

Nystartszoner

Betänkande av Utredningen om nystartszoner

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:50

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23775-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 10 mars 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över möjligheten att införa ett system med skattelättnader för företag i stadsdelar med utbrett utanförskap, s.k. nystartszoner. Den 15 april 2011 förordnades kammarrättslagmannen Christer Sjödin att vara särskild utredare.

Som experter i utredningen förordnades från den 9 maj 2011 departementssekreteraren Mats Andersson, ekonomen Johan Fall, rättslige experten Ingvar Håkansson, utredaren Vivi Jacobson Libietis, chefsekonomen Lars Jagrén, departementssekreteraren Martin Kjellqvist, departementssekreteraren Lina Martinson, ämnesrådet Mattias Moberg, docenten Lena Nekby, kanslirådet Pontus Ringborg och kanslirådet Christina Rosén. Lina Martinson entledigades från sitt uppdrag från och med den 20 december 2011. Mats Andersson, Lena Nekby och Pontus Ringborg entledigades från sina uppdrag från och med den 20 mars 2012. Som experter förordnades från och med den 17 augusti 2011 ämnesrådet Anders Bergvall, från och med den 20 december 2011 departementssekreteraren Maria Hansson och departementssekreteraren Annika Åsbrink, från och med den 30 januari 2012 civilekonomen Wilhelm von Seth samt från och med den 20 mars 2012 departementssekreteraren Helena Hagelroth.

Som sekreterare anställdes från och med den 1 juni 2011 kammarrättsfiskalen Rikard Bergman och från och med den 15 augusti 2011 nationalekonomen Anders Boman.

Utredningen, som antagit namnet Utredningen om nystartszoner, överlämnar härmed sitt betänkande *Nystartszoner* (SOU 2012:50). Uppdraget är härigenom slutfört.

Stockholm i augusti 2012

Christer Sjödin

/Rikard Bergman

Anders Boman

Innehåll

Sammanfattning	17
Sammanfattning på lättläst svenska.....	27
Summary	37
Författningsförslag	47
I INLEDNING	
1 Utredningens uppdrag och arbete	63
1.1 Utredningens uppdrag och arbete	63
1.2 Betänkandets innehåll.....	64
2 Stadsdelar med utbredd utanförskap	65
2.1 Inledning.....	65
2.2 Utanförskap	65
2.3 Invandringens förändrade sammansättning	67
2.4 Ökad urbanisering och segregation	69
2.5 Framväxten av en storstadspolitik	71
II UTGÅNGSPUNKTER FÖR ETT SYSTEM MED NYSTARTSZONER	
3 Nationalekonomiska utgångspunkter	75
3.1 Inledning.....	75

3.2	Marknader och jämvikt	75
3.2.1	Efterfrågan på insatsvaror.....	78
3.2.2	Effekter av kostnadsförändringar	80
3.2.3	Matchning på arbetsmarknaden	86
3.2.4	Antalet företag på marknaden.....	87
3.2.5	Utbudet av arbetskraft.....	88
3.2.6	Egenföretagande.....	91
4	Juridiska utgångspunkter.....	93
4.1	Inledning.....	93
4.2	Konstitutionella aspekter.....	94
4.2.1	Inledning.....	94
4.2.2	Generellt tillämplig lagstiftning	94
4.2.3	Likhetsgrundsatsen och skyddet mot diskriminering	97
4.2.4	Principen om likformighet inom beskattningen.....	99
4.2.5	Särregleringar på skatteområdet.....	99
4.2.6	Särregleringar på skatteområdet avseende geografiskt avgränsade områden	102
4.3	EU-rätt – likabehandling och fri rörlighet.....	106
4.3.1	Inledning.....	106
4.3.2	Grundläggande bestämmelser i FEUF	106
4.3.3	Fri rörlighet för tjänster	108
4.3.4	Fri rörlighet för personer inklusive etableringsfrihet	109
4.4	EU-rätt – statsstöd.....	110
4.4.1	Inledning.....	110
4.4.2	Regleringen om statsstöd	110
4.4.3	Tillämpningen av artikel 107.1	113
4.4.4	Möjligheterna till undantag	116
4.4.5	Tillämpningen av reglerna om statsstöd i fråga om skatteåtgärder med regional inriktning	123
4.4.6	Några svenska regionala skatteåtgärder för vilka statsstödsprövning diskuterats.....	130

5	Utländska system	133
5.1	Inledning.....	133
5.2	Frankrike	134
5.2.1	Bakgrund	134
5.2.2	Det franska systemet med skattefria urbana områden.....	136
5.2.3	Utformningen av det franska systemet.....	137
5.2.4	Kommissionens behandling av det franska systemet.....	141
5.2.5	Effekter av det franska systemet.....	146
5.2.6	Kostnader för det franska systemet.....	149
5.3	Italien	150
5.4	Storbritannien	153
5.4.1	Bakgrund	153
5.4.2	Effekter av 1980-talets Enterprise Zones.....	153
5.4.3	Nya Enterprise Zones	154
5.5	USA	155
5.5.1	Bakgrund	155
5.5.2	Indiana.....	157
5.5.3	Kalifornien	157
5.6	Utländska system som förebild för svenska nystartszoner.....	158
6	Befintliga insatser	161
6.1	Inledning.....	161
6.2	Stöd till start av näringsverksamhet.....	162
6.3	Kapitalförsörjning och rådgivning genom ALMI.....	163
6.4	Program för företagare med utländsk bakgrund.....	164
6.5	Lönebidragsanställning.....	165
6.6	Nystartsjobb.....	165
6.7	Särskilt anställningsstöd	167
6.8	Särskilt anställningsstöd i form av instegsjobb	168

6.9	Sänkta arbetsgivaravgifter för ungdomar och äldre.....	168
6.10	Kombinationer av befintliga stöd.....	169
6.11	Befintliga stöd och nystartszoner	170
7	Regionala stödåtgärder i Sverige.....	173
7.1	Inledning.....	173
7.2	Nedsatt energiskatt	173
7.3	Nedsatt fordonsskatt	175
7.4	Socialavgifter.....	175
7.4.1	Socialavgifter, allmän löneavgift och särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster	175
7.4.2	Regional differentiering av socialavgifterna	176
7.5	Sysselsättningsbidrag	178
7.6	Regionalt transportbidrag.....	179
7.7	Regionalt investeringsstöd och regionalt bidrag till företagsutveckling	181
7.7.1	Regionalt investeringsstöd	181
7.7.2	Regionalt bidrag till företagsutveckling.....	182
7.8	Stöd till kommersiell service.....	183
7.9	Stöd till start av näringsverksamhet i norra Sverige	184
7.10	Projektverksamhet	184
7.11	EU:s strukturfonder och den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013	185
7.11.1	Europeiska socialfonden och europeiska regionala utvecklingsfonden.....	185
7.11.2	Den nationella strategin.....	186
7.11.3	Europeiska integrationsfonden	188
7.12	De regionala stödåtgärderna och nystartszoner.....	189

8	Det urbana utvecklingsarbetet	191
8.1	Inledning.....	191
8.2	Det urbana utvecklingsarbetet 2008–2011	192
8.3	Det urbana utvecklingsarbetet 2012 och framåt	193
8.4	Det urbana utvecklingsarbetet och nystartszoner	194
III	ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	
9	Bör ett system med nystartszoner införas?.....	197
9.1	Inledning.....	197
9.2	Vetenskapliga studier angående stödåtgärder	198
9.2.1	Inledande kommentarer	198
9.2.2	Sammanställningar som gjorts av forskning om subventionerad sysselsättning.....	199
9.2.3	Studier angående regionala stödåtgärder i form av subventionerad sysselsättning.....	200
9.2.4	Subventioner för kapitalkostnader	207
9.3	Möjligheter och svårigheter.....	208
9.3.1	Behovet av att skapa nya jobb i de utsatta områdena	208
9.3.2	Behovet av stimulansåtgärder för företag i allmänhet	210
9.3.3	Behovet av särskilda stimulansåtgärder i vissa stadsdelar	210
9.4	Slutsatser av erfarenheter från utländska system	212
9.5	Slutsatser av erfarenheter från befintliga insatser	214
9.6	Slutsatser av erfarenheter från regionala stödåtgärder.....	215
9.7	Företagares uppfattningar	215
9.8	Tänkbara åtgärder	218
9.8.1	Skatt på inkomst av näringsverksamhet	219
9.8.2	Fastighetsskatt	220
9.8.3	Socialavgifter	221
9.8.4	Övriga typer av subventionerad sysselsättning.....	222

9.9	Utredningens bedömning.....	223
10	Kan ett system med nystartszoner införas?	227
10.1	Är ett system med nystartszoner acceptabelt ur konstitutionell synvinkel?	227
10.1.1	Generell tillämpbarhet	227
10.1.2	Likabehandling	229
10.1.3	Den kommunala likställighetsprincipen	229
10.2	Är ett system med nystartszoner acceptabelt ur EU-rättslig synvinkel?	230
10.2.1	Likabehandling och fri rörlighet	230
10.2.2	Nystartszonerna och statsstödsreglerna	231
11	Utformningen av ett system med nystartszoner	237
11.1	Inledning.....	237
11.2	Områden som kan utgöra nystartszoner	238
11.2.1	Geografisk avgränsning av nystartszonerna.....	238
11.2.2	Kriterier för nystartszoner	242
11.2.3	Alternativa gränsvärden	245
11.2.4	Normgivning, beslut och information om nystartszoner.....	246
11.3	Företag som omfattas av systemet	248
11.3.1	Oberoende av associationsform	248
11.3.2	Befintliga företag, nyetablerade företag och nya företag.....	249
11.3.3	Mikroföretag och små företag.....	250
11.3.4	Undantagna verksamhetsgrenar	255
11.4	Krav på företag för att erhålla lättnad	257
11.4.1	Verksamhet i nystartszon.....	258
11.4.2	Anställda som är bosatta i en nystartszon.....	259
11.4.3	Periodvisa brister i uppfyllelse av kraven.....	262
11.5	Den närmare utformningen av socialavgiftslättnaden	264
11.5.1	Lättnaden avser den verksamhet som bedrivs i en nystartszon	264

11.5.2	Lättnaden avser allmän löneavgift samt arbetsgivaravgifter respektive egenavgifter utom ålderspensionsavgiften.....	269
11.5.3	Lättnaden begränsas till ett visst belopp	271
11.5.4	Lättnaden begränsas i tid och fasas ut	273
11.5.5	Lättnaden ges i form av ett avdrag från socialavgifterna	274
11.6	Administration av avdraget	282
11.6.1	Administration av socialavgifter och avdrag	282
11.6.2	Administration av avdraget i systemet med nystartszoner	283
11.6.3	Beslut, omprövning, överklagande m.m.....	284
11.7	Samordning med övriga system och insatser	285
11.7.1	Inledning	285
11.7.2	Olika former av stöd och deras påverkan på varandra	286
11.7.3	Avdrag för verksamhet i nystartszon i kombination med andra stöd	289
11.7.4	Avdraget för verksamhet i nystartszon ska inte påverka stöd som baseras på avgifter enligt socialavgiftslagen	300
12	Andra åtgärder	303
12.1	Inledning.....	303
12.2	Behovet av tydlig information.....	303
12.3	Behovet av ytterligare åtgärder.....	303
12.4	Behovet av en ny geografisk indelning	305
12.5	Stöd till start av näringsverksamhet för boende i nystartszon	305
13	Kringgående och icke avsett utnyttjande.....	309
13.1	Inledning.....	309
13.2	Rätten till lättnad efter överlåtelse av verksamhet	310
13.3	Nystartade företag med liknande verksamhet	313

14	Utvärdering och rapportering	315
14.1	Inledning.....	315
14.2	Behovet av ett försöksprojekt	316
14.3	Möjligheterna till ett försöksprojekt.....	317
14.4	Möjligheter till utvärdering utan försöksområden.....	318
14.5	Vem ska utvärdera?	319
14.6	Årlig rapportering	319
15	Ikraftträdande	321
IV KONSEKVENSER		
16	Ekonomiska konsekvenser för företagen	327
16.1	Inledning.....	327
16.2	Konsekvenser av lägre arbetskraftskostnader.....	327
16.3	Konsekvenser av ökad administration	331
16.4	Konsekvenser för arbetsgivare som inte omfattas av systemet med nystartszoner	333
16.5	Konsekvenser för små företags konkurrensförmåga i förhållande till större företags	334
17	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	335
17.1	Inledning.....	335
17.2	Konsekvenser på konkurrens och sysselsättning	335
17.2.1	Konsekvenser för befintliga arbetsgivare	335
17.3	Konsekvenser för nyföretagande.....	338
17.4	Konsekvenser på arbetskraftsutbudet.....	340
17.5	Konsekvenser på internationell handel	340
17.6	Konsekvenser på BNP	341

17.7	Konsekvenser av stöd till start av näringsverksamhet	341
18	Konsekvenser för den gemensamma marknaden inom EU.....	343
19	Offentligfinansiella konsekvenser	345
19.1	Inledning.....	345
19.2	Beräkningsprinciper.....	345
19.3	Inkomstbortfall för staten.....	346
19.3.1	Tillgänglig statistik	346
19.3.2	Uppskattning av kostnaden utifrån zonernas lönesumma	347
19.3.3	Uppskattning av kostnaden utifrån den berörda befolkningen	349
19.3.4	Sammanvägd bedömning.....	351
19.4	Långsiktiga konsekvenser.....	352
20	Konsekvenser för myndigheter och domstolar	353
20.1	Konsekvenser för Skatteverket	353
20.2	Konsekvenser för Tillväxtverket	354
20.3	Konsekvenser för Tillväxtanalys	355
20.4	Konsekvenser för allmänna förvaltningsdomstolar	356
21	Övriga konsekvenser	357
21.1	Inledning.....	357
21.2	Jämställdhet	357
21.3	Integration.....	359
21.4	Brottslighet.....	360
21.5	Kommunerna.....	362

22	Finansiering	365	
22.1	Inledning	365	
22.2	Förslag till finansiering	365	
22.3	Alternativa finansieringsåtgärder	366	
 V FÖRFATTNINGSKOMMENTAR			
23	Författningskommentar	369	
23.1	Förslaget till lag om nystartszoner.....	369	
23.2	Förslaget till lag om särskilda avdrag vid verksamhet i nystartszon	370	
23.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1920) om allmän löneavgift	377	
23.4	Förslaget till lag om ändring i socialavgiftslagen (2000:980)	377	
23.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:1170) om särskilda avdrag i vissa fall vid avgiftsberäkningen enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift och socialavgiftslagen (2000:980)	377	
23.6	Förslaget till förordning om nystartszoner	378	
23.7	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program	378	
23.8	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket	378	
 VI SÄRSKILT YTTRANDE			381
 VII REFERENSER.....			387

VIII BILAGOR

<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv	411
<i>Bilaga 2</i> Aggregering av områden	423
<i>Bilaga 3</i> Områdesbeskrivningar	431

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

En särskild utredare ska se över möjligheten att införa ett system med skattelättnader för företag i stadsdelar med utbrett utanförskap, s.k. nystartszoner. Målsättningen med åtgärden ska enligt direktiven vara att, i områden där bl.a. sysselsättningsgraden avsevärt understiger det nationella genomsnittet, skapa jobb och öka sysselsättningen. Det ska också startas fler företag och företag ska ges bättre förutsättningar att växa.

Utredningen ska identifiera och analysera för- och nackdelar med ett system med nystartszoner. Förslaget ska bl.a. innehålla regler för avgränsning av nystartszoner, regler om vilka krav som bör ställas på företag inom zonerna samt regler om vilka skattelättnader som ska ges och storleken på dessa.

I utredningens direktiv påtalas att särskild vikt ska läggas vid att ett system med nystartszoner måste vara förenligt med de fria rörligheterna och statsstödsreglerna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) samt även i övrigt vara hållbart och försvarbart i ett EU-perspektiv.

De samhällsekonomiska konsekvenserna, såsom påverkan på sysselsättning och konkurrens, både i och utanför nystartszonerna ska analyseras. Även de administrativa konsekvenserna för myndigheter och företag ska redovisas, samt konsekvenserna för de som berörs av förslaget. Vidare ska eventuella offentligfinansiella konsekvenser analyseras samt förslag till finansiering tas fram.

Bakgrund

Det förekommer ett flertal olika, men ofta snarlika, definitioner av vad som utgör utanförskap. Oavsett definition är det ofta så att utanförskapet är koncentrerat till vissa områden eller stadsdelar.

Detta innebär inte att segregation och utanförskap enbart är ett storstadsproblem. Det s.k. urbana utvecklingsarbetet, som syftar till att ”hitta former för samordning och samverkan kring det långsiktiga förändringsarbetet i stadsdelar med ett utbrett utanförskap”, omfattar områden i såväl stora som medelstora och mindre städer.

Det finns många anledningar till att vissa områden drabbas av högre utanförskap än andra. En anledning kan vara att de som lyckas ta sig in på arbetsmarknaden väljer att flytta därifrån när de p.g.a. ökade inkomster har råd med det. Kvar i området blir då de som ännu inte tagit sig ur utanförskapet, samtidigt som inflyttningen till området kanske i första hand sker av andra personer som befinner sig i utanförskap.

Trots att etnicitet eller invandrarbakgrund inte ingår i utanförskapets definition förknippas ofta stadsdelar med utbrett utanförskap med en hög andel invandrare av de boende. En anledning till detta är den bristande integrationen på arbetsmarknaden, att utrikes födda har svårare att ta sig in på arbetsmarknaden och även har en svagare position på denna marknad.

Integrationen på arbetsmarknaden är ett av de områden som identifierats som särskilt viktigt att arbeta med för att uppnå målen för den svenska integrationspolitiken. För att dessa mål ska kunna uppnås krävs att de som invandrar ges möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden. I dagsläget finns dock tydliga tecken på att många utrikes födda har stora svårigheter med detta.

En låg sysselsättningsgrad för utrikes födda är ett stort samhällsproblem av flera skäl. För det första medför det en välfärdsförlust för de berörda personerna, som inte ges möjlighet att fullt ut vara delaktiga i samhället. För det andra går samhället miste om den produktion som dessa personer skulle kunna bidra med. Detta är speciellt allvarligt med tanke på de utmaningar som en åldrande befolkning medför. För det tredje leder ett högt bidragsberoende till stora direkta kostnader för samhället i form av bidragsutbetalningar och förlorade skatteintäkter.

Å andra sidan utgör utrikes födda en av få grupper där det finns en potential för en ökad sysselsättning, vilket skulle kunna avhjälpa den ökade försörjningsbördan som förutspås under de kommande decennierna. Prognoser visar att samtidigt som försörjningsbördan som härrör från den del av befolkningen som är för ung för att vara arbetsför krymper, så stiger försörjningsbördan från den äldre

delen av befolkningen i en sådan omfattning att den totala försörjningsbördan stiger relativt kraftigt de närmaste åren.

Det är således viktigt både för de berörda individerna och för samhället som helhet att integrationen av de utrikes födda förbättras så att de som vill arbeta ges möjlighet att göra det.

Utredningens förslag

Ett system med nystartszoner bör enligt utredningens mening införas.

Utredningen gör bedömningen att de syften som angetts i utredningens direktiv bäst kan uppnås genom den huvudsakliga åtgärden att man i nystartszonerna erbjuder företag en lättnad avseende socialavgifter. Lättnaden ska vara fullständig under fem år var efter halv lättnad ges i ytterligare två år.

Områden som kan utgöra nystartszoner

Utredningen föreslår att de områden som kan komma att bli aktuella som nystartszoner ska baseras på den befintliga indelningen i s.k. SAMS-områden. Dessa områden definierades för drygt 20 år sedan för att identifiera homogena områden och lämpar sig därför väl som grund för att identifiera områden med utbrett utanförskap. I många fall är dock SAMS-områden i sig för små för att utgöra lämpliga nystartszoner och de behöver därför läggas ihop till större områden. Utredningen föreslår att områden med få invånare läggs ihop tills områden med minst 4 000 invånare skapats.

När områden av lämplig storlek skapats ska det avgöras vilka av dessa som kan bli aktuella som nystartszoner. Kriterierna för att utse nystartszoner ska vara objektiva och identifiera utanförskap. Utredningen föreslår därför att gränsvärden, beträffande den del av befolkningen som är 20–64 år gamla, sätts för sysselsättningsnivå, andel av befolkningen som erhållit långvarigt försörjningsstöd samt andel av befolkningen som inte har erhållit gymnasieexamen. Dessa gränsvärden sätts så att endast 3 procent av samtliga områden uppvisar värden som är sämre än respektive gränsvärde. För att definieras som nystartszon måste ett område dock uppfylla kriteriet för samtliga tre gränsvärden. Den exakta nivån för varje gränsvärde bör baseras på senast tillgängliga statistik. För att illustrera

det föreslagna systemet har utredningen föreslagit nivåer på kriterierna med användning av 2009 års statistik.

Enligt utredningens förslag kommer en nystartszon alltså att utgöras av ett eller flera SAMS-områden som tillsammans har 4 000 invånare eller fler och där följande (vid användning av 2009-års statistik) gäller beträffande den del av befolkningen som är 20–64 år gamla:

- Andelen sysselsatta understiger 44,5 procent.
- Andelen som erhåller långvarigt försörjningsstöd överstiger 6,8 procent.
- Andelen utan gymnasieexamen, eller motsvarande, överstiger 31,3 procent.

Det är viktigt att påpeka att utredningen inte lämnar förslag om vilka områden som ska definieras som nystartszoner utan illustrerar förslaget tillämpning genom att visa på vilka områden som skulle ha varit aktuella som nystartszoner om kriterierna sätts med användning av statistik från 2009. I den exemplifierande illustrationen omfattas områden med totalt knappt 138 000 invånare, vilket motsvarar ungefär 1,5 procent av Sveriges befolkning.

Utredningen föreslår att kriterierna för att utse nystartszoner anges i lag och att beslut om geografisk avgränsning av nystartszonerna, med tillämpning av denna lag, fattas av Tillväxtverket vart femte år.

Företag som omfattas av systemet

Utredningen föreslår att alla arbetsgivare som uppfyller de av utredningen föreslagna kraven omfattas av systemet med nystartszoner, oavsett associationsform. Vidare omfattas enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag och som ska betala egenavgifter på avgiftspliktig inkomst av näringsverksamhet. Befintliga företag, företag som flyttar in i nystartszon och nybildade företag ska omfattas på lika villkor.

En viss begränsning förslås, då endast de företag som enligt den EU-rättsliga definitionen utgör mikroföretag eller små företag bör omfattas. Större företag undantas från systemet, liksom verksamhet som avser jordbruk, fiskeri och vattenbruk. Andra verksam-

heter kan komma att behöva undantas efter samråd med Europeiska kommissionen (kommissionen).

Krav på företag för att erhålla lättnad

För att erhålla lättnad ska ett företag uppfylla två krav.

- Verksamhetskravet: Företaget ska bedriva verksamhet vid ett fast driftsställe i en nystartszon eller vid en plats i en nystartszon som motsvarar ett fast driftsställe.
- Boendekravet: Minst en fjärdedel av den arbetade tiden i företaget ska vara utförd av personal som är folkbokförd på en adress i en nystartszon.

Även den som inte uppfyller boendekravet men som för mindre än sex månader sedan uppfyllt det bör anses avdragsberättigad. En sådan rätt till avdrag, då villkoret inte uppfylls, ska dock som längst gälla under en period som motsvarar den längsta period under vilken kravet var uppfyllt och som avslutats högst sex månader tidigare.

Den närmare utformningen av socialavgiftslättnaden

Eftersom kopplingen mellan ålderspensionsavgiften och förmånerna i ålderspensionssystemet ska bevaras får företag inte undantas från att betala in ålderspensionsavgifter. Stödet som ges i systemet med nystartszoner bör därför bestå av hel lättnad från allmän löneavgift samt hel lättnad från arbetsgivaravgifter respektive egenavgifter utom ålderspensionsavgiften.

Ett stöd som är avsett att minska stödmottagarnas normala löpande kostnader och som utgår utan tidsbegränsning anses av kommissionen utgöra driftsstöd och får endast lämnas inom ramen för stöd av mindre betydelse. Lättnaden i systemet med nystartszoner kommer att vara för omfattande för att rymmas inom ramen för sådant stöd. Av utredningens direktiv framgår vidare att syftet med nystartszonerna ska vara att ge ett stöd som låter företag etablera sig och växa. I möjligaste mån ska det undvikas att systemet med nystartszoner direkt subventionerar olönsamma företag och därmed motverkar nödvändig strukturomvandling.

Enligt utredningens mening står det mot den bakgrunden klart att det stöd som erbjuds i systemet med nystartszoner måste vara

tidsbegränsat. Samtidigt är det angeläget att ett system med nystartszoner blir tillräckligt attraktivt för att företag ska etablera sig och nyanställa i nystartszonerna samt att befintliga företag ska kunna växa. En allt för kort period av lättnad riskerar att avskräcka från detta. Hel lättnad bör enligt utredningens bedömning ges under fem år, varefter lättnaden bör fasas ut på så sätt att halv lättnad ges under två år.

Ett obegränsat undantag från socialavgifter riskerar att uppgå till mycket stora belopp och skapa stora kostnader för staten. Det kan också anses ineffektivt att ge skattelättnader åt företag som betalar ut höga löner. Den månadsvisa lättnaden bör därför begränsas. För arbetsgivare bör begränsningen avse ett belopp som för varje anställd högst motsvarar de arbetsgivaravgifter och den allmänna löneavgift som belöper på en bruttolön om ett halvt inkomstbasbelopp per månad. För enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag bör den begränsas till att avse ett belopp som högst motsvarar de egenavgifter och den allmänna löneavgift som belöper på en bruttolön om sex inkomstbasbelopp per år.

Lättnaden bör ges för arbetsgivare avseende de anställda som är verksamma vid ett fast driftställe i en nystartszon och för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag avseende de inkomster som är hänförliga till ett fast driftställe i en nystartszon. Av de alternativ som utredningen övervägt ger detta enligt utredningens bedömning störst effekter för sysselsättning inom nystartszonerna samtidigt som kostnaderna inte blir orimliga.

Det finns flera sätt att utforma en rätt till lättnad avseende socialavgifter. Utredningen har övervägt tre metoder: kreditering, nedsättning och avdrag. Av dessa bedöms en metod med avdrag från socialavgifterna för verksamhet i nystartszon vara den mest lämpliga.

Förutsättningarna för ett system med nystartszoner

Det föreslagna systemet innebär att företag i nystartszoner medges skattemässiga fördelar i förhållande till företag i andra områden. Ett sådant system kan enligt utredningens bedömning uppfylla det krav som den svenska grundlagen ställer upp avseende generellt tillämpbar lagstiftning. Även om regleringen inte skulle uppfylla detta krav får den anses omfattad av det i konstitutionell praxis etablerade undantaget från generalitetskravet. Eftersom regleringen är baserad på objektiva kriterier och omfattar alla de företag som

uppfyller dessa kriterier bedöms den föreslagna lagstiftningen heller inte bryta mot de konstitutionella kraven på likabehandling och den i skatterätten etablerade principen om likformighet.

Under förutsättning att rätten till lättnader i ett system med nystartszoner inte görs beroende av att det rör sig om ett inhemskt företag kan det föreslagna systemet med nystartszoner inte anses stå i strid med reglerna om likabehandling och fri rörlighet som ställs upp i FEUF.

Det föreslagna systemet innebär att vissa företag ges särskilt undantag från den allmänna skattebehandlingen. Företag inom nystartszonerna ges därmed ett statligt stöd som omfattas av bestämmelserna om statsstöd. Ett sådant stöd kan enligt dessa bestämmelser i princip inte anses förenligt med den inre marknaden. Det aktuella stödet faller enligt utredningens bedömning inte inom någon av de kategorier av stöd som enligt särskilda regler kan undantas från statsstödsförfarandet. Utredningen bedömer därför att Sverige måste underrätta kommissionen om stödet och inte får genomföra stödåtgärden innan kommissionen yttrat sig i ärendet.

För att kommissionen ska anse att systemet med nystartszoner kan undantas från statsstödsreglerna krävs sannolikt att det utformas med utgångspunkt i de krav som kan utläsas ur kommissionens beslut avseende de tidigare undantagna systemen i Frankrike och Italien.

Administration och samordning av lättnaden

Avdraget för verksamhet i nystartszon bör administreras av Skatteverket. Kontroll av att företagen lever upp till kraven bör ske inom ramen för Skatteverkets ordinarie revisionsverksamhet. Reglerna i skatteförfarandelagen (2011:1244) ska tillämpas på beslut om det föreslagna avdraget.

I kombination med befintliga stöd kan avdraget för verksamhet i nystartszon, i ett fåtal speciella fall, komma att leda till negativa lönekostnader på individnivå. Det gäller kombination med särskilt anställningsstöd och lönebidragsanställningar, dvs. individuellt stöd till personer som bedöms ha extra stort behov av att ges möjlighet till sysselsättning. Det får visserligen anses angeläget att så långt möjligt undvika att negativa lönekostnader kan uppkomma. Utredningen anser det dock än mer angeläget att effekterna av stöd för individer med särskilt svag anknytning till arbetsmarknaden inte

begränsas. Det avdrag som utredningen föreslår bör därför inte tillåtas påverka de arbetsmarknadsstöd som baseras på avgifter enligt socialavgiftslagen (2000:980).

Förslaget i övrigt

Enbart skattelättnader för företag är inte tillräckligt för att komma till rätta med problemen i områden med utbrett utanförskap och ytterligare åtgärder bör därför övervägas. I första hand bör sådana åtgärder som kan förbättra matchningen på arbetsmarknaden komma i fråga. Om utvärderingar visar att systemen med nystarts-kontor och s.k. jobbcoacher är effektiva bör man enligt utredningen överväga att förstärka dessa insatser i nystartszonerna.

Som en kompletterande åtgärd föreslår utredningen att det, för den som bor i en nystartszon, inte ska krävas arbetslöshet eller risk för arbetslöshet för att han eller hon ska kunna ges stöd till start av näringsverksamhet. Detta undantag, som redan i dag gäller för boende i vissa stödområden, bedöms kunna bidra till att öka företagandet bland de boende i nystartszonerna. Stöd som kan komma att ges enligt detta förslag måste övervakas enligt bestämmelserna om statsstöd.

Utredningen bedömer det som angeläget att systemet med nystartszoner utvärderas och föreslår att denna utvärdering görs av Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, som också bör ansvara för den årliga rapporteringen av utvecklingen i nystartszonerna. En sådan rapportering kommer troligen att utgöra ett krav från kommissionen.

Konsekvenser

Det föreslagna avdraget för verksamhet i nystartszon ger de företag som uppfyller samtliga föreslagna kriterier och är belägna i en nystartszon sänkta arbetskraftskostnader. Företagen bedöms få en viss kostnadsökning som en följd av den ökade administrationen i samband med avdraget. Denna kostnadsökning bedöms dock vara störst i inledningskedet för att sedan avta.

Utredningen bedömer att de sänkta arbetskraftskostnaderna kommer att leda till en ökad efterfrågan på arbetskraft, vilket bedöms kunna öka sysselsättningen i nystartszonerna. Hur stor denna

ökning blir beror till viss del på hur stor del av kostnadssänkningen som går till löneökningar. Om en stor del av kostnadssänkningen omvandlas till löneökningar kommer efterfrågan på arbetskraft att öka i mindre omfattning, eftersom den faktiska kostnadssänkningen då blir mindre. Utredningen bedömer dock att effekten på lönenivåerna kommer att vara mycket begränsad.

Förslaget kan enligt utredningens bedömning också öka sannolikheten för att nya företag startas inom nystartszonerna samt för att företag flyttar in i nystartszonerna från kringliggande områden. Dessa konsekvenser bedöms också kunna bidra till en ökad sysselsättning i nystartszonerna, men med negativa effekter i kringliggande områden i de fall företag väljer att flytta sin befintliga verksamhet till en nystartszon.

Utredningen bedömer att det föreslagna systemet med nystartszoner leder till en viss snedvridning av konkurrensen. Detta då företagen som erhåller avdraget får kostnadsfördelar gentemot de konkurrenter som inte erhåller avdraget. Dessa effekter bedöms vara störst på lokal nivå, inom nystartszonerna eller i närliggande områden.

Utredningen bedömer att den statistiskt beräknade offentligfinansiella konsekvensen av att införa förslaget är ett skattebortfall på 112 miljoner kronor netto år 2014. Utredningen föreslår att detta finansieras genom en höjning av den allmänna löneavgiften med 0,01 procentenhet. Denna finansiering bedöms även täcka ökade kostnader till följd av förslaget om stöd till start av näringsverksamhet.

