri byggðarlög, þar sem fjölbreytt þjónusta er í boði.

⁴ enska: Just In Time (JIT).

3. Þungaskattur og skattlagning samgangna

Fjármögnun samgangna er margbreytileg því að margir aðilar koma að samgöngumálum hér á landi. Samgöngumál eru fjármögnuð með skattfé, mörkuðum tekjustofnum, innheimtum ríkistekjum, þjónustutekjum og með sölu á vöru og þjónustu. Bifreiðar og landflutningar almennt standa undir meiru en nemur kostnaði við beinan rekstur vegakerfisins. Á bifreiðainnflutning eru lögð vörugjöld og eru tekjurnar notaðar í almennan ríkisrekstur. Gjöldin sem marka tekjustofn vegagerðar eru bensíngjald, sem er föst krónutala af hverjum seldum lítra, og þungaskattur, sem skiptist í fast árgjald fyrir bifreiðar undir 4000 kg og kílómetragjald fyrir bifreiðar yfir 4000 kg. Skattar á bifreiðar, að frátöldum virðisaukaskatti, standa undir um 10% af skatttekjum ríkisins og 3% af landsframleiðslunni. Um helmingi skattekna ríkisins, að frátöldum virðisaukaskatti, er varið til vegakerfisins, hinn helmingurinn er nýttur sem almenn skattlagning og myndar tekjustofn fyrir ríkissjóð. Þungaskatturinn á landflutninga myndar um fjórðung tekjustofns vegagerðar og 13–15% af heildarskatttekjum af vegakerfinu.

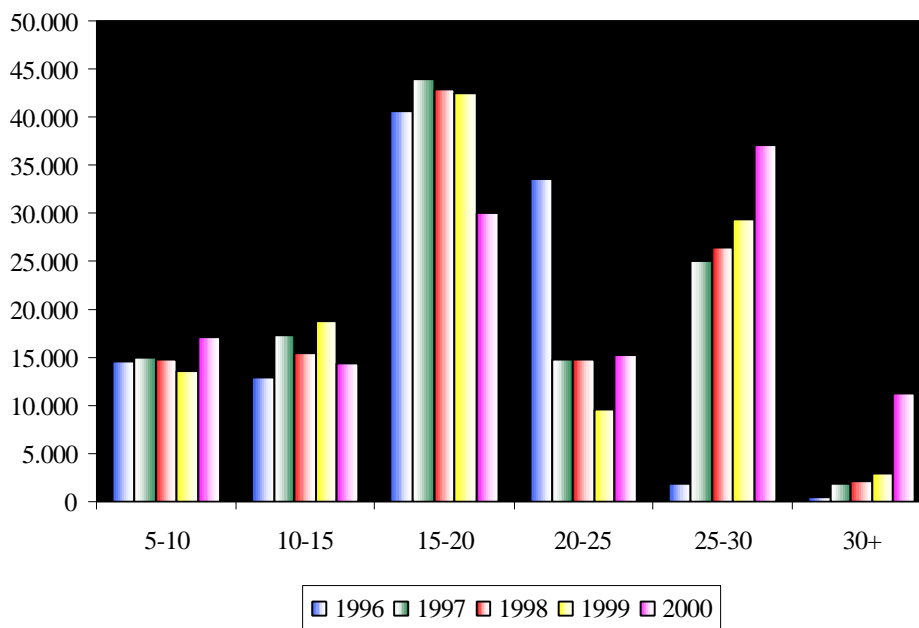


Mynd 3.1 Álagning þungaskatts kr. eftir kílómetramáli⁵

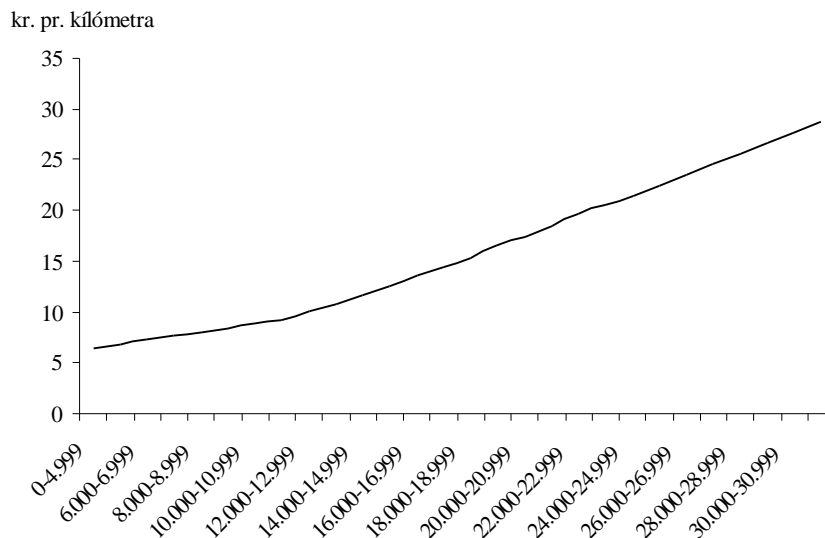
Við sjáum hér að innheimta kílómetragjalds fer vaxandi en þess ber þó að geta að í þessum tölum eru líka aðrar bifreiðar en landflutningabifreiðar sem eru á kílómetragjaldi. Þá ber líka að líta til þess að þróunin er sú að fasta gjaldið er alltaf að

⁵ Á verðlagi hvers árs.

aukast að umfangi sem tekjustofn. Bifreiðaeigendur kjósa fremur að aka einkabílum á föstu gjaldi en með mæli. Árið 1996 var fast gjald um 23% af heildarlagningu en árið 2001 er fasta gjaldið orðið 46% af heildarlagningu þungaskatts. Þannig virðast fleiri bifreiðar vera að fara á fast gjald og á sama tíma er kílómetragjaldið að hækka nokkurn veginn í takt við aukningu ekinna kílómetra eins og sjá má af mynd 3.1. Það gefur til kynna að landflutningar séu að greiða meira enda aksturinn meiri og auk þess var afsláttur til bifreiða sem keyrðu meira en sem nemur 95.000 kílómetra á ári afnuminn með úrskurði Samkeppnistofnunar 1999. Einnig ber að nefna að á sama tíma eru flutningar á vegunum sífellt að færast yfir á þyngri bifreiðar.



Mynd 3.2 Þróun aksturs í þús. km. eftir þyngdarflokkum í tonnum



Mynd 3.3 Gjaldskrá – kílómetragjald út frá heildarþyngd

Gjaldtakan, eins og hún birtist á mynd 3.3, endurspeglar að þungaflutningar valda kostnaði í vegakerfinu sem er margfalt meiri en kostnaður af einkabifreiðum. Ef verðlagning í samgöngukerfinu væri á grundvelli þess kostnaðar sem samgöngubættir valda yrði gjaldlagning landflutninga byggð á öxulþunga og gjald myndi hækka hratt með auknum öxulþunga og skyldum þáttum. Stigvaxandi gjaldskrá kílómetragjalds ber því vott um viðleitni stjórnvalda til að endurspeglar hagrænan kostnað af flutningum. Gjaldtakan endurspeglar að vissu leyti sjónarmið sem koma fram í Hvítbók ESB um samgöngur.

Ein mikilvægasta orsök ójafnaðar og lélegrar skilvirkni í flutningum er sú staðreynd að þeir sem nota samgönguleiðir standa ekki frammi fyrir fullum kostnaði af eigin gjörðum ... Eftir því sem verðmyndunin er fjær kostnaði samfélagsins af samgöngum verður eftirspurnin meiri, eftirspurn sem er umfram hagrænar aðstæður. Ef réttri verðstefnu og samgöngustefnu væri framfylgt hyrfi þessi óskilvirkni með tímanum.⁶