Det huvudsakliga syftet med förslaget om nystartszoner är som ovan framgått att öka sysselsättningen och nyföretagandet i de aktuella områdena. Minskat bidragsberoende och ökade skatteintäkter från de nystartade eller utökade verksamheterna samt från de anställda personerna förväntas på lite längre sikt ha positiva effekter på de offentliga finanserna.

Sammanfattning på lättläst svenska

Utredningens uppdrag

Regeringen tror att sänkta skatter för företag i så kallade nystartszoner kan skapa fler arbeten i områden där många människor saknar arbete. Sänkta skatter kanske också leder till att fler personer vågar starta företag i de så kallade nystartszonerna.

Utredningen ska undersöka vad som är bra och vad som är dåligt med nystartszoner. Utredningen ska också undersöka om företag i så kallade nystartszoner ska kunna få sänkt skatt.

Utredningen ska ge förslag på regler för var nystartszonerna ska ligga. Utredningen ska ge förslag på regler för vilka företag som ska få sänkt skatt. Utredningen ska också ge förslag på hur stor skattesänkningen ska vara.

Utredningen ska särskilt tänka på att ett system med nystartszoner måste följa EU:s regler.

Utredningen ska också tänka på att nystartszoner kan förändra hur andra företag kan arbeta i Sverige.

Utredningen ska visa
vad nystartszonerna kommer att kosta,
hur det ska betalas
och om svenska myndigheter
måste förändra sitt sätt att arbeta
om förslagen blir verklighet.

Bakgrund

Det går att beskriva utanförskap på olika sätt.
Ett sätt att beskriva utanförskap
handlar om att människor utan arbete
inte är med i samhället.
Hur vi än beskriver utanförskap
så finns utanförskap oftast
i vissa områden eller stadsdelar.
Utanförskap finns inte bara i stora städer,
utan också i medelstora städer
och i mindre städer.

Det finns många anledningar till
att vissa områden har mer utanförskap
än andra områden.
En anledning kan vara
att de personer som lyckas få ett arbete
väljer att flytta från området
när de har råd med det.
Kvar i området blir de personer
som ännu inte tagit sig ur utanförskapet,
samtidigt som andra personer
som också är i utanförskap
flyttar in i området.

När man talar om utanförskap
talar man inte samtidigt om
att människor kommer från andra länder.
Ändå tänker många människor
att utanförskap hör ihop med stadsdelar
där många människor från andra länder bor.
En anledning till detta

är att personer födda i andra länder har svårare att få arbete än personer födda i Sverige.

Det är ett stort problem för samhället när dessa personer inte har arbete. De lever inte lika bra som andra personer och de kan inte vara med i samhället som alla andra. Samhället förlorar också den arbetskraft som dessa personer skulle kunna ge. Detta är speciellt allvarligt eftersom Sverige kommer att behöva fler människor som arbetar.

Det är också mycket dyrt för samhället när många människor lever på bidrag och inte betalar skatt till samhället. Det är därför viktigt både för personer som är utan arbete och för samhället att de lättare får arbete.

Utredningens förslag

Utredningen tycker att Sverige ska ha ett system med nystartszoner. Utredningen tycker att företag i nystartszoner helt ska slippa betala sociala avgifter i fem år. Sedan ska företagen bara betala hälften av sociala avgifter i två år efter det.

Områden som kan vara nystartszoner

Utredningen föreslår att de så kallade SAMS-områdena används. SAMS-områden skapades för lite mer än 20 år sedan men är ofta för små för att bli nystartszoner.

Därför måste man lägga ihop flera SAMS-områden för att de ska kunna bli ett område som kan bli en nystartszon.

Utredningen föreslår att man lägger ihop SAMS-områden så att man får områden med minst 4 000 invånare. När man skapat dessa områden ska man sedan fundera på vilka av dessa områden som passar som nystartszoner.

Utredningen föreslår att man räknar ut hur stor del av befolkningen som inte har något jobb, hur stor del som fått långvarigt försörjningsstöd, och hur stor del som inte har gått ut gymnasiet. När det gäller den del av befolkningen som är mellan 20 och 64 år gamla ska mer än 44,5 procent vara arbetslösa, mer än 6,8 procent av dem som bor där ska ha långvarigt försörjningsstöd och mer än 31,3 procent ska inte ha gått ut gymnasiet.

För att få bli en nystartszon måste området klara dessa tre krav. Den exakta nivån för dessa procent-siffror måste man räkna ut igen, eftersom utredningens siffror bara är ett exempel och kommer från statistik från år 2009.

Utredningen föreslår att reglerna för vilka områden som ska få bli nystartszoner ska skrivas ned i en lag. Myndigheten Tillväxtverket ska besluta vart femte år vilka områden som ska få vara nystartszoner.

Företag som får vara med i systemet

Utredningen föreslår att företag som följer reglerna i förslaget ska få vara med i systemet med nystartszoner. Företag som redan finns i en nystartszon, nystartade företag, och företag som flyttar in i nystartszon ska följa samma regler och slippa samma skatt.

Men reglerna ska bara gälla för företag som EU säger är mikroföretag eller små företag. Större företag ska inte få vara med, inte heller företag som arbetar med jordbruk, fiskeri eller vattenbruk.

Krav på företag för att få sänkt skatt

För att ett företag ska slippa betala sociala avgifter ska företaget följa två krav: verksamhetskravet och boendekravet.

Verksamhetskravet:
Företaget ska finnas vid en adress i en nystartszon.

Boendekravet:
Minst en fjärdedel av företagets arbetstimmar ska utföras av personer som bor på en adress i en nystartszon.

Ålderspensionsavgiften måste vara kvar

Företagen i nystartszonerna ska fortsätta betala in ålderspensionsavgifter till staten. De ska helt slippa betala allmän löneavgift och helt slippa betala arbetsgivaravgifter och egenavgifter men de ska inte slippa betala ålderspensionsavgiften.

Stödet är begränsat i tid

Utredningen säger att företag ska få stödet en viss begränsad tid.
Men på samma gång måste system med nystartszoner vara så bra att företag vill starta och anställa fler personer i nystartszonerna. De företag som redan finns i nystartszonerna ska kunna växa.
Om tiden med stöd är för kort kanske det inte händer.
Utredningen tycker att staten ska ge hel sänkning av skatten under fem år, och sedan halv sänkning under två år efter det.

Stödet är begränsat i storlek

Staten kan inte ge sänkning av kostnaden för hur höga löner som helst.
Det blir mycket dyrt för staten.
Därför ska det finnas begränsningar i sänkningen av skatten.

Sänkningen för arbetsgivare ska bara gälla för en bruttolön på högst ett halvt inkomstbasbelopp varje månad för varje anställd.

För enskilda näringsidkare och för personer som är delägare i handelsbolag ska sänkningen av skatten bara gälla för inkomster på högst sex inkomstbasbelopp varje år.

Avdrag bästa metoden

Det finns flera sätt att sänka skatten på när det gäller socialavgifter.
Utredningen har undersökt tre olika metoder: kreditering, nedsättning och avdrag.

Utredningen kom fram till att avdrag från socialavgifterna är den metod som passar bäst för företag i nystartszoner.

Nystartszoner får införas

Förslaget med nystartszoner ska göra det billigare för företag i nystartszoner att ha anställda och att anställa nya personer. Det blir billigare för företag i nystartszoner jämfört med företag i andra områden. Orättvisa regler för företag skulle kunna vara ett brott mot svensk lag, men utredningen tycker inte att systemet med nystartszoner bryter mot grundlagen.

Det föreslagna systemet bryter inte heller mot likabehandling och likformighet i skatterätten eftersom det nya systemet gäller för alla företag som följer villkoren.

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt har regler om likabehandling och fri rörlighet för företag. Utredningen tycker inte att systemet med nystartszoner bryter mot de reglerna.

Det finns regler för hur företag inom Europeiska Unionen kan få stöd.

Utredningen säger att Sverige måste berätta om stödet för Europeiska kommissionen. Sverige får inte börja med systemet innan Europeiska kommissionen sagt vad de tycker.

För att Europeiska kommissionen ska säga ja till systemet med nystartszoner måste nog Sverige följa krav som liknar de som kommissionen gav i sitt beslut när det gällde system i Frankrike och Italien.

Skatteverket ska sköta skattesänkningen

Myndigheten Skatteverket ska sköta avdraget för skatterna för företagen i nystartszonerna.
Skatteverket ska också kontrollera att företagen följer villkoren.
När Skatteverket arbetar med detta ska de följa reglerna i skatteförfarandelagen.

Utredningen tycker det är viktigt att man fortsätter att ge stöd till personer som har det särskilt svårt att få arbete.
Det avdrag som utredningen föreslår får därför inte förändra arbetsmarknadsstöd enligt socialavgiftslagen.

Övrigt

Skattelättnader räcker inte mot utanförskap
Vill man lösa problemet med utanförskap i vissa områden räcker det inte med att bara ge skattelättnader för företag.
Man måste göra mer.

Om nystartskontor och jobbcoacher hjälper människor att få arbete ska man fundera på att ge mer pengar till det i nystartszonerna, tycker utredningen.

Utredningen vill komma med ett extra förslag:
En person som bor i en nystartszon, ska inte behöva vara arbetslös eller riskera att bli arbetslös för att han eller hon ska kunna få stöd till start av näringsverksamhet.
Fler personer som bor i nystartszoner kommer då att få hjälp med att starta företag i nystartszonerna.

Utredningen tycker att man måste se om systemet med nystartszoner verkligen fungerar som det är tänkt. Utredningen tycker att Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, ska undersöka det. Samma myndighet ska också ansvara för rapportering av utvecklingen i nystartszonerna varje år.

Vad kommer förslagen att kosta?

Utredningen föreslår att företag i nystartszoner ska slippa betala sociala avgifter. Företagen måste arbeta mer med att fylla i blanketter. Det kommer att ta tid och kosta pengar. Men det är en extra kostnad som är störst i början.

Utredningen tror att de sänkta kostnaderna för att ha anställda kommer att leda till att företagen vill anställa fler personer. Det kommer att skapa fler arbeten i nystartszonerna. Hur många fler personer som får arbete beror till viss del på hur stor del av de sänkta kostnaderna som går till löneökningar. Om en stor del går till löneökningar kommer företagen inte att vilja anställa fler personer. Utredningen tror inte att systemet kommer att ändra lönerna så mycket.

Utredningen tror att förslagen leder till att fler personer startar företag inom nystartszonerna och att företag flyttar in i nystartszonerna

från andra områden.

Det kommer också att skapa fler arbeten i nystartszonerna.

Utredningen kan se

att förslaget leder till att det blir orättvist för andra företag.

Utredningen kan också se

att färre människor kanske får jobb på andra platser

om företag flyttar till nystartszonerna.

Utredningen tror att systemet gör att staten kommer

att förlora 112 miljoner kronor i skatt år 2014.

Utredningen föreslår att detta ska betalas

genom en höjning av den allmänna löneavgiften

med 0,01 procentenhet.

De pengarna kommer också att betala för

ökade kostnader för förslaget

om stöd till start av näringsverksamhet.

Det viktigaste med förslaget om nystartszoner

är att ge fler människor arbete

och att få fler företag

i de områden som utredningen beskriver.

Det kommer att leda till

att färre människor lever på bidrag,

att staten får in mer skattepengar från de nystartade företagen

och från de små företag som kan bli större

och även från de personer som kommer att få arbete.

Summary

Remit of the Inquiry

An Inquiry Chair is to consider the possible introduction of a system of tax relief for companies in urban areas where exclusion is widespread; these areas are referred to as ‘new start zones’. Under the terms of reference, this measure is intended to create jobs and increase employment in areas where the employment rate is considerably below the national average. More start-up companies and better conditions for enterprises to grow are additional aims.

The Inquiry is also tasked with identifying and analysing the advantages and disadvantages of a new start zones scheme. The proposal is to include rules for delimitation of new start zones, rules about the criteria companies should be required to meet in these zones and about the forms and amount of tax relief to be provided.

The terms of reference also emphasise that the compatibility of the new start zones scheme and the rules of free movement and state aid in the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) is of special importance. In addition, the new start zone scheme should be sustainable and defensible from an EU perspective.

The socio-economic consequences, such as effects on employment and competition within and outside the new start zones, are to be analysed. The administrative impact on government agencies and companies are also to be reported, as is the impact on those affected by the proposal. Furthermore, any public finance implications are to be analysed and proposals for funding must be drawn up.

Background

There are various, but often similar, definitions of what constitutes exclusion. Whatever the definition, exclusion is often concentrated in certain areas or neighbourhoods. This does not mean that segregation and exclusion are only urban problems. Urban development efforts, which aim to “find forms of coordination and collaboration for the long-term reform work in neighbourhoods with widespread exclusion”, apply to areas in small, medium and large cities.

There are many reasons some areas are harder hit by exclusion than others. One reason could be that those who manage to enter the labour market choose to move away from these areas when they can afford to as a result of higher incomes. Thus those who remain in the area are those who have not yet overcome exclusion, while those moving into the area may primarily be people also suffering exclusion.

Although ethnicity or immigrant background are not part of the definition of exclusion, neighbourhoods with widespread exclusion are often associated with a high proportion of immigrants among the residents. One reason for this is the lack of integration in the labour market; foreign-born people have greater difficulty entering the labour market and also a weaker position in this market.

Labour market integration is one of the areas identified as particularly important to improve in order to achieve the objectives of the Swedish integration policy. To enable these objectives to be met, immigrants must be given the opportunity to establish themselves in the labour market. At present, there are clear signs that many foreign-born people have great difficulty doing so.

A low employment rate for foreign-born people is a major social problem for several reasons. Firstly, it represents a welfare loss for the individuals concerned, who are not given the opportunity to participate fully in society. Secondly, society misses out on the production that these people could contribute. This is especially serious given the challenges posed by an ageing population. Thirdly, high benefits dependency leads to substantial direct costs to society in the form of benefit payments and loss of tax revenues.

On the other hand, foreign-born people are one of the few groups where there is a potential for increased employment, which could meet the increasing dependency ratio predicted for the coming decades. Projections indicate that while the dependency ratio resulting from the part of the population that is too young to

work is shrinking, the elderly dependency ratio is rising to such an extent that the total dependency ratio will rise relatively sharply over the next few years.

It is therefore important, both for the individuals concerned and for society as a whole, that integration of foreign-born people is improved to enable those who want to work to do so.

The Inquiry's proposals

In the view of the Inquiry, a new start zones scheme should be introduced.

The Inquiry assesses that the objectives stated in its terms of reference can best be achieved by implementing the key measure involving relief on social insurance contributions for companies in new start zones. Full tax relief will apply for five years, after which time fifty per cent relief will be given.

Areas that may constitute new start zones

The Inquiry proposes that the areas that may be considered as possible new start zones should be based on the existing division into 'SAMS' areas. These areas were defined more than twenty years ago to identify homogeneous areas and are therefore appropriate as a basis for identifying areas with widespread exclusion. In many cases, however, SAMS areas are too small to constitute appropriate new start zones and therefore need to be grouped together to form larger areas. The Inquiry proposes that areas with few inhabitants be grouped together to create areas of at least 4 000 people.

When areas of an appropriate size have been created, it will be decided which of these qualify as new start zones. The criteria for selecting new start zones must be objective and identify exclusion. The Inquiry therefore proposes that, for the part of the population aged 20–64 years, limit values be set for the employment rate, the proportion of the population receiving long-term income support, and the proportion of the population without an upper secondary school certificate. These values should be set so that only three per cent of all the areas have values that are poorer than each limit value. However, to be defined as a new start zone, an area must meet the criteria for all three limit values. The exact level for each

limit value should be based on the latest available statistics. To illustrate the proposed system, the Inquiry has proposed levels of criteria using 2009 statistics.

Thus, under the Inquiry's proposals, a new start zone will consist of one or more SAMS areas that together have 4 000 or more inhabitants and where the following (when using 2009 statistics) applies to the part of the population aged 20–64 years:

- The employment rate is below 44.5 per cent.
- The proportion receiving long-term income support exceeds 6.8 per cent.
- The proportion without an upper secondary school certificate or equivalent exceeds 31.3 per cent.

It is important to note that the Inquiry does not propose which areas should be defined as new start zones; instead, it illustrates the application of the proposal by indicating which areas would have been relevant as new start zones if the criteria were set using 2009 statistics. The example illustration comprises areas with a total of almost 138 000 inhabitants, which corresponds to roughly 1.5 per cent of Sweden's population.

The Inquiry proposes that the criteria for selecting new start zones be defined by law and that decisions on the geographical limits of the new start zones, pursuant to law, be taken by the Swedish Agency for Economic and Regional Growth every five years.

Companies covered by the scheme

The Inquiry proposes that all employers meeting its proposed criteria be covered by the new start zones scheme, regardless of legal form. This includes self-employed people and natural persons who are part-owners of partnerships and who are required to pay individual contributions on income from business activities liable to charges. Existing companies, businesses that move into new start zones and start-ups should be covered on equal terms.

A certain restriction is proposed, as only companies defined under EU law as micro or small businesses should be covered. Large companies are excluded from the system, as are activities relating to agriculture, fisheries and aquaculture. Other activities

may need to be excluded after consultation with the European Commission (the Commission).

Conditions for companies to obtain relief

To obtain relief, a company must meet two conditions.

- Operations condition: A company must operate at a fixed establishment in a new start zone or at a location in a new start zone corresponding to a fixed establishment.
- Residence condition: At least a quarter of the time worked in the company must be by staff who are registered as residents at an address in a new start zone.

A company that does not meet the residence condition but did so less than six months earlier should be considered to meet the requirements. However, the right to relief when the residence condition is not met will apply at most for a period equal to the longest period during which the condition was fulfilled and which ended at most six months earlier.

Details of relief for social insurance contributions

Since the link between the old-age pension contribution and old-age pension benefits is to be preserved, companies must not be exempt from paying old-age pension contributions. The support provided by the new start zones scheme should therefore consist of full relief from general salary contributions and full relief from social insurance contributions except the old-age pension contribution.

Support that is intended to reduce the beneficiaries' normal running costs and that is provided for an unlimited period is considered by the Commission as operating aid and may only be granted as 'de minimis' aid. The relief provided by the new start zones scheme will be too large to qualify as such aid. The Inquiry's terms of reference also state that the purpose of the new start zones is to provide support that allows companies to establish themselves and grow. Whenever possible, the new start zones scheme should be prevented from directly subsidising unprofitable businesses and thereby obstructing necessary structural change.

In view of this, the Inquiry believes that support offered to the new start zones scheme must be clearly limited in time. At the same time, it is important that a new start zones scheme be sufficiently attractive to encourage businesses to establish themselves and hire new staff in new start zones and enable existing businesses to grow. An all-too-brief period of relief risks discouraging this. The inquiry assesses that full relief should be given for five years, after which time relief should be phased out over a two-year period at fifty per cent.

An unlimited exemption from social insurance contributions could amount to substantial sums and result in significant costs to the state. It may also be considered ineffective to give tax relief to companies paying high wages. Monthly relief should therefore be limited. For employers, the limitation refers to an amount that for each employee corresponds to no more than the employers' social insurance contributions and the general salary contribution payable on a gross salary of a half income base amount per month. For self-employed persons and physical persons who are part-owners of partnerships, it should be limited to an amount that corresponds to no more than self-employed social insurance contributions and the general salary contribution payable on a gross salary of six income base amounts per year.

Relief should be given to employers for employees who work at a fixed establishment in a new start zone and for self-employed persons and physical persons who are partners in partnerships for incomes that are attributable to a fixed establishment in a new start zone. The Inquiry assesses that of the alternatives it has considered, this one would have the greatest impact on employment in new start zones and at the same time keep costs at a reasonable level.

There are several ways to design entitlement to relief from social insurance contributions. The Inquiry has considered three methods: credits, reductions and deductions. Of these, a deduction on social insurance contributions for operations in new start zones is assessed as being the most appropriate.

Conditions for a new start zones scheme

Under the proposed scheme, companies in new start zones are granted tax advantages relative to companies in other areas. However, in the Inquiry's assessment, such a scheme nevertheless meets

the requirement that the Swedish Constitution sets out for generally applicable laws. Even if the regulation did not meet this requirement, it should be considered as covered by the exemption to the requirement of generality established in constitutional practice. Since the regulation is based on objective criteria and includes all the companies that meet these criteria, the proposed legislation is deemed not to violate the constitutional requirements of equal treatment and the principle of uniformity established in taxation law.

Provided that the right to relief under a new start zones scheme is not dependent on companies being domestic companies, the proposed scheme is not considered to be contrary to the rules on equal treatment and freedom of movement laid down in the TFEU.

As the proposed system means that some companies are given special exemption from the general tax treatment, this support is subject to the rules on state aid. Under these provisions, support of this kind, in principle, may not be considered compatible with the internal market. The Inquiry assesses that the support in question does not fall into any of the categories of aid that via Commission regulations have been considered possible to exempt from the state aid procedure. The Inquiry therefore considers that Sweden must notify the Commission regarding the support and may not implement the measure before the Commission has issued an opinion on the matter.

For the Commission to consider that the new start zones scheme can be exempted from state aid rules, the scheme would probably need to be developed on the basis of the requirements contained in the Commission's decision regarding the previously exempt systems in France and Italy.

Administration and coordination of the relief measure

The deduction for operations in new start zones should be administered by the Swedish Tax Agency. Responsibility for monitoring that companies meet the requirements should be part of the Swedish Tax Agency's regular auditing operations. The rules in the Tax Procedures Act (2011:1244) will apply to decisions regarding the proposed deduction.

Combined with existing forms of support, the deduction for operations in new start zones, in a few special cases, may lead to

negative wage costs at individual level. This would be the case when combined with special employment support and wage subsidies, i.e. individual support to individuals deemed to be in particularly great need of an employment opportunity. Avoiding incurring negative wage costs, as far as possible, must certainly be considered important. However, the Inquiry considers it even more important that the effects of support to individuals with particularly weak attachment to the labour market are not limited. Therefore, the deduction proposed by the Inquiry should not be allowed to affect labour market support that is based on contributions under the Social Insurance Contributions Act (2000:980).

Other aspects of the proposal

Tax relief for companies alone is not sufficient to overcome problems in areas where exclusion is widespread, and additional measures should therefore be considered. In the first instance, measures to improve labour market matching should be considered. The Inquiry believes that if evaluations show that the new start offices and job coach schemes are effective, intensifying these efforts in new start zones should be considered.

As a complementary measure, the Inquiry proposes that people living in a new start zone should not need to be unemployed or at risk of unemployment to be entitled to receive support for starting a business. This exemption, which already applies to residents in certain support areas, is expected to help increase entrepreneurship among residents of the new start zones. Support that may be given under this proposal must be monitored in accordance with the provisions on state aid.

The Inquiry considers it important that the new start zones scheme be evaluated and proposes that this evaluation be conducted by the Swedish Agency for Growth Policy Analysis, which should also be responsible for the annual progress reports on the new start zones. These reports will likely be a requirement imposed by the Commission.

Consequences

The proposed deduction for operations in new start zones gives companies meeting all the proposed criteria and located in a new start zone reduced labour costs. Companies are expected to face certain cost increases as a result of the increased administrative burden arising from the deduction. This increase is expected to be greatest in the initial stage and then decline.

The Inquiry considers that the reduction in labour costs will lead to an increased demand for labour, which in turn may lead to increased employment in new start zones. The size of this increase will depend in part on how much of the cost savings goes to wage increases. If a large portion of the cost savings goes to wage increases, the demand for labour will increase to a lesser extent, as the actual cost savings will be smaller. However, the Inquiry considers that the impact on wage levels will be very limited.

In addition, the Inquiry believes that the proposal may also increase the likelihood of new businesses starting up in the new start zones and of businesses moving into the new start zones from surrounding areas. These consequences are also expected to contribute to increased employment in new start zones, but with negative effects in the surrounding areas if businesses choose to relocate their existing operations to a new start zone.

In the Inquiry's assessment, the proposed new start zones scheme will lead to some distortion of competition. This is because the companies receiving the deduction will gain cost advantages over competitors who do not receive the deduction. These effects are expected to be greatest at local level, in the new start zones or in nearby areas.

The Inquiry estimates that the statically calculated public finance effect of the introduction of the proposal is a net tax loss of SEK 112 million in 2014. The Inquiry proposes that this be financed by raising the general salary contribution by 0.01 percentage point. This financing is also expected to cover increased costs as a result of the proposal on support for starting a business.

As stated above, the main purpose of the proposal on new start zones is to increase employment and business start-ups in the relevant areas. Reduced dependence on benefits and increased tax revenues from the new or expanded operations and their employees can be expected to have a positive impact on public finances in the longer term.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om nystartszoner

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde

1 § I denna lag finns bestämmelser om hur nystartszoner utses.

Bestämmelser om särskilda avdrag från den allmänna löneavgiften enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift och socialavgifterna enligt socialavgiftslagen (2000:980) vid verksamhet i nystartszon finns i lagen (2013:00) om särskilda avdrag vid verksamhet i nystartszon.

Definitioner

2 § I denna lag har nedan angivna termer och begrepp följande betydelse.

1. Gymnasieexamen: examen från svensk gymnasieskola eller motsvarande.

2. Långvarigt försörjningsstöd: försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453) erhållet under minst tio månader.

3. SAMS-områden (Small Area Market Statistics): områden bestämda genom den indelning av Sverige i homogena bostadsområden som gjorts av Statistiska centralbyrån i samarbete med respektive kommun.

4. Sysselsatta: förvärvsarbetande enligt den definition som används av Statistiska centralbyrån.

5. Sysselsättningsgrad: andelen sysselsatta av befolkningen i det aktuella området som är 20–64 år gamla.

Nystartszoner

3 § Med nystartszon avses ett sådant område som i 4 § benämns aggregerat område och där följande gäller befolkningen som är 20–64 år gamla enligt statistik avseende den senaste tidpunkt för vilken statistik finns tillgänglig avseende samtliga tre nedanstående kriterier.

- andelen sysselsatta understiger 44,5 procent,
- andelen som erhåller långvarigt försörjningsstöd överstiger 6,8 procent och
- andelen som saknar gymnasieexamen överstiger 31,3 procent.

Till en nystartszon hör även de SAMS-områden som uppfyller de kriterier som anges i första stycket och som gränsar till ett område enligt första stycket.

Ett SAMS-område ska inte tillhöra en nystartszon enligt första stycket om det

1. inte uppfyller kriterierna i första stycket och
2. inte ingår i en geografiskt sammanhängande grupp av SAMS-områden där minst ett SAMS-område är ett kärnområde enligt 5 §.

Sammanläggning av SAMS-områden

4 § Sammanläggning av SAMS-områden till aggregerade områden ska ske enligt vad som anges i 5–11 §§.

5 § Varje SAMS-område som har 500 invånare eller fler tilldelas ett identifikationsnummer som motsvarar SAMS-områdets nummer i Statistiska centralbyråns förteckning över SAMS-områden. Dessa områden benämns kärnområden.

6 § SAMS-områden som inte tilldelats identifikationsnummer enligt 5 § läggs till det kärnområde som de ligger närmast före eller efter i Statistiska centralbyråns (SCB) förteckning över SAMS-områden, om de är belägna i samma kommun som kärnområdet.

Ett SAMS-område som i SCB:s förteckning över SAMS-områden ligger mellan två kärnområden i samma kommun läggs till det kärnområde vars sysselsättningsgrad närmast motsvarar SAMS-områdets. I de fall sysselsättningsgraden i kärnområdena före och efter det aktuella SAMS-området är lika läggs SAMS-området till kärnområdet med flest invånare. SAMS-områden för vilka uppgift om sysselsätt-

ningsgrad saknas läggs till det SAMS-område med flest invånare som ligger direkt före eller efter i SCB:s förteckning över SAMS-områden.

SAMS-områden får inte läggas till kärnområden med 16 000 invånare eller fler. SAMS-områden som i SCB:s förteckning har första respektive sista nummer inom kommunen får dock läggas till sådana områden.

7 § Sammanläggningen i 6 § upprepas till dess att alla SAMS-områden lagts till ett kärnområde.

8 § Områden som definierats enligt 5–7 §§ benämns steg 1-områden och tilldelas samma identifikationsnummer som kärnområdet.

9 § Steg 1-områden med färre än 1 000 invånare läggs samman med det steg 1-område i samma kommun som har identifikationsnummer närmast före eller efter och som har närmast motsvarande sysselsättningsgrad. I de fall sysselsättningsgraden är lika i steg 1-områdena närmast före och efter läggs steg 1-området till området med flest invånare.

Steg 1-områden med fler än 1 000 invånare och områden som definierats enligt första stycket benämns steg 2-områden.

10 § Steg 2-områden med färre än 2 000 invånare läggs samman med det steg 2-område i samma kommun som har identifikationsnummer närmast före eller efter och som har närmast motsvarande sysselsättningsgrad. I de fall sysselsättningsgraden är lika i steg 2-områdena närmast före och efter läggs steg 2-området till området med flest invånare.

Steg 2-områden med fler än 2 000 invånare och områden som definierats enligt första stycket benämns steg 3-områden.

11 § Steg 3-områden med färre än 4 000 invånare läggs samman med det steg 3-område i samma kommun som har identifikationsnummer närmast före eller efter och som har närmast motsvarande sysselsättningsgrad. I de fall sysselsättningsgraden är lika i steg 3-områdena närmast före och efter läggs steg 3-området till området med flest invånare.

Steg 3-områden med fler än 4 000 invånare och områden som definierats enligt första stycket benämns aggregerade områden.

Bemyndigande

12 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska vart femte år besluta vilka områden som enligt denna lag utgör nystartszoner. Sådana beslut får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

2 Förslag till lag om särskilda avdrag vid verksamhet i nystartszon

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde

1 § I denna lag finns bestämmelser om särskilda avdrag från den allmänna löneavgiften enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift och socialavgifterna enligt socialavgiftslagen (2000:980) vid verksamhet i nystartszon. Lagen innehåller också bestämmelser om villkor för att sådant avdrag ska göras och hur avdraget ska beräknas.

Vad som avses med nystartszoner framgår av lagen (2013:00) om nystartszoner.

Definitioner

2 § I denna lag har nedan angivna termer och begrepp följande betydelse.

1. Arbetsgivaravgifter: arbetsgivaravgifter enligt 2 kap. 26 § socialavgiftslagen (2000:980).

2. Bosatt: folkbokförd enligt folkbokföringslagen (1991:481).

3. Egenavgifter: egenavgifter enligt 3 kap. 13 § socialavgiftslagen.

4. Gymnasieexamen: examen från svensk gymnasieskola eller motsvarande.

5. Verksamhetsöverlåtelse: en ombildning som innebär att de huvudsakliga reelltillgångarna i en verksamhet eller i en verksamhetsgren överläts till annan.

I övrigt har begrepp som används i denna lag samma betydelse som i inkomstskattelagen (1999:1229).

Avdrag för verksamhet i nystartszon

3 § Vid beräkning av den allmänna löneavgiften och arbetsgivaravgifterna ska avdrag göras enligt 10 § om en arbetsgivare, som enligt 4 § har rätt till avdrag, har utgett avgiftspliktig ersättning för arbete utfört vid ett fast driftställe i en nystartszon eller för arbete i

annan verksamhet vid en sådan plats i en nystartszon som motsvarar ett fast driftställe. Med avgiftspliktig ersättning ska vid tillämpning av denna lag inte avses sådan ersättning på vilken endast ålderspensionsavgift ska betalas enligt 2 kap. 27 § socialavgiftslagen (2000:980).

För den som enligt 4 § har rätt till avdrag ska, vid beräkning av den allmänna löneavgiften och egenavgifterna, avdrag göras enligt 11 §, om avgiftspliktig inkomst av näringsverksamhet från ett fast driftställe i en nystartszon ingår i avgiftsunderlaget. Detta gäller dock inte den som enligt 3 kap. 15 eller 16 § socialavgiftslagen endast ska betala ålderspensionsavgift.

Vid tillämpning av denna bestämmelse avseende den som för en tidigare period gjort avdrag enligt första eller andra stycket anses som nystartszon även ett område som för mindre än sju år sedan utgjort nystartszon.

Vem som har rätt till avdrag

4 § Rätt till avdrag enligt denna lag har den som ska betala arbetsgivaravgifter eller egenavgifter på avgiftspliktig inkomst av näringsverksamhet enligt socialavgiftslagen (2000:980) och som uppfyller villkoren i 5 och 6 §§ denna lag och inte utesluts från avdragsrätt enligt 7 eller 8 §.