Hér hníga hin hagrænu rök til þess að þungaflutningar séu skattlagðir sem hefur íþyngjandi áhrif hvað flutninga og búsetu á landsbyggðinni varðar. Þegar tekið er tillit til umferðarþunga almennt, þ.e. áhrifa einnar bifreiðar á tafir í umferðinni, þá snýst dæmið hins vegar við bifreiðanotendum í dreifbýli í hag.⁷ Hægt er að sýna fram á að þegar til staðar eru vandamál sem fylgja umferðarþunga muni gjaldtaka vegna þeirra ytri áhrifa (tafa, mengunar slysa o.fl.) sem umferðin skapar gera það að verkum að verðlagning, byggð á því sjónarmiði að sá greiði sem kostnaði valdi, stuðli að hærri gjaldlagningu í þéttbýli en í dreifbýli. Rannsóknir sýna að vegna tafa og hlutfallslega hærri viðbótarkostnaðar af umferð í þéttbýli en í dreifbýli yrði hagkvæm gjaldtaka þar mun hærri vegna þess ytri kostnaðar sem fylgir umferðartöfum. Þar sem slík gjaldtaka væri breytileg yfir daginn myndi hún stuðla að meiri dreifingu umferðar og þar með betri nýtingu á samgöngumannvirkjum. Þessi rök eru því helstu rökinn fyrir því að leggja gjöld á einkabifreiðar. Sá vandi sem fylgir umferðartöfum er hins vegar ekki fyrir hendi á vegakerfinu í kringum landið þar sem umferðarþunginn er afar lítill og því yrði jaðarkostnaður af einkabifreiðum í dreifbýli svo til enginn.⁸

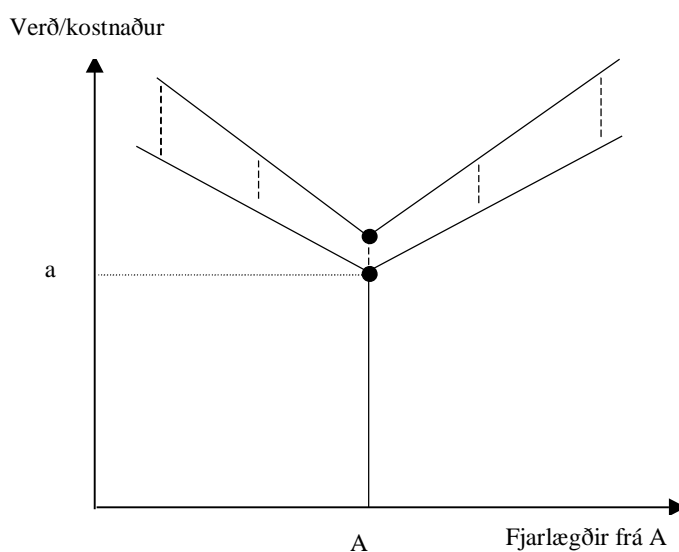
⁶ Hvítbók ESB. Samgönguáætlun til 2010, bls. 71.

⁷ Í þessu tilliti er oft vísað til hugtaksins ytri áhrifa.

⁸ Sjá nánar skýrslu Hagfræðistofnunar (2002); Samkeppnisstaða land- og sjóflutninga.

3.1 Virðisaukaáhrif og fjarlægðaráhrif

Þegar rætt er um fjarlægðir, flutningskostnað og gjaldtöku hins opinbera er rétt að nefna að virðisaukaskattur leggst að jafnaði þyngra á vörur á landsbyggðinni en á höfuðborgarsvæðinu, a.m.k. ef flutningskostnaður er ekki jafnaður hjá viðkomandi fyrirtæki. Skatturinn sem er hlutfallslegur á verðmæti vöru verður því hærri að krónutölu þeim mun hærri flutningskostnað sem varan ber. Þetta er sýnt á eftirfarandi mynd.



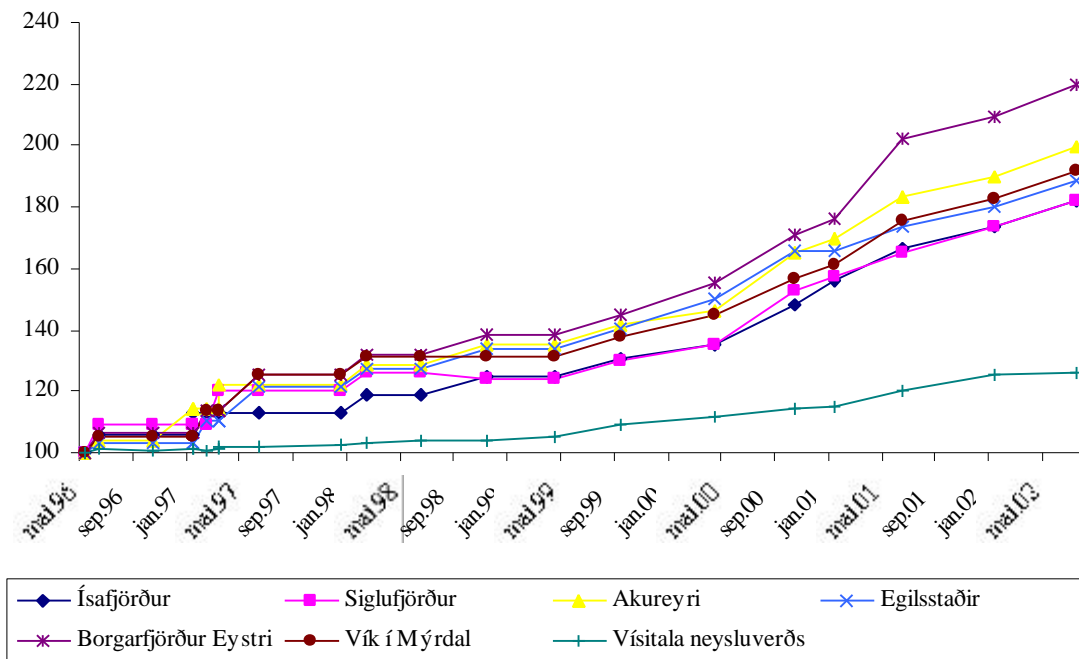
Mynd 3.4 Virðisaukaáhrif fjarlægðar á kostnað og verð

Punkturinn A táknar framleiðslu- eða innflutningsstað vöru en a táknar kostnað eða verð vörunnar. Þar sem varan ber fast kílómetragjald í flutningi sjáum við hvernig kostnaður eða verð vörunnar hækkar eftir því sem varan er flutt lengra frá punkti A. Álagning virðisaukaskatts á verð vörunnar kemur fram á myndinni sem færsla v-laga ferilsins upp á við en þó þannig að færslan er meiri þeim mun fjær sem við erum punkti A. Þetta endurspeglar það að skatturinn er hlutfallslegur og leggst þeim mun þyngra, að krónutölu, á vöruna því hærri sem flutningskostnaðurinn er. Lóðréttu brotalínurnar tákna fjárhæð skattsins og eru lengri því fjær A sem varan er flutt.

4. Verðlagning landflutninga

Frá árinu 1994, eftir að verðlagsákvæðin voru afnumin, hafa flutningsaðilar verðlagt þjónustu sína án takmarkana og gefið út eigin verðskrá. Landvara er því ekki lengur heimilt að setja saman taxtagrunninn fyrir félagsmenn þar sem slíkt brýtur í bága við

gildandi samkeppnislög. Nú verðleggja flutningsaðilarnir út frá tonnagjaldi eða rúmmálgjaldi, eftir því hvað gefur meira. Ef vara þarf sérstaka meðferð við flutninginn er greitt aukalega fyrir það. Einkum er litið til þriggja þátta þegar vöruflutningamiðstöðvarnar endurskoða verðskrár sínar, þ.e. launa, en þau veða um helming, og olíu og þungaskatts, sem veða fjórðung hvor fyrir sig.⁹ Þrátt fyrir þessa fullyrðingu flutningafyrirtækjanna virðist hækkun þeirra á undanförunum árum hafa verið umfram þróun vísitölu neysluverðs ef marka má breytingar á gjaldskrá þeirra, sem kemur fram á eftirfarandi myndum.



Heimild: Gjaldskrá Landflutninga

Mynd 4.1 Þróun almennrar gjaldskrár flutningsaðila og vísitölu neysluverðs tímabilið júní 1996 til júní 2002

⁹ Sjá nánar skýrslu Rannsóknarstofnunar Háskólans á Akureyri (1999); Áhrif reglugerða á flutningskostnað framleiðslufyrirtækja á landsbyggðinni.

5. Aðstæður á landsbyggðinni

Flutningar með vöru til og frá höfuðborgarsvæðinu út á land hafa veruleg áhrif á getu einstakra héraða til að halda uppi nauðsynlegu þjónustustigi og viðunandi atvinnuaðstæðum. Hér á eftir fer greining á aðstöðu einstakra atvinnugreina með tilliti til flutninga. Sérstök áhersla er lögð á kostnað við flutninga og áhrif hans á þjónustu og atvinnumöguleika.