Även den som inte uppfyller villkoret i 6 § men som för mindre än sex månader sedan uppfyllt detta villkor och inte utesluts från avdragsrätt enligt 7 eller 8 § är avdragsberättigad. Rätt till avdrag enligt detta stycke gäller dock längst under en period som motsvarar den längsta period under vilken rätt till avdrag enligt första stycket förelegat och som avslutats högst sex månader tidigare.

5 § Rätt till avdrag enligt denna lag har endast den som omfattas av definitionen av små företag som den anges i bilaga 1 till kommissionens förordning (EG) nr 800/2008 av den 6 augusti 2008 genom vilka vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den gemensamma marknaden enligt artiklarna 87 och 88 i fördraget.

6 § För rätt till avdrag enligt denna lag krävs att minst en fjärdedel av arbetad tid ska ha utförts av personal som är bosatt på en adress i en nystartszon. Som arbetad tid får räknas högst 200 timmar per månad för var och en av personalen. Vid tillämpning av denna

bestämmelse ska eventuell uttagen semester med semesterlön anses utgöra arbetad tid.

7 § Rätt till avdrag gäller inte avseende avgifter hänförliga till fiskeri- verksamhet, vattenbruksverksamhet eller sådan jordbruksverksamhet som avser produkter som anges i bilaga 1 till Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

8 § Den som gjort avdrag under den längsta period som anges i 10 § andra stycket respektive 11 § andra stycket har inte rätt till avdrag.

9 § Vid verksamhetsöverlåtelse inträder förvärvaren, i fråga om rätten till avdrag enligt denna lag, i den överlåtandes situation vid tidpunkten för verksamhetsöverlåtelsen, förutsatt att förvärvaren efter överlåtelsen har rätt till avdrag enligt 4 §.

Om förvärvaren sedan tidigare har rätt till avdrag enligt denna lag ska rätten till avdrag för hela den avdragsberättigade verksamheten gälla under den tid som rätt till avdrag föreligger avseende den övervägande delen av denna verksamhet.

Hur avdraget beräknas

10 § Vid beräkning av den allmänna löneavgiften och arbetsgivaravgifterna enligt 3 § första stycket ska från summan av dessa avgifter avdrag göras med ett belopp som för varje anställd högst motsvarar avgifterna, exklusive ålderspensionsavgiften enligt 2 kap. 26 § socialavgiftslagen (2000:980), som belöper på en bruttolön om ett halvt inkomstbasbelopp per månad. Avdraget får inte, ensamt eller i kombination med andra stöd, medföra att dessa avgifter understiger ålderspensionsavgiften enligt 2 kap. 26 § socialavgiftslagen.

Avdrag enligt första stycket får som längst göras under fem år. Därefter får avdrag under två år göras med ett belopp som motsvarar hälften av avdraget beräknat enligt första stycket. Avdraget ska då i första hand göras från den allmänna löneavgiften.

I avgiftsunderlaget för beräkning av avdraget enligt första och andra stycket ska endast ingå sådan avgiftspliktig ersättning som avses i 3 § första stycket.

11 § Vid beräkning av den allmänna löneavgiften och egenavgifterna enligt 3 § andra stycket ska från summan av dessa avgifter avdrag göras med ett belopp som högst motsvarar avgifterna, exklusive ålderspensionsavgiften enligt 3 kap. 13 § socialavgiftslagen (2000:980), som belöper på en avgiftspliktig inkomst om sex inkomstbasbelopp per år. Om beskattningsåret omfattar längre eller kortare tid än tolv månader ska avdraget justeras i motsvarande mån. Avdraget får inte, ensamt eller i kombination med andra stöd, medföra att dessa avgifter understiger ålderspensionsavgiften enligt 3 kap. 13 § socialavgiftslagen.

Avdrag enligt första stycket får som längst göras under fem år. Därefter får avdrag under två år göras med ett belopp som motsvarar hälften av avdraget beräknat enligt första stycket. Avdraget ska då i första hand göras från den allmänna löneavgiften.

I avgiftsunderlaget för beräkning av avdraget enligt första och andra stycket ska endast ingå sådan avgiftspliktig inkomst som avses i 3 § andra stycket.

Kombination av avdrag

12 § I de fall avdrag ska göras både enligt lagen (2001:1170) om särskilda avdrag i vissa fall vid avgiftsberäkningen enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift och socialavgiftslagen (2000:980) och enligt denna lag ska avdrag i första hand göras enligt denna lag.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.
 2. Bestämmelserna tillämpas i fråga om arbetsgivaravgifter på lön eller annan ersättning som betalas ut efter den 31 december 2013.
 3. Bestämmelserna tillämpas också i fråga om egenavgifter på inkomst som uppbärs efter den 31 december 2013. Omfattar beskattningsåret tid såväl före som efter ikraftträdandet ska, om den avgiftsskyldige inte visar annat, så stor del av beskattningsårets inkomst anses hänförlig till tiden efter den 31 december 2013 som svarar mot förhållandet mellan den del av beskattningsåret som infaller under denna tid och hela beskattningsåret.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1920) om allmän löneavgift

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1920) om allmän löneavgift att 6 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §¹

Bestämmelser om särskilda avdrag från den allmänna löneavgiften finns i lagen (2001:1170) om särskilda avdrag i vissa fall vid avgiftsberäkningen enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift och socialavgiftslagen (2000:980).

Bestämmelser om avdrag från den allmänna löneavgiften vid verksamhet i nystartszon finns i lagen (2013:00) om särskilda avdrag vid verksamhet i nystartszon.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

¹ Senaste lydelse 2007:285.

4 Förslag till lag om ändring i socialavgiftslagen (2000:980)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialavgiftslagen (2000:980) att 1 kap. 1 § ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §²

I denna lag finns bestämmelser om avgifter för finansiering av systemen för social trygghet (socialavgifter).

Bestämmelser om avgifter för finansiering av ålderspensioneringen finns även i lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift och lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift.

Bestämmelser om fördelning av socialavgifter finns i lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter. Bestämmelser om särskilda avdrag från socialavgifterna finns i lagen (2001:1170) om särskilda avdrag i vissa fall vid avgiftsberäkningen enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift och socialavgiftslagen (2000:980).

Bestämmelser om fördelning av socialavgifter finns i lagen (2000:981) om fördelning av socialavgifter. Bestämmelser om särskilda avdrag från socialavgifterna finns i lagen (2001:1170) om särskilda avdrag i vissa fall vid avgiftsberäkningen enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift och socialavgiftslagen (2000:980).

Bestämmelser om avdrag från socialavgifterna vid verksamhet i nystartszon finns i lagen (2013:00) om särskilda avdrag vid verksamhet i nystartszon.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

² Senaste lydelse 2007:284.

5 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:1170) om särskilda avdrag i vissa fall vid avgiftsberäkningen enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift och socialavgiftslagen (2000:980)

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2001:1170) om särskilda avdrag i vissa fall vid avgiftsberäkningen enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift och socialavgiftslagen (2000:980) ska införas en ny paragraf, 7 §, samt närmast före 7 § en ny rubrik av följande lydelse.

Kombination av avdrag

7 §

I de fall rätt till avdrag föreligger både enligt denna lag och enligt lagen (2013:00) om särskilda avdrag vid verksamhet i nystartszon ska avdrag i första hand göras enligt lagen om särskilda avdrag vid verksamhet i nystartszon.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

6 Förslag till förordning om nystartszoner

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Tillväxtverket beslutar vilka områden som enligt lagen (2013:00) om nystartszoner utgör nystartszoner. Sådana beslut ska gälla för en period om fem år.

Beslut enligt första stycket får enligt 12 § lagen (2013:00) om nystartszoner inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program att 18 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §³

Med stöd till start av näringsverksamhet avses stöd till en näringsidkares försörjning under inledningsskedet av näringsverksamheten.

En anvisning till programmet får göras för den som bedöms ha goda förutsättningar att driva näringsverksamheten med tillfredsställande lönsamhet och som genom verksamheten kan få varaktig sysselsättning.

För den som är bosatt inom ett sådant stödområde A eller B, som avses i 2 § förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd, gäller inte kravet i 8 § första stycket att han eller hon ska vara eller riskera att bli arbetslös för att kunna få stöd.

För den som är bosatt inom ett sådant stödområde A eller B, som avses i 2 § förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd eller inom en nystartszon enligt lagen (2013:00) om nystartszoner gäller inte kravet i 8 § första stycket att han eller hon ska vara eller riskera att bli arbetslös för att kunna få stöd.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

³ Senaste lydelse 2009:1601.

8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket

Härmed föreskrivs i fråga om förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket att det i förordningen ska införas en ny paragraf, 4 a §, med följande lydelse.

4 a §

Tillväxtverket ska med stöd av förordningen (2013:00) om nystartszoner vart femte år besluta vilka områden som enligt lagen (2013:00) om nystartszoner utgör nystartszoner.

Beslut enligt första stycket ska gälla från den 1 januari det första år som beslutet avser. De ska gälla en period om fem år.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

I INLEDNING

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningens uppdrag och arbete

Den 10 mars 2011 beslutade regeringen om direktiv för utredningen (Dir 2011:18). Direktiven finns återgivna som bilaga 1 till detta betänkande. Utredningen ska enligt direktiven se över möjligheten att införa ett system med skattelättnader för företag i stadsdelar med utbrett utanförskap, s.k. nystartszoner.

Utredningen, som antagit namnet Utredningen om nystartszoner, inledde sitt arbete den 1 juni 2011. Utredningen har haft regelbundna sammanträden med de i utredningen förordnade experterna. Totalt har nio sammanträden hållits, varav ett mer omfattande internatsammanträde. Experterna har också bidragit med underlag för utredningens arbete inom respektive kompetensområde.

Vid utredningens andra sammanträde höll kammarrättsrådet, docenten Mona Aldestam en föreläsning om EU:s statsstödsregler. Sekretariatet har hållit ett särskilt möte med utredningens expert från Skatteverket och två andra representanter från Skatteverket angående Skatteverkets administration av ett eventuellt system med nystartszoner. Vidare har sekretariatet haft ett särskilt möte med Tillväxtverket angående metoden för att utse nystartszoner. Sekretariatet har också varit i kontakt med Brottsförebyggande rådet för att få information till avsnittet om konsekvenser för brottslighet.

Den särskilda utredaren och sekretariatet har genomfört ett studiebesök i Paris med huvudsakligt syfte att träffa företrädare för den franska myndighet som ansvarar för det franska systemet med skattefria zoner, Zones Franches Urbaines (ZFU). Utredningen fick då också möjlighet att träffa företrädare för handelskammaren i Paris Seine-Saint-Denis, som bedriver företagsstödande verksam-

het i flera ZFU. Utredningen har även låtit organisationen Företagarna genomföra en enkät bland sina medlemmar. Resultatet av denna enkät redovisas i avsnitt 9.7.

För att kunna utforma förslaget i fråga om vilka områden som ska utgöra nystartszoner (se avsnitt 11.2), bedöma de offentlig-finansiella konsekvenserna av förslaget (se kapitel 19) och konsekvenser för myndigheter och domstolar (se kapitel 20) samt föreslå lämplig finansiering (se kapitel 22) har utredningen köpt in statistiskt material från Statistiska centralbyrån.

1.2 Betänkandets innehåll

Betänkandet innehåller fem huvudsakliga delar. Den första delen, (kapitel 1 och 2) utgör betänkandets inledning med redogörelse för utredningens uppdrag och arbete samt en redogörelse för utredningens problembild. Den andra delen (kapitel 3–8), innehåller deskriptiva redogörelser för utgångspunkterna för ett system med nystartszoner och för rättsliga aspekter. Den innehåller också redovisningar av de utländska system som utredningen funnit relevanta och av befintliga svenska åtgärder som enligt utredningen bör beaktas.

I den tredje delen av betänkandet (kapitel 9–15) gör utredningen övervägandet huruvida ett system med nystartszoner bör införas och övergår därefter till bedömningar i fråga om möjligheten att införa ett system med nystartszoner och hur ett system med nystartszoner bör utformas. Den tredje delen avslutas med överväganden i fråga om ytterligare åtgärder, kringgående och icke avsett utnyttjande, utvärdering och rapportering samt ikraftträdande.

Den fjärde delen av betänkandet (kapitel 16–22) innehåller konsekvensanalyser, varav konsekvenserna för företagen och de samhällsekonomiska konsekvenserna ägnas särskild uppmärksamhet. Denna del innehåller också utredningens överväganden i fråga om finansiering. Betänkandets huvudsakliga del avslutas med författningskommentarer (kapitel 23).

2 Stadsdelar med utbrett utanförskap

2.1 Inledning

Av utredningens direktiv framgår att införandet av ett system med nystartszoner ska bidra till att skapa nya jobb och öka sysselsättningen i stadsdelar med utbrett utanförskap. Ett annat mål är enligt direktiven att fler företag startas inom zonerna och att företag inom zonerna ges bättre förutsättningar att växa.

För att kunna svara på frågan hur detta bäst kan åstadkommas måste man känna till de problem som systemet med nystartszoner är tänkt att bidra till att lösa, dvs. en problembild måste tecknas. I detta kapitel kommer utredningen därför att diskutera vad utanförskap är samt vad som kan utgöra utanförskapets bakgrund. Utifrån diskussionen i detta kapitel kommer utredningen i avsnitt 9.3 att vidareutveckla vilka av utanförskapets problem som ett system med nystartszoner kan tänkas avhjälpa. Där kommer utredningen också att belysa de behov som finns för att komma till rätta med problemen samt de eventuella svårigheter som kan vara förknippade med detta.

2.2 Utanförskap

Begreppet utanförskap kan ha många olika innebörder och kan därför mätas och definieras på många olika sätt, i den mån utanförskapet över huvud taget kan kvantifieras. Exempelvis kan nämnas att Riksdagens utredningstjänst i en rapport¹ beräknat utanförskapet på två olika sätt baserat på två olika modeller. Enligt definitionen i den ena modellen, från 2006, beräknas utanförskapet genom att arbetskraften i åldrarna 20–64 år minskas med antalet

¹ Riksdagens utredningstjänst (2010).

sysselsatta och heltidsstuderande. Enligt denna definition var drygt en miljon invånare i utanförskap år 2009. Enligt en alternativ modell, där man istället summerade antalet öppet arbetslösa i SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU), antalet i arbetsmarknadspolitiska program, antalet latent arbetssökande, antalet undersysselsatta, antalet med sjukpenning och antalet med sjuk- eller aktivitetsersättning, var drygt 1,6 miljoner invånare i utanförskap samma år. Rapporten visar således att det beräknade antalet individer i utanförskap kan variera kraftigt beroende på vilken definition man använder.

Arbetsmarknadsminister Hillevi Engström redovisade ytterligare en definition i en interpellationsdebatt hösten 2011. Enligt denna ska utanförskapet mätas i helårsekvivalenter, där en helårsekvivalent motsvarar ett helt års försörjning genom sociala ersättningar och bidrag för en person.

Det finns argument för att beakta även andra faktorer än de rent ekonomiska. Ungdomsstyrelsen nämner exempelvis socialt, kulturellt, etniskt och politiskt utanförskap, där det sociala utanförskapet definieras som ”en kombination av fattigdom och att inte delta i t.ex. utbildning, arbete eller samhällsdebatt”². Som också diskuteras av Ungdomsstyrelsen förutsätter uttrycket utanförskap att det finns någon form av innanförskap och att det finns hinder för att övergå från utanförskap till innanförskap. Dessa hinder kan vara av vitt skilda slag och kan därför kräva en rad olika åtgärder för att bryta ner.

Det finns också personer som kan sägas befinna sig ”utanför utanförskapet”, som inte omfattas av någon av de ovan nämnda definitionerna av utanförskap. Det rör sig om personer som inte har någon registrerad inkomst vare sig från bidrag eller från arbete, inte deltar i någon utbildning och inte heller söker arbete genom arbetsförmedlingen.³

Det finns många anledningar till att vissa områden drabbas av en högre grad av utanförskap än andra. Det kan bl.a. bero på att de som lyckas ta sig in på arbetsmarknaden väljer att flytta därifrån när de genom sina ökade inkomster har råd med detta. Kvar i området blir då de som ännu inte tagit sig ur utanförskapet, samtidigt som inflyttningen till området kanske i första hand sker av andra personer som befinner sig i utanförskap. Dessa områden är ofta invandrartäta och anses segregerade, vilket kan bero på att utrikes födda har

² Ungdomsstyrelsen (2008), s. 25.

³ Svenskt Näringsliv (2012).

en svagare position på arbetsmarknaden och har svårare att ta sig in på arbetsmarknaden. Ytterligare en anledning kan vara att utrikes födda som bor i områden med hög andel boende med samma geografiska ursprung i högre grad än andra väljer att stanna kvar i samma område även om de förlorar jobbet.⁴ Denna typ av inlåsnings effekter leder till att arbetslösa, som kanske hade haft större möjligheter att hitta ett jobb ifall de flyttat, stannar kvar i samma område, vilket i sin tur leder till en högre andel arbetslösa i området. Andra förklaringar kan vara bostadsbrist och diskriminering på bostadsmarknaden.

Det bör understrykas att ingen av ovanstående definitioner av utanförskap innehåller något kriterie avseende invandrarbakgrund eller etnisk tillhörighet. Däremot är det ofta så att områden med utbrett utanförskap också är områden med en hög andel invandrare. I de följande avsnitten vill utredningen av den anledningen ge en beskrivning av invandringens förändrade sammansättning och den ökade urbanisering och segregation som ligger till grund för dagens storstadspolitik.

2.3 Invandringens förändrade sammansättning

Efter att under 1940-, 1950- och 1960-talen främst ha bestått av arbetskraftsinvandring kom invandringen till Sverige att gradvis förändras under 1970-talet. Under de följande decennierna kom en allt större del av invandringen att motiveras av humanitära, snarare än ekonomiska, skäl. Invandringen till Sverige har under 2000-talet varit av ungefär samma omfattning och utvecklats på samma sätt som den till andra jämförbara länder, men utmärkande för Sverige är en förhållandevis hög andel skyddsbehövande och deras anhöriga bland invandrarna. Denna invandring beror alltså inte på en förändring i efterfrågan på arbetsmarknaden, utan på människors behov av skydd i Sverige. Av beviljade uppehållstillstånd och uppehållsrätter i Sverige under perioden 1980–2009 utgjorde arbete skälet för uppehållstillstånd i mindre än en procent av fallen.⁵

Förutsättningarna på arbetsmarknaden skiljer sig kraftigt åt beroende på tidpunkt och skäl för invandringen, vistelsetid och födelseland. Generellt gäller att de som invandrade till Sverige under perioden av arbetskraftsinvandring snabbt etablerade sig på

⁴ Boman (2011).

⁵ Olli Segendorf och Teljsou (2011).

arbetsmarknaden medan de som kommit under den senare perioden haft det svårare. Ställningen på arbetsmarknaden förbättras ju längre en person varit i Sverige, men 25 år efter invandringstillfället kvarstår fortfarande sysselsättningsskillnader mellan utrikes och inrikes födda.⁶ Även för invandrare med lång vistelsetid är alltså sysselsättningsgraden låg jämfört med den för infödda svenskar.⁷

Målet för svensk integrationspolitik är ”lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund”.⁸ Ett av de områden som identifierats som särskilt viktiga att arbeta med för att uppnå detta mål är ”fler i arbete, fler företagare”.⁹ För att det ska kunna uppnås krävs att de som invandrar ges möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden. I dagsläget finns dock tydliga tecken på att många utrikes födda har stora svårigheter med detta. År 2009 var andelen sysselsatta i åldersgruppen 16–64 år av utrikes födda 62,5 procent, att jämföra med 75,7 procent för inrikes födda.¹⁰ Sysselsättningen är speciellt låg bland nyanlända invandrare som kommit till Sverige från utomeuropeiska länder som flyktingar eller anhöriga till flyktingar.

Samtidigt som den ekonomiska segregationen har ökat har även den etniska segregationen tilltagit. Detta innebär att personer med utländsk bakgrund ofta befinner sig i miljöer där många andra också har utländsk bakgrund, samtidigt som personer med svensk bakgrund återfinns på annat håll, vilket inte bara gäller bostadsmarknaden, utan även arbetsmarknaden. Den etniska segregationen beror delvis, men inte enbart, på socioekonomiska skillnader men även om man kontrollerar för inkomster och andra socioekonomiska och demografiska faktorer återstår en betydande del av boendesegregationen.¹¹

En låg sysselsättning för utrikes födda är ett stort samhällsproblem av flera skäl. För det första medför det en välfärdsförlust för de berörda personerna då de inte ges möjlighet att fullt ut bli delaktiga i samhället. För det andra går samhället miste om den produktion som dessa personer skulle kunna bidra med. Detta är speciellt allvarligt med tanke på de utmaningar som en åldrande befolk-

⁶ Nekby (2003).

⁷ SOU 2011:11.

⁸ Prop. 2008/09:1.

⁹ A prop.

¹⁰ SOU 2011:11, Bilaga 4.

¹¹ Nordström Skans och Åslund (2010).

ning medför.¹² För det tredje leder ett högt bidragsberoende till stora direkta kostnader för samhället.

Å andra sidan utgör utrikes födda en av de grupper där det finns en potential för ökad sysselsättning, vilket skulle kunna avhjälpa den ökade försörjningsbörda som förutspås under de kommande decennierna. Prognoser visar att samtidigt som försörjningsbördan från den del av befolkningen som är för ung för att vara arbetsför krymper så stiger försörjningsbördan från den äldre delen av befolkningen i en sådan omfattning att den totala försörjningsbördan förväntas stiga relativt kraftigt de närmaste åren.¹³

Årsskiftet 2010/2011 uppgick antalet utrikes födda i Sverige till knappt 1,4 miljoner, vilket utgjorde 14,7 procent av Sveriges samlade befolkning. SCB:s befolkningsprognoser tyder på att utrikes födda kommer att öka sakta och uppgå till runt 18 procent efter år 2060.¹⁴ Om förvärvsfrekvensen bland de utrikes födda kan ökas kan detta alltså utgöra en värdefull potential. Det är således viktigt, både för de berörda individerna och för samhället, att utrikes föddas möjligheter till inträde på arbetsmarknaden förbättras.

2.4 Ökad urbanisering och segregation

Urbaniseringen förknippas oftast med en omfördelning av befolkningen från landsbygd och småorter till större städer, men måste inte nödvändigtvis bero på flyttningsströmmar inom landet. Det kan också vara så att inflyttningen från utlandet till stor del sker till storstadsområdena. Att invandrare väljer att bosätta sig i storstäderna kan ha många anledningar, allt ifrån större möjligheter att besöka hemlandet till goda utbildningsmöjligheter och ett mer differentierat näringsliv.¹⁵

Sverige har under lång tid urbaniserats i allt högre utsträckning. Under 1800-talets andra hälft ökade andelen bosatta i städer från tio till tjugo procent, men det är främst sedan 1910 som urbaniseringen antagit den form man oftast tänker på, med betydande omfördelning av befolkningen.¹⁶

¹² SOU 2011:11, Bilaga 4.

¹³ SCB (2010b).

¹⁴ SCB (2010b).

¹⁵ Andersson (2000) ställer upp åtta olika möjliga orsaker till denna koncentration av nyanlända invandrare.

¹⁶ SCB (1999).

Under 1990-talet tilltog urbaniseringen i Sverige och utlandsfödda har utgjort en stor del i detta. Inflyttningen till städerna anses i sin tur ha bidragit till den ökade segregationen inom städerna. I samband med inflyttning till städerna och geografisk rörlighet inom städerna sker en s.k. selektion, ett urval, där de som flyttar till städerna har svårare att hitta boende i attraktiva lägen än de som sedan tidigare är bosatta i staden. Detta kan ha flera orsaker, såsom sämre kännedom om förhållandena i staden eller att man hamnar längre ned i eventuella bostadsköer.¹⁷ Samtidigt som urbaniseringen ökade drabbades Sverige av en ekonomisk kris vilket ledde till ökade klyftor mellan olika stadsdelar, eftersom det i hög grad var storstädernas redan utsatta områden som drabbades av krisen.¹⁸

I många städer är utanförskapet koncentrerat till vissa områden eller stadsdelar men det är värt att påpeka att segregation och utanförskap i dag inte enbart är ett storstadsproblem. Regeringens urbana utvecklingsarbete är från 2012 inriktat på utvärdering, kunskapsinhämtning, kunskapsutbyte och kunskapsspridning. För att komma ifråga för detta stöd ska kommunerna ha stadsdelar som präglas av ”låg förvärvsfrekvens, högt uttag av försörjningsstöd och låg behörighet till gymnasieskolan”¹⁹. Detta arbete har omfattat områden i såväl stora som medelstora och mindre städer (se kapitel 8).

En viktig fråga i sammanhanget är dock frågan om segregationen leder till att en enskild individ får ett sämre utfall än om individen hade levt i en annan miljö. Det stora problemet i denna typ av forskning är att visa vad som är orsak och vad som är verkan, de s.k. kausala sambanden. Å ena sidan kan det vara så att boende i ett segregerat område drabbas genom att de får svårare att hitta jobb eller liknande, delvis beroende just på att de bor i ett visst område. Å andra sidan kan det vara så att individer med låga inkomster just på grund av sin låga inkomst hamnar i vissa miljöer. Hur det förhåller sig i detta avseende är mycket svårt att få klarhet i. Empirisk forskning har bland annat bedrivits i USA där ett antal slumpmässigt utvalda barnfamiljer i fattiga områden gavs möjlighet att flytta till rikare områden. Dessa flyttande familjer kunde sedan jämföras med familjer som inte fick samma möjlighet. Resultatet av jämförelsen var att effekterna var mycket små.²⁰ Detta tyder på att

¹⁷ Andersson (2000).

¹⁸ Proposition 1997/98:165.

¹⁹ Regeringsbeslut A2012/174/IU.

²⁰ Ludwig m.fl. (2008).

den omständigheten att man är bosatt i ett område med utbrett utanförskap inte nödvändigtvis har någon stor negativ effekt i sig.

Effekterna av etnisk segregation är också svåra att utreda, men forskningen visar att det inte nödvändigtvis är negativt att hamna i en miljö med många personer av samma bakgrund. Det är snarare så att det är de socioekonomiska omständigheterna, såsom utbildning och arbetslöshet/sysselsättning som är viktiga. Eller annorlunda uttryckt ”en resurssvag omgivning kan skapa problem, landsmän i sig gör det inte”²¹.

2.5 Framväxten av en storstadspolitik

Regeringen tillsatte år 1988 en storstadsutredning för att kartlägga storstadsregionernas utveckling. Detta bidrog bl.a. till att levnadsvillkoren i en rad utsatta bostadsområden i städernas förorter uppmärksammades. År 1994 bildades Storstadskommittén, vars slutbetänkande lades till grund för en proposition som beskrev storstädernas potential som tillväxtcentrum och som landets strukturella ryggrad.²² Samtidigt konstaterade Storstadskommittén att det var i storstädernas utsatta stadsdelar som den svenska fattigdomen fanns och att klyftorna mellan olika gruppers arbetsinkomster hade ökat drastiskt mellan 1985 och 1995. I de utsatta stadsdelarna hade arbetsinkomsterna endast ökat marginellt samtidigt som arbetsinkomsterna i övriga delar av storstäderna hade ökat med cirka 10 procent.²³

Under 1990-talet fortsatte och förstärktes den sociala och etniska segregationen i storstäderna. Detta ledde till att man utarbetade en samlad stadspolitik. Den politik som växte fram inspirerades av erfarenheter från Europa och hade i första hand fokus på bostadsområden med stor andel boende i vad som kallats ”utsatta positioner”.²⁴ I den ovan nämnda propositionen kan man utläsa två huvudsakliga mål för storstadspolitiken. Dels finns ett s.k. tillväxtmål, där syftet i första hand är att ge förutsättningar för långsiktigt hållbar tillväxt, för att därigenom öka storstädernas attraktivitet. Dels finns ett s.k. segregationsmål, som syftar till att bryta social, etnisk och diskriminerande segregation för att på så sätt skapa

²¹ Nordström Skans och Åslund (2010), s. 70.

²² Prop. 1997/98:165.

²³ SOU 1998:25.

²⁴ Se redogörelse i SOU 2004:79.

jämlika levnadsvillkor. Här lades också särskild tyngd vid att stödja de mest utsatta bostadsområdena. Detta ledde i sin tur fram till att de lokala utvecklingsavtalen utarbetades (se kapitel 8).

II UTGÅNGSPUNKTER FÖR ETT SYSTEM MED NYSTARTSZONER

3 Nationalekonomiska utgångspunkter

3.1 Inledning

För att kunna analysera vilka effekter ett eventuellt införande av nystartszoner kan förväntas få behövs en teoretisk grund att utgå från. I nedanstående avsnitt ges därför en översiktlig genomgång av relevanta ekonomiska teorier.

Först behandlas marknadens funktionssätt och hur marknader generellt når ekonomisk jämvikt. Detta följs av en grundligare genomgång av arbetsmarknaden, främst inriktat på vad som påverkar efterfrågan på arbetskraft. Därefter följer en presentation av förväntade förändringar av arbetskraftsefterfrågan och -utbud till följd av olika former av ekonomiskt stöd till företag.

3.2 Marknader och jämvikt

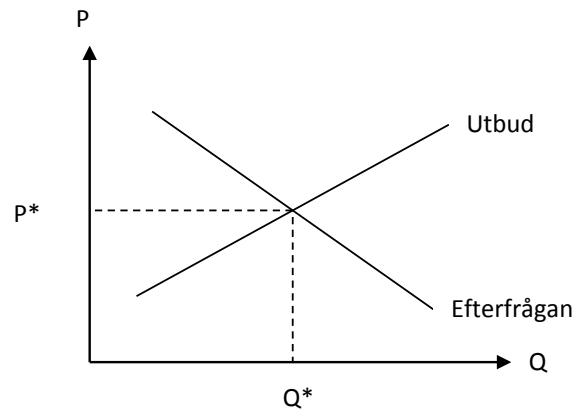
På en produktmarknad med fullkomlig konkurrens möts det samlade utbudet från alla producenter och den samlade efterfrågan från alla konsumenter på marknaden, vilket illustreras schematiskt i Figur 3.1. Marknadsutbudet utgörs av en aggregering av de enskilda producenternas utbudna kvantiteter. Varje punkt på utbudskurvan visar därför vilken total kvantitet som bjuds ut på marknaden vid en given prisnivå. Marknadsefterfrågan utgörs på ett liknande sätt av en aggregering av de enskilda konsumenternas efterfrågan och kurvan visar därför vilken total kvantitet som efterfrågas vid olika prisnivåer.

Såsom illustreras i Figur 3.1 identifieras marknadsjämvikten av skärningspunkten mellan de två kurvorna. I denna punkt uppstår jämviktspriset (P^*), som är det pris vid vilket den utbudna kvan-

titeten är lika stor som den efterfrågade kvantiteten och denna kvantitet benämns jämviktskvantiteten (Q^*).

Var och en av de enskilda aktörerna på marknaden uppfattar priset som fast, då man är för liten för att självständigt kunna påverka priset. Den enda anpassning den enskilde aktören kan göra, för att nå en så hög nytta (för konsument) respektive vinst (för producent) som möjligt, är således att ändra den kvantitet man konsumerar respektive producerar.

Figur 3.1 Jämvikt på marknaden



Detta innebär att efterfrågan, ur den enskilde producentens perspektiv, är oändligt stor till det rådande marknadspriset. Det innebär i sin tur att producenten kan sälja valfri kvantitet så länge man inte avviker från marknadspriset. Efterfrågekurvan som producenten möter utgörs därför av en horisontell linje i Figur 3.2. Den optimala produktionsmängden för den enskilde producenten finner man vid den punkt där marginalkostnaden (MC) är exakt lika med marginalintäkten, priset på varan man producerar (P). Marginalkostnaden utgörs av kostnadsförändringen då kvantiteten förändras med en enhet och marginalintäkten utgörs på samma sätt av intäktsförändringen då kvantiteten förändras med en enhet. Så länge fullkomlig konkurrens råder och producenten alltså är att anse som en pristagare kommer marginalintäkten att utgöras av marknadspriset för produkten man säljer.

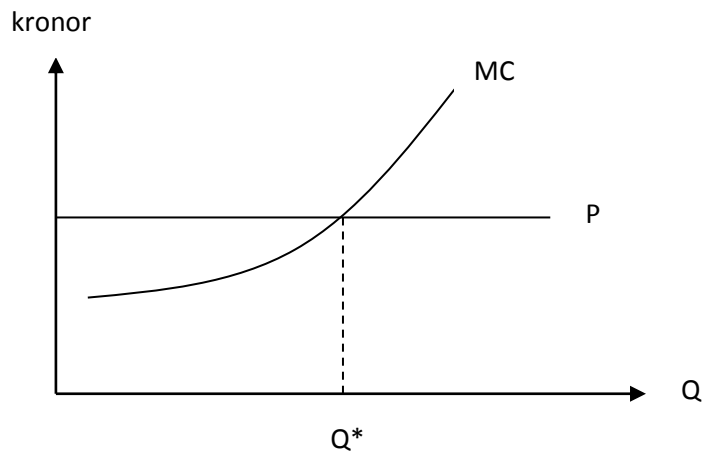
När producenten producerar en optimal kvantitet finns inga möjligheter att öka vinsten genom att ändra kvantiteten. Varje förändring av kvantiteten innebär istället ett försämrat resultat för producenten. Om däremot likheten ($MC=P$) inte håller har producenten möjlighet att öka sin vinst (alternativt minska sin förlust) genom att ändra den mängd man producerar. Om MC är större än P så innebär detta att en förändring av kvantiteten ger större påverkan på kostnaderna än på intäkterna. Det skulle då vara lönsamt för producenten att minska sin produktionsmängd, vilket man gör tills man uppnår jämviktsvillkoret $MC=P$. I Figur 3.2 betyder det att producenten befinner sig till höger om skärningspunkten och således minskar sin kvantitet tills man förflyttat sig åt vänster i figuren och nått den punkt där kurvan MC skär linjen P .

Omvänt gäller att om MC är mindre än P så ger en förändring av kvantiteten mindre effekt på kostnaderna än på intäkterna, vilket i sin tur betyder att det vore lönsamt för producenten att öka sin kvantitet tills jämviktsvillkoret uppfylls. I Figur 3.2 betyder detta att producenten befinner sig till vänster om skärningspunkten och ökar sin kvantitet tills man förflyttat sig åt höger i figuren tills man nått den punkt där kurvan MC skär linjen P .

Producentens utbudna kvantitet beror alltså på marknadspriset på produkten man producerar. Vilken mängd s.k. insatsvaror, de varor och tjänster som används i produktionen av andra produkter, man behöver beror i första hand på hur stor kvantitet av produkten man vill framställa. Efterfrågan på insatsvaror är därför en s.k. härledd efterfrågan, med vilket menas att efterfrågan delvis beror på efterfrågan på den vara producenten framställer.

För att presentationen av förändringar på marknaden ska bli så tydlig som möjligt antas i det följande att en producent använder sig av två insatsvaror, arbetskraft och kapital. Med uttrycket "kapital" avses såväl finansiellt kapital som realkapital, såsom byggnader och maskiner.

Figur 3.2 Den enskilde producentens val av kvantitet



3.2.1 Efterfrågan på insatsvaror

Efterfrågan på kort sikt

På kort sikt antas producenten enbart kunna ändra kvantiteten av en av de två insatsvarorna, då den andra insatsvaran är fast. Det kan antingen vara så att kapitalet är fast och arbetskraften variabel eller tvärtom, beroende på producentens förutsättningar. Då den insatsvara utredningen är intresserad av är arbetskraft utgår nedanstående text från att mängden arbetskraft kan varieras och att kvantiteten kapital är fast.

Utgångspunkten för analysen av förändringar i arbetskrafts-efterfrågan är att man tänker sig ett existerande företags beslut kring att anskaffa ytterligare en enhet arbetskraft eller inte, alternativt minska mängden arbetskraft med en enhet. Hur man definierar en enhet arbetskraft är godtyckligt, men det vanligaste är att man antar att en enhet arbetskraft motsvaras av en arbetstimme.

Ett företags efterfrågan av arbetskraft bestäms av avvägningen mellan producentens kostnad för att anskaffa ytterligare en enhet arbetskraft, vilken benämns marginalkostnaden för arbetskraft (MC_L), och den extra intäkt som skapas av att denna ytterligare enhet arbetskraft anskaffas, vilken benämns värdet av arbetskraftens marginalprodukt (VMP_L). MC_L utgörs av alla de kostnader

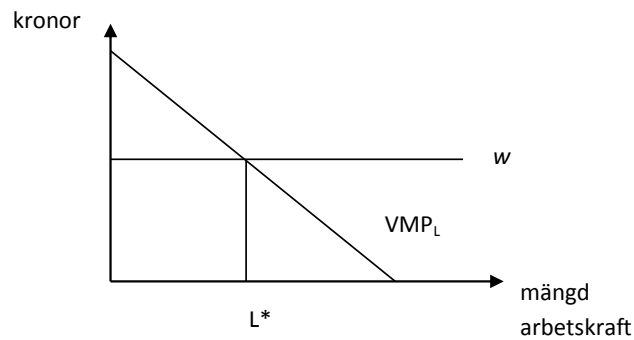
som producenten ådrar sig för att anskaffa exempelvis en ytterligare arbetstimme. I en förenklad modell kan dessa kostnader betecknas som lönen (w). VMP_L utgörs av den intäktsökning som skapas genom den ytterligare arbetstimmen. Denna består i sin tur av två delar, nämligen hur stor produktionsökning man får av den extra enheten arbetskraft, arbetskraftens marginalprodukt (MP_L), och vad varje enhet av producentens produktion är värd (marknadspriset för produkten, P). Härav följer att

$$VMP_L = MP_L \times P$$

Marginalprodukten antas normalt vara avtagande, med vilket menas att produktionsökningen av att anställa ytterligare en enhet arbetskraft minskar för varje ytterligare enhet arbetskraft. Detta beror på att kapitalmängden inte förändras på kort sikt och därför är ökningen av arbetskraften den enda förändringen som görs. Varje ytterligare enhet arbetskraft får därför mindre kapital att arbeta med, vilket leder till en lägre produktivitet per enhet arbetskraft. Eftersom VMP_L består av MP_L multiplicerat med det fasta marknadspriset kommer även VMP_L att vara avtagande.

I Figur 3.3 illustreras marginalkostnaden för arbetskraft och de motsvarande marginalintäkterna. Så länge VMP_L är högre än lönen leder ökning av arbetskraften med en enhet till större ökning av intäkterna än av kostnaderna. Vinsten ökar därmed och den vinstmaximerande producenten kommer att anställa fler enheter arbetskraft. Detta leder i sin tur till att VMP_L sjunker, varmed skillnaden mellan de två minskar. Om en positiv skillnad kvarstår kommer ytterligare ökningsar av arbetskraften att ske tills den optimala mängden arbetskraft (L^*) uppnåtts, där $VMP_L = w$. Skulle i utgångsläget istället lönen vara högre än VMP_L kommer det omvända att ske och producenten minskar sin arbetskraft tills $VMP_L = w$ uppnås.

Figur 3.3 Den enskilde producentens val av kvantitet arbetskraft



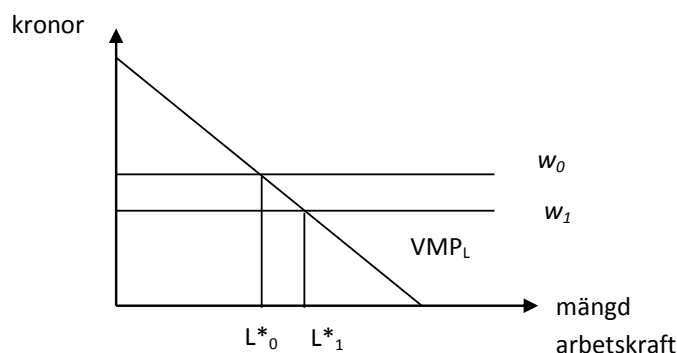
En prisökning på produkten leder till att VMP_L stiger och därmed förskjuts utåt. Detta leder i sin tur till att skärningspunkten mellan VMP_L och w hamnar längre åt höger i figuren. En prisökning på produkten leder således till en ökad efterfrågan på arbetskraft hos producenten. Omvänt leder en prissänkning av slutprodukten till att färre enheter arbetskraft efterfrågas av producenten. Effekten av kostnadsförändringar presenteras i avsnitt 3.2.2 nedan.

3.2.2 Effekter av kostnadsförändringar

Effekt av sänkta arbetskraftskostnader

Om producenten, antingen genom någon form av stöd eller av andra orsaker, får lägre arbetskraftskostnader visas detta schematiskt genom att kostnadskurvan w_0 i Figur 3.4 förskjuts nedåt, exempelvis till w_1 . Därmed finner man den optimala kvantiteten arbetskraft vid en högre kvantitet än vad som var fallet innan kostnadsförändringen skedde.

Figur 3.4 Effekten av en sänkning av arbetskraftskostnaderna



En komplicerande faktor vid insatser för att sänka arbetsgivarnas lönekostnader, i syfte att öka efterfrågan på arbetskraft, är de s.k. övervältringseffekterna. En sänkt löneskatt kan leda till ökade lönekrav från löntagarna, vilket kan leda till att den faktiska arbetskraftskostnaden för arbetsgivaren förblir oförändrad. Detta kan ses som att kostnadskurvan i Figur 3.4 återgår till w_0 . Genom att arbetskraftskostnaden inte ändras kommer inte heller mängden arbetskraft som efterfrågas att ändras jämfört med situationen innan stödet infördes. Detta skulle, i de fall övervältringen är fullständig, innebära att subventionen enbart leder till en inkomstöverföring från staten (som får minskade skatteintäkter) till arbetstagarna (som får högre löner).

Hur stor övervältringen blir beror på ett flertal faktorer. I första hand beror det på utbudets (arbetstagarnas) och efterfrågans (arbetsgivarnas) löneelasticitet eller priskänslighet (se mer om detta nedan). Men även andra faktorer, såsom i vilken grad löneförhandlingar är centraliserade samt hur avgiftssänkningen påverkar arbetslöshetsersättningen, har betydelse.

Vad gäller arbetskraftsutbudets löneelasticitet torde den nationella och inte minst den lokala arbetslösheten ha en tydlig påverkan. En hög arbetslöshet minskar nämligen möjligheterna till framgångsrika löneförhandlingar från arbetstagarnas sida. Effekterna av exempelvis en skattesänkning skulle därmed få större genomslag på sysselsättningen ju högre arbetslösheten är.

Arbetskraftsefterfrågans löneelasticitet beror i förlängningen på hur priskänsliga företagens produkter är. Om arbetsgivaren säljer

sin produkt på en konkurrensutsatt och därmed priskänslig marknad kommer en kostnadsminskning, som möjliggör en prissänkning på produkten, att leda till en kraftigare ökning av den producerade kvantiteten än om produkten säljs på en mindre priskänslig marknad. En marknad med högre grad av konkurrens ger därför större förändringar i efterfrågad kvantitet av arbetskraft än en marknad med lägre grad av konkurrens. På en marknad med fullkomlig konkurrens finns ingen möjlighet för företagen att övervältra minskad arbetskraftskostnad till arbetskraften. Detta eftersom övervältring skulle betyda att man betalar ett överpris för arbetskraften, vilket i sin tur skulle leda till att man måste ta ut ett högre pris för sin produkt än de konkurrenter som inte övervältrar kostnadsminskningen. Detta skulle i längden leda till att de övervältrande företagen slås ut från marknaden.

Ett vanligt antagande är att övervältringen, p.g.a. lönenivåernas trögrörlighet, är mindre på kort sikt och att sysselsättningseffekterna därför är större på kort sikt. På längre sikt ökar dock övervältringen vilket i sin tur minskar sysselsättningseffekterna.

Det finns få undersökningar av arbetskraftsefterfrågans löneelasticitet i Sverige, men en internationell jämförande studie¹ har visat att löneelasticiteten är större på lång sikt än på kort sikt, vilket stödjer den ekonomiska teorin. Man visar också att efterfrågan är mindre priskänslig i Sverige än i många andra europeiska länder, se Tabell 3.1 nedan.

Löneelasticiteten är inte konstant över tid. Många har hävdats att ökad internationell konkurrens och handel antagligen har medfört att löneelasticiteten ökat under de senaste åren.

¹ Navaretti m.fl. (2003).

Tabell 3.1 Löneelasticiteter i olika europeiska länder

På kort och lång sikt

	Inhemskt företag (kort sikt)	Multinationella företag (kort sikt)	Inhemskt företag (lång sikt)	Multinationella företag (lång sikt)
Belgien	-0,53	-0,45	-5,77	-0,56
Danmark	-0,74	-0,43	-2,30	-0,40
Spanien	-1,06	-0,73	-2,96	-0,75
Finland	-0,42	-0,54	-0,53	-0,53
Frankrike	-0,91	-0,73	-1,32	-0,73
Tyskland	-0,88	-0,71	-1,68	-0,77
Italien	-0,96	-0,90	-1,63	-0,90
Holland	-0,58	-0,47	-2,51	-0,55
Norge	-0,75	-0,68	-0,89	-0,70
Sverige	-0,31	-0,50	-0,56	-0,50
Storbritannien	-0,46	-0,43	-3,55	-0,47

Källa: Navaretti m.fl. (2003), tabell 3.

En komplikation när man diskuterar löneelasticitet är att olika delar av arbetsmarknaden kan uppvisa olika priskänslighet. Exempelvis är det rimligt att anta att utbildningsnivå, eller yrkets utbildningskrav, påverkar löneelasticiteten. En studie omfattande samtliga tillverkningsföretag i Sverige med minst 50 anställda visar att löneelasticiteten är störst för anställda med medelhög utbildning och lägre för de med låg utbildning. För högutbildade kan författarna inte påvisa någon statistiskt signifikant löneelasticitet.²

Förutom övervältring i form av löneökningar till arbetstagarna kan övervältring också förekomma genom att besparingen som företaget kan göra genom delvis subvention av arbetskraftskostnaden behålls i företaget i form av ökad vinst. I detta fall skulle subventionering av arbetskraftskostnaderna varken leda till högre sysselsättning eller högre löner. Istället skulle subventionen innebära en ren inkomstöverföring från staten till företagen. Precis som i fallet med övervältring till arbetskraften är graden av konkurrens avgörande. Vid fullkomlig konkurrens finns ingen möjlighet för företagen att ta ut övervinster, då detta skulle leda till att de slås ut från marknaden av konkurrenter som tar ut ett lägre pris. Ju lägre graden av konkurrens är, desto större möjligheter för företagen att

² Hakkala m.fl. (2010).

övervältra subventionen till en högre vinst, varvid sysselsättnings-effekterna blir mindre.

På lång sikt

På lång sikt kan producenten ändra både mängden arbetskraft och kapital. En prisförändring på en insatsvara kan ge upphov till kvantitetsförändringar för en annan insatsvara. På kort sikt leder en minskad arbetskraftskostnad till att producentens efterfrågan på arbetskraft stiger. Detta gäller även på lång sikt, men då utgörs efterfrågeökningen av två olika delar.

En sänkt arbetskraftskostnad leder till att marginalkostnaden för att producera en enhet av produkten sjunker, vilket i Figur 3.2 kan ses som att kurvan *MC* förskjuts nedåt. Detta i sin tur leder till en förändring i den optimala kvantiteten (Q^*) som producenten ska producera. När den producerade kvantitet ökas stiger också producentens efterfrågan på såväl arbetskraft som kapital. Ur det här perspektivet leder de sänkta arbetskraftskostnaderna till att skalan på produktionen ökar, dvs. den producerade kvantiteten ökar, men förhållandet mellan arbetskraft och kapital som används för att producera en enhet av produkten är oförändrad. Effekten kallas därför skaleffekt.

En andra långsiktig effekt av sänkningen av arbetskraftskostnaden är att det s.k. relativpriset på arbetskraft sjunker, dvs. kostnaden för en enhet arbetskraft i förhållande till kostnaden för en enhet kapital sjunker. Det blir då mer attraktivt att ersätta kapital med den jämförelsevis billigare arbetskraften. Detta leder till en ytterligare ökning av arbetskraftsefterfrågan, samtidigt som producentens efterfrågan på kapital sjunker. Denna effekt kallas för substitutionseffekten, och förstärker alltså i det här fallet effekten från skaleffekten och ökar efterfrågan på arbetskraft.

Hur stor substitutionseffekten är beror på i hur hög grad arbetskraft och kapital kan ersätta varandra, vilket mäts med den s.k. substitutionselasticiteten. Denna visar hur stor förändring man får i mängden kapital per enhet arbetskraft som används, vid en förändring av relativpriset. Detta mäts som

$$\text{substitutionselasticitet} = \frac{\% \Delta(K/L)}{\% \Delta(w/r)}$$

där:

K = mängd kapital

L = mängd arbetskraft

w = arbetskraftskostnad

r = kapitalkostnad.

Effekter av sänkta kapitalkostnader

På motsvarande sätt som beskrevs för arbetskraften ovan leder sänkt kapitalkostnad till såväl skaleffekter som substitutionseffekter. Å ena sidan leder skaleffekten till att en sänkning av kapitalkostnaden gör att marginalkostnaden för att producera en enhet av produkten sjunker. Det leder till ökad produktion, då fler enheter kan produceras till en kostnad som motsvarar eller ligger under det rådande marknadspriset. Detta ökar efterfrågan på såväl arbetskraft som kapital.

Å andra sidan har det s.k. relativpriset på kapital sänkts. Det vill säga kostnaden för enhet kapital, i förhållande till kostnaden för en enhet arbetskraft, sjunker. Detta betyder att det, ur producentens perspektiv, blir mer attraktivt att ersätta arbetskraft med kapital, vilket ökar efterfrågan på kapital men minskar efterfrågan på arbetskraft. Substitutionseffekten leder därmed till att producenten vill ersätta arbetskraften med den nu relativt sett billigare insatsvaran kapital.

På kort sikt finns bara en skaleffekt, eftersom mängden kapital inte kan varieras. Den kortsiktiga effekten av en subvention av kapitalkostnader kan därför antas vara att efterfrågan på arbetskraft ökar. Huruvida den långsiktiga effekten innebär en ökning eller minskning av arbetskraftsefterfrågan beror däremot på om skal- eller substitutionseffekten är störst.

3.2.3 Matchning på arbetsmarknaden

Marknadsjämvikt inträffar när utbud och efterfrågan möts på marknaden, så att varken utbuds- eller efterfrågeöverskott förekommer. På en marknad med identiska produkter finns sannolikhet för att detta kan inträffa, att utbud ”matchas” med efterfrågan, men på en så heterogen marknad som arbetsmarknaden kommer detta sannolikt inte att ske. Även om det finns utbud och efterfrågan av arbetskraft på marknaden som helhet är det inte säkert att marknadsjämvikt uppnås.

Resultatet av matchningsproblem blir att det både förekommer arbetslöshet och lediga arbetstillfällen (vakanser) på marknaden samtidigt. Detta kan exempelvis uppstå om de arbetslösa har en annan utbildning än vad som efterfrågas av arbetsgivarna som söker arbetskraft. På en nationell nivå kan det också bero på att de arbetslösa befinner sig i en annan del av landet än arbetsplatserna med vakanser. Ju mer man avgränsar arbetsmarknaden geografiskt, desto större är risken för den först nämnda typen av problem och desto mindre är risken för den andra typen av problem.

Problemet med matchning har ökat över tid, delvis p.g.a. att arbetsgivarnas krav på utbildningsnivå har ökat, vilket i sin tur beror på en ökad andel kunskapsintensiva yrken på marknaden, men också p.g.a. ett underutnyttjande av befintlig kompetens hos arbetskraften. Detta leder till en sämre matchning på arbetsmarknaden, där högutbildade har svårt att hitta jobb som motsvarar deras höga utbildningsnivå och lågutbildade inte erbjuds de jobb som finns p.g.a. att de inte är kvalificerade för dessa.³

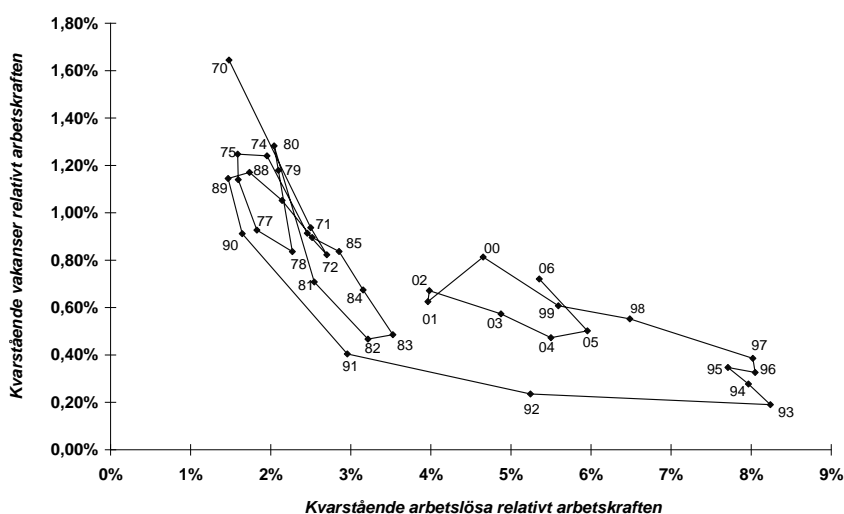
Matchningen på arbetsmarknaden illustreras ofta genom den s.k. Beveridge-kurvan, där antalet vakanser ställs mot antalet arbetslösa, alternativt vakansgraden mot andelen arbetslösa. Ju närmare nollpunkten i figuren (origo) Beveridge-kurvan befinner sig desto effektivare är matchningen på arbetsmarknaden. Ett exempel på Beveridge-kurvan visas i Figur 3.5. Kurvan har förskjutits vid några tillfällen under den aktuella tidsperioden. Lägst låg den under de sista åren av 1980-talet och de allra första åren av 1990-talet. Under de följande åren kunde man se hur andelen arbetslösa steg kraftigt samtidigt som vakansgraden låg relativt oförändrad men sjönk en aning. Under 1990-talets andra hälft ökade vakansgraden utan att arbetslösheten sjönk nämnvärt. Detta kan ses som ett tydligt tecken på att matchningen på arbetsmarknaden fungerade allt sämre under

³ Europeiska kommissionen (2012).

dessa år. Därefter skedde en viss återhämtning på arbetsmarknaden: arbetslösheten sjönk och antalet vakanser steg. Men under de första åren av 2000-talet låg arbetslösheten ändå på en högre nivå än under 1989–1991, trots att antalet vakanser låg på ungefär samma nivå. Matchningsproblemen på arbetsmarknaden kvarstod alltså.

I samband med finanskrisen som inleddes 2009 steg arbetslösheten återigen kraftigt samtidigt som vakanserna minskade. Under 2010 steg sedan antalet vakanser kraftigt i samband med en återhämtning från finanskrisen. Andelen arbetslösa sjönk dock inte alls i samma utsträckning, vilket innebär att Beveridge-kurvan sköts ytterligare utåt i figuren. Sammantaget kan man därför säga att matchningen på arbetsmarknaden är markant sämre i dag än den var för 30 år sedan.

Figur 3.5 Beveridge-kurvan i Sverige 1970–2006



Källa: SOU 2007:18, figur 2.1.

3.2.4 Antalet företag på marknaden

Det har påpekats att den ekonomiska teorin, så som den presenterats i det ovanstående, saknar entreprenörer och att denna avsaknad leder till att man underskattar sysselsättningseffekterna.⁴

⁴ Henrekson och Sanadaji (2004) samt Johansson (2005).

Om de befintliga företagen på en viss produktmarknad går med vinst kommer nya företag att etablera sig på marknaden, då även dessa vill ta del av vinstmöjligheterna. Detta leder i sin tur till att marknadsutbudet stiger och att jämviktspriset på marknaden därmed sjunker. Till slut uppnås den nya jämvikten, där utbud och efterfrågan är lika. I detta läge finns inte längre något motiv för fler företag att gå in på marknaden, men det finns heller ingen anledning för befintliga företag att lämna marknaden.

I den nya jämvikten finns således fler företag på marknaden, och den totala efterfrågan på arbetskraft är därmed större.

3.2.5 Utbudet av arbetskraft

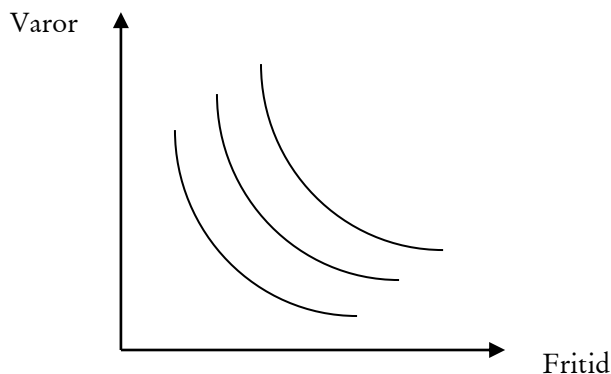
I den nationalekonomiska teorin utgår alla beslut som en individ fattar från s.k. nyttomaximering, vilket innebär att man antar att alla individer fattar sådana beslut som gör att individen får det så bra som möjligt. Detta antagande möjliggör förenklade modeller av individers beteende och kan sedan ligga till grund för mer komplicerade modeller där man tar hänsyn till sådant som att individen kan fatta felaktiga beslut, exempelvis p.g.a. bristande information eller att man inte är konsekvent i sitt agerande.⁵

I de enklaste modellerna för arbetskraftsutbud antas att individen maximerar sin egen nytta utan hänsyn till varken arbetsgivare, andra medlemmar i hushållet eller andra aktörer. Individens utbud av arbetskraft styrs då av två faktorer: individens preferenser och individens budgetbegränsning. Preferenserna visar individens smak eller värdering av olika kombinationer av varor och tjänster och illustreras av en indifferenskurva, se Figur 3.6. I fallet med arbetskraftsutbud är det möjligheterna till konsumtion av fritid respektive av varor och tjänster som ska ställas mot varandra. Fritiden blir den tid som inte är arbetstid och minskar alltså om individen väljer att arbeta mer. Konsumtionen beror på hur hög inkomst man har och ökar således med arbetstiden. Individen antas vilja maximera både fritid och konsumtion, men en ökning av det ena leder ofrånkomligen till en minskning av det andra. En högre indifferenskurva visar att individen har mer av både fritid och konsumtion än vad som är möjligt på en lägre indifferenskurva och därför represente-

⁵ I detta avsnitt ges en kortfattad förklaring av en mycket enkel nationalekonomisk modell av individens beslut rörande arbetskraftsutbud. För en mer detaljerad genomgång rekommenderas exempelvis Björklund m.fl. (2006).

rar en högre nytta, dvs. att individen tycker sig ha det bättre. Resultatet av antagandet att individen vill maximera sin nytta ses i figuren som att individen försöker nå en så hög indifferenskurva som möjligt.

Figur 3.6 Individens preferenser



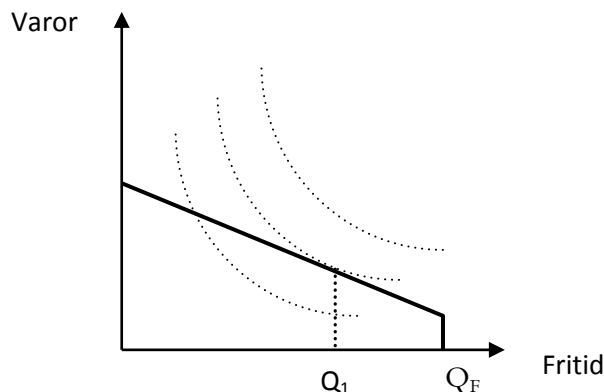
Det som begränsar individens nytta är de restriktioner som begränsar hur mycket varor respektive fritid som individen kan konsumera. Denna restriktion benämns budgetrestriktionen och påverkas generellt av vilka priser som råder på marknaden för de två varor man analyserar (se Figur 3.7). I fallet med arbetskraftsutbud begränsas mängden fritid av den maximala tiden individen kan vara ledig (Q_F). Den maximala konsumtionen av varor (Q_V) beror däremot på individens inkomst. Inkomsten beror i sin tur på vilken lön individen har samt vilka övriga inkomster som finns.

Om individen väljer att inte arbeta alls kommer han eller hon inte heller att ha någon inkomst från arbete, men kan ändå ha en viss inkomst från annat håll. Denna inkomst kan utgöras av kapitalinkomster, bidrag eller annat och möjliggör en viss konsumtion av varor trots att individen har maximal fritid. När individen ökar sin arbetstid minskar fritiden och konsumtionen av varor ökar, vilket syns som en rörelse åt vänster längs med budgetlinjen i Figur 3.7.

Lutningen av budgetlinjen visar hur mycket konsumtionsmöjligheten för varor ökar om fritiden minskas med en enhet och bestäms därför av den lön individen har. Högre lön innebär att varje minskning av fritiden ger större ökning av konsumtionsmöjligheterna. Men kostnaden för fritid, eller egentligen förlusten av att

välja att inte arbeta, stiger också. Detta syns som en brantare budgetlinje i figuren. Ett högre pris leder ofta till en minskad konsumtion och därmed minskar den valda mängden fritid vid en höjning av lönen, vilket ökar arbetskraftsutbudet, se Figur 3.8.

Figur 3.7 Individens preferenser med budgetbegränsning



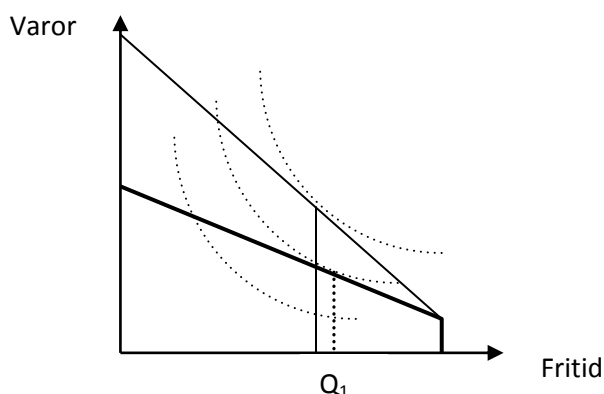
Ett flertal uppskattningar av arbetskraftsutbudets löneelasticitet har gjorts. Uppskattningarna skiljer sig åt, men generellt kan man säga att den uppskattade löneelasticiteten är relativt låg. Löneelasticiteten uppskattas dock vara större för kvinnor än för män.⁶ Löneelasticiteten är också högre för individer med låg utbildningsnivå jämfört med personer med högre utbildning.⁷ I Figur 3.8 visas ett beslut på den s.k. intensiva marginalen, dvs. valet för en person som redan arbetar att ändra antalet arbetade timmar. Forskning har visat att beslutet att arbeta eller inte, dvs. beslut på den extensiva marginalen, är mer känsliga för löneförändringar än beslut på den intensiva marginalen. Vissa har även diskuterat att elasticiteten på den intensiva marginalen, hur mycket arbetskraftsutbudet förändras för de som redan arbetar, kan vara noll och att all förändring i total arbetstid därmed sker genom att fler väljer att börja eller sluta arbeta.⁸

⁶ Aronsson och Walker (2006).

⁷ Ljunge och Ragan (2007).

⁸ Kleven och Kreiner (2003).

Figur 3.8 Effekt på fritid av ökad lön



3.2.6 Egenföretagande

Även benägenheten att starta eget företag påverkas av lönenivåerna i en bransch. Om en person är anställd och har lön utgör denna lön en mycket påtaglig alternativkostnad, eftersom valet att starta eget företag i många fall innebär att man måste säga upp sig från sin nuvarande arbetsplats och därmed avsäga sig den lön man har. Det är dock inte bara lönenivån i sig som man avsäger sig, utan även den trygghet som en fast lön innebär. Egenföretagandet innebär ofta, i alla fall inledningsvis, en lägre och mer osäker lönenivå. Osäkerheten och nivån på inkomsten vid egenföretagande är två viktiga faktorer vid valet att starta eget företag eller inte.⁹

Inkomsten från eget företagande påverkas delvis av skattesystemets utformning och en studie rörande egenföretagande i Sverige har visat att förändringar i skattesatserna leder till förändringar i företagande. Sänkt skatt har en positiv effekt på företagandet. Man har uppskattat att en sänkning av egenavgifterna med tio procentenheter ger en ökning av företagandet med 0,3 procentenheter, vilket motsvarar en ökning av företagandet med cirka sju procent. Förändringar av skatt på inkomst av näringsverksamhet uppskattas ge mindre effekt. Motsvarande sänkning av denna skatt leder endast till en ökning av företagandet med 0,1 procentenheter.¹⁰

⁹ Berkhout m.fl. (2011).

¹⁰ Stenkula (2010).