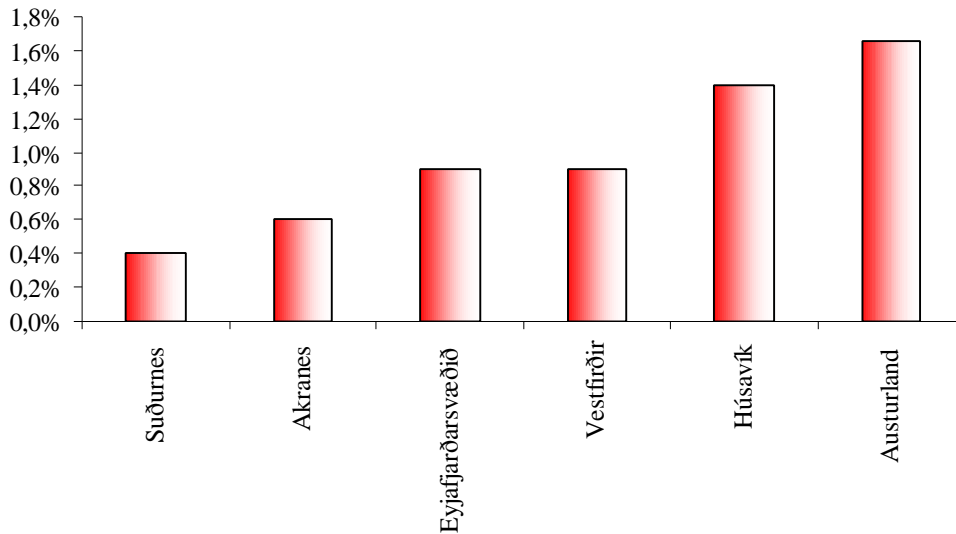
5.1 Matvara

Undanfarinn áratug hafa orðið miklar sviptingar í matvöruverslun á Íslandi. Samkeppnin hefur leitt til samþjöppunar og verslun hefur færst á fárra hendur. Með aukinni samþjöppun á markaðinum hafa myndast þrjár stórar verslunarsamsteypur sem nú keppa sín á milli um langstærstan hluta matvörumarkaðarins. Það eru Baugur¹⁰, Kaupás¹¹ og Samkaup¹². Til samans eru þessar samsteypur með matvöruverslanir í öllum fjórðungum landsins. Í krafti stærðar sinnar hefur fyrirtækjunum tekist að knýja fram hagstæðari vöruinnkaup en annars hefði orðið og þannig náð fram hlutfallslegum yfirburðum yfir aðrar verslanir hvað varðar verðlagningu. Almennt gildir hjá öllum þremur verslunarsamsteypunum að sama vöruverð er látið gilda yfir allt landið hjá hverri verslunarkeðju fyrir sig. Með þeim hætti má segja að fyrirtækin haldi uppi eigin flutningsjöfnuði yfir landið þrátt fyrir að flutningskostnaðurinn sé, eins og gefur að skilja, nokkuð misjafn á milli landshluta. Það kemur vel fram á mynd 5.1, þar sem hlutfall flutningskostnaðar af heildarsölu tveggja fyrirtækjanna sést, leiðrétt m.t.t. markaðsstöðu þeirra, á mismunandi stöðum á landinu.

¹⁰ Sem rekur 48 matvöruverslanir undir merkjum Bónus, Hagkaupa og 10-11.

¹¹ Sem rekur 41 matvöruverslun undir merkjum Krónunnar, Nóatúns, 11-11 og Kjarvals.

¹² Sem rekur 25 matvöruverslanir undir merkjum Nettó, Kaskó, Samkaupa, Úrvals, Sparkaupa og Strax.



Heimild: *Fjármálastjórar fyrirtækjanna*

Mynd 5.1 Hlutfall flutningskostnaðar af heildarsölu tveggja verslunarsamsteypa fyrri hluta ársins 2002

Í þessum tölum eru allar verslunardeðjurnar hjá fyrirtækjunum tveimur. Aftur á móti er hlutfallið í raun örlítið misjafnt innan sama svæðis eftir því hvers konar verslun er um að ræða. Til að mynda er hlutfallið hjá lágverðsverslunum yfirleitt hærra en hjá öðrum verslunum, þar sem lægra hlutfall er á borðstólnum af ferskvöru hjá þeim.¹³ Einnig gildir það almennt að því meiri sem veltan er hjá verslun þeim mun lægra er hlutfall flutningskostnaðar af sölunni. Á matvörumarkaðinum í heild sinni eru það yfirleitt þrír algengir vörflokkar sem framleiðendur sjá um að flytja sjálfir eða greiða fyrir flutninga á. Flutningskostnaðurinn á þeim vörum kemur ekki fram í hlutföllunum á mynd 5.1. Þessar vörur eru mjólkurvörur, kjötvörur og gosdrykkir. Flutningskostnaður þessara vara kemur vissulega fram í verðinu þótt hann teljist ekki með í aðkeyptum flutningskostnaði hjá umræddum fyrirtækjum. Þær vörur sem ekki flokkast undir vörflokkana þrjá fara nær allar um sérstök innkaupafyrirtæki sem samsteypurnar reka. Innkaupafyrirtæki þessara þriggja fyrirtækja eru tvö, það er Aðföng h/f, sem Baugur rekur, og Búr h/f, sem Kaupás og Samkaup reka saman.

¹³ Þ.e. kjöti, mjólkurvörum, ávöxtum og grænmeti

Nú greiða mjólkurbúin og Osta- og smjörsalan sjálf fyrir dreifingu í verslanir um land allt. Undanfarið hefur þó átt sér stað umræða um breytt rekstrarform þessara félaga sem myndi líklega verða til þess að sú flutningsjöfnun yrði á endanum lögð niður.

Með fækkun einyrkja á matvörumarkaðinum og styrkingu verslunarkeðja hefur samningsstaða stórra fyrirtækja styrkst frá því sem áður var. Gera má ráð fyrir að auknum afslætti til þeirra stóru hafi a.m.k. að hluta til verið mætt með hækkun á almennri gjaldskrá. Það flýtir á endanum fyrir þeirri þróun að kippa rekstrargrundvelli undan litlum matvöruverslunum á landsbyggðinni. Á sama tíma hefur lágverðsverslunum fjölgað mjög á landsbyggðinni og er nú svo komið að 79% þjóðarinnar hafa aðgang að lágverðsverslun í sinni heimabyggð og 90% þjóðarinnar eru í 50 km akstursfjarlægð frá slíkri verslun.

5.2 Iðnaðurinn

Það er eðli iðnaðarframleiðslu að því verðmætari sem varan er þeim mun lengri flutningsleiðir ber hún. Þannig eru t.d. iðnaðarvörur með mikinn virðisauka framleiddar í Asíu og fluttar þaðan um allan heim, en iðnfyrirtækin sem framleiða vöru með litlum virðisauka þurfa þó alla jafnan að staðsetja sig nálægt markaði. Mörg iðnfyrirtæki úti á landi þjóna heimahéraði að hluta til og að hluta til eru afurðirnar fluttar um lengri veg til sölu. Mjög misjafnt er hvernig fyrirtækin spjara sig við núverandi aðstæður, en það hefur tekið miklum breytingum að undanfögnu með samþjöppun flutningsaðila og breytingum á flutningamynstri. Því stærri sem fyrirtækin eru þeim mun auðveldara virðast þau eiga með að ná samningum um flutninga sem gera rekstur á stöðum utan höfuðborgarsvæðisins lífvænlegan. Staðbundnar aðstæður skipta líka máli. Laun eru alla jafna lægri utan höfuðborgarsvæðisins. Stjórnendur fyrirtækja á landsbyggðinni nefna ennfremur oft að auðveldara sé að halda í fólk, starfsmannavelta sé minni og það vegi að sumu leyti upp á móti því óhagræði sem hlýst af löngum flutningum með afurðir fyrirtækjanna.