4 Juridiska utgångspunkter

4.1 Inledning

För att ett eventuellt system med nystartszoner ska kunna genomföras måste det stå i överensstämmelse med de svenska grundlagarna och Sveriges internationella åtaganden. Ett system med nystartszoner måste således stå i överensstämmelse med de regler om generell tillämpbarhet, likabehandling och skydd mot diskriminering som framgår av svensk grundlag. De i dessa avseenden aktuella bestämmelserna återfinns i Regeringsformen (RF). De konstitutionella aspekterna behandlas i avsnitt 4.2 nedan.

Ett system med nystartszoner måste också stå i överensstämmelse med EU-rätten. Medlemsstaterna i EU är skyldiga att tillämpa och ge effekt åt EU-rättens regler och principer. Genom EU-domstolens rättspraxis har unionsrätten utvecklats till ett överordnat rättssystem som utgör en integrerad del av de nationella rättssystemen och som skapar rättigheter och skyldigheter för enskilda. En stor del av unionsrätten är därför direkt tillämplig i medlemsstaterna. Detta gäller bland annat bestämmelserna i Fördraget om Europeiska unionen (FEU) och Fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

Av utredningens direktiv framgår att särskild vikt ska läggas vid att ett system med nystartszoner måste vara förenligt med de fria rörligheterna och statsstödsreglerna. Systemet ska även i övrigt vara hållbart och försvarbart ur ett EU-perspektiv. De EU-rättsliga regler som blir aktuella att behandla i detta betänkande är enligt utredningens bedömning den grundläggande regleringen om likabehandling och fri rörlighet i FEUF (avsnitt 4.3 nedan) samt statsstödsreglerna (avsnitt 4.4 nedan).

4.2 Konstitutionella aspekter

4.2.1 Inledning

Regeringsformen (RF) reglerar normgivningsmakten i Sverige. Där görs en distinktion mellan generellt tillämpbara regler och beslut i enskilda fall. Av bestämmelserna i 1 kap. 4 § RF följer att riksdagen stiftar lag. Vidare framgår av 8 kap. 1 § RF att föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner. När skatt ska beslutas är lagformen obligatorisk (8 kap. 3 § RF), vilket alltså innebär att beslut som rör skatt måste fattas av riksdagen.

Behöriga att besluta i enskilda fall är regeringen och, efter överlämnande av denna uppgift, även förvaltningsmyndigheter och kommuner. Den offentliga förvaltningen är självständig (12 kap. 2 § RF) och riksdagen får inte fullgöra förvaltningsuppgifter i vidare mån än vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen (12 kap. 3 § RF). Att rättskipnings- och förvaltningsuppgifter i princip inte får fullgöras av riksdagen anses innebära att riksdagen inte kan besluta om en lag som enbart avser ett enskilt fall.¹

I detta avsnitt beskrivs det rättsliga läget avseende föreskrifters generella tillämpbarhet och det skydd mot diskriminering som den svenska konstitutionen ger. Vidare redogörs för principen om likformighet inom beskattningen och vad som gäller avseende särregleringar på skatteområdet. Några särregleringar på skatteområdet som i dag gäller för vissa geografiskt avgränsade områden beskrivs och avslutningsvis redovisas kort vad två tidigare utredningar kommit fram till i dessa frågor.

4.2.2 Generellt tillämpbar lagstiftning

I RF har inte tagits in något uttryckligt krav på att en lag måste ha generell tillämpbarhet. Frågan om en lagregel måste vara generellt utformad är dock central och det har vid flera tillfällen diskuterats om vissa lagregler står i överensstämmelse med kravet på generalitet. Av förarbetena till RF framgår att Grundlagsberedningen² kon-

¹ Strömberg och Lundell (2011), s. 106 f.

² SOU 1972:15.

staterade att en lag är en generell rättsregel men ansåg att grundlagen inte borde hindra att lagformen, liksom dittills, används för en ”föreskrift som reellt syftar till att lösa något enstaka konkret problem, när riksdagen undantagsvis anser detta nödvändigt”. Man konstaterade dock att riksdagen i sådana fall torde välja att ge lagen en generell form. Genom att välja lagformen ger riksdagen, enligt beredningen, ”uttryck för uppfattningen att beslutet till sin typ är generellt tillämpligt, ehuru generell tillämplighet inte är en förutsättning för beslutets giltighet”. I den proposition som följde konstaterade departementschefen att han i allt väsentligt delade beredningens syn på lagbegreppet och uttalade därefter bl.a. följande.³

Jag har i det föregående uttalat att en lag liksom varje annan rättsregel skall vara en generell föreskrift. Som beredningen har framhållit kan det visserligen undantagsvis vara nödvändigt att genom lag ge föreskrifter som blir tillämpliga endast i fråga om ett enstaka fall.

Enligt min mening måste lagen emellertid även i en sådan situation vara generellt utformad. Jag kan således inte ansluta mig till den uppfattning som kommer till uttryck hos beredningen att det bör vara möjligt för riksdagen att genom lag fatta ett beslut som uttryckligen anges avse endast ett visst konkret fall. Jag är medveten om att det inte är helt lätt att ange innebörden av kravet på generell tillämpbarhet. Enligt min mening får en lag anses uppfylla detta krav om den exempelvis avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer.

I prop. 1975/76:112 om kungörande av lagar och andra författningar, diskuterades frågan om gränsdragning mellan författningar vilka omfattas av bestämmelserna i 8 kap. RF och har generell tillämpbarhet, och övriga typer av föreskrifter. I denna fråga uttryckte departementschefen bl.a. följande.⁴

Sedan den nya regeringsformen tillkommit synes begreppet författning böra vara liktydigt med sådana föreskrifter som omfattas av regeringsformens regler om normgivningsmakten. Dessa återfinns som förut har nämnts, främst i 8 kap. regeringsformen. Bestämmelserna där äger tillämpning på rättsregler. Dessa karakteriseras, enligt vad jag framhöll i propositionen 1973:90 med förslag till ny regeringsform (s. 203 och 204), av att de i princip är bindande för myndigheter och enskilda och av att de inte avser bara ett konkret fall utan har generell tillämpbarhet. Det sistnämnda kravet får enligt propositionen anses uppfyllt om föreskriften avser exempelvis situationer av ett visst slag

³ Prop. 1973:90, s. 203 f.

⁴ Prop. 1975/76:112, s. 62 ff.

eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer.

Särskilda gränsdragningsvårigheter möter i fall där en bindande föreskrift avser ett mycket litet lokalt område, kanske bara en eller flera bestämda fastigheter. Om föreskriften emellertid riktar sig inte bara till den nuvarande ägaren utan också till framtida ägare och förutsätter att dessa rättar sig efter föreskriften oavsett om de har fått del av den eller inte, bör föreskriften enligt utredningens mening anses som författning.

När det gäller att ta ställning till frågan om ett lokalt begränsat beslut skall anses ha karaktären av författning eller inte kan man till en början slå fast, att beslutet får anses vara författning, om det helt eller främst riktar sig till medborgarna i gemen. Detta torde gälla även om beslutet medför visst intrång i förfoganderätten för ägare eller innehavare av liknande rätt till vissa bestämda fastigheter.

Frågan om kravet på generell tillämpbarhet har även diskuterats på ett flertal ställen i den statsrättsliga litteraturen.⁵ Strömberg menar att en rättsregel är en bindande, generell norm och att en lag eller förordning alltså måste ha ett allmängiltigt innehåll. Detta krav kan uppfyllas t.ex. genom att den avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller att den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer. Enligt Strömberg kan det visserligen tänkas att en lag eller förordning i verkligheten blir tillämpad bara på något enstaka fall. Den får dock enligt hans uppfattning inte utformas så att den uttryckligen tar sikte på ett konkret fall. Av motiven till RF samt av Regeringsrättens avgörande RÅ 1980 1:92 framgår enligt Strömberg⁶ att förbudet mot lagstiftning för enskilda fall har en rent formell innebörd och att om en lag har tillkommit i syfte att reglera ett visst konkret fall och i praktiken kommer att tillämpas endast på detta fall, spelar detta ingen roll förutsatt att lagen har fått en generell utformning. Strömberg konstaterar också att en föreskrift inte behöver förlora sin generella karaktär enbart därför att den har tidsbegränsad giltighet eller gäller endast inom ett lokalt avgränsat område. Även föreskrifter vilkas giltighet är starkt begränsad i både tid och rum bör betraktas som generella om de är riktade till allmänheten.⁷

⁵ Se bl.a. Strömberg (1999), s. 38 ff., Holmberg och Stjernquist (2004), s. 138 f. samt Strömberg och Lundell (2011), s. 106 f.

⁶ Strömberg (1999), s. 38.

⁷ A.a., s. 40 f.

4.2.3 Likhetsgrundsatsen och skyddet mot diskriminering

I 1 kap. 2 § första stycket RF anges att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Rättighetsutredningen⁸ hade föreslagit att en formulering om att alla är lika inför lagen skulle införas i 1 kap. 2 § RF. Detta avvisades dock av departementschefen i prop. 1975/76:209 med motiveringen att en sådan bestämmelse, om den innebar att lagstiftaren skulle sträva efter att behandla alla lika, gav ”uttryck för en målsättning i fråga om den samhällsliga verksamheten som varken är önskvärd eller realistisk”. Särbehandlande lagstiftning var enligt departementschefens uppfattning ett ofrånkomligt inslag i rättsordningen och på de ekonomiska och sociala områdena ”ett typiskt kännetecken för ett modernt välfärdssamhälle”.⁹ Vad som enligt departementschefen skulle komma till uttryck i fråga om lagstiftarens verksamhet var i stället att denne skulle sträva efter att göra sådana avvägningar mellan olika gruppers intressen som kan upplevas som rimliga och rättvisa. Enligt departementschefens mening skulle en sådan målsättning bäst komma till uttryck genom programmatiska stadganden om alla människors lika värde, om respekt för den enskildes värdighet samt om individens personliga, ekonomiska och kulturella välfärd som mål för den offentliga verksamheten.

Begreppet ”allas likhet inför lagen” kom istället senare att införas i 1 kap. 9 § RF, där det nu anges att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Denna bestämmelse riktar sig alltså inte till lagstiftaren och påverkar därför inte möjligheten att besluta om särbehandlande regler.

I 1 kap. 2 § RF, ”målsättningsparagrafen” eller ”program- och målsättningsstadgandet”, infördes genom prop. 1975/76:209 grundläggande mål för den offentliga verksamheten utan att det direkt angavs något om diskriminering. Först år 2001 föreslogs ett tillägg till 1 kap. 2 § RF i form av dels en föreskrift om att det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället, dels en föreskrift om att det allmänna ska motverka diskriminering på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktions-

⁸ SOU 1975:75.

⁹ Prop. 1975/76:209, s. 98 f.

hinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person. Tillägget föranleddes av en enighet om att åtgärder behövdes för att personer med funktionshinder och andra utsatta grupper skulle uppnå ökad delaktighet och jämlikhet i samhället, samt uppfattningen att ett sätt att markera betydelsen av detta var att låta frågan komma till tydligare uttryck i regeringsformen.¹⁰ Numera återfinns detta stadgande i 1 kap. 2 § fjärde stycket andra meningen RF.

Även om det alltså under lång tid inte fanns något allmänt stadgande om samhällets skyldighet att motverka diskriminering har det funnits grundlagsbestämmelser med förbud mot diskriminerande normgivning i 2 kap. RF. Bestämmelsen i 2 kap. 12 § RF innehåller numera det till lagstiftaren riktade förbudet mot normgivning som innebär att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning. I specialmotiveringen till bestämmelsen anmärkte departementschefen¹¹ att förbudet är begränsat till att avse missgynnande normgivning, vilket innebär att förbudet bara träffar de fall av särbehandling som innebär att en minoritet av i stadgandet avsett slag bereds sämre villkor än som gäller för befolkningen i övrigt. Sådan otillåten särbehandling kan, enligt departementschefen, tänkas ske antingen genom regler som direkt tar sikte på minoriteten i fråga och medför att dennas situation i något hänseende blir sämre än majoritetens eller genom föreskrifter som, med uteslutande av en viss etnisk minoritet, ger förmåner åt befolkningens flertal. Det som förbjuds i denna bestämmelse skulle alltså vara negativt särbehandlande normgivning och inte s.k. positivt särbehandlande regler, där en minoritet ges fördelar i förhållande till majoriteten. Detta synsätt har senare bekräftats av Grundlagsutredningen¹² samt i det påföljande förslaget till reformerad grundlag. Där anges också att förbudet utgör ett minoritetsskydd som i praktiken inte omfattar t.ex. diskriminering av heterosexuella.¹³

Efter denna översikt av bestämmelserna om likabehandling och skydd mot diskriminering enligt RF finns det anledning att avslutningsvis nämna den på kommunalrättens område motsvarande principen, likställighetsprincipen. I 2 kap. 2 § kommunallagen

¹⁰ Prop. 2001/02:72, s. 19.

¹¹ Prop. 1975/76:209, s. 157.

¹² SOU 2008:125, s. 407 f.

¹³ Prop. 2009/10:80, s. 154.

(1991:900) anges att kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. En kommun kan alltså särbehandla vissa medlemmar om det finns sakliga skäl. Något förbud för en kommun mot att negativt särbehandla personer som inte är medlemmar i kommunen finns inte.

4.2.4 Principen om likformighet inom beskattningen

Principen om likabehandling och skyddet mot diskriminering gäller även inom skatterätten. Det kan här noteras att enligt Högsta förvaltningsdomstolen anses även arbetsgivaravgifter utgöra skatt i regeringsformens mening.¹⁴ När det gäller skatterätten brukar framhållas som en princip att beskattningen ska utformas på så sätt att den i möjligaste mån är rättvis och likformig, den s.k. likformighetsprincipen.

I den skatterättsliga litteraturen har framförts olika tolkningar av denna princip.¹⁵ Welinder delar in likformigheten i en subjektiv och en objektiv likformighet. Med subjektiv likformighet menar han att begreppet ”likhet inför lagen” förutsätter att beskattningen är likformig i den meningen att den inte medger särskilda skatteprivilegier för vissa skattskyldiga på grund av deras socialgrupp, politiska uppfattning, ras etc. Med objektiv likformighet avser han att personer med samma skatteförmåga betalar lika stor skatt¹⁶. Rabe och Bojs framför uppfattningen att likformighetsprincipen under åren växt sig allt starkare i det svenska skattesystemet och att den haft mycket stor betydelse, även vid detaljutformningen. De konstaterar samtidigt att strävandena att upprätthålla likformighetsprincipen kan leda till komplicerade och svårtillämpade regler.¹⁷

4.2.5 Särregleringar på skatteområdet

De särregleringar som i dag förekommer i svensk rätt kan i princip delas in i tre grupper.¹⁸ Den första gruppen innehåller de bestämmelser som har en generell utformning och tillämpbarhet och är

¹⁴ RÅ 83 1:85.

¹⁵ Jfr SOU 2005:68, s. 39.

¹⁶ Welinder (1981), s. 189 f. Jfr också Hultqvist (1995), s. 59 ff.

¹⁷ Rabe och Hellenius (2011), s. 46 f.

¹⁸ Jfr Fastighetsbeskattningskommitténs uttalanden i SOU 1999:59, s. 63 ff. och vad som därtill anförs av Utredningen om regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet i SOU 2005:68.

avsedda att omfatta ett ansevärt antal, till namnet okända, skattskyldiga. Dessa bestämmelser är de vanligast förekommande och orsakar inga problem ur den nu aktuella synvinkeln. Exempel på en sådan särreglering är inkomstskattelagens (1999:1229) särskilda bestämmelser för fåmansföretag och fåmanshandelsbolag.

I den andra gruppen återfinns de bestämmelser som har getts en, i formell mening, generell tillämpbarhet men i praktiken gäller ett begränsat antal skattskyldiga. Dessa bestämmelser har inte sällan tillkommit just med tanke på de skattesubjekt som de träffar. Högsta förvaltningsdomstolens (HFD) avgörande RÅ 80 1:92 avser den senare gruppen. I målet behandlades frågan om vissa ändringar i dåvarande skattelagstiftning var generella. Lagändringarna, vilka innebar att företag som avyttras till staten inte hade rätt att utnyttja förluster i enlighet med förlustutjämningsförordningen, var enligt det bolag som var klagande i HFD odiskutabelt tillkomna på grund av den s.k. Kockumaffären (statens övertagande av inkråmet i Kockum AB) och tog också enbart sikte på detta företag, även om lagtexten gjorts något mer generell i sin utformning. Bolaget menade att "Lex Kockum" därför inte uppfyllde de grundläggande krav som gällde för att en lagstiftning skulle föreligga och att den därför var ogiltig. HFD fann att den aktuella lagstiftningen visserligen föranletts av Kockumaffären men att den enligt sin ordalydelse var generellt tillämplig. Även i motiven till lagstiftningen framgick enligt HFD att en generellt gällande lagstiftning åsyftades. Lagen ansågs därför uppfylla regeringsformens krav.

Den tredje gruppen av särregleringar utgörs av bestämmelser som uttryckligen anger vissa enskilda skattesubjekt som adressater. En bestämmelse som hör till denna grupp och som ofta har gett upphov till diskussion i fråga om dess förenlighet med kravet på generell tillämpbarhet är den s.k. katalogen i 7 kap. 16 och 17 §§ inkomstskattelagen (1999:1229, IL). Genom bestämmelsen i 7 kap. 17 § IL befrias ett antal namngivna skattesubjekt från all annan inkomst än sådan som uppkommer på grund av fastigheter. Riksdagen har senast år 2005 beslutat att lägga till en viss stiftelse till uppräknningen. Frågan om katalogens förenlighet med RF har bl.a. behandlats av Stiftelse- och föreningsskattekommittén,¹⁹ i förarbetena till inkomstskattelagen²⁰ och senast av Stiftelse- och föreningsskatteutredningen.²¹

¹⁹ SOU 1995:63, s. 222 ff.

²⁰ Prop. 1999/00:2, Del 2 s. 86 f.

²¹ SOU 2009:65, s. 225 ff.

Stiftelse- och föreningsskattekommittén konstaterade att de namngivna subjekten i katalogen har så vitt skilda ändamål och verksamhetsområden att det inte är möjligt att fånga in dem i en lagregel som är generellt utformad i den meningen att den inte namnger de enskilda subjekten och samtidigt är tillräckligt snäv och preciserad för att hindra att ett antal andra subjekt med likartad inriktning kommer att omfattas. Kommittén kom fram till slutsatsen att katalogens uppräknings av namngivna subjekt inte uppfyller det i RF:s förarbeten formulerade kravet på generell tillämpbarhet men att lagformen ändå använts för detta ändamål tillräckligt ofta för att man ska kunna tala om en konstitutionell praxis som tillåter detta undantag från generalitetskravet. Det skulle alltså i detta fall röra sig om ett så etablerat undantag från kravet på generell tillämpbarhet att det inte utan vidare skulle vara grundlagstridigt att meddela sådana beslut i form av lag.

Stiftelse- och föreningsskatteutredningen anförde bl.a. följande.²²

Utredningen konstaterar att riksdagen vid upprepade tillfällen efter regeringsformens införande tagit in icke-generella bestämmelser som rör enskilda subjekt i lagen. Detta har föranlett slutsatsen om den konstitutionella praxis som omnämns av bl.a. Stiftelse- och föreningsskattekommittén och i förarbetena till inkomstskattelagen. Detta förhållande borde göra det möjligt att även nu behålla den lagstiftningsteknik som finns i katalogen. Utredningen finner dock att de argument som åberopats för denna grundlagspraxis inte är övertygande. Detta sammantaget med det övergripande uppdrag som lämnats till utredningen att utarbeta ett modernt och ändamålsenligt beskattningssystem med enkla och likformiga regler talar emot att behålla denna lagstiftningsprincip.

Med hänsyn till utredningens förslag om vidgade möjligheter till skattegynnande för stiftelser samt det önskvärda i en framtida lagreglering som bygger på bestämmelser som är så generella som möjligt, som är neutrala till subjektet och i stället riktar in sig mot vad som utförs, såg utredningen det som önskvärt att generella regler införs. Skattelagskommittén fann dock inte skäl att överväga frågan ytterligare och regeringen följde detta förslag.²³ Några vidare överväganden rörande katalogens vara eller inte vara har inte förekommit.

²² SOU 2009:65, s. 228.

²³ Prop. 1999/00:2, s. 88 f.

4.2.6 Särregleringar på skatteområdet avseende geografiskt avgränsade områden

I det följande redogörs kort för några särregleringar på skatteområdet för vissa geografiskt avgränsade områden och två utredningar som berört detta ämne.²⁴

Av 11 kap. 3 och 4 §§ lagen (1994:1776) om skatt på energi framgår att i vissa uppräknade kommuner i Norrland och västra Svealand är energiskatten nedsatt för elektrisk kraft som förbrukas av hushåll och av företag inom tjänstesektorn. Nedsättningen, som infördes år 1981,²⁵ motiverades med att uppvärmningskostnaderna regelmässigt är högre i de nordligaste delarna av landet än i landet i övrigt. Den konstitutionella aspekten på denna särreglering diskuterades inte i förarbetena.

Sverige införde 1983 en regional nedsättning av socialavgifterna i vissa glesbygdsområden. Den geografiska och branschmässiga omfattningen av nedsättningen varierade under åren. Under de senare åren på 1990-talet beviljades nedsättning för vissa näringsgrenar i större delen av stödområde A och i nordligaste delarna av stödområde B (Hela respektive vissa delar av Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Västernorrlands, Gävleborgs, Dalarnas och Värmlands län). Nedsättningen innebar att socialavgifterna var åtta procentenheter lägre i dessa områden än i övriga landet. I december 2000 beslutade EU-kommissionen att stödet inte var tillåtet med hänsyn till de s.k. statsstödsreglerna och Sverige tvingades upphöra med stödformen, se avsnitt 4.4.6 nedan.

I lagen (2001:1170) om särskilda avdrag i vissa fall vid avgiftsberäkningen enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift och socialavgiftslagen (2000:980) finns i dagsläget bestämmelser om stöd till näringslivet och viss ideell verksamhet i ett stödområde som pekas ut i en bilaga till lagen. Syftet med avgiftslättnaden är i första hand att stimulera småföretagandet. Denna lagstiftning har utformats för att åtgärden ska rymmas inom ramen för ”försumbart stöd” och därmed inte strida mot statsstödsreglerna.²⁶ Lagen föregicks närmast av lagen (1990:912) om nedsättning av socialavgifter, vilken även den gällde inom vissa i lagen uppräknade kommuner eller delar av kommuner. Även om den sistnämnda lagen var geografiskt avgränsad anses den ha varit generellt utfor-

²⁴ Jfr SOU 2005:68, där man även redogör för viss äldre lagstiftning och för ett lagförslag som inte genomfördes.

²⁵ SFS 1981:344, prop. 1980/81:118.

²⁶ Prop. 2001/02:45, s. 36.

mad i inkomstskatterättsligt hänseende, eftersom nedsättningen riktat sig till alla arbetsgivare som inom stödområdet bedrivit sådan verksamhet som anges i lagen.²⁷

Konstitutionella aspekter på geografiskt inriktade särregleringar på beskattningens område har diskuterats ingående av Fastighetsbeskattningkommittén i delbetänkandet SOU 1999:59. Kommittén behandlade i delbetänkandet frågan om fastighetsskattens effekter för den bofasta befolkningen i vissa attraktiva fritidshusområden, framförallt skärgårdarna och fjällområdena och skulle bland annat ta ställning till om problemen kunde lösas genom en regional differentiering av fastighetsskatten. Kommittén fann att en lagreglering som uttryckligen pekar ut ett visst område, t.ex. en namngiven församling, i vilken den skattskyldige skall vara bosatt för att omfattas av regleringen inte kan anses uppfylla RF:s krav på generellt tillämpbar lagstiftning och anförde, när det gällde kravet på likabehandling, bl.a. följande.²⁸

Bestämmelser som berättigar till olika former av regionalt riktade stöd och bidrag är vanligt förekommande. Det föreligger emellertid en avgörande principiell skillnad mellan bidragslagstiftning och skattelagstiftning. Medan den förra kategorin avser för den enskilde gynnande bestämmelser, utgör den senare kategorin betungande regler. Detta förhållande återspeglas också i kravet på att regler av det senare slaget skall meddelas genom lag (se 8 kap. 3 § regeringsformen). Med hänsyn till att det rör sig om betungande lagstiftning finns det anledning att iaktta större försiktighet vad gäller införandet av särreglerande skatteregler med regional inriktning, än vad som kan vara fallet med stöd och bidragsbestämmelser. Som regel bör sådan skattelagstiftning endast förekomma i undantagsfall där det finns starka skäl som kan motivera en regional särbehandling på beskattningens område.

Varje lagstiftares ambition bör givetvis vara att skapa generellt tillämpliga lagar, även om det emellanåt kan ha funnits situationer där det varit nödvändigt att välja en annan lagstiftningsteknik för att uppnå det eftersträlvade resultatet. Geografiskt inriktad särreglering på beskattningens område framstår onekligen som problematisk ur konstitutionell synvinkel om området (län, kommun, församling, värdeområde) i vilken den skattskyldige skall vara bosatt, uttryckligen anges i en lagbestämmelse. Även om det skulle kunna hävdas att en sådan form av lagstiftning utgör ett i konstitutionell praxis etablerat undantag från generalitetskravet kommer föreskriftens förenlighet med regeringsformen att ifrågasättas. Enligt vår mening bör därför denna form av lagstiftningsteknik undvikas. I stället bör en eventuell reglering med regional inriktning ges en generell utformning. I en sådan reglering

²⁷ Hultqvist (1995), s. 329.

²⁸ SOU 1999:59, s. 71 f.

skall objektiva och sakliga kvalifikationskriterier användas för att fastställa vilka skattskyldiga, som med hänsyn till bosättningsortens karaktär, bör omfattas av regleringen.

Kommittén redovisade i sitt delbetänkande två alternativa modeller, en med och en utan regional inriktning. Beträffande modellen med regional inriktning uppställde kommittén två kvalifikationskriterier avseende förhållandena i det område där hushållet skulle vara bosatt. Det ena kriteriet avsåg den genomsnittliga inkomstnivån för egnahemshushåll i den församling där hushållet är bosatt och det andra kriteriet den genomsnittliga taxeringsvärdenivån i de riktvärdeområden som är belägna i församlingen. Kommittén påpekade dock att modellen med regional inriktning skulle vara förenad med principiella betänkligheter eftersom det finns en uppenbar risk för att konstruktionen medför att lika fall behandlas olika i beskattningen. I kommitténs slutbetänkande²⁹ återkom kommittén till förslaget med en generellt utformad begränsningsregel. Lagen (2001:906) om skattereduktion för fastighetsskatt bygger delvis på kommitténs förslag. Modellen med regional inriktning har dock inte lett till någon lagstiftning.

Utredningen om regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet³⁰ hade enligt direktiven i uppdrag att analysera och lämna förslag till regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet. Uppdraget avsåg i första hand ett förhöjt grundavdrag till fysiska personer inom ett visst stödområde. I andra hand skulle utredningen överväga om andra regionala stimulansåtgärder kunde vidtas i syfte att stimulera den regionala utvecklingen i detta område eller andra delar av Sverige där medborgare och företag kan ha höga utgifter till följd av långa transportavstånd och kallt klimat. Utredningen stannade för att inte föreslå något förhöjt grundavdrag utan föreslog istället en ytterligare utvidgning av de särskilda avdragen enligt socialavgiftslagen, vilket ansågs mer ändamålsenligt. I sitt betänkande gjorde utredningen ett antal bedömningar i fråga om den typ av regionalt avgränsad särreglering på skatteområdet som det då var fråga om. När det gäller kravet på generellt tillämpbar lagstiftning angav utredningen bl.a. följande.³¹

Enbart omständigheten att en bestämmelse inte uppfyller kravet på generell tillämpbarhet innebär [...] inte nödvändigtvis att den är grundlagsstridig. Särregleringar, som medför en i förhållande till huvud-

²⁹ SOU 2000:34.

³⁰ SOU 2005:68.

³¹ SOU 2005:68, s. 70 f.

regeln mer förmånlig behandling av enskilda, har på beskattningens område ansetts utgöra ett uttryck för ett i konstitutionell praxis etablerat undantag från kravet på generalitet. Undantaget gäller emellertid inte den motsatta situationen, dvs. där för den enskilde undantag görs i en oförmånlig riktning i förhållande till huvudregeln. Av betydelse för bedömningen huruvida en bestämmelse är acceptabel ur konstitutionell synvinkel anses även vara frågan om bestämmelsens tillämplighet är obegränsad i tiden. När det gäller skattelagstiftning har också aktualiserats betydelsen av bestämmelsens begränsning till vissa intäkter.

Utredningen gjorde bedömningen att en lagreglering, genom vilken skattskyldiga som bor i ett geografiskt avgränsat område blir berättigade till ett högre grundavdrag än övriga som är skattskyldiga i medlemsstaten, under förutsättning att den geografiska avgränsningen inte görs alltför snäv, torde kunna anses uppfylla det i regeringsformens förarbeten formulerade kravet på generell tillämpbarhet. Om så inte var fallet menade utredningen att en sådan lagreglering ändå måste anses vara konstitutionellt acceptabel, genom att den ger uttryck för ett i konstitutionell praxis etablerat undantag från generalitetskravet.

Utredningen ansåg att principen om likformighet inom beskattningen måste ses mot bakgrunden att det inte finns något uttryckligt hinder i RF mot särbehandling av de skattskyldiga, så länge en bestämmelse inte står i strid med de överordnade diskrimineringsförbudena. Särbehandling kan grundas på skäl som upplevs som rimliga och rättvisa. Utredningen ansåg vidare att som en allmän utgångspunkt bör gälla att de skäl som ligger till grund för särbehandlingen ska vara sakliga med hänsyn till det syfte och resultat som önskas uppnås med den särbehandlande lagstiftningen. När det gällde de regionalt förhöjda grundavdragen konstaterade utredningen att det inte fanns möjlighet att avgränsa tillämpningsområdet för en sådan lagstiftning på annat sätt än genom att ange det i geografiska termer. Samtidigt konstaterade man att en lagbestämmelse, genom vilken skattskyldiga som bor i ett geografiskt avgränsat område blir berättigade till ett högre grundavdrag än övriga skattskyldiga i landet, innebär en förmån för de förstnämnda skattskyldiga. Utredningen ansåg att, mot bakgrund av den praxis som etablerats på området, en sådan förmån måste anses vara acceptabel ur konstitutionell synvinkel.³²

³² A. SOU, s. 71 ff.

4.3 EU-rätt – likabehandling och fri rörlighet

4.3.1 Inledning

I Fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) finns inte några specifika bestämmelser om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning när det gäller direkt beskattning. Den långtgående harmonisering som skett på den indirekta skattens område, t.ex. avseende mervärdesskatt och punktskatter, saknar motsvarighet när det gäller inkomstbeskattningen (t.ex. på bolagskatteområdet) och det anses råda en fiskal suveränitet för medlemsstaterna.³³ De allmänna bestämmelserna i FEUF om fri rörlighet och statsstöd har emellertid stor betydelse även för den direkta beskattningen.

I detta avsnitt kommer utredningen inledningsvis att redogöra för aktuella grundläggande bestämmelser i FEUF. Därefter ges en översikt över reglerna om fri rörlighet med fokus på den fria rörligheten för tjänster och personer samt förbudet mot diskriminering. I kapitlet redogörs närmare för de grundläggande bestämmelser i FEUF som gäller dessa områden. Däremot har utredningen inte funnit anledning att närmare beskriva regleringen avseende de övriga friheter som följer av fördraget. Alla hänvisningar till artiklar avser FEUF, om inget annat anges.

4.3.2 Grundläggande bestämmelser i FEUF

I artikel 18 första stycket föreskrivs att all diskriminering på grund av nationalitet ska vara förbjuden inom fördragets tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördragen. Det bör noteras att de särskilda artiklarna om fri rörlighet har företräde framför detta allmänna förbud. Det tillämpas därför endast om inte någon av de särskilda reglerna om icke-diskriminering i FEUF är tillämpliga.³⁴

I artikel 20 regleras unionsmedborgarskapet. Varje person som är medborgare i en medlemsstat är enligt denna bestämmelse också unionsmedborgare och ska därmed ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördragen. De ska bland annat ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

³³ Se Barnard (2010), s. 276 ff.

³⁴ C-305/87, detta anses utgöra fast praxis, jfr t.ex. C-193/94.

I artikel 21 anges grunderna för den fria rörligheten. Där stadgas bl.a. att varje unionsmedborgare ska ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen. Fri rörlighet för varor regleras i artikel 30, 34 och 110. I artikel 45 regleras den fria rörligheten för arbetstagare, i artikel 49 etableringsfriheten, i artikel 59 den fria rörligheten för tjänster och i artikel 63 den fria rörligheten för kapital.

Artiklarna 110–113 innehåller bestämmelser om skatter och avgifter. Av dessa bestämmelser följer bl.a. att medlemsstaterna inte direkt eller indirekt får lägga interna skatter eller avgifter av något slag på varor från andra medlemsstater som är högre än de skatter eller avgifter som direkt eller indirekt läggs på liknande inhemska varor. Vidare får ingen medlemsstat lägga interna skatter eller avgifter på varor från andra medlemsstater om de är av sådan art att de indirekt skyddar andra varor. För varor som exporteras till någon annan medlemsstats territorium får återbetalning av interna skatter eller avgifter inte ske med belopp som överstiger de interna skatter eller avgifter som direkt eller indirekt lagts på varorna. Vad beträffar andra skatter eller avgifter än omsättnings-skatter, punktskatter och andra indirekta skatter eller avgifter, får befrielse och återbetalning vid export till andra medlemsstater medges och utjämnings-skatter eller utjämningsavgifter vid import från medlemsstaterna tas ut, endast om rådet i förväg på förslag från kommissionen för en begränsad tid har godkänt de planerade åtgärderna. De i detta stycke återgivna bestämmelserna gäller, som ovan nämnts, inte den direkta beskattningen. Diskriminering i fråga om direkt beskattning kan emellertid stå i strid med de tidigare nämnda bestämmelserna om fri rörlighet.

Ett hinder för den fria rörligheten föreligger i princip om nationell lagstiftning, t.ex. skatteregler, negativt särbehandlar gränsöverskridande förhållanden. Det strider dock inte mot FEUF att olika länder sinsemellan har olika regler. Även om sådana regler påverkar den fria rörligheten och kanske avhåller från gränsöverskridande transaktioner anses de inte stå i strid med fördraget, så länge de inte missgynnar personer eller transaktioner med koppling till utlandet. EU-domstolen har flera gånger uttalat att FEUF inte tillförsäkrar att en överföring av en verksamhet från en medlems-

stat till en annan ska vara neutral i beskattningshänseende.³⁵ Även om nationella regler har en hindrande effekt på den fria rörligheten anses de alltså inte stå i konflikt med fördraget så länge de inte gör någon skillnad mellan nationella och utländska varor och tjänster.

För att kunna åberopa fördragsbestämmelserna om fri rörlighet och etableringsfrihet och hävda att en viss skatteregel står i strid med dessa krävs att den enskilde utnyttjat någon av fördragets rättigheter och att det således rör sig om ett gränsöverskridande förhållande av något slag. Fördragsfriheterna är inte tillämpliga på rent interna förhållanden inom en medlemsstat.³⁶ I princip är det tillåtet att ha mindre förmånliga regler för egna medborgare som inte utnyttjat någon rättighet, s.k. omvänd diskriminering. Den medborgare som utnyttjat en fördragsrättighet skyddas dock mot diskriminering även från det egna landet.³⁷

De fördragsbestämmelser som blir aktuella i detta sammanhang har enligt vad EU-domstolen uttalat direkt effekt och kan följaktligen åberopas direkt i svenska domstolar. All nationell lagstiftning, alltså även skattelagstiftning, måste utformas i överensstämmelse med FEUF och en bestämmelse som hindrar den fria rörligheten kan också angripas med stöd av FEUF.³⁸

4.3.3 Fri rörlighet för tjänster

I artikel 56 anges att inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom unionen ska förbjudas beträffande medborgare i medlemsstater som har etablerat sig i en annan medlemsstat än mottagaren av tjänsten.

Hinder för att sälja tjänster från en medlemsstat till en annan är alltså förbjudna men för att artikeln ska vara tillämplig krävs att den som tillhandahåller tjänsten är medborgare i ett EU-land och är etablerad inom unionen.³⁹ Med att vara medborgare i ett EU-land jämföras, när det gäller juridiska personer, att denna bildats i överensstämmelse med en medlemsstats lagstiftning och har sitt säte, sitt huvudkontor eller sin huvudsakliga verksamhet inom unionen. Den fria rörligheten för tjänster kan dock tillämpas även när tjänstetillhandahållaren tillfälligt förflyttar sig till ett annat medlemsland

³⁵ Jfr Ståhl m.fl. (2011), s. 70 ff. och de rättsfallshänvisningar som görs där.

³⁶ C-107/94, Asscher.

³⁷ Se Barnard (2010), s. 230 ff.

³⁸ C-270/83, Avoir fiscal.

³⁹ Se t.ex. C-290/04, Scorpio.

för att utföra sina tjänster där. Om tjänstetillhandahållandet får en mer varaktig karaktär, t.ex. genom etablering av en filial eller ett dotterbolag blir istället reglerna om etableringsfrihet tillämpliga.

Nationella skatteregler får mot bakgrund av bestämmelsen i artikel 56 inte negativt särbehandla tjänster som tillhandahålls från en annan medlemsstat. Det spelar ingen roll var inom EU tjänstetillhandahållaren är etablerad och bestämmelsen är tillämplig både på fall då den som tillhandahåller tjänsten och mottagaren av denna är etablerade i olika medlemsstater och på fall då den som tillhandahåller tjänster erbjuder dessa inom en annan medlemsstats territorium än den medlemsstat där han är etablerad.⁴⁰

Bedömningen huruvida en nationell skatteregel inskränker friheten att tillhandahålla tjänster inriktas på att gälla om denna negativt särbehandlar tjänster som tillhandahålls från andra medlemsstater. Ståhl m.fl. anser att detta talar för att tillämpningen av artikeln inskränker sig till ett krav på likabehandling och att den alltså inte ska tolkas så strikt att alla regler som har en hindrande effekt för den fria rörligheten ska omfattas.⁴¹

4.3.4 Fri rörlighet för personer inklusive etableringsfrihet

Den fria rörligheten för personer, vilken anses inbegripa fri rörlighet för arbetstagare och etableringsfrihet, gäller alla fysiska och juridiska personer i unionen. För juridiska personer är endast etableringsfriheten aktuell medan fysiska personer kan komma i åtnjutande av såväl den fria rörligheten för unionsmedborgare och den fria rörligheten för arbetstagare som etableringsfriheten.

Av artikel 45 FEUF framgår att fri rörlighet för arbetstagare ska säkerställas inom unionen. Denna fria rörlighet ska innebära att all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet ska avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor.

Etableringsfriheten regleras i artikel 49 FEUF. Där stadgas att inskränkningar i rätten för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium ska förbjudas. Detta förbud ska även omfatta inskränkningar för medborgare i en medlemsstat som är etablerad i någon medlemsstat att upprätta kontor, filialer eller dotterbolag. Etableringsfriheten ska innefatta

⁴⁰ C-55/98, Vestergaard.

⁴¹ Ståhl (2011), s. 93 f.

rätt att starta och utöva verksamhet som egenföretagare samt rätt att bilda och driva företag på samma villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för egna medborgare, om inte annat följer av bestämmelserna om kapital. När ett utländskt företag har etablerat sig i en annan medlemsstat, t.ex. genom ett fast driftsställe måste det alltså omfattas av samma villkor som nationella företag.

Kravet på likabehandling som följer av principen om fri rörlighet för personer gäller även skatteregler. Det är med hänsyn till dessa regler otillåtet att för utländska skattesubjekt tillämpa en högre skattesats än för inhemska sådana eller att på annat sätt ha en mindre förmånlig skatteberäkning för den som utövat sin rätt till fri rörlighet. Detta förutsatt att det inte föreligger någon skillnad i den objektiva situationen för de olika skattesubjekten.⁴²

4.4 EU-rätt – statsstöd

4.4.1 Inledning

Detta avsnitt behandlar den EU-rättsliga regleringen om statsstöd och tillämpningen av denna på ett system med stöd av den karaktär som aktualiseras för utredningens del. Framför allt fokuseras på tillämpningen i fråga om skatteåtgärder.

Om inte annat framgår av sammanhanget avser artikelhänvisningar bestämmelserna i FEUF. Med kommissionen avses Europeiska kommissionen.

4.4.2 Regleringen om statsstöd

I artikel 107 anges följande.

1. Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.
2. Förenligt med den inre marknaden är
 - a) stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter, under förutsättning att stödet ges utan diskriminering med avseende på varornas ursprung,

⁴² Se t.ex. C-311/97, Royal Bank of Scotland. För en utförlig redogörelse av frågan om fri rörlighet i förhållande till skatt, se Barnard (2010), s. 336 ff.

b) stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser,

c) stöd som ges till näringslivet i vissa av de områden i Förbundsrepubliken Tyskland som påverkats genom Tysklands delning i den utsträckning stödet är nödvändigt för att uppväga de ekonomiska nackdelar som uppkommit genom denna delning. Fem år efter ikraftträdandet av Lissabonfördraget får rådet på förslag av kommissionen anta ett beslut om upphävande av denna punkt.

3. Som förenligt med den inre marknaden kan anses

a) stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning och i de regioner som avses i artikel 349, med hänsyn till deras strukturella, ekonomiska och sociala situation,

b) stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi,

c) stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,

d) stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom unionen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,

e) stöd av annat slag i enlighet med vad rådet på förslag från kommissionen kan komma att bestämma genom beslut.

Av artikel 108 framgår följande.

1. Kommissionen ska i samarbete med medlemsstaterna fortlöpande granska alla stödprogram som förekommer i dessa stater. Den ska till medlemsstaterna lämna förslag till lämpliga åtgärder som krävs med hänsyn till den pågående utvecklingen eller den inre marknads funktion.

2. Om kommissionen, efter att ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig, finner att stöd som lämnas av en stat eller med statliga medel inte är förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107, eller att sådant stöd missbrukas, ska den besluta om att staten i fråga ska upphäva eller ändra dessa stödåtgärder inom den tidsfrist som kommissionen fastställer.

Om staten i fråga inte rättar sig efter detta beslut inom föreskriven tid får kommissionen eller andra berörda stater, med avvikelse från artiklarna 258 och 259, hänskjuta ärendet direkt till Europeiska unionens domstol.

På begäran av en medlemsstat kan rådet enhälligt besluta att stöd som denna stat lämnar eller avser att lämna ska anses vara förenligt med den inre marknaden, med avvikelse från bestämmelserna i artikel 107 eller de förordningar som avses i artikel 109, om ett sådant beslut är motiverat på grund av exceptionella omständigheter. Om kommissionen beträffande ett sådant stöd redan har inlett det förfarande

som avses i första stycket av denna punkt, ska kommissionen – i sådana fall där staten har lämnat in en begäran till rådet – skjuta upp förfarandet till dess rådet har tagit ställning till statens begäran.

Om rådet inte har tagit ställning till nämnda begäran inom tre månader efter det att den inlämnats, ska kommissionen fatta beslut i ärendet.

3. Kommissionen ska underrättas i så god tid att den kan yttra sig om alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder. Om den anser att någon sådan plan inte är förenlig med den inre marknaden enligt artikel 107, ska den utan dröjsmål inleda det förfarande som anges i punkt 2. Medlemsstaten i fråga får inte genomföra åtgärden förrän detta förfarande lett till slutligt beslut.

4. Kommissionen får anta förordningar avseende de kategorier av statligt stöd som rådet i enlighet med artikel 109 har fastställt som möjliga att undanta från förfarandet i punkt 3 i den här artikeln.

Enligt artikel 109 får Europeiska rådet, på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet, anta de förordningar som behövs för tillämpningen av artiklarna 107 och 108 och får särskilt fastställa villkoren för tillämpningen av artikel 108.3 och vilka slag av stödåtgärder som ska vara undantagna från detta förfarande. Med stöd av denna bestämmelse har rådet beslutat den s.k. statsstödsförordningen⁴³. I denna förordning stadgas att kommissionen, genom förordningar som antas i enlighet med ett visst förfarande och genom förklaringar enligt nuvarande artikel 112 i fördraget, kan förklara att vissa slag av stöd är förenliga med den inre marknaden och undantagna från anmälningsskyldigheten. De slag av stöd som kommissionen kan besluta om är stöd till förmån för små och medelstora företag, forskning och utveckling, miljöskydd, sysselsättning och yrkesutbildning.

Kommissionen har i sin tur, med stöd av rådets förordning, beslutat ett antal förordningar om tillämpning av statsstödsreglerna, se nedan. På vissa områden har kommissionen sett över alla de kriterier som den följer för att undersöka om statliga stöd är förenliga med den inre marknaden och formulerat olika typer av riktlinjer. Dessa är avsedda att ersätta de olika dokument som publicerats på området med genomblickbara, uppdaterade och förenklade texter. Det finns också meddelanden om hur kommissionen anser att statsstödsreglerna ska tillämpas på vissa områden.

Artikel 107.1 är inte utformad som ett direkt förbud men eftersom rättsverkningarna av att ett stöd inte anses förenligt med den inre marknaden är att beslutet om stöd ska upphävas eller

⁴³ Rådets förordning (EG) nr 994/98.

ändras har bestämmelsen ändå kommit att tolkas som ett sådant. I den fortsatta framställningen kommer därför ibland uttrycket ”förbudet” mot otillåtet statsstöd att användas. Utgångspunkten är, som framgår av artikel 108, att medlemsstaterna inte ska lämna sådana stöd som anges i artikel 107.1 och att eventuella stöd som planeras ska anmälas till kommissionen innan de verkställs. Kommissionen gör då bedömningen om åtgärden är förenlig med statsstödsreglerna eller inte. Kommissionens roll på statsstödsområdet består inte endast i att pröva anmälningar av planer på statligt stöd, utan kommissionen övervakar också att det inte lämnas stöd i strid med genomförandeförbudet.

Statsstödsreglerna innebär alltså inte endast att statligt stöd inte får lämnas om det inte först har godkänts av kommissionen. Av EU-domstolens rättspraxis framgår att medlemsstaterna också är skyldiga att kräva tillbaka stöd som lämnats utan kommissionens godkännande och att stödmottagaren är skyldig att betala tillbaka stödet jämte ränta.

Förenklat kan man således uttrycka att statsstödsreglerna medför ett förbud, en anmälningsskyldighet och ett genomförandeförbud.⁴⁴ Genomförandeförbudet har direkt effekt, vilket innebär att det kan åberopas inför nationella domstolar. Statsstödsutredningen har i sitt betänkande⁴⁵ föreslagit en ny lag om tillämpningen av Europeiska unionens statsstödsregler. Lagen föreslås innehålla regler om stödgivares och stödmottagares skyldigheter när stöd är på väg att lämnas eller har lämnats i strid med genomförandeförbudet. I betänkandet föreslås också rättegångsbestämmelser i mål om olagligt stöd.

4.4.3 Tillämpningen av artikel 107.1

För att kriterierna i artikel 107.1 ska vara uppfyllda krävs att det rör sig om ett stöd. Stödet, av vilket slag det än är, ska

1. ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel,
2. snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion och
3. påverka handeln mellan medlemsstaterna.

⁴⁴ Indén (2010), s. 13 ff.

⁴⁵ SOU 2011:69.

Vid tillämpning av statsstödsreglerna ska begreppet stöd enligt praxis ges en vid tolkning. EU-domstolen har definierat begreppet stöd som varje åtgärd varigenom medlemsstaterna för att genomföra sina egna ekonomiska och sociala mål genom ensidiga och självständiga beslut ger företag eller andra rättssubjekt tillgång till medel eller fördelar som ska främja förverkligandet av de eftersträvade ekonomiska eller sociala målen.⁴⁶ Enligt etablerad praxis från EU-domstolen är det inte medlemsstatens avsikt eller åtgärdens syfte som är av betydelse i bedömningen om en åtgärd utgör statligt stöd enligt dessa kriterier utan åtgärdens effekt.⁴⁷

För att det första rekvisitet, ”ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel” ska anses uppfyllt krävs enligt praxis, trots artikelns ordalydelse, både att stödet ges av en medlemsstat och att det ges med statliga medel. EU-domstolen har uttalat att enbart fördelar som tilldelas direkt eller indirekt med hjälp av statliga medel ska anses som stöd i den mening som avses i artikel 107.1 och har även angett att ”distinktionen i denna bestämmelse mellan ’stöd som ges av en medlemsstat’ och stöd som ges ’med hjälp av statliga medel’ betyder nämligen inte att alla fördelar som en stat ger utgör stöd, oavsett om de finansieras med hjälp av statliga medel, utan innebär enbart att detta begrepp skall omfatta de fördelar som ges direkt av en medlemsstat samt de som ges genom ett offentligt eller privat organ som har utsetts eller inrättats av denna stat”⁴⁸. Begreppet stat omfattar alltså inte enbart det centrala statsorganet utan även regionala och lokala myndigheter. Det kan också omfatta privata organ när dessa administrerar stöd som härrör från statliga medel.⁴⁹

När det gäller betydelsen av begreppet statliga medel i artikel 107.1 har Tribunalen uttalat att bestämmelsen omfattar ”alla likvida medel” (”all the financial means” i engelsk version [utredningens anm.]) som den offentliga sektorn faktiskt kan använda för att stödja företag.⁵⁰ EU-domstolen har vidare konstaterat att begreppet stöd inte enbart omfattar konkreta förmåner som subventioner, lån och förvärv av kapitalandelar i företag, utan även ”åtgärder som på olika sätt minskar de kostnader som normalt belastar ett företags budget och som därigenom, utan att vara subventioner i strikt

⁴⁶ C-61/79, Denkavit.

⁴⁷ Hancher m.fl. (2012), s. 51 f.

⁴⁸ C-379/98, PreussenElektra.

⁴⁹ Jfr C-290/83, Credit Agricole.

⁵⁰ T-358/94, Air France.

bemärkelse, är av samma karaktär och har identiskt lika effekter”⁵¹. Med statliga medel avses alltså inte bara rena bidrag utan även t.ex. räntesubventioner, lånegarantier, överavskrivningar, kapitaltillskott samt skattebefrielser och skattelättnader, något som uppmärksammas senare i detta kapitel (se avsnitt 4.4.5).

Även begreppet företag ska i detta sammanhang ges en bred definition och omfattar enligt EU-domstolen varje enhet som utövar ekonomisk verksamhet, oavsett rättslig form och sättet för finansiering.⁵² Myndighetsutövning omfattas dock inte, varför statlig eller kommunal finansiering av uppgifter som vanligtvis tillhandahålls av det allmänna inte kan utgöra statsstöd.⁵³

Beträffande det andra rekvisitet, att en åtgärd ska anses snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen, är det avgörande huruvida mottagarens finansiella ställning som helhet kan komma att stärkas i förhållande till konkurrenternas. Även åtgärder som lättar ett företags finansiella ställning i förhållande till det normala omfattas. Åtgärder som är ägnade att gynna ekonomin som sådan, t.ex. generella skatte- eller räntesänkningar, anses inte snedvrida konkurrensen. Gränsdragningen mellan vad som anses utgöra en generell åtgärd och ett stöd som får verkan för en viss bransch eller viss region är dock svår.⁵⁴ Denna gränsdragning aktualiseras bl.a. på skatteområdet och behandlas i avsnitt 4.4.5.

Vid tillämpningen av artikel 107.1 ska avslutningsvis det tredje rekvisitet bedömas, dvs. huruvida ett stöd påverkar handeln mellan medlemsstater. Denna bedömning ska ske på förhand och det krävs alltså inte att någon verklig effekt kan påvisas. Det räcker att ett samband föreligger mellan stödåtgärden och en potentiell påverkan. För att rekvisitet ska anses uppfyllt krävs inte att mottagarföretaget bedriver internationell verksamhet. EU-domstolen har ansett att det inte kunde uteslutas att ett stöd som beviljas ett företag som endast tillhandahåller lokala eller regionala tjänster och som inte tillhandahåller några tjänster utanför sin ursprungsstat ändå kan påverka handeln mellan medlemsstaterna.⁵⁵ Domstolen resonerar nämligen att ett företags tillhandahållande av tjänster, på grund av ett stöd kan komma att upprätthållas eller ökas, vilket kan innebära

⁵¹ C-126/01, GEMO.

⁵² C-41/90, Höfner.

⁵³ Jfr t.ex. C-343/95, Diego Cali, som gäller tolkningen av art. 106, men som anses relevant även för tolkningen av art. 107.

⁵⁴ Indén (2010) s. 47 f. och Hancher m.fl. (2012), s. 76 ff. samt de rättsfallshänvisningar som görs där.

⁵⁵ C-280/00, Altmark.

att möjligheterna för företag som är etablerade i andra medlemsstater att tillhandahålla sina tjänster på marknaden i denna stat minskas.⁵⁶

EU-domstolen påpekade i det nämnda målet *Altmark* också att det inte finns någon gräns eller procentsats under vilken man kan anse att handeln mellan medlemsstaterna inte påverkas och att stödets ringa storlek eller förhållandet att mottagaren är ett litet företag inte innebär att det omedelbart kan uteslutas att handeln mellan medlemsstaterna påverkas. Som tidigare nämnts har kommissionen utnyttjat sin delegation på detta område för att bl.a. besluta förordningen om stöd av mindre betydelse.⁵⁷ Utredningen återkommer till denna förordning i följande avsnitt.

4.4.4 Möjligheterna till undantag

De olika möjligheterna till undantag

En möjlighet till undantag från den ovan beskrivna huvudregeln om förbud mot statsstöd framgår redan av artikel 106. Enligt denna bestämmelses första punkt ska medlemsstaterna, beträffande offentliga företag och företag som de beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter, inte vidta och inte heller bibehålla någon åtgärd som strider mot reglerna i fördragen, i synnerhet reglerna i artiklarna 18 samt 101–109. Av andra punkten framgår att företag som anförtrots att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol ska vara underkastade reglerna i fördragen, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i en omfattning som strider mot unionens intresse. En medlemsstat kan alltså, med stöd av artikel 106.2, under vissa villkor gynna ett företag som anförtrots att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, trots att åtgärden uppfyller rekvisiten i artikel 107.1.

De ytterligare undantag som följer redan av fördragets bestämmelser framgår av artikel 107. Av artikelns andra punkt framgår de undantag som är obligatoriska, vilket innebär att kommissionen måste meddela undantag när villkoren för dessa är uppfyllda. Även

⁵⁶ Se beträffande hela detta stycke, *Hancher m.fl.* (2012), s. 100 ff.

⁵⁷ Kommissionens förordning 1998/2006.

i de fall en medlemsstat bedömer att ett visst stöd omfattas av artikel 107.2 ska det anmälas till kommissionen, som har att avgöra om stödet kan undantas eller inte.

I artikel 107.3 finns en uppräknig av de fall där kommissionen får, men inte måste, meddela undantag. Enligt artikel 107.3 a) kan stöd ges för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarig brist på sysselsättning. Regionalt stöd kan även undantas enligt artikel 107.3 c), förutsatt att stödet inte påverkar handeln i en negativ inriktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. När det gäller dessa undantag har kommissionen stort utrymme för egen bedömning av huruvida villkoren för undantag är uppfyllda. EU-domstolen uttalade redan 1980 att kommissionen, vid tillämpning av nuvarande artikel 107.3 har utrymme för en skönsmässig bedömning vars utövande inbegriper ekonomiska och sociala bedömningar som ska ske med hänsyn till ett gemenskaps-sammanhang.⁵⁸ Sett till det stora antal ärenden om statsstöd som förekommer hos kommissionen aktualiseras möjligheten att meddela undantag med direkt stöd av denna bestämmelse dock i praktiken relativt sällan.

Som tidigare nämnts har rådet givit kommissionen befogenhet att anta förordningar om undantag för vissa slag av stöd, vilket kommissionen också utnyttjat genom att besluta ett antal förordningar med begränsad tillämpningsperiod. Några av dessa rör tillämpningen av statsstödsreglerna på specifika områden, t.ex. produktion av jordbruks- eller fiskeriprodukter medan andra mer generellt avser t.ex. stöd av mindre betydelse. Kommissionen har också utfärdat ett antal riktlinjer och meddelanden angående tillämpningen av statsstödsreglerna på olika områden. Även bland dessa meddelanden finns några som gäller generellt för en viss typ av åtgärd medan andra gäller specifikt för vissa verksamhetssektorer, allt ifrån film- och audiovisuella medier till järnvägar. Nedan ges en överblick över de möjligheter till undantag som kan ges med stöd av olika dokument och som kan anses aktuella i för utredningen aktuella sammanhang.

⁵⁸ C-730/79, Philip Morris.

Den allmänna gruppundantagsförordningen

Den s.k. allmänna gruppundantagsförordningen⁵⁹ stadgar precis som titeln antyder villkor för att ett visst slags stöd ska anses undantaget från förbudet mot otillåtet statsstöd. Förordningen innehåller inledningsvis vissa definitioner och allmänna bestämmelser. Därefter ges bestämmelser avseende bl.a. stöd till miljöskydd, kvinnligt företagande, små och medelstora företag och regionalstöd.

I förordningens första del ställs ett antal allmänna villkor upp. Det kan bl.a. nämnas att förordningen inte ska tillämpas på stöd till exportrelaterad verksamhet eller stöd som gynnar användningen av inhemska varor framför importerade (artikel 1.2). Vidare är verksamheter inom vissa särskilt utpekade ekonomiska sektorer undantagna från förordningens tillämpningsområde, t.ex. stålsektorn, varvssektorn och syntetfibrersektorn (artikel 1.3). Förordningen ska enligt artikel 1.4 inte tillämpas på regionala stödordningar som är riktade till särskilda sektorer inom tillverkningsindustrin och tjänstebranschen. När det gäller stora företag kan förordningen inte tillämpas på stöd för särskilda ändamål (artikel 1.5).

För alla typer av stöd gäller enligt artikel 5 att stödet måste vara överblickbart. Endast stöd som har en stimulansseffekt kan enligt artikel 8 undantas, vilket kan tolkas som att undantag endast får medges om den aktuella åtgärden inte hade vidtagits utan att stöd hade lämnats.⁶⁰ När det gäller små och medelstora företag ska stödmottagaren, för att stimulansseffekt ska anses föreligga, ha lämnat in en ansökan om stöd till den berörda medlemsstaten innan arbetet med projektet eller verksamheten inleds. Innan stöd beviljas till stora företag måste medlemsstaten dessutom kontrollera att företaget upprättat viss dokumentation.

Stöd som enligt de i förordningen angivna villkoren är undantagna behöver inte anmälas till kommissionen. För att kommissionen ska kunna övervaka medlemsstaternas tillämpning av förordningen ska medlemsstaterna dock lämna upplysningar till kommissionen om åtgärder som vidtas med stöd av förordningen.

Den medlemsstat som beviljat ett stöd som är undantaget enligt förordningen ska, senast inom 20 arbetsdagar från stödets ikraftträdande, överlämna en sammanfattning av uppgifterna om stödåtgärden till kommissionen. En fullständig text om stödåtgärdena

⁵⁹ Kommissionens förordning 800/2008/EG.

⁶⁰ Indén (2010), s. 65.

ska offentliggöras på internet (förordningens artikel 9). Den allmänna gruppundantagsförordningen reglerar alltså när en medlemsstat, utan att på förhand anmäla detta till kommissionen, kan verkställa en stödåtgärd som omfattas av definitionen i artikel 107.1. Att ett tänkt stöd inte omfattas av gruppundantagsförordningen innebär dock inte att åtgärden inte kan tillåtas. Efter anmälan kan kommissionen meddela undantag för en viss stödåtgärd enligt någon av de riktlinjer eller meddelanden som tagits fram för detta syfte. Det kan också vara så att en viss stödåtgärd är av sådan omfattning att den kan undantas enligt förordningen om stöd av mindre betydelse.

Stöd av mindre betydelse

En annan förordning av mer allmän karaktär som utfärdats av kommissionen är den om tillämpningen av statsstödsbestämmelserna på stöd av mindre betydelse.⁶¹ Förordningen, som också går under namnet ”de minimis-förordningen”, ska enligt artikel 2.4 tillämpas på stöd för vilket det är möjligt att i förväg beräkna den exakta bruttobidragsekvivalenten, dvs. det bidrag som stödet motsvarar, utan att göra någon riskbedömning (”genomsynligt stöd”). Ett stöd av mindre betydelse (ibland benämnt ”försumbart stöd”) som beviljas ett företag får enligt nu gällande bestämmelser inte överstiga 200 000 euro under en period om tre beskattningsår, eller 100 000 euro för företag verksamma inom vägtransportsektorn (förordningens artikel 2.2 första stycket). Om ett sammanlagt stödbelopp som ges inom ramen för en stödåtgärd överstiger de angivna värdena omfattas stödet inte av förordningen, inte heller den del som inte överskrider taket. Då kan medlemsstaten inte göra gällande att förordningen ska tillämpas, vare sig vid tidpunkten för beviljandet eller senare (artikel 2.2 andra stycket).

Stöd av mindre betydelse får enligt förordningen inte lämnas till ett företag som samtidigt beviljas stöd enligt andra unionsbestämmelser om detta, för samma stödberättigande kostnader, leder till en högre stödnivå än den som är tillåten enligt dessa unionsbestämmelser. I artikel 3.2. anges att medlemsstaten, innan ett stöd beviljas enligt förordningen måste ha genomfört s.k. kumulationskontroll, dvs. medlemsstaten måste ha kontrollerat att stödet inte medför att det totala belopp som företaget erhåller överskrider

⁶¹ Kommissionens förordning nr 1998/2006.

stödtaket. För att säkerställa kumulationskontrollen har Sverige infört bestämmelser i förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet. Denna förordning, som gäller statligt stöd till näringslivet i form av lån och bidrag i den mån regeringen föreskriver det, ställer upp ett antal krav för att stöd ska kunna lämnas. En stödmyndighet ska, vid prövningen av om stöd ska lämnas, bl.a. ta hänsyn till om sökanden tidigare i annan ordning beviljats statligt stöd. Enligt 22 § denna förordning ska statliga myndigheter underrätta regeringen om alla former av stödåtgärder som kan bli föremål för prövning av kommissionen. En sådan underrättelse ska lämnas innan åtgärden vidtas. Statliga myndigheter ska också lämna uppgifter för uppföljning av befintliga stöd till Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys). Ett företag ska innan ett försumbart stöd beviljas lämna fullständiga uppgifter om övriga försumbara stöd som företaget mottagit under de två föregående beskattningsåren och det innevarande beskattningsåret. Detta för att säkerställa att det sammanlagda stödet inte överstiger taket för stöd av mindre betydelse.

I vissa lagar anges uttryckligen att ett visst stöd utgör stöd av mindre betydelse eller att det ges under förutsättning att villkoren i förordningen om stöd av mindre betydelse är uppfyllda. Detta gäller t.ex. bestämmelserna om avdrag på egenavgifter i 3 kap. 18 § socialavgiftslagen (2000:980).

Stöd för regionala ändamål

I artikel 107.3 a) och c) ges, som ovan nämnts, möjligheter till undantag för regionalt stöd. Enligt den första av dessa bestämmelser kan det anses förenligt med den inre marknaden att bevilja stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarderna är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning. Enligt EU-domstolens praxis krävs för ett sådant undantag att den ekonomiska situationen i området anses extremt ogynnsam i förhållande till unionen som helhet.⁶² Inget område i Sverige omfattas av detta undantag och den fortsatta framställningen kommer därför inte att behandla denna typ av undantag.

Enligt artikel 107.3 c) kan det anses förenligt med den inre marknaden att medge stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar

⁶² C-248/84, Tyskland mot kommissionen.

handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

Kommissionen antog 1998 riktlinjer för tillämpningen av de undantag som framgår av artikel 107.3 a) och c).⁶³ Riktlinjerna avsåg stöd som var begränsade till vissa regioner och som särskilt syftade till att utveckla dessa. De var tillämpliga på regionala stöd som beviljades inom alla verksamhetssektorer, med undantag för fiske- och kolindustri samt produktion, bearbetning och saluföring av vissa jordbruksprodukter. Dessa riktlinjer omfattade perioden 2000–2006. På allt regionalstöd som beviljas efter den 31 december 2006 tillämpas de nya riktlinjerna för statligt regionalstöd för 2007–2013.⁶⁴ Av dessa riktlinjer följer bl.a. att de fördelar som regionalt stöd ger i form av utveckling av en mindre gynnad region måste uppväga den snedvridning av konkurrensen som uppstår till följd av stödet.