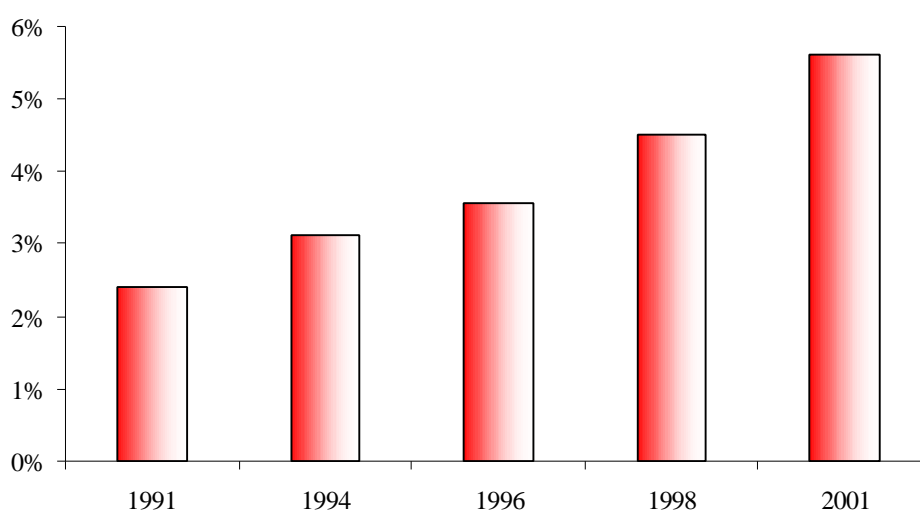
Þegar einstök fyrirtæki eru skoðuð koma ýmsar athyglisverðar niðurstöður í ljós. Forsvarsmenn stórs iðnfyrirtækis á Austurlandi nefndu t.d. að á tíu ára tímabili hefði flutningskostnaður þróast með þeim hætti sem kemur fram í töflu 5.1. Þessi aðili selur 90% af sinni vöru til höfuðborgarsvæðisins. Framleiðandinn getur þess um leið að hann verði var við ákveðna þróun í átt til hækkunar á flutningskostnaði og telur að

fullur þungi hækkana sé ekki kominn fram á þeim tíma er þessar upplýsingar voru gefnar.

Tafla.5.1 Þróun flutningskostnaðar hjá iðnfyrirtæki á Austurlandi

	1991	1996	2001
Flutningar í hlutfalli af sölu	3,7%	5,1%	5,1%
Flutningar suður í hlutfalli af sölu	1,7%	3,0%	2,3%

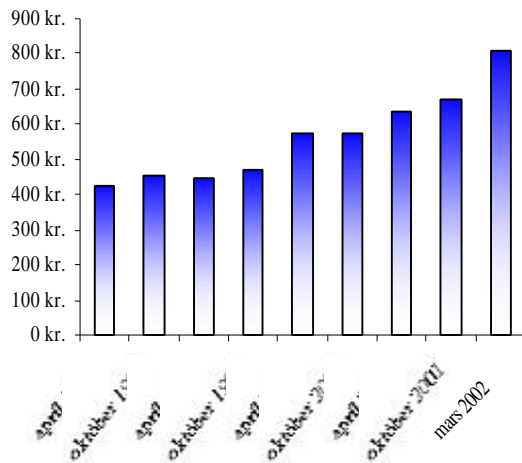
Þessu fyrirtæki virðist þannig hafa tekist að hafa hemil á kostnaðinum en hann hefur samt verið að hækka. Annað fyrirtæki á þessum slóðum í matvælaframleiðslu hefur aðra sögu að segja.



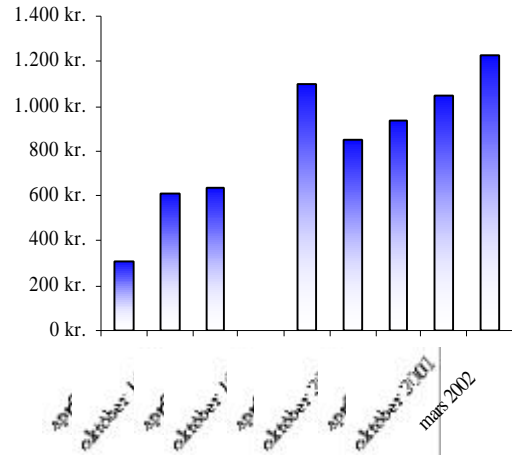
Mynd.5.2 Kostnaður í hlutfalli af sölu hjá fyrirtæki í matvælaframleiðslu

Hér er um að ræða fyrirtæki sem framleiðir vörur með lægri virðisauka og fyrirtækið er með minni umsvif. Að öllum líkindum endurspeglar þessi þróun þá hækkun sem orðið hefur á gjaldskrá flutningsaðila. Lítil fyrirtæki fá ekki sömu afsláttarkjör og stóru fyrirtækin. Þessi aðili selur stóran hluta framleiðslu sinnar til Akureyrar en smærri hluti fer til Reykjavíkur.

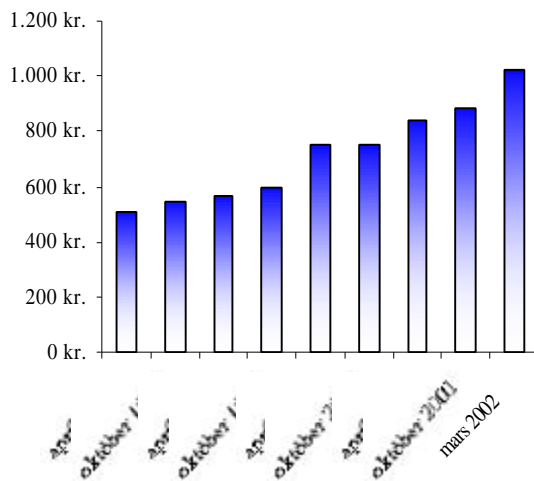
Hér á eftir fara nokkrar myndir af flutningskostnaði hjá fyrirtæki sem starfar á austanverðu landinu. Um er að ræða meðalkostnað af sendingum í ákveðnum þyngdarflokkum. Fyrirtækið sem um ræðir er í blandaðri starfsemi.



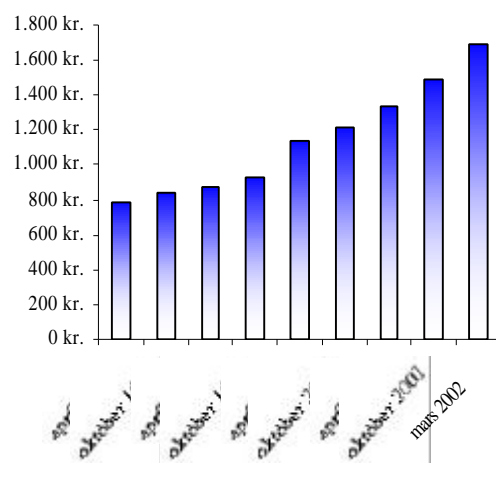
Mynd 5.3 Meðalkostnaður flutninga fyrir 10–20 kg sendingar



Mynd 5.5 Meðalkostnaður flutninga fyrir 30–40 kg sendingar



Mynd 5.4 Meðalkostnaður flutninga fyrir 20–30 kg sendingar



Mynd 5.6 Meðalkostnaður flutninga fyrir 50–75 kg sendingar

Á myndunum hér að ofan sést greinilega að sendingarkostnaður í innanlandsflutningum fer ört vaxandi. Þessi aðili notar flutninga mjög mikið og flest aðföng eru frá Reykjavík. Hann bendir á áþreifanlega hækkun flutninga þegar farið var að innheimta sérstaklega fyrir framhaldsflutninga frá Reykjavík í innflutningi. Þessum aðila finnst þjónusta landflutninga þó hafa batnað, m.a. í formi tíðari ferða, en stærsta hindrunin sé hversu dýrir flutningarnir eru.

Á síðast ári setti Eimskip fram nýtt gjald vegna framhaldsflutninga. Gjald þetta nam kr. 27.092 fyrir 20 feta gám og kr. 54.184 fyrir 40 feta gám. Ásgeir Magnússon, forstöðumaður skrifstofu atvinnulífsins á Akureyri, skrifar í tengslum við þetta gjald á

vefsíðu samtakanna pistil undir heitinu *Er ekki hægt að koma á einhvers konar verðjöfnunargjaldi flutninga á landinu*: „Auðvitað hefur þetta gjald mjög mismunandi áhrif í rekstri fyrirtækja allt eftir eðli starfseminnar, allt frá því að hafa lítil sem engin áhrif upp í að ráða úrslitum um það hvar fyrirtækið verður staðsett í framtíðinni, og jafnvel í einstaka tilfellum að ráða því hvort fyrirtækið verður starfrækt áfram.“

Viðbrögð forsvarsmanna nokkurra fyrirtækja á Norðurlandi, sem rætt var við vegna þessara hækkana, og Ásgeir nefnir, voru t.d. eftirfarandi:

- ? Iðnfyrirtæki sem flytur inn allt hráefni (þungavörur) en selur þjónustu sína að talsverðu leyti á höfuðborgarsvæðinu. Áætlaður viðbótarkostnaður þess er 8–10 milljónir króna á ári. Þessi kostnaður er heldur hærri en áætlaður hagnaður fyrirtækisins á árinu 2001.
- ? Iðnfyrirtæki sem flytur inn allt hráefni, en selur framleiðslu sína að langmestum hluta á höfuðborgarsvæðinu. Viðbótarkostnaður vegna flutninga gæti haft þau áhrif að stór hluti af starfsemi fyrirtækisins flyttist til Reykjavíkur.
- ? Iðnfyrirtæki sem flytur stærstan hluta framleiðslu sinnar úr landi. Áætlaður kostnaðarauki 12–16 milljónir króna. Rúmlega allur hagnaður fyrirtækisins af starfsemi þess á Norðurlandi. Veruleg hætta á að framleiðslan flytjist úr landi.
- ? Iðnfyrirtæki sem þarf á miklum flutningum að halda og flytur alla framleiðslu sína úr landi. Fyrirtækið mun ekki greiða þessa hækkun flutningsgjalda, náist ekki viðunandi samningar við Eimskip verður fyrirtækinu lokað.