I riktlinjernas punkt 30 anges vad som enligt kommissionen krävs för att en region ska anses stödberättigad och därmed kunna omfattas av en s.k. regionalstödslista som beslutas av kommissionen. Det måste antingen röra sig om en sådan region som i riktlinjen betecknas ”utvecklingsregion” eller en region med låg befolkningstäthet. En ”utvecklingsregion” är en region som tidigare uppfyllde kraven för att omfattas av nuvarande artikel 107.3 a) FEUF men som nu utvecklats på sådant sätt att de inte längre omfattas av denna bestämmelse. Regionerna som avses utgörs i de flesta fall av s.k. NUTS II- eller NUTS III-regioner.⁶⁵ Om en medlemsstat vill åtgärda mycket lokala regionala skillnader, kan det också få röra sig om områden under NUTS III-nivån under förutsättning att dessa områden har en befolkning på minst 20 000 invånare. Medlemsstater som vill utnyttja denna möjlighet skall visa att de föreslagna områdena relativt sett är i större behov av ekonomisk utveckling än andra områden i samma region med hjälp av erkända ekonomiska indikatorer som BNP per invånare, sysselsättningsgrad och arbetslöshetsnivå, lokal produktivitet och arbetskraftens kompetens.

Enligt punkt 100 i riktlinjerna bör varje medlemsstat till kommissionen anmäla en regionalstödslista som omfattar hela medlemsstatens territorium och som avser perioden 2007–2013. Enligt punkt 101 kommer regionalstödslistan, efter godkännande, att

⁶³ Riktlinjer för statligt stöd för regionalt ändamål (98/C 74/06).

⁶⁴ Riktlinjer för statligt regionalstöd för 2007–2013 (2006/C 54/08).

⁶⁵ NUTS är kommissionens system för att klassificera regioner inom EU.

offentliggöras i Europeiska unionens officiella tidning, och betraktas som en integrerad del av riktlinjerna. Sverige har anmält en regionalstödslista som omfattar ett antal s.k. NUTS-III-regioner. Vissa av dessa är berättigade till stöd med anledning av låg befolkningsstäthet: Norrbotten, Västerbotten, Jämtland och Västernorrland (utom Luleå, Umeå och Sundsvall). Andra områden har av andra anledningar ansetts berättigade till stöd enligt artikel 107.3 c): delar av Dalarna, Gävleborg, Värmland, Örebro, Västmanland, Kalmar och Västra Götaland. Denna lista godkändes 2006 av kommissionen.⁶⁶

Den 14 maj 1997 trädde kommissionens rambestämmelser för statligt stöd till företag i missgynnade storstadsområden i kraft. Rambestämmelserna innehöll regler för att bedöma vilka storstadsområden som kunde klassas som missgynnade och som berättigade till statligt stöd enligt vissa villkor och tak som, om de efterlevdes, skulle göra att stödet kunde anses vara förenligt med den inre marknaden och därmed undantas från statsstödsreglerna. Rambestämmelserna skulle gälla i fem år och alltså upphöra den 14 maj 2002. I ett meddelande om upphörandet skrev kommissionen att inga medlemsstater föreföll ha beviljat stöd enligt bestämmelserna under de fem år som rambestämmelserna varit i kraft. Kommissionen konstaterade att de kriterier som gällde för dessa stöd gjort riktlinjerna så restriktiva att de inte kunnat tillämpas på ett effektivt sätt. Man valde att varken förlänga rambestämmelserna eller att föreslå någon översyn av dem. Meddelandet om att rambestämmelserna upphör att gälla avslutas med följande uttalande.⁶⁷

Kommissionen erkänner att marknadskrafterna ensamma i vissa fall förefaller otillräckliga för att lösa eller häva de sociala och ekonomiska problemen i missgynnade områden. Beslutet att inte förlänga rambestämmelserna innebär emellertid inte att statligt stöd till företag i missgynnade storstadsområden inte längre är möjligt. Sådant stöd kan anses förenligt med de befintliga reglerna för statligt stöd eller, om så är fallet beroende på de specifika omständigheterna kring det berörda föreslagna stödet, direkt på grundval av artikel 87.3 c)⁶⁸ i EG-fördraget. Kommissionen kommer att undersöka varje sådant ärende mot bakgrund av gemenskapens mål, särskilt dem som kommissionen arbetar mot inom regionalpolitiken. På grundval av erfarenheterna från sådana fall i framtiden, kommer kommissionen också att undersöka om det finns något behov av ytterligare, specialiserade instrument i fråga om

⁶⁶ Statligt stöd N 431/2006.

⁶⁷ Kommissionens meddelande "Rambestämmelserna för statligt stöd till företag i missgynnade storstadsområden upphör att gälla".

⁶⁸ Nu motsvarad av artikel 107.3 c).

statligt stöd till företag i missgynnade storstadsområden och vilka grundläggande drag ett sådant instrument skulle behöva ha.

Det förtjänar nämnas att det system med skattefria urbana zoner som etablerats i Frankrike och i Italien (se avsnitt 5.2 och 5.3) till stora delar utformats på ett sätt som skulle stå i överensstämmelse med dessa rambestämmelser.

På området regionalt stöd har kommissionen också antagit förordningen om statligt regionalt investeringsstöd.⁶⁹ Enligt förordningens första artikel tillämpas den på "genomsynliga" regionala stödordningar som utgör statligt stöd enligt artikel 107.1. Under vissa förutsättningar omfattar den även stöd för särskilda ändamål, dvs. individuellt stöd som inte beviljas på grundval av en stödordning, som utgör statligt stöd. I förordningen stadgas vidare förutsättningar för att vissa stöd som omfattas ska anses förenliga med den inre marknaden enligt artikel 107.3. Bland annat krävs att stödet lämnas i områden som är berättigade till regionalstöd enligt den godkända regionalstödskartan perioden 2007–2013 och att stödnivån i bruttobidragsekvivalent (det bidrag som stödet motsvarar) inte överstiger det regionala stödtak som, vid den tidpunkt då stödet beviljas, är i kraft i det område där investeringen görs i enlighet med regionalstödskartan.

4.4.5 Tillämpningen av reglerna om statsstöd i fråga om skatteåtgärder med regional inriktning

Utgör skatteåtgärden ett stöd som ges av statliga medel?

Det framstår som helt vedertaget att en skattelättnad som företas i en medlemsstat kan utgöra statsstöd som omfattas av artikel 107.1. Även undantag och nedsättningar av sociala avgifter anses kunna utgöra sådant stöd.⁷⁰ Tillämpningen av bestämmelserna om statsstöd på skatteområdet kräver dock vissa speciella överväganden. Åtgärder som medför att företag behandlas olika i fråga om avgifter och skatter utgör inte statsstöd så länge skillnaderna "följer av det aktuella avgiftssystemets art eller funktion".⁷¹ Vid bedömningen om en viss skatteåtgärd innebär ett statligt stöd är det av avgörande betydelse huruvida ett särskilt undantag ges från den allmänna

⁶⁹ Kommissionens förordning (EG) nr 1628/2006.

⁷⁰ 173/73, Italien mot kommissionen.

⁷¹ C-159/01, Nederländerna mot kommissionen.

skattebehandlingen. En åtgärd bedöms alltså inte mot bakgrund av de orsaker och syften som ligger till grund för den eller de verkningar som den har. När det gäller skatteåtgärder är det heller inte avgörande vilken total skattemässig effekt som åstadkoms. Vissa skatteåtgärder kan totalt sett innebära ökade skatteinkomster genom att skattebasen växer när skattesatsen sänks. Detta ändrar dock inte skatteåtgärdens karaktär av stöd som ges av statliga medel. Huruvida stödmottagaren gagnas av en åtgärd är alltså inte av avgörande betydelse. Det är enbart bedömningen huruvida mottagaren kommer i åtnjutande av ett fördelaktigt undantag från den normala beskattningen som är avgörande.⁷²

Är skatteåtgärden av sådan karaktär att den gynnar vissa företag eller viss produktion?

Huruvida en skatteåtgärd gynnar ett visst företag eller viss produktion, det s.k. selektivitetskriteriet (ibland benämnt ”kriteriet om riktad karaktär”), är ofta en komplicerad fråga och det framstår som en löpande uppgift för såväl kommissionen som EU-domstolen att komma med klargöranden i denna fråga.⁷³

En skatteåtgärd är selektiv när den enbart riktar sig till eller påverkar vissa företag. Det finns emellertid ingen begränsning för hur många företag som måste påverkas. Enligt fast praxis anses selektivitetskriteriet uppfyllt när en viss skatteåtgärd har som huvudsaklig effekt att en eller flera verksamhetssektorer främjas. Det är därvid inte av någon betydelse hur stora dessa sektorer är. Kommissionen har t.ex. ansett att ett undantag från den grundläggande bolagsskattesatsen till förmån för hela tillverkningssektorn utgjorde statligt stöd.⁷⁴ Det bör också påpekas att även om stöd ges genom ett undantag som baseras på objektiva grunder kan stödet anses selektivt.⁷⁵

Fortfarande är det emellertid den grundläggande frågan som blir avgörande, dvs. huruvida skatteåtgärden utgör ett undantag från det normala skattesystemet. Om en medlemsstat normalt har ett särskilt skattesystem för en viss sektor i förhållande till andra sektorer, varvid den första sektorn omfattas av lättnader i förhållande

⁷² Se beträffande hela detta stycke, Hancher m.fl. (2012), s. 328 ff.

⁷³ Aldestam (2005), s. 65 ff.

⁷⁴ Kommissionens meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på åtgärder som omfattar direkt beskattning av företag.

⁷⁵ Förenade målen T-92/00 och T-103/00.

till de andra, innebär detta inte att lättnaderna utgör otillåtet statsstöd. Lättnaden utgör ju då inget undantag i förhållande till det ordinarie skattesystemet.⁷⁶

Även skatteåtgärder som riktar sig till företag i vissa regioner kan anses selektiva. I fråga om den geografiska selektiviteten anser kommissionen att en medlemsstats åtgärder endast kan undgå selektivitetskriteriet om deras räckvidd omfattar hela statens territorium.⁷⁷

När det gäller skatteåtgärder på regional basis bör man skilja på de stöd som initieras och administreras av den centrala staten och sådana stöd som beslutas av regionala myndigheter. Statliga stöd kan anses utgöra statsstöd medan regionalt beslutat stöd oftast torde falla utanför tillämpningsområdet för artikel 107.1. Enligt EU-domstolen krävs dock i sådana fall att beslutet om regionalt stöd antagits av ett organ med en tillräckligt självständig ställning, ett regionalt eller lokalt organ som konstitutionellt sett har en politisk och administrativ ställning som är skild från centralregeringens samt att beslutet har antagits utan att centralregeringen har haft möjlighet att direkt påverka innehållet. De ekonomiska konsekvenserna av den sänkning av den nationella skattesatsen som är tillämplig på företagen i regionen får inte heller kompenseras genom stöd eller subventioner från andra regioner eller centralregeringen.⁷⁸

Påverkar skatteåtgärden handeln mellan medlemsstaterna?

För att omfattas av artikel 107.1 krävs inte att en skatteåtgärd de facto påverkar handeln mellan medlemsstaterna. En åtgärd är otillåten så snart den bedöms kunna ha sådan påverkan. Kommissionen ställer normalt inte särskilt höga krav för att konstatera att ett stöd som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen också kan påverka handeln mellan medlemsstaterna. Enligt EU-domstolen ska handeln mellan medlemsstaterna anses påverkad om ett statligt finansiellt stöd förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom gemenskapen.⁷⁹

⁷⁶ Se Aldestam (2005), s. 75 f. samt s. 185 f.

⁷⁷ Kommissionens meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på åtgärder som omfattar direkt beskattning av företag. Jfr även förenade målen C-106/09P och 107/09P, Gibraltar.

⁷⁸ Aldestam (2005) s. 76 och 182 ff. samt C-88/03, Azores.

⁷⁹ C-730/79, Philip Morris.

Kommissionen har i ett meddelande om tillämpning⁸⁰ uttryckt att kriteriet om påverkan på handeln mellan medlemsstaterna förutsätter att stödmottagaren utövar en ekonomisk verksamhet, oavsett vilken rättslig ställning denna har och oavsett hur den finansieras. Vidare anges följande (meddelandets artikel 11).

Enligt rättspraxis är, vad denna bestämmelse beträffar, villkoret om påverkan på handeln uppfyllt om det stödmottagande företaget bedriver en ekonomisk verksamhet som är föremål för handeln mellan medlemsstaterna. Redan det faktum att stödet förstärker detta företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag inom ramen för handeln inom gemenskapen gör att det kan antas att handeln påverkas. Detta konstaterande påverkas inte av det faktum att ett stöd är av relativt liten betydelse eller av att det stödmottagande företaget är litet eller att dess andel av den gemensamma marknaden är mycket begränsad och inte heller av det förhållande att stödmottagaren inte är verksam med export eller av att företaget exporterar nästan hela sin produktion utanför gemenskapen.

Bedömningen huruvida en skatteåtgärd utgör ett statsstöd som påverkar handeln mellan medlemsstaterna påverkas inte av bedömningen huruvida samma skatteåtgärd medför en diskriminering som strider mot någon av de grundläggande friheterna. Statsstöd som ges till inhemska företag strider inte mot den fria rörligheten, såvida inte utländska företag berörs av skatteåtgärden utan denna endast är ägnad att flytta skattebördan mellan olika grupper av inhemska skattebetalare. Till exempel kan alltså en sänkning av bolagsskatten för inhemska bolag inom en viss verksamhetsgren utgöra statsstöd, även om den inte utgör en diskriminering av utländska aktörer eller strider mot den fria rörligheten.

Även en icke-diskriminerande skatteåtgärd kan alltså utgöra statsstöd som omfattas av artikel 107.1. En annan sak är att ett sådant stöd kan medges undantag enligt artikel 107.2 eller 107.3. Sannolikt skulle kommissionen dock inte medge undantag för ett stöd som visserligen skulle kunna falla under något av undantagen i artikel 107 men som strider mot någon av de grundläggande friheterna.⁸¹

⁸⁰ Kommissionens meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på åtgärder som omfattar direkt beskattning av företag.

⁸¹ Vesterdorf och Uhd Nielsen (2008), s. 185.

Kan skatteåtgärden undantas?

En skatteåtgärd som bedöms utgöra statsstöd kan, precis som andra stödåtgärder, undantas från tillämpningen av förbudet mot statsstöd. Kommissionen har som tidigare nämnts utformat ett antal förordningar om tillämpningen av statsstödsbestämmelserna som kan medge sådana undantag. Om en medlemsstat bedömer att den aktuella åtgärden ryms inom tillämpningen av någon av dessa förordningar behöver åtgärden inte anmälas till kommissionen för godkännande (notifieras) utan kan tillämpas direkt. I det följande presenteras tre olika grunder för att anse en skatteåtgärd undantagen. Vid sidan av dessa gäller precis som för övriga stöd, möjligheten att notifiera en stödåtgärd hos kommissionen för att på det sättet få den undantagen med direkt tillämpning av artikel 107.3.

Möjligheten att anse skatteåtgärden undantagen enligt den allmänna gruppundantagsförordningen

Stöd i form av befrielse från eller nedsättning av skatter kan omfattas av den allmänna gruppundantagsförordningen, se avsnitt 4.4.4 ovan. Av artikel 4.2 i denna förordning framgår att sådant stöd ska administreras så att de olika delarna av stödet diskonteras på grundval av den referensränta som gäller vid de olika tidpunkter då skatteförmånerna får verkan, dock under förutsättning att en viss stödnivå uttryckt i bruttobidragsekvivalent (det bidrag som stödet motsvarar) respekteras. Kravet i artikel 5 att stödet ska vara överblickbart anses, när det gäller stöd som ingår i skatteåtgärder, uppfyllt om det i åtgärden föreskrivs ett tak som garanterar att det tillämpliga tröskelvärdet inte överskrids (artikel 5.1 d). Såsom nämnts ovan kräver gruppundantagsförordningen att stödet ska ha stimulanseffekt. När det gäller skatteåtgärder krävs enligt artikel 8.4 att dessa fastställer en laglig rätt till stöd enligt objektiva kriterier utan vidare bedömningsutrymme för medlemsstaten och att de antagits innan arbetet med det understödda projektet eller den understödda verksamheten inleds. För att ett stöd ska kunna undantas krävs alltid att det är transparent på så sätt att det på förhand kan avgöras vilket värde stödet har. De generella villkoren för tillämpningen av den allmänna gruppundantagsförordningen är, såsom nämnts ovan, att den nationella stödordningen ska vara förenlig med gruppundantagsförordningen och hänvisa till förord-

ningens beteckning och publicering i Europeiska unionens officiella tidning (EUT).

Möjligheten att anse skatteåtgärden undantagen enligt förordningen om stöd av mindre betydelse

Förordningen om tillämpning av statsstödsbestämmelserna på stöd av mindre betydelse⁸² ska som ovan nämnts (se avsnitt 4.4.4) tillämpas på stöd för vilket det är möjligt att i förväg beräkna den exakta bruttobidragsekvivalenten, dvs. det bidrag som stödet motsvarar, utan att göra någon riskbedömning ("genomsynligt stöd"). Det totala stöd av mindre betydelse som beviljas ett företag får enligt denna förordning inte överstiga 200 000 euro under en period om tre beskattningsår.

För stöd som beviljas i någon annan form än som bidrag, t.ex. som skattelättnad, ska stödbeloppet vara lika med stödets bruttobidragsekvivalent. Den ska enligt förordningens artikel 2.4 kunna beräknas i förväg utan att göra någon riskbedömning. Detta innebär att förordningen endast kan omfatta skattelättnader som är begränsade.⁸³

Möjligheten att efter anmälan få undantag från kommissionen enligt vad som anges i meddelandet om tillämpning av reglerna på åtgärder som omfattar direkt beskattning

Kommissionen har som ovan nämnts utfärdat ett meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på åtgärder som omfattar direkt beskattning.⁸⁴ I meddelandet utvecklar kommissionen bl.a. hur man ska betrakta statliga stöd i form av åtgärder som omfattar direkt beskattning för att främja den ekonomiska utvecklingen i bestämda regioner (artikel 33). För att sådana åtgärder ska vara förenliga med den inre marknaden måste de enligt kommissionen vara "proportionerliga och ändamålsenliga för det avsedda målet"⁸⁵. Vid granskningen av skattemässigt stöd kan kommissionen, med hänsyn till kriterierna för granskning av stöd för regionala ändamål

⁸² Kommissionens förordning nr 1998/2006.

⁸³ Jfr även förordningens preambel, stycke 13.

⁸⁴ Kommissionens meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på åtgärder som omfattar direkt beskattning av företag.

⁸⁵ A meddelande.

(se ovan), beakta andra eventuella effekter av dessa stöd, särskilt de effekter som kommer att framkomma vid tillämpning av uppförandekoden för företagsbeskattning.⁸⁶ Slutligen ställer kommissionen upp tre kriterier som man i synnerhet måste försäkra sig om för att bevilja ett undantag med stöd av regionala kriterier.

- Att åtgärderna i fråga bidrar till den regionala utvecklingen och har samband med verksamheter som har lokala effekter. Att etablera ”offshore-verksamheter” bidrar enligt kommissionen normalt inte på ett tillfredsställande sätt till att främja den lokala ekonomin, eftersom sådana verksamheter har svaga externa effekter på denna ekonomi.
- Att åtgärderna har samband med reella regionala handikapp. Man kan enligt kommissionen fråga sig om det finns reella regionala handikapp för verksamheter vars merkostnader har liten betydelse, som t.ex. merkostnaderna för transport för finansiella verksamheter som främjar skatteflykt.
- Att åtgärderna undersöks i ett gemenskapssammanhang. Kommissionen måste därvid ta hänsyn till de negativa effekter som åtgärderna kan ha för de övriga medlemsstaterna (Kommissionen hänvisar här till målet C-730/79, Philip Morris. Enligt denna dom anses handeln mellan medlemsstaterna påverkad så snart ett statligt finansiellt stöd förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom gemenskapen, utredningens anm.).

Det föreligger ett förhållande mellan meddelandet om tillämpning av reglerna om statligt stöd på åtgärder som omfattar direkt beskattning av företag och riktlinjerna för statligt regionalstöd för 2007–2013 (se avsnitt 4.4.4) på så sätt att kommissionen, vid bedömningen av huruvida en skatteåtgärd för att främja den ekonomiska utvecklingen i en viss region är förenlig med den inre marknaden, ska beakta de kriterier som framgår av riktlinjerna för statligt regionalstöd.

⁸⁶ Ekofin-rådets slutsatser av den 1 december 1997 om skattepolitik.

4.4.6 Några svenska regionala skatteåtgärder för vilka statsstödsprövning diskuterats

Utredningen om regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet (SOU 2005:68) hade i uppdrag att analysera och lämna förslag till regionala stimulansåtgärder på skatteområdet, företrädesvis på individnivå. Utredningen konstaterade att bestämmelserna om statsstöd skulle komma att aktualiseras så snart ett regionalt förhöjt grundavdrag gavs till sådana fysiska personer som deklarerar inkomst av näringsverksamhet. Införandet av ett regionalt grundavdrag skulle innebära att ett undantag från tillämpningen av skattesystemet gjordes till förmån för vissa näringsidkare i Sverige. Mot bakgrund av det ringa belopp det skulle röra sig om för var och en som skulle komma att omfattas av stödordningen (nettoeffekten av avdraget kunde beräknas uppgå till cirka 900 kronor per år) var emellertid utredningens bedömning att åtgärden kunde förväntas ha ytterst begränsad inverkan på konkurrensen och därmed på handeln inom gemenskapen. En sådan stödordning kunde därför enligt utredningen inte bedömas vara mer omfattande än att den skulle rymmas inom ramarna för stöd av mindre betydelse enligt de då gällande bestämmelserna. Utredningen bedömde mot denna bakgrund att kriterierna för ett anmälningspliktigt statsstöd inte kunde anses uppfyllda. Utredningen stannade för att inte föreslå något förhöjt grundavdrag utan föreslog istället en ytterligare utvidgning av de särskilda avdragen enligt socialavgiftslagen, vilket ansågs mer ändamålsenligt. Även denna åtgärd bedömdes av utredningen kunna rymmas inom ramen för försumbara stöd och därför kunna anses undantagen från statsstödsreglerna.

Vi har ovan, i avsnitt 4.2.6, nämnt den regionala nedsättningen av socialavgifter i vissa glesbygdsområden som Sverige införde 1983. Den geografiska och branschmässiga omfattningen av dessa nedsättningar varierade under åren. Under de senare åren på 1990-talet beviljades nedsättning för vissa näringsgrenar i större delen av stödområde A och i nordligaste delarna av stödområde B (Hela respektive delar av Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Väster-norrlands, Gävleborgs, Dalarnas och Värmlands län). Nedsättningen innebar att socialavgifterna var åtta procentenheter lägre i dessa områden än i övriga landet. Sverige tvingades upphöra med denna stödform vid årsskiftet 1999–2000 i avvaktan på att kommissionen skulle avgöra om stödet var förenligt med statsstödsreglerna.

I december 2000 beslutade EU-kommissionen att stödordningen inte var förenlig med den inre marknaden och därför inte fick genomföras.⁸⁷ I sin bedömning konstaterade kommissionen inledningsvis att stödordningen utgjorde statligt stöd eftersom den uppfyllde alla villkor för att då gällande bestämmelser om statsstöd skulle tillämpas. Därefter övergick kommissionen till att pröva om stödordningen kunde omfattas av något undantag i fördraget. Efter att ha konstaterat att nuvarande artikel 107.2 och 107.3 a) inte var tillämpliga och att Sverige inte hade gjort anspråk på ett undantag för stödordningen på grundval av nuvarande 107.3 b) eller d) undersöktes stödet enligt nuvarande artikel 107.3 c). Kommissionen bedömde att stödordningen, med inriktning på områden med låg befolkningstäthet, skulle undersökas på grundval av de då gällande riktlinjerna för statligt stöd för regionala ändamål (se 4.4.4 ovan). Utformningen av stödordningen, med möjlighet att bevilja enskilda företag stöd utan krav på att de stödmottagande företagen skulle göra nyinvesteringar eller skapa sysselsättning, stod dock enligt kommissionen i strid med kraven i dessa riktlinjer. Utformningen av stödet gav enligt kommissionens mening de svenska myndigheterna möjlighet att inom det stödberättigade området bevilja stöd som var avsett att minska stödmottagarnas normala löpande kostnader. Ett sådant stöd utgör enligt kommissionens mening driftsstöd. Denna typ av driftsstöd kan enligt kommissionen endast lämnas i undantagsfall, eller annars inom ramen för vad som enligt EU-rätten anses utgöra s.k. försumbart stöd (stöd av mindre betydelse), vilket innebär att offentligt stöd till ett enskilt företag inte får uppgå till mer än ett visst belopp under en viss period (se 4.4.4 ovan).

I lagen (2001:1170) om särskilda avdrag i vissa fall vid avgiftsberäkningen enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift och socialavgiftslagen (2000:980) finns numera bestämmelser om stöd till näringslivet och viss ideell verksamhet i det stödområde som anges i en bilaga till lagen. Stödformen innebär att man, vid beräkning av den allmänna löneavgiften och arbetsgivaravgiften respektive egenavgiften gör avdrag från dessa avgifter med en viss procentsats. Systemet har nu utformats så att det finns ett årligt tak för avdragens storlek. Regeringen bedömde i samband med införandet av denna lag att avdragen skulle utgöra försumbart stöd och falla under tillämpningen av förordningen om stöd av mindre

⁸⁷ Kommissionens beslut 2001/690/EG av den 21 december 2000.

betydelse. Det angavs vidare att behovet av att anpassa föreskrifterna i förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet om kumulationskontroll till det nu föreslagna stödet skulle övervägas.⁸⁸

⁸⁸ Prop. 2001/02:45.

5 Utländska system

5.1 Inledning

I detta kapitel kommer utredningen att redovisa några system med regionala skattelättnader för företag som i dag existerar eller är på väg att införas i andra länder. De system som utredningen valt att titta närmare på är de som finns i Frankrike, Italien och USA samt det som är på väg att återinföras i Storbritannien.

När det gäller utformning har utredningen valt att ägna mest uppmärksamhet åt det franska systemet med skattefria zoner. Skälet till detta är främst att det franska systemet vid flera tillfällen prövats och godkänts av kommissionen. I utredningens direktiv anges också uttryckligen att det franska systemet ska studeras och analyseras. I redogörelsen för det franska systemet kommer stor uppmärksamhet att ägnas åt hur kommissionen ställt sig till detta och på vilka grunder Frankrike erhållit undantag från förbudet mot statsstöd i enlighet med det regelverk som redovisats i kap. 4. Detta eftersom det, för att ett system med nystartszoner ska kunna införas, kommer att vara av väsentlig betydelse hur detta system bedöms i statsstödshänseende. De bedömningar som kommissionen gjort av det franska systemet kommer därför att ha stor betydelse för frågan om hur ett motsvarande svenskt system ska utformas. Kommissionen är visserligen att beteckna som en part i statsstödsärenden men som framgått av redogörelsen i kap. 4 har EU-domstolen uttalat att kommissionen har tolkningsutrymme i fråga om möjligheten att tillåta ett visst stöd. Det får därför anses vara av stor vikt att analysera vilka bedömningskriterier som lyfts fram av kommissionen i tidigare ärenden. Det system som införts i Italien har stora likheter med det franska systemet och beskrivs därför endast översiktligt. Eftersom det italienska systemet endast varit i kraft sedan 2009 kommer utredningen inte heller att kunna redogöra för några erfarenheter från detta system.

Det brittiska systemet med företagszoner omfattas av statsstödsreglerna men kommer p.g.a. dess utformning troligen inte att genomgå en fullständig prövning hos kommissionen. Avseende detta system fokuserar utredningen på en beskrivning av systemets bakgrund och utformning samt en redogörelse för de studier som gjorts avseende systemets effekter.

De system som förekommer i USA är naturligtvis inte intressanta ur ett statsstödsperspektiv. I dessa delar har utredningen därför valt att, efter en kort redogörelse för systemens bakgrund och utformning, främst fokusera på vilka erfarenheter som redovisats från systemen och vilka effekter de haft. Utredningen har valt att studera systemen i delstaterna Kalifornien och Indiana. Skälet till detta är främst att det beträffande dessa två delstaters system finns relativt mycket dokumentation men också att de två delstaterna uppvisar stora olikheter i fråga om bl.a. geografi och population.¹

5.2 Frankrike

5.2.1 Bakgrund

I Frankrike genomfördes under 1960-talet upprustningar av storstädernas inre delar samtidigt som enorma bostadsområden uppfördes i storstädernas ytterområden. Denna bostadsreform ses i dag som den största anledningen till uppkomsten av utanförskap hos boende i storstädernas förorter. Under 1980-talet inträffade också sociala förändringar i Frankrike vilka bl.a. ledde till en snabbt ökande arbetslöshet. Det franska samhället hade svårt att möta de nya behov som uppstod till följd av bl.a. långtidsarbetslöshet och arbetslöshet hos unga personer.²

Ökande ekonomiska och sociala problem i flera förortsområden ledde till att den franska regeringen under 1980-talet initierade "Politique de la Ville" (fritt översatt: "en politik för städerna"), som har som mål att utjämna de sociala orättvisorna i städerna och som innefattar ett antal olika åtgärder. Under 1990-talet utvecklades denna politik till ett lagstiftningspaket som betecknas "Pacte de

¹ Kalifornien, beläget på USA:s västkust är med sina knappt 40 miljoner invånare den överlägset mest befolkade delstaten i USA. I Kalifornien finns åtta av USA:s 50 mest befolkade städer. I Indiana bor drygt 6 miljoner människor och den största staden, Indianapolis, har knappt en miljon invånare. Detta enligt U.S. Census Bureau (2011).

² Cannan (1997).

Relance pour la Ville” ("fördraget om nysatsning på städerna"), med syfte att förbättra den ekonomiska och sociala utvecklingen i vissa stadsområden.

Politiken för städerna formas av ett särskilt ministerråd, Comité interministériel des villes (CIV), som leds av premiärministern. Som ett rådgivande organ har man också tillskapat Conseil national des villes (CNV) som består av valda representanter från lokala politiska organisationer, fackförbund, företag och andra organisationer. Även detta organ leds av premiärministern. Verkställigheten och utvärderingen av politiken sköts av myndigheten Secrétariat Général du Comité interministériel des villes (SGCIV).

Sedan början av 1990-talet har man inom ramen för denna politik arbetat med olika typer av prioriterade områden och i februari 1993 fastställdes den första listan över "Zones Urbaines Sensibles" (ZUS), "utsatta områden" som enligt lagstiftningen kännetecknas av höghusbebyggelse och/eller nedgångna områden och där förhållandet mellan antalet boende och antalet sysselsatta befinner sig i avsevärd obalans.³ Antalet ZUS var ursprungligen 546 men genom lagstiftning 1996 ökades antalet zoner till 743. De numera 751 zonerna, som beräknas omfatta knappt fem miljoner invånare (dvs. cirka 7,7 procent av de cirka 65 miljoner invånarna i Frankrike), är huvudsakligen belägna i Frankrikes storstadsområden men några av dem utgör delar av mindre städer och några ligger i de franska departementen utanför Europa, t.ex. i Guadeloupe, Martinique, Franska Guyana, Réunion och Mayotte.⁴ Att ett område utsetts till ZUS medför inte automatiskt några förändrade villkor för dess invånare eller de företag som är etablerade i området utan är avsett som en politisk signal att området bör prioriteras.⁵ I vissa ZUS bedrivs också verksamhet av olika halvstatliga och privata samarbetsorganisationer i syfte att öka företagandet och utbildningsnivån samt minska arbetslösheten och fattigdomen.

Av de 751 ZUS utgör 416 "Zones de redynamisation urbaine" (ZRU), "områden för urban förnyelse". Dessa områden utses enligt en författning⁶ av SGCIV med hänsyn till antalet invånare, andelen arbetslösa, andelen personer under 25 år, andelen personer som inte nått en sådan utbildningsnivå att de är behöriga att söka utbildningar över grundskolenivå samt skatteförmågan i området. Företag

³ Loi n°96-987, art. 2.

⁴ Listan över de områden som utgör ZUS fastställs i en författning, Décret n°96-1156.

⁵ Se angående hela detta stycke, Délégation Interministérielle à la Ville et au Développement Social Urbain (2003).

⁶ Décret n°96-1159.

som är verksamma i ZRU har under vissa förutsättningar rätt till skattelättnader av begränsad omfattning. Regleringen om ZRU är enligt uppgift från de franska myndigheterna på väg att slopas.⁷

5.2.2 Det franska systemet med skattefria urbana områden

Genom en lag i november 1996⁸ fastställdes att 44 av de utsedda ZRU fr.o.m. den 1 januari 1997 skulle utgöra "Zones Franches Urbaines" (ZFU), "skattefria urbana områden". I dessa områden erhöll företagen skattefrihet eller andra lättnader, som beskrivs närmare nedan.