Þetta eru stór orð, eins og oft eru látin falla þegar hitamál eru annars vegar og mikið er í húfi. Það er hins vegar víst að kostnaðarauki sem þessi hefur að öllum líkindum veruleg áhrif á afkomu iðnfyrirtækja á landinu.

Framleiðandi á Vestfjörðum, sem bæði selur vörur innan héraðs og til höfuðborgarsvæðisins, bendir á að flutningskostnaður sé að verða sífellt stærri kostnaðarliður. Fyrirtæki þurfi nú orðið að borga framhaldsfrakt innfluttra aðfanga frá Reykjavík sem áður var innifalin í erlendu fraktinni. Flutningskostnaður í hlutfalli við

veltu hefur hjá þessu fyrirtæki hækkað úr 1,5% í 3%. Þessi aðili nefnir einnig að starfsmannavelta sé lítil hjá sér og það sé stærsti kostur staðsetningarinnar. Þessi aðili fær verulegan afslátt af verðtaxta í landflutningum sem gefur til kynna að verðskrá landflutninga sé mjög sveigjanleg eftir eðli og magni flutninga. Almennt er álitid að nota beri strandflutningana þegar því verður við komið en framleiðandinn nefnir um leið að strandflutningaskipin séu vondur kostur. Tíðni og ferðatími skipti þar miklu máli. Fyrir 40 feta gám er þó bíllinn 70% dýrari.

Þegar litið er til samgöngumála á Vestfjörðum kemur fram hjá viðmælendum að miklar samgöngubætur hafi átt sér stað. Vestfirðir eru orðnir samtengdari en áður sem eitt markaðssvæði og þá sérstaklega norðurhlutinn.

Nokkrir aðilar, sem rætt var við, bentu sérstaklega á að ná mætti fram hagræðingu með því að vöruflutningamiðstöðvarnar rækju saman vöruafgreiðslu í sama byggðarlaginu. Slíkt væri hægt að gera án þess að þeir sem flyttu vöruna hefðu samkeppnisupplýsingar um aðra vöruflytjendur.

5.3 Sjávarútvegur

Flutningur á sjávarfangi milli landshluta var árið 2000 um 5% af lönduðum afla, sbr. töflu 5.2. Líklega hefur mestur hluti þessara flutninga farið eftir vegakerfinu.

Tafla 5.2 Landanir og flutningur á botnfiski til vinnslu innanlands árið 2000

Svæði	Landað	Flutt burt	Flutt að	Unnið á svæðinu
Höfuðborgarsvæðið	24.537	6.157	29.899	48.279
Suðurnes	60.270	10.127	28.083	78.226
Vesturland	48.402	23.810	2.059	26.651
Vestfirðir	45.766	12.479	1.162	34.449
Norðurland vestra	6.644	1.905	2.031	6.770
Norðurland eystra	27.672	2.553	9.610	34.729
Austurland	37.918	12.884	2.352	27.386
Suðurland	31.032	9.574	4.242	25.700
Samtals	282.241	79.489	79.438	282.190

Af samtölum við aðila í sjávarútvegi má ráða að til skamms tíma hafi sölusamtökin SÍF og SH greitt fyrir flutninga til útflutningshafnar. Nú þurfa sjávarútvegsfyrirtækin sjálf að greiða fyrir þessa flutninga til Reykjavíkur, Eskifjarðar eða Vestmannaeyja. Þannig hefur orðið eðlisbreyting á viðskiptum stóru fiskkaupendanna sem greiða misjafnlega hátt verð við verksmiðjudyr fyrir framleiðslu fyrirtækjanna eftir

staðsetningu þeirra. Þar hefur líklega mikil áhrif að fyrirtæki við Faxaflóa eru treg til að bera kostnað af flutningsjöfnun fyrir fyrirtæki sem eru lengra í burtu frá útflutningshöfnum. Í sumum tilfellum hafa sjávarútvegsfyrirtækin brugðist við með því að láta frystitogarana landa eins nálægt útflutningshöfn og hugsast getur. Talsvert er um að aðilar kvarti yfir ógagnsæi gjaldskrár flutningsfyrirtækja, hafi tilfinningu fyrir því að ekki sé samkeppni í land- og sjóflutningum. Einn stór aðili nefndi að stundum borgi sig fyrir frystitogarana að sigla með aflann fremur en að senda hann út með sérhæfðum flutningsskipum. Mikið er rætt um að nú þurfi að greiða að fullu fyrir forfrakt og framhaldsfrakt. Ísafjörður þjónar ekki lengur sem útflutningshöfn, afurðir af Vestfjörðum eru fluttar í strandflutningum til Eskifjarðar eða Vestmannaeyja þar sem þeim er umskipað, það kemur inn sem hreinn viðbótarkostnaður. Sjávarútvegsfyrirtæki á Vestfjörðum kjósa fremur strandflutninga en landflutninga vegna kostnaðarins hins vegar er tíðni og sveigjanleiki landflutninganna mun meiri. Allir aðilar á Vestfjörðum nefndu að kostnaðurinn færi hækkandi. Tveir óskyldir aðilar sammæltust um að kostnaður við landflutninga hefði hækkað um 25% að undanfögnu.

Vandi rækjuframleiðslunnar endurspeglast í flutningskostnaði við öflun hráefnis. Þegar keypt er hráefni frá löndum utan EES þarf það að koma um viðurkennda tollstöð sem veldur viðbótarflutningskostnaði í formi framhaldsflutninga á úrvinnslustöð. Þessar landamærastöðvar skekkja samkeppnisstöðu þeirra vinnslustöðva sem ekki eru við þessar hafnir og möguleika þeirra á úrvinnslu erlends sjávarfangs. Landamærastöðvarnar eru á eftirfarandi stöðum: Reykjavík, Hafnarfjörður, Njarðvík, Keflavíkurflugvöllur, Þorlákshöfn, Húsavík, Eskifjörður, Akureyri, Siglufjörður og Ísafjörður.

Sjávarútvegsfyrirtækin nefna að staða greinarinnar gagnvart flutningafyrirtækjunum sé að breytast. Áður fyrr hafi fiskframleiðendur myndað blokkir sem í krafti stærðar höfðu tak á skipafélögunum þar sem gerðir voru heildarsamningar um mikla flutninga. Smám saman hafa átt sér stað breytingar á innflutningi neysluvöru hér á landi. Innflytjendum fækkar jafnt og þétt og þeir stækka og eru orðnir verulega stór blokk í samningum við flutningafyrirtækin og þannig hafi hlutfallslegt vægi sjávarútvegsins minnkað. Yfirleitt er það samróma álit aðila, hvað landflutninga varðar, að þjónustan sé góð.

6. Flutningsjöfnun með olíu og sement

Það eru tvær vörutegundir sem ríkisvaldið tryggir flutningsjöfnun á hér á landi, olía og sement.

6.1 Flutningsjöfnun olíu

Flutningsjöfnunarsjóði olíu er ætlað að tryggja sama orkuverð alls staðar á landinu. Olúfélögin greiða ákveðið gjald í sjóðinn sem síðan er greitt aftur til þeirra í formi jöfnunar. Greitt er fyrir sjóflutninga frá innflutningshöfninni Reykjavík til viðurkenndra birgðastöðva, síðan er greitt fyrir landflutninga frá næstu birgðastöð til viðurkennds sölustaðar. Kostnaður við akstur sem greiddur er er ólíkur eftir svæðum og er metinn af endurskoðanda út frá forsendum um stærðir og nýtingu flutningabifreiða. Matið grundvallast á bókhaldslegum kostnaði rekstraraðila en ekki er lagt mat á hagrænan kostnað flutninga. Ekki er tekið tillit til slysaþættu, mengunar eða slits bifreiða í vegakerfinu umfram það sem birtist í þungaskattinum.