Denna första generation av ZFU utgjordes av områden som tillsammans omfattade ungefär 700 000 invånare. Inledningsvis var avsikten att projektet skulle upphöra vid årsskiftet 2001–2002, vilket det också gjorde. Systemet återinfördes dock i januari 2003 i sin tidigare form och har sedan dess utvidgats och förlängts vid flera tillfällen. År 2004 tillskapades 41 nya ZFU av områden som tidigare utgjort ZRU (den andra generationens ZFU) och år 2006 ytterligare 15 (den tredje generationens ZFU). Numera finns alltså 100 ZFU, varav 93 i Europa. I samband med den senaste utvidgningen av antalet zoner förlängdes också giltighetstiden för de 85 zoner som då redan existerade. De aktuella bestämmelserna gällde vid denna förlängning till utgången av 2011.

Frankrike angav inför återinförandet av systemet 2003 att den beräknade totala budgeten för ZFU då uppgick till 213 miljoner euro avseende åren 2003–2007. År 2006 var det totala antalet invånare i ZFU 1 622 000, vilket utgjorde 2,6 procent av Frankrikes totala befolkning.⁹ År 2010 åtnjöt 14 959 företag lättnad avseende sociala avgifter, vilket utgjorde en minskning med 1 817 företag och 9 187 anställda i förhållande till år 2009.¹⁰ Kostnaderna för det franska systemet redogörs för i avsnitt 5.2.6 nedan.

Den 13 juli 2011 överlämnades till den franska ministern för städer en rapport från en arbetsgrupp för utvecklingen av ZFU.¹¹ I rapporten görs en utvärdering av utvecklingen i ZFU och olika alternativ föreslås för bevarande och utveckling av systemet. Den franska regeringen beslutade i slutet av 2011 att förlänga systemet

⁷ Uppgifter lämnade vid utredningens möte med SGCIIV den 6 december 2011.

⁸ Loi n°96-987.

⁹ Se beträffande hela detta stycke, Aide d'Etat N 70/A/2006.

¹⁰ Onzus (2012).

¹¹ Raoult(2011).

med ZFU i ytterligare tre år, dvs. till utgången av 2014. I samband med förlängningen skärpte man det krav beträffande anställning av boende i området som ställs på företagen för att erhålla stöd (se nedan).

5.2.3 Utformningen av det franska systemet¹²

Zonernas utformning

Den exakta geografiska avgränsningen av de olika ZFU beslutas av SGCIV i samarbete med den lokala förvaltningen i respektive region. Avgränsningen av en ZFU överensstämmer ofta med den för en eller några ZRU men avgränsningen är flexibel och området inkluderar ibland kringliggande områden eller delar av dessa. Ett område som utgör ZFU måste ha mer än 8 500 invånare (fram till 2011 var kravet dock 10 000). I valet av vilka områden som ska utgöra ZFU tar man hänsyn till antalet invånare, andelen arbetslösa, andelen personer under 25 år, andelen personer som inte nått en sådan utbildningsnivå att de är behöriga att söka utbildningar över grundskolenivå samt skatteförmågan i området. Särskild vikt läggs dock vid arbetslöshetsnivån.¹³ Inför den geografiska avgränsningen låter man en särskilt utsedd kommitté studera riskerna för snedvridningar i konkurrensen i respektive område. Man går igenom vilka företag som är belägna på olika platser i och utanför den tänkta zonen och försöker undvika att oönskade snedvridningar uppkommer.¹⁴ Ett företag kan framföra klagomål angående avgränsningen av en zon hos den lokala förvaltningen och hos SGCIV, som dock beslutar slutligt om avgränsningen. Zonerna är framför allt lokaliserade i storstadsregionerna Ile-de-France (omkring Paris, 26 zoner), Rhône-Alpes (omkring Lyon, 7 zoner) och Nord Pas-de-Calais (omkring Lille, 10 zoner). I övrigt är de utspridda i landet, i eller i anslutning till en stad.¹⁵

Varje ZFU administreras lokalt under ledning av en projektchef som tillsätts av den lokala förvaltningen, som också finansierar denna administration. I vissa ZFU bedriver halvstatliga och privata samarbetsorganisationer aktivt arbete för att vägleda företag till

¹² Se beträffande hela detta avsnitt, Aide d'Etat N 70A/2006. För en översikt över de lättnader som det franska systemet erbjuder företagen, se Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris (2011).

¹³ Aide d'Etat N 70A/2006.

¹⁴ Information som framkommit vid utredningens möte med SGCIV den 6 december 2011.

¹⁵ Se, för en förteckning över ZFU, SIG du Secrétariat Général du CIV.

etablering i ZFU och tillhandahålla viss service efter etablering. Chambre de commerce et d'industrie de Paris (handelskammaren i Paris) bedriver t.ex. i några ZFU utanför Paris omfattande verksamhet med s.k. plantskolor för företag. Denna verksamhet finansieras dels av handelskammaren själv, dels av den statliga finansiella institutionen Caisse des Dépôts och dels av medel från EU:s socialfond (se avsnitt 7.11).¹⁶

Kraven på företag i ZFU

I de olika generationerna av ZFU har kraven på företagen varierat något. Nedan beskrivs de regler som gäller för den senaste generationen (i kraft sedan år 2006). För att omfattas av de lättnader som f.n. erbjuds i en ZFU ska ett företag vara lokaliserat i en ZFU och omfattas av den gemenskapsrättsliga definitionen av mikro-företag eller små företag. Det senare kravet innebär att företaget inte får ha mer än 50 anställda och inte heller ha en årsomsättning som överstiger tio miljoner euro. Inte heller får företaget till mer än 25 procent ägas eller stå under inflytande av ett annat företag eller en koncern i vilket antalet anställda överstiger 250 eller har en årsomsättning som överstiger 50 miljoner euro.

Företaget måste också ha minst en heltidsanställd i sina lokaler inom zonen eller alternativt, förutsatt att vissa andra förutsättningar är uppfyllda, erhålla minst 25 procent av sin årsomsättning från kunder som är etablerade i zonen. Det måste också finnas en fysisk etablering i form av ett kontor, en butik, en verkstad eller liknande. Där ska också finnas utrustning för att bedriva verksamheten eller varulager. För företag som etablerar sig i ZFU efter den 1 januari 2012 gäller att minst hälften (tidigare en tredjedel) av alla anställda i företaget ska vara boende i någon av ZFU eller någon av de ZUS som ligger i samma geografiska område (unité urbaine) som den ZFU i vilken företaget är verksamt. Företaget får inte heller ha bruttit i sina åtaganden mot myndigheten URSSAF (delvis motsvarande Försäkringskassan). Företaget får t.ex. inte ha skulder avseende sociala avgifter.¹⁷

Företag som är verksamma inom stålindustrin eller med fartygskonstruktion, syntetfiber, bilkonstruktion eller transport av varor är helt undantagna från systemet.

¹⁶ Se t.ex. Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris (2012).

¹⁷ Circulaire interministérielle No DSS/DIV/DGFAR/2004/366.

Lättnader som erbjuds i ZFU

De företag som kommer i åtnjutande av lättnader i en ZFU erhåller ett antal skattemässiga fördelar i form av undantag från eller nedsättningar av olika skatter. När det gäller beskattning av bolagets vinst kan bolag inom ZFU undantas från beskattning i fem år. Undantaget avser intäkter som förvärvats i zonen upp till ett beskattningsbart belopp om 100 000 euro per 12-månadersperiod, ökat med 5 000 euro per anställd med heltidsanställning under minst 12 månader som är bosatt i en ZUS. Vinstbeskattningen för företag i Frankrike är i genomsnitt 33,3 procent och det teoretiska max-taket för detta undantag blir således 116 550 euro per år ($=100\,000 + (50 \times 5\,000) \times 0,333$). Det totala undantaget gäller under fem år, varefter det sker en gradvis minskning av nedsättningen. Takten på den gradvisa minskningen beror på antalet anställda i företaget. Ett företag som har färre än fem anställda erhåller under det sjätte t.o.m. det elfte året nedsättning med 60 procent, under det tolfte och trettonde med 40 procent och därefter med 20 procent t.o.m. det femtonde året. För ett företag med fem eller fler anställda gäller nedsättning med 60 procent år sex, 40 procent år sju och 20 procent år åtta. Under samma perioder och under samma villkor erhåller de företag som omfattas nedsättning av en särskild schablonskatt för företag. Denna schablonbeskattning är dock på väg att avskaffas och beskrivs därför inte närmare här.

Företag som omfattas erhåller vidare en total nedsättning av fastighetsskatten under fem år med en övre begränsning av det skattepliktiga beloppet (år 2006 uppgick detta takbelopp till 337 713 euro). Under samma period erhåller företagen en total nedsättning av den skatt som benämns "contribution économique territoriale" vilken bl.a. baseras på värdet av fast egendom i bolaget upp till en övre begränsning (år 2010 uppgick detta takbelopp till 360 644 euro).

När det gäller sociala avgifter omfattar stödet en total nedsättning avseende avgifter för de anställda som är verksamma i ZFU. För att erhålla lättnad avseende sociala avgifter gäller särskilda krav för de anställda för vilka avgifter undantas. De ska vara tillsvidareanställda eller anställda på minst tolv månader. Den anställde måste helt eller delvis utöva sitt arbete i den ZFU där företaget har sin verksamhet. Detta kan anses uppnått genom att den anställde utför sitt arbete helt eller delvis i ZFU eller genom att den anställde tidvis vistas i företagets lokaler i ZFU för att hämta utrustning och

lagervaror eller rapportera och få instruktioner. För att undantag ska få göras avseende dessa anställda krävs dessutom, som tidigare angetts, att hälften eller en tredjedel av dem är boende i ZUS eller ZFU i området (beroende på när företaget etablerats i ZFU).¹⁸

Helt undantag från sociala avgifter gäller under fem år med viss övre begränsning i förhållande till en indexbaserad minimilönenivå. Under vissa förutsättningar kan också nedsättning av sociala avgifter avseende sjuk- och föräldraförsäkring erhållas. Efter fem år finns under vissa förutsättningar möjlighet till förlängning enligt samma modell som för vinstbeskattningen, som beskrivits ovan.

De lättnader avseende sociala avgifter som erbjuds företagen i ZFU får inte kombineras med andra lättnader av sociala avgifter, arbetsmarknadsstöd eller lättnader för vissa yrkesgrupper. Lättnaden av sociala avgifter får utnyttjas för som mest 15 anställda vid varje månad.

För att myndigheterna ska kunna kontrollera att företagen lever upp till kraven beträffande sociala avgifter måste varje företag som vill erhålla denna lättnad årligen redovisa uppgifter om sina anställda till den ansvariga myndigheten. Vid nyanställning måste en särskild redovisning lämnas in.¹⁹

Beträffande alla former av undantag och lättnader gäller att företag som redan var etablerade i ett område vid beslutet om att utse området till ZFU, omfattas av lättnaderna i en begränsad omfattning beroende på att man för dessa företag tillämpar förordningen om stöd av mindre betydelse. Detta innebär enligt nu gällande bestämmelser att ett stöd som beviljas ett företag inte får överstiga 200 000 euro under en period om tre beskattningsår.²⁰

Utvärdering och utveckling av systemet med ZFU

Myndigheten SGCIV ansvarar som tidigare nämnts för utvärdering och uppföljning av politiken för städerna. För att mäta och observera utvecklingen i ZUS, ZRU och ZFU har man inrättat ett statligt organ, L'Observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus), administrerat av SGCIV, som varje år lämnar en rapport över utvecklingen i zonerna vad avser sysselsättning, företagande, boende, m.m.

¹⁸ Circulaire interministérielle No DSS/DIV/DGFAR/2004/366 och URSSAF.

¹⁹ Se beträffande detta och de två närmast föregående styckena, Circulaire interministérielle No DSS/DIV/DGFAR/2004/366.

²⁰ Se avsnitt 4.4.4.

I sin ansökan om godkännande av den senaste förlängningen av systemet med ZFU som gjordes uttalade den franska regeringen uppfattningen att man först efter en period på 15 år bör kunna se effekterna av systemet.

5.2.4 Kommissionens behandling av det franska systemet

Frankrike notifierade systemet med ZUS, ZRU och ZFU ("Pacte de relance pour la ville") hos kommissionen 1996. Systemet godkändes inledningsvis för perioden 1 januari 1997 – 31 december 2001.²¹ Vid varje utvidgning och förlängning av systemet med ZFU har Frankrike därefter vänt sig till kommissionen på nytt. Kommissionen har med anledning av dessa notifieringar i april 2003²² godkänt återinförandet av det sedan tidigare godkända systemet och i december 2003²³ den utvidgning av systemet som då skedde med ytterligare 41 ZFU. Den 22 juni 2006 gav kommissionen godkännande beträffande ytterligare förlängning och utvidgning av systemet, som gällde fram till den 31 december 2011.²⁴

Beslutet den 23 april 1996

I sitt beslut den 23 april 1996 om att godkänna "Pacte de relance pour la ville" angav kommissionen bl.a. sina motiv för att godkänna systemet i de delar som gäller ZFU. Inledningsvis noterade kommissionen särskilt att de områden som skulle utgöra ZFU hade valts ut enligt objektiva kriterier, att invånarna i dessa utgjorde en mycket liten del av Frankrikes befolkning (vid det tillfället mindre än 1 procent) och att de företag som skulle erhålla nedsättningar skulle uppfylla SMF-definitionen.²⁵ Vidare noterade kommissionen att den kumulerade nivån på lättnaderna inte skulle gå utöver vad kommissionen ansåg acceptabelt för stöd som medges SMF-företag enligt bestämmelsen i nuvarande artikel 107.3 c) FEUF. Sammanfattningsvis angav kommissionen att det franska systemet, med hänsyn till den begränsade tidsperioden, nivåerna på nedsättningarna, begränsningen till att gälla SMF-företag och de objektivt

²¹ Aide d'Etat N 159/96.

²² Aide d'Etat N 766/2002.

²³ Aide d'Etat N 211/2003.

²⁴ Aide d'Etat N 70A/2006.

²⁵ Se Kommissionens rekommendation (2003/361/EG).

utvalda zonerna, inte skulle påverka handeln på ett sätt som kunde anses oförenligt med den inre marknaden. Systemet kunde därför godkännas.

Besluten 2003

I sin genomgång inför godkännandet av återinförandet av ZFU år 2003²⁶ inledde kommissionen med att konstatera att det rörde sig om en stödordning som finansierades av allmänna medel. Stödet var enligt kommissionen selektivt då det gynnade små företag i specifika geografiska områden i förhållande till likadana företag i andra delar av Frankrike. Att stödordningen riktade sig till vissa företag medförde också att den snedvred eller hotade att snedvrída konkurrensen. Vidare uttalade kommissionen att vissa av företagen som berördes agerade på den gemensamma eller internationella marknaden och att alla företag i vart fall kom att stärkas på den lokala marknaden, vilket medförde att stödet kom att påverka handeln mellan medlemsstaterna. Stödordningen utgjorde således enligt kommissionen statligt stöd i den mening som avses i artikel 87 i fördraget (numera artikel 107 FEUF).

Efter att ha konstaterat detta övergick kommissionen till en redogörelse för syftet med ZFU och den juridiska grunden för Frankrikes system och påminde om att kommissionen, vid tillämpning av fördragets bestämmelser på statligt stöd, har utrymme för en skönsmässig bedömning vars utövande inbegriper ekonomiska och sociala bedömningar som ska ske med hänsyn till ett gemenskapssammanhang.²⁷ Därefter konstaterades att kommissionen på detta område har meddelat riktlinjer om hur man avser att göra dessa skönsmässiga bedömningar och att dessa måste följas vid bedömningen av en anmäld stödåtgärd.

Systemet stod enligt kommissionen inte i överensstämmelse med riktlinjerna för statligt stöd för regionalt ändamål,²⁸ även om det förelåg en viss överensstämmelse. Inte heller kunde stödåtgärden anses falla inom ramen för förordningen om statligt stöd till små och medelstora företag.²⁹ Vidare erinrade kommissionen om de rambestämmelser för statligt stöd till företag i missgynnade stor-

²⁶ Aide d'Etat N 766/2002.

²⁷ Kommissionen hänvisar här till EU-domstolens dom i mål C-730/79, Philip Morris, jfr avsnitt 4.4.3.

²⁸ De då tillämpliga riktlinjerna, EGT C74, 10.3.1998, s. 9. Se avsnitt 4.4.4.

²⁹ Kommissionens förordning (EG) nr 70/2001.

stadsområden som gällde under perioden 1997–2002 och vad man konstaterat i meddelandet om rambestämmelsernas upphörande (se avsnitt 4.4.4). Kommissionen konstaterade att systemet med ZFU vid detta tillfälle inte kunde anses rymmas inom ramen för några av de riktlinjer som då var i kraft och övergick därför till en prövning av systemet i förhållande till bestämmelsen i dåvarande EG-fördragets artikel 87.3 c), numera 107.3 c) FEUF.

Efter att ha erinrat om de principiella slutsatser om statligt stöd som antogs av Europeiska rådet den 5 december 2001³⁰ konstaterade kommissionen, med hänvisning till uttalanden i struktur-fonds-förordningen³¹ och ett meddelande från kommissionen om gemenskapsinitiativet URBAN,³² att den ekonomiska och sociala förnyelsen av missgynnade stadsdelar är ett viktigt medel för att uppnå ekonomisk och social gemenskap, vilket också är ett mål som statligt stöd måste riktas mot att uppnå. Kommissionen noterade också att de åtgärder som Frankrike avser att vidta genom systemet är en del i en större strategi för att uppnå en fullständig förnyelse av de aktuella stadsdelarna.

Mot denna bakgrund fann kommissionen, efter en genomgång av detaljerna i systemet med ZFU, att denna stödåtgärd stod i överensstämmelse med bestämmelsen i nuvarande artikel 107.3 c) FEUF. Vid genomgången av det franska systemet hänvisade kommissionen till den bedömning som gjorts i samband med godkännandet 1996. När det gäller zonerna angav kommissionen också bl.a. att man fäste vikt vid att de till stor del beboddes av unga, att andelen arbetslösa i zonerna var mycket hög, framför allt bland unga, och att zonerna under 1990-talet tappat många invånare, ibland upp till 7 procent.

När det gäller åtgärderna i systemet framhöll kommissionen bl.a. att samtliga företag som kunde komma i åtnjutande av lättnader omfattades av SMF-definitionen och att de franska myndigheterna utfäst sig att respektera SMF-förordningen³³. Vidare konstaterade kommissionen att det franska systemet innehåller begränsningar beträffande kumulation av olika stöd från staten och att detta kan kontrolleras av de franska myndigheterna. Slutligen noterade kommissionen att de franska myndigheterna ska ta fram årliga rapporter om tillämpningen av stödordningen och att man förbun-

³⁰ Se meddelande från kommissionen till Rådet, KOM (2002) 555.

³¹ Rådets förordning (EG) nr 1260/1999.

³² Kommissionens meddelande till medlemsstaterna av den 28 april 2000.

³³ Kommissionens förordning (EG) nr 70/2001.

dit sig att notifiera en eventuell utvidgning av systemet till flera zoner.

Beslutet 2006

Som tidigare nämnts skedde en utvidgning av systemet år 2006, då de franska myndigheterna avsåg att förlänga giltighetstiden för de redan existerande zonerna och att tillskapa ytterligare 15 zoner, vilket skulle resultera i dagens 100 zoner. Kommissionens prövning av denna anmälan inleddes på samma sätt som den tidigare prövningen år 2003. Liksom i det beslutet prövade kommissionen systemet mot riktlinjerna för statligt regionalstöd för 2007–2013 (se avsnitt 4.4.4) men fann att dessa inte kunde tillämpas, bl.a. eftersom dessa riktlinjer avser större regioner (endast undantagsvis områden med som lägst 20 000 invånare). Vidare prövades systemet mot förordningen om statligt sysselsättningsstöd³⁴, vilken gällde fram till den 31 december 2006 varvid konstaterades att systemet inte mötte kraven i denna förordning. Efter att även ha tagit upp förordningen om stöd av mindre betydelse (se avsnitt 4.4.4) och avfärdat tillämpningen av denna konstaterade kommissionen att systemet med ZFU även vid detta tillfälle inte kunde anses rymmas inom ramen för några av de riktlinjer som då var i kraft och övergick till en prövning av systemet i förhållande till bestämmelsen i nuvarande 107.3 c) FEUF.

Även denna gång hänvisade kommissionen till vissa uttalanden om det angelägna i att utveckla missgynnade stadsdelar som Europeiska rådet och kommissionen själva gjort i olika sammanhang, bl.a. inom ramen för EU:s strukturfonder och gemenskapsinitiativet URBAN och URBAN II.

När det gäller systemets proportionalitet noterade kommissionen särskilt att systemet med ZFU hör ihop med andra åtgärder som vidtas: en plan för sysselsättning av unga, ökade resurser för upprustning av områdena i fråga om bostäder, transporter m.m. samt sociala åtgärder för hälsa, utbildning och integration. Kommissionen pekade också på att systemet inte berör mer än 2,6 procent av landets invånare och att områdena valts ut med hänsyn till specifika faktorer, varav arbetslöshetsnivån särskilt framhålls.

³⁴ Kommissionens förordning (EG) nr 2204/2002.

Kommissionen ansåg, efter en genomgång av de resultat som kunde ses vid den tidpunkten, att systemet haft en positiv påverkan på arbetsmarknaden i de aktuella områdena (se vidare 5.2.5 nedan).

Avslutningsvis prövades i vilken utsträckning det franska systemet bedömdes påverka handeln mellan medlemsstaterna. Därvid togs särskilt hänsyn till att

- systemet riktar sig till mikroföretag och små företag enligt den EU-rättsliga definitionen och att de franska myndigheterna åtar sig att följa förordningen om statligt stöd till små och medelstora företag³⁵
- verksamhet som avser lastbilstransporter av varor är undantagna och att kommissionen ska notifieras särskilt om åtgärder som innebär undantag från beskattning inom andra transportsektorer.
- åtgärderna begränsas till strikt avgränsade områden med en begränsad geografisk utbredning och ett begränsat antal invånare,
- områdena valts ut enligt objektiva kriterier
- merparten av företagen är verksamma inom branscherna utbildning, hälsa och social verksamhet.
- systemet har till syfte att bekämpa socialt utanförskap i områden som är särskilt utsatta.
- den franska regeringen strävar efter transparens beträffande utvärdering av systemet genom att årligen publicera rapporter som utfärdas av ett för ändamålet särskilt tillskapat organ.
- åtgärderna är begränsade i tid.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till det som även i tidigare beslut angetts om kumulationskontroll och rapportering beslutade kommissionen att förlängningen och utvidgningen av det franska systemet stod i överensstämmelse med fördraget enligt nuvarande artikel 107.3 c) FEUF.

Som ovan nämnts har Frankrike nu beslutat att förlänga systemet med ZFU till den sista december 2014. Man anser nu att systemet ryms inom förordningen om stöd av mindre betydelse³⁶ och förlängningen av systemet har alltså inte notifierats hos kommissionen.

³⁵ Den då gällande förordningen (EG) nr 70/2001.

³⁶ Kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006, jfr avsnitt 4.4.4.

5.2.5 Effekter av det franska systemet

Som nämnts ovan har man i Frankrike tillskapat ett organ för övervakning och utvärdering av ZUS, ZRU och ZFU, L'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles (Onzus). Sedan år 2004 har detta organ årligen publicerat rapporter om utvecklingen i områdena. Av dessa rapporter, av en utvärdering som genomförts av en särskilt tillsatt arbetsgrupp, ledd av den f.d. ministern Eric Raoult (Raoults rapport) samt av vetenskapliga studier som genomförts framgår vilka effekter man hittills bedömer att systemet med ZFU haft.

Ekonomisk aktivitet

I Raoults rapport konstateras att systemet, enligt de flesta undersökningar, medfört en reell ekonomisk utveckling för områdena. Enligt beräkningar har antalet etableringar av företag i zonerna trefaldigats i förhållande till jämförbara områden som inte omfattats av de lättnader som ZFU fått, s.k. referensområden. Onzus rapporterar beträffande 2010 att den positiva utvecklingen av antal etablerade företag fortsatt och även fått ytterligare skjuts tack vare att man 2009 infört förenklade regler för bildandet av enmansföretag.³⁷

Den ekonomiska strukturen i zonerna är dock ännu inte lika utvecklad som i referensområden och det totala antalet företag per invånare är fortfarande lägre i zonerna än i referensområdena.³⁸ Onzus har beräknat att det med den etableringstakt som f.n. råder kommer att ta mellan 14 och 18 år innan områdena når upp till samma nivå av etableringar som i referensområden i samma region.³⁹

Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) genomförde 2008 en studie⁴⁰ som visade att företagen i ZFU i genomsnitt hade färre anställda än företag i kringliggande områden, vilket antogs bero på att lättnaderna i ZFU är mer förmånliga för små företag än för stora. Den dominerande branschen för företag i ZFU år 2004 var handel följt av tillhandahållande av tjänster till företag; det rörde sig här främst om städ- och säkerhetstjänster. Beträffande dessa branscher skiljde sig ZFU inte åt

³⁷ Onzus (2011).

³⁸ Raoult (2011).

³⁹ Onzus (2007).

⁴⁰ Insee (2008).

från kringliggande områden. Den tredje mest förekommande verksamheten var byggnadsföretag, vilka var betydligt mer frekventa i ZFU än i kringliggande områden. År 2004 var de dubbelt så vanliga i ZFU som i de kringliggande områdena.

Det har även gjorts några oberoende studier av det franska systemet. En studie⁴¹ jämförde utvecklingen av företagsetableringar och nyanställningar i några ZRU som utsetts till ZFU med några andra ZRU som inte blivit ZFU. De fann att omklassificeringen från ZRU till ZFU haft en signifikativt positiv påverkan på antalet etableringar i områdena. Tillflödet av företag har enligt deras uppskattning varit ungefär 25 procent årligen under de tre första åren som ZFU. Sett till samtliga ZFU i Frankrike har införandet av ZFU enligt deras uppskattning medfört ungefär 750 nyetableringar per år.

Även preliminära resultat från en annan studie om företagsetableringar visar att när ett område som tidigare klassats som ZRU omdefinieras till ZFU så ökar sannolikheten att företagsetablering sker i ZFU snarare än i någon annan del av samma kommun. Man finner dock att ZFU inte skapar ny ekonomisk aktivitet i kommunen utan snarare omfördelar den.⁴²

I en rapport från Insee sammanfattas resultaten från flera studier.⁴³ Enligt rapporten beräknas åtgärderna i den första generationen av ZFU mellan år 1997 och år 2001 ha åstadkommit en ökning av antalet företag i ZFU från 9 700 till 12 200. Efter dessa första år verkar effekten på företagsetableringar och antalet anställningar plana ut. I den andra generationens ZFU, tillskapade 2004, beräknar man att mellan 1 400 och 3 400 nya företag etablerats fram till år 2006. Effekterna på den ekonomiska aktiviteten i zonerna anses helt kunna tillskrivas de nyetablerade företagen. När det gäller de företag som redan fanns i zonerna har man inte kunnat observera någon signifikant påverkan av åtgärderna avseende överlevnadsförmåga, soliditet eller rekrytering.

Insee finner flera förklaringar till de utplanande resultaten i den första generationens ZFU och de blandade resultaten i den andra generationens zoner. Bl.a. förklaras det enligt Insee av att regeln att var tredje anställd ska vara bosatt i en ZUS trädde ikraft år 2003, vilket kan ha haft en bromsande inverkan på den totala rekryte-

⁴¹ Rathelot och Sillard (2008).

⁴² Mayer och Mayneris (2011).

⁴³ Insee (2012). Av de artiklar som rapporten hänvisar till är de som utredningen funnit mest relevanta Givord m.fl. (2011) samt Givord m.fl. (2012).

ringen. Man pekar också på att generella sänkningar av lönekostnaderna i Frankrike minskat fördelarna med att etablera sig i ZFU. När det gäller anställda med låga löner har fördelarna i ZFU, enligt Insee, i princip förvunnit.

Systemet med ZFU har enligt Insee orsakat en relokalisering av redan etablerade företag. Sedan systemet tagits i bruk utgör över hälften av företagsetableringarna i ZFU relokaliseringar av befintliga företag. I den första generationens ZFU har man sett en utflyttning av företag som ökar efter fem års verksamhet i zonen, dvs. den period som hel lättnad ges i det franska systemet. Enligt Insee har etableringen av nya företag sedan år 2003 endast kompenenserat för denna utflyttning.

När det gäller andra generationens ZFU observerar Insee att områden som angränsar till ZFU påverkats negativt av systemets införande. År 2004 minskade antalet företag i angränsande områden med 7 procent medan antalet ökade med fem procent i ZFU.

Sysselsättning

De positiva resultaten för företagsetableringar återspeglar sig inte helt i sysselsättningsökning. I en studie har man funnit en liten men signifikant ökning av möjligheterna till sysselsättning i zonerna för arbetslösa. Effekten på dessa möjligheter bedöms vara mycket lokal och verkar enligt studien stå i direkt relation till de skattelättnader som givits med krav på anställning av boende i området. Sysselsättningseffekten uppskattas till tre procents ökning.⁴⁴ En annan studie ser en ökning av antalet nyanställningar i ZRU som utses till ZFU med i genomsnitt 15 procent under det första året en ZFU är i kraft, men att utvecklingen därefter avstannar⁴⁵. I en utvärdering av effekterna av den första generationens ZFU ser man bättre resultat på sysselsättningsökning än vad man i tidigare studier konstaterat och uppskattar sysselsättningsökningen i ZFU under det första året, 1997, till 1,5 gånger det kontrafaktiska utfallet. Ökningen tilltog enligt studien under de närmast följande åren för att plana ut under 2001. Från 2001 uppskattas sysselsättningen i ZFU vara 2,5 gånger högre än den kontrafaktiska nivån.⁴⁶

⁴⁴ Gobillon m.fl. (2010).

⁴⁵ Rathelot och Sillard (2008).

⁴⁶ Givord m.fl. (2012).

När det gäller nyanställningar återges i Raoult's rapport positiva resultat från olika studier. I ZFU mer än fördubblades det årliga antalet nyanställda för vilka man kommit i åtnjutande av lättnader mellan 2002 och 2007. Den utvecklingen upphörde dock 2008 då antalet anställda var lägre än 2007, en utveckling som fortsatte under 2009 och 2010. Detta förklaras enligt rapporten delvis av den ekonomiska krisen, men även av att systemets effekter, framför allt i de år 1997 etablerade zonerna, försvagas.

I samma rapport konstateras samtidigt att systemet med ZFU inte lyckats vända arbetslösheten för boende i ZFU. Detta kan enligt rapporten förklaras av att regeln att var tredje anställd ska vara bosatt i en ZUS inte trädde ikraft förrän 2003. Vidare uppges som anledning till den fortsatta arbetslösheten att de flesta företag inom ZFU är mikroföretag med små möjligheter att anställa samt att det finns en diskrepans mellan rekryteringsprofilen hos företag i ZFU och profilen hos invånarna i dessa områden. Man konstaterar att det för ökad framgång avseende arbetslösheten är viktigt att minska denna diskrepans genom utbildning av invånarna i ZFU.⁴⁷

Onsuz beskriver i sin rapport för 2010 att arbetslösheten i ZUS har ökat märkbart under perioden 2008–2010, vilket anses utgöra en direkt effekt av den ekonomiska krisen. Ökningen av arbetslöshetsnivån är dock inte större i ZUS än i andra områden och den ekonomiska krisen verkar alltså inte ha påverkat ZUS mer än andra områden. Detta finner man dock vara fallet beträffande ZFU, där arbetslösheten har ökat kraftigare än i andra områden. Arbetslöshetsnivån för unga män boende i ZUS framhålls som särskilt allvarlig. I Onsuz rapport avseende 2009 beskrivs att det finns stora svårigheter med att introducera denna grupp på arbetsmarknaden inom vilken arbetslöshetsnivån, efter att mellan åren 2005 och 2007 ha sjunkit från 41 procent till 32 procent, år 2009 stigit till 43 procent.⁴⁸

5.2.6 Kostnader för det franska systemet

Kostnaderna för lättnader i systemet med ZFU uppgick år 2007 till 547 miljoner euro och år 2008 till 592 miljoner euro. Sedan dess har kostnaden sjunkit och uppgick för år 2010 till 452 miljoner euro. Av denna totala kostnad utgjorde de i särklass största posterna

⁴⁷ Raoult (2011).

⁴⁸ Onzus (2010).

lättnad avseende vinstbeskattning: 195 miljoner euro och lättnad avseende sociala avgifter: 190 miljoner