Flutningsjöfnun nær almennt til flutninga með gasolíu, svartolíu og til bensíns. Einungis er greitt fyrir flutningsjöfnun svartolíu á sjó til viðurkenndra birgðastöðva. Reglurnar fyrir gasolíu og bensín eru þannig að miðað er við að allir flutningar séu frá Reykjavík og þannig greitt fyrir jöfnunina. Í dag eru innflutningshafnirnar hins vegar orðnar miklu fleiri. Þannig hefur myndast skekkja á milli þess sem greitt er fyrir og þeirra flutninga sem í raun eru að eiga sér stað. Sjóðurinn greiðir einungis fyrir samþykktan taxa, sjótaxta og landtaxta, alveg óháð því hvernig varan er flutt. Þannig er verið að greiða milljónir króna á hverjum mánuði í flutningsjöfnun fyrir strandflutninga sem aldrei fara fram, þar sem olía er annaðhvort flutt landleiðina eða hún flutt beint inn á ströndina með skipum frá útlöndum. Verið er að greiða flutningsjöfnun fyrir rekstur skipa sem ekki eru lengur til staðar. Sem dæmi um þetta má nefna að ef beinn innflutningur á sér stað á birgðastöð á Akureyri þá fær innflytjandi greidda flutningsjöfnun eins og varan hafi verið flutt sjóleiðis frá Reykjavík. Olúfélögin virðast þannig stunda vörudreifingu um landið sem endurspeglar að litlu leyti þær flutningsleiðir sem birtast í gjaldskrá flutningsjöfnunarsjóðs olíu.

Mikið hefur verið rætt að undanfögnu um samkeppnisstöðu land- og sjóflutninga og aukinn akstur á vegum, t.d. með olíu. Ef spurt er hver séu áhrif þessar

flutningsjöfnunar á val flutningsaðila milli land- og sjóflutninga, þá verður að hafa í huga að nú er verið að greiða fyrir flutningsjöfnun á flutningum sem eru allt öðruvísi en gert er ráð fyrir í gjaldskrá flutningsjöfnunarsjóðs. Þetta er eins og að spyrja um áhrif þess að einstaklingur kaupi epli sem eru niðurgreidd fyrir hann. Þegar síðan farið er að skoða málið kemur í ljós að einstaklingurinn notar peningana til að kaupa appelsínur. Spurningunni er því ekki hægt að svara.

Í töflu 6.1 má sjá hrein framlög landshlutanna til flutningsjöfnunarsjóðs tímabilið 1995–2002.

Tafla 6.1 Flutningssjóður olúvara, þúsundir króna

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*	2003*
Munur á inn- og útgreiðslum:									
Reykjavík/ Reykjanes	-	-	196.595	194.157	199.367	165.230	195.971	-	
Vesturland	-	-	-18.274	-17.503	-4.714	-6.854	-3.278	-	
Vestfirðir	-	-	-2.777	-2.339	-4.864	-8.276	-8.273	-	
Norðurland vestra	-	-	-21.805	-21.730	-32.425	-43.937	-28.832	-	
Norðurland eystra	-	-	-56.550	-53.909	-54.857	-59.359	-51.635	-	
Austurland	-	-	-53.196	-48.336	-50.402	-56.073	-55.989	-	
Suðurland	-	-	-48.370	-52.970	-26.521	-21.897	-8.321	-	
Samtals endurgreitt, hlaupandi verðlag	558.100	541.800	565.822	562.034	518.644	490.898	473.661	503.000	481.000
Samtals endurgreitt, verðlag ágúst 2002	714.703	678.550	696.058	680.083	606.726	546.867	494.624	503.000	
bráðabirgðatölur fengnar úr fjárlagafrumvarpi									

Eins og sjá má greiða olfunotendur á höfuðborgarsvæðinu og Reykjanesi mun meira til sjóðsins en þeir fá til baka, aðrir landshlutar eru hins vegar viðtakendur.

6.2 Flutningsjöfnun sements

Samkvæmt lögum skal einnig jafna flutningskostnað sements, þannig að kostnaðarverð í vöruskemmu frá hverjum innlendum framleiðanda eða innflutningsaðila verði hið sama á öllum verslunarstöðum sem jöfnunin nær til. Reginmunur er á flutningsjöfnun olú og sements því að flutningskostnaður á olúvörum eru eingöngu jafnaður frá höfuðborgarsvæðinu til landsbyggðar en sement báðar leiðir. Gjaldið ákveður viðskiptaráðuneytið fyrir allt að því eitt ár í senn og skal upphæðin við það miðuð að tekjur nægi til að greiða flutningskostnað sements sem flytja þarf frá framleiðslustað eða innflutningshöfn til verslunarstaða. Samkvæmt Fjárlögum 2003 eru um 165 milljónir króna áætlaðar til flutningsjöfnunar á sementi.

Á töflu 6.2 sjást annars vegar skipting þess magns af sementi sem Sementsverksmiðjan hf. flytur til höfuðborgarsvæðis (vitt skilgreint), landsbyggðar og til virkjana og hins vegar framlög úr flutningsjöfnunarsjóði sements til sömu svæða, tímabilið 1999 til 2001.

Tafla 6.2 Hlutfallsleg skipting á magni sements og ráðstöfun tekna

Ár	Höfuðborgarsvæðið*		Landsbyggð		Virkjanir	
	Framlag úr sjóði	Magn	Framlag úr sjóði	Magn	Framlag úr sjóði	Magn
1999	42%	76%	45%	18%	12%	6%
2000	41%	75%	46%	18%	14%	7%
2001	45%	73%	44%	20%	12%	7%

Heimild: Sementsverksmiðjan hf. *Höfuðborgarsvæðið auk Borgarness, Akraness og Reykjaness

Á töflunni sést að árið 2001 fóru 73% alls sements sem verksmiðjan framleiðir inn á höfuðborgarsvæðið eins og það er skilgreint hér en einungis um 45% framlaga úr flutningsjöfnunarsjóði. Um 20% magns fóru á landsbyggðina en 44% framlaga. Af þessu má sjá að tilfærsla er á fjármunum frá höfuðborgarsvæðinu til landsbyggðarinnar og til virkjana vegna reglna sem gilda um flutningsjöfnun á sementi. Velta má fyrir sér tilgangi flutningsjöfnunar á sementi til virkjana og áhrifum núverandi stórvirkjanaáforma á afkomu og möguleika sjóðsins að jafna út flutningskostnað milli landsbyggðar og höfuðborgarsvæðis á næstu árum. Nú hafa nýlega lagst af sementsflutningar með skipi til Reykjavíkur. Þegar flutt var með skipi var dreifingarkostnaður innan höfuðborgarinnar ekki greiddur. Þegar hins vegar vörunni er ekið til Reykjavíkur er mjög lítil viðbótarkostnaður sem hlýst af flutningi vörunnar á afhendingarstað. Í því tilliti borgar flutningsjöfnunin í raun sementið í hús til kaupanda. Þessi staðreynd og kostnaður af birgðastöð í Reykjavík sem ekki þarf að viðhafa þegar flutt er landleiðina hefur að öllum líkindum átt stóran þátt í því að flutningar á sjó með sement eru ekki lengur til staðar.

7. Niðurgreiðslur á flutningum á Norðurlöndum

Ríkisaðstoð í formi niðurgreiðslu á flutningskostnaði fyrirtækja er í sjálfu sér ekki algeng í Evrópu, enda má segja að í reynd sé fremur erfitt að láta hana samræmast gildandi ríkisstyrkjareglum. Þó eru slíkir styrkir til staðar í nokkrum Evrópulöndum, einkum Noregi, Svíþjóð og á Ítalíu. Ríkisstyrkirnir hafa ýmist verið í formi beinnar niðurgreiðslu (endurgreiðslu) á flutningskostnaði – og er þá minni vandi að láta þá

samræmast gildandi reglum – eða í óbeinu formi, sem lækkun á launaskatti eða launatengdu gjaldi (e. Tax, Social Security Contribution). Í þeim tilvikum sem þessir styrkir hafa verið samþykktir eru þeir réttlættir með reglum um byggðastyrki. Þegar Noregur, Svíþjóð og Finnland sóttu um aðild á árinu 1994 áttu sér stað miklar samningaviðræður við framkvæmdastjórnina þar sem leitað var leiða til að viðhalda þáverandi styrkjakerfi. Erfiðlega hefur gengið hjá þessum þjóðum að samræma kerfi lægri skatta eða tryggingargjalds reglum ESB en hins vegar virðist sem betur hafi gengið að fá samþykki fyrir niðurgreiðslum á flutningskostnaði.

7.1 Niðurgreiðslur á flutningum í Noregi

Eftirlitsstofnun EFTA ákvað, þann 19. desember 2001, að mótmæla ekki tilkynningu frá norskum stjórnvöldum um svæðisbundið styrkjakerfi á flutningskostnaði. Markmið kerfisins er að vinna að hluta á móti viðbótarflutningskostnaði sem hlýst af staðsetningu fyrirtækja á nyrstu og dreifbýlustu svæðum Noregs. Viðbótarkostnaður í þessum skilningi er kostnaður sem stofnað er til vegna flutninga vara innan landamæra Noregs. Kerfið nær yfir Finnmörku, Troms, Nordland og Nyrðri-Þrændalög.

Styrkjakerfið er starfrækt af sveitarfélögunum en þau munu hafa um það nokkurt val hvort þau nýta fjármunina til flutningsjöfnunar eða í aðra byggðastyrki. Styrkurinn er veittur á grundvelli umsókna frá fyrirtækjunum ári eftir að stofnað er til flutningskostnaðar. Fyrirtæki getur ekki fengið meira en 35% af heildarflutningskostnaði sem telst styrkhæfur sem svæðisbundinn styrkur. Styrkurinn nær yfir flutningskostnað vara í lofti, á láði og legi. Kerfið er í gildi frá 1. janúar 2000 til 31. desember 2006. Heildarútgjöld norska ríkisins á árinu 2001, vegna þessa kerfis, voru áætluð 16 milljónir norskra króna og fjöldi styrkþega um 250 fyrirtæki. Augljóst er að þetta kerfi er ekki umfangsmikið á norskan mælikvarða.

7.2 Niðurgreiðslur á flutningum í Svíþjóð

Í Svíþjóð hefur styrkjakerfi flutningskostnaðar verið í gildi allt frá 1971, en miklar umræður höfðu þá staðið í nokkur ár um hvort koma ætti slíku kerfi á. Bent var á að hár flutningskostnaður gæti komið í veg fyrir eðlilega iðnþróun á afskekktum svæðum, en með styrkjum mætti ýta undir aukna verðmætasköpun á þessum svæðum. Styrkirnir voru því réttlætir á samfélagslegum forsendum. Andstæðingar styrkjanna

notuðu einkum tvenn rök gegn þeim. Annars vegar hræðslu við að flutningsstyrkir myndu draga úr þeirri fjarlægðarvernd sem afskekktustu svæðin nytu og opna þau fyrir utanaðkomandi samkeppni. Hins vegar að flutningsstyrkir gætu skekkt samkeppnisstöðu ólíkra samgöngubátta og þar með haft í för með sér aukinn samfélagslegan kostnað. Styrkjakerfið, sem komið var á fót 1971, náði einungis til landflutninga á vegum og með járnbrautum. Talið var að eðli land- og sjóflutninga væri í grundvallaratriðum ólíkt og að sjóflutningar nytu þegar ákveðinna styrkja vegna þjónustu ísbrjóta. Flugsamgöngur voru einnig taldar annars eðlis; litlir flutningar og smáar sendingar. Þar með var talið að beinir styrkir til landflutninga myndu ekki skekkja stöðu þeirra gagnvart öðrum. Litið var á styrkina sem lið í byggðastefnu Svíþjóðar, en ekki atvinnustefnu. Kerfinu er ætlað að styrkja flutning á iðnaðarvöru frá jaðarsvæðum Svíþjóðar í norðurhluta landsins. Áður en það var tekið upp voru flutningar á milli svæða í Svíþjóð ítarlega kannaðir. Uppbygging styrkjanna hefur nokkuð breyst með árunum, en í núgildandi reglum er norðurhluta Svíþjóðar skipt í 5 svæði þar sem nyrsta svæðið er svæði 5 og svo í lækkandi röð eftir því sem sunnar dregur eins og sjá má í eftirfarandi töflu.

Tafla 7.1 Styrkjahlutfall af flutningskostnaði eftir svæðum í Svíþjóð

Vegalengdir	Svæði				
	1	2	3	4	5
251-400 km.	5%	5%	5%	5%	5%
401-700 km.	5%	15%	25%	30%	30%
701 -	5%	15%	25%	30%	45%

Í upphafi var ekki greitt fyrir flutning á vörum til styrktarsvæðanna og ákveðnar vörutegundir voru auk þess undanþegnar styrkjum. Frá byrjun var miðað við að styrkur væri aðeins greiddur fyrir flutning á vörum sem sköpuðu einhvern virðisauka á styrktarsvæðinu. Hugmyndin að baki þessu var sú að byggðaáhrif styrkjanna myndu vera háþyrskuð ef þeim væri beint til framleiðslu á þess konar vörum. Frá árinu 1981 hafa styrkirnir miðast við atvinnugreinar en ekki framleiðslu einstakra fyrirtækja. Styrkir eru ekki greiddir til fyrirtækja sem byggja starfsemi sína á staðbundnum framleiðsluþáttum (járn, stál, tré, landbúnaður) sem tryggja framleiðslunni hlutfallslega yfirburði. Þannig er reynt að sigta úr og ýta undir framleiðslu sem á í vök að verjast en ekki er veittur styrkur til framleiðslu sem byggist á traustum grunni. Eins og fyrr greinir er almennt ekki greitt fyrir aðföng, en þó á það við um minni sögunarmyllur.

Á tímabilinu 1988–1992 voru niðurgreiðslur til sjóflutninga lagðar af, en þær höfðu einkum verið ætlaðar til að greiða niður kostnað við ísbrjóta. Ástæðan var fyrst og fremst sú að farmur skipanna var aðallega óunnin þungavara úr staðbundnum framleiðsluþáttum sem ekki var atvinnuskapandi á styrktarsvæðunum. Árið 1986 var hins vegar tekinn upp sérstakur hafnarstyrkur sem greiddur er fyrir flutninga til ákveðinna hafna, óháð því hversu langt varan er flutt.

Árið 1995 var um 400 milljónum sænskra króna veitt til þessa styrkjakerfis, en frá árinu 1971 hafði þessi fjárhæð haldist stöðug á föstu verðlagi. Vægi styrkjakerfisins hefur því sjálfkrafa minnkað eftir því sem árin líða og kann það e.t.v. að vera eðlilegt.

8. Niðurstöður

Þegar flutningar um landið og kostnaður við þá eru skoðaðir kemur í ljós að verulegar sviptingar hafa átt sér stað að undanfögnu. Framboð strandflutninga hefur dregist saman og siglir nú aðeins eitt áætlunarskip á ströndina en á sama tíma hefur framboð landflutninga vaxið verulega. Samþjöppun aðila í landflutningum og þátttaka skipafélaga gerir það að verkum að tveir flutningsaðilar eru með nær alla landflutninga á Íslandi – fákeppni er því ráðandi í þessum flutningum. Samfara þessu hafa gjaldskrár flutningsaðila hækkað verulega umfram þróun neysluvöruvísitölu.

Skýringa á mikilli hækkun flutningskostnaðar umfram vísitölu hin síðari ár er víða að leita. Ljóst er að meðal ástæðna eru eðlisbreytingar á margvíslegri flutningsjöfnun í íslensku atvinnulífi sem átt hafa sér stað í áranna rás. Þetta er rakið ítarlega í skýrslunni.

Þegar flutningar eru skoðaðir verður að hafa í huga að flutningskostnaður fyrirtækja er í eðli sínu viðskiptalegar upplýsingar sem fyrirtækin halda leyndum. Því er um trúnaðarupplýsingar að ræða og birta verður þær ónafngreindar. Af samtölum við þá sem kaupa flutningsþjónustu má ráða að gjaldskrá flutningsaðilanna endurspegli ekki raunkostnað fyrirtækjanna sem nota þjónustuna. Veruleg frávik í formi afslátta tíðkast í ríkum mæli og mismuna flutningsfyrirtækin viðskiptavinum sínum hvað verð varðar og þar ræður magn flutninga að öllum líkindum miklu. Hækkun flutningskostnaðar hefur þannig bitnað misjafnlega á þeim sem nota þjónustuna og harðast á hinum

smæstu. Viðmælendur nefna oft ógagnsæi gjaldskrár fyrir flutninga þar sem verðskráin endurspeglar ekki það verð sem greitt er á endanum.

Á síðasta áratug urðu verulegar breytingar í dagvöruverslun á landsbyggðinni. Lágverðsverslanir, sem spruttu upp á höfuðborgarsvæðinu í upphafi áratugarins, hófu útrás á landsbyggðina um miðjan síðasta áratug. Þessar verslunarkeðjur stunda flutningsjöfnun og bjóða því sama verð í öllum búðum sínum. Meginþorri þjóðarinnar, þ.e. um 90% hennar, er í innan við 50 kílómetra akstursfjarlægð frá lágverðsverslun. Mikil breyting hefur því orðið á aðgengi landsbyggðar að lágverðsverslunum.

Af viðtölum við aðila í sjávarútvegi og iðnaði á landsbyggðinni má greina nokkra undirliggjandi þætti sem marka sameiginlegar aðstæður þeirra fyrirtækja sem rætt hefur verið við. Fyrirtæki í iðnaði og sjávarútvegi eru mjög meðvituð um flutningskostnað á hverjum tíma. Flutningskostnaður ræður oft miklu um afkomu fyrirtækjanna og getur haft úrslitaáhrif á staðarval þeirra. Flutningar og fjarlægðir eru því eðlilega íþyngjandi þáttur í rekstri á landsbyggðinni. Aðra staðbundna þætti má nefna sem eru fyrirtækjunum hagfelldir. Lægri laun og minni starfsmannavelta voru t.d. nefnd af nokkrum aðilum. Fjarlægðarverndin virkar einnig í báðar áttir. Sjóflutningar eru ódýrari en landflutningar en margir viðmælendur nefndu að sveigjanleiki og tíðni flutninga á landi geri oft þann flutningsmáta ákjósanlegri þó dýrari sé. Almennt voru viðmælendur sammála um að greiddur flutningskostnaður færi enn vaxandi og að hann hefði hækkað umfram almenna verðlagsþróun að undanfögnu.

Fjarlægðir og flutningskostnaður hafa almennt veruleg áhrif á staðsetningu fyrirtækja eins og áður sagði. Þar eru að verki hagrænir togkraftar sem ásamt stærðarhagkvæmni knýja þéttbýlismyndun áfram. Þessir hagrænu togkraftar liggja til grundvallar því að framleiðsla safnast upp á fáa staði. Þeir kraftar gera það hins vegar að verkum að á þeim stöðum þar sem fámennið er ríkjandi og fjarlægðir eru miklar á markaði skapast nokkuð óhagræði vegna staðsetningar. Í þeim skilningi er rekstur þessara fyrirtækja að ákveðnu leyti sigling gegn vindi. Ef staðsetning þessara fyrirtækja á að vera hagkvæm er þeim nauðsynlegt að búa við staðbundna framleiðsluþætti sem veita þeim hlutfallslega yfirburði yfir framleiðslu í þéttbýli. Þessar aðstæður eru m.a. ríkjandi í

sjávarútvegi og landbúnaði innanlands. Iðnaðarframleiðslan, sem þjónar fjarlægum mörkuðum, á hins vegar í vök að verjast og þar skiptir flutningskostnaður miklu máli.

Þegar ákveðið er að hve miklu leyti styrkja á byggðir eða fyrirtæki til að halda uppi framleiðslu sem er dýrari vegna fjarlægða og flutningskostnaðar hlýtur það ávallt að byggjast á því að árangrinum eru takmörk sett af hagrænum aðstæðum. Það gengur að vissu leyti gegn hagrænum sjónarmiðum að styrkja framleiðslu sem er of fjarri þeim mörkuðum sem hún þjónar. Hér koma hins vegar til önnur sjónarmið því að stefnan þarf heldur ekki að ráðast að öllu leyti af hagkvæmni, heldur af gildismati samfélagsins og vali á vettvangi stjórnmálanna. Til að tryggja að valið endurspegli vilja samfélagsins er hins vegar nauðsynlegt að kerfið byggji á gagnsæi og kostnaðurinn sé skýr og öllum ljós.

Nokkur sjónarmið geta stýrt ferðinni þegar hugleitt er hvort aðgerða er þörf. Fákeppni, verðaðgreining og ógagnsæi gjaldskrár eru þættir sem óumdeilanlega geta hamlað hagkvæmni. Mögulega mætti skoða þau viðskipti sem ríkja milli þeirra sem kaupa flutningsþjónustu og flutningsaðila í anda þeirra siðareglna sem Samkeppnisstofnun hefur sett um viðskipti smásala og birgja. Ekki má gleyma því að vissulega er enn mögulegt að ná fram aukinni hagkvæmni. Til dæmis má skoða hvaða möguleikar liggja í formi hagræðingar í vöruafgreiðslum um landið.

Þegar álögur hins opinbera eru skoðaðar á flutninga er ljóst að hagræn sjónarmið hníga að því að þungaflutningar séu skattlagðir með sérstökum hætti, m.a. vegna þess aukna slits sem þeir valda á vegakerfinu. Að veita mismunandi afslátt af slíku gjaldi, eftir því hvar á landinu er ekið, er sennilega óframkvæmanleg leið með núverandi tækni og almennir afslættir eru líklegir til að skekkja frekar samkeppnisstöðu sjóflutninga.

Virðisaukaskatturinn hefur íþyngjandi áhrif þar sem hann leggst hlutfallslega á endavirði vörunnar og er því meiri á vörur sem fluttar eru um lengri veg. Erfitt er að hrófla við virðisaukaskattkerfinu. Það mótast af því að allar breytingar til að draga úr álögum vegna aukinna fjarlægða munu væntanlega koma niður á gagnsæi og einfaldleika kerfisins og auka kostnað yfirvalda.

Nokkuð hefur farið fyrir umræðu um afslátt á tryggingargjaldi til landsbyggðar. Slíkt má segja að sé við núverandi aðstæður nær óframkvæmanlegt. Eftirlitsstofnun EFTA hefur nýverið beint þeim tilmælum til Norðmanna að kerfi þeirra með lægra tryggingargjaldi á jaðarsvæðum í Noregi samrýmist ekki samningnum um hið Evrópska efnahagssvæði og því er líklegt að Norðmenn neyðist til að afnema það kerfi.

Sé vilji til staðar að styrkja flutninga er að öllum líkindum ráðlegast að taka upp einhvers konar beina flutningastyrki til atvinnugreina sem talið er að eigi undir högg að sækja staðsetningar sinnar vegna. Slíkt má gera að norskri eða sænskri fyrirmynd. Í Noregi og Svíþjóð hefur hið opinbera styrkt iðnaðarframleiðslu í jaðarbyggðum með því að niðurgreiða flutningskostnað ákveðinna iðnfyrirtækja að hluta á ákveðnum svæðum. Í Noregi eru styrkirnir fastir að hlutfallstölu flutningskostnaðar og litlar takmarkanir á því hvaða vörutegundir eru styrktar. Í Svíþjóð eru styrkir ekki greiddir til fyrirtækja sem byggja á staðbundnum framleiðsluþáttum (landbúnaður, sjávarútvegur) sem tryggja framleiðslunni hlutfallslega yfirburði. Þannig er reynt að sigta úr og ýta undir framleiðslu sem á í vök að verjast en ekki er veittur styrkur til framleiðslu sem byggist á traustum grunni. Styrkurinn er ákveðið hlutfall af flutningskostnaði og ákveðin mörk sett á skilgreiningu á flutningskostnaði. Kostur þessa kerfis felst í gagnsæi þess, beinn flutningskostnaður er styrktur fremur en að reynt sé að styðja undir reksturinn með óbeinum hætti.

Ef til þess kemur að slíkt kerfi verði tekið upp er hins vegar nauðsynlegt að skilgreina þau markmið sem slíkum flutningsstyrk er ætlað að ná fram og ákveða hversu mikilla útgjalda stjórnvöld vilja stofna til í þessu skyni. Jafnframt verður að skoða hagkvæmni slíks kerfis í samhengi við aðrar aðgerðir sem líklegar eru til þess að ná fram svipuðum byggðamarkmiðum, áður en lagt er upp með slíkt kerfi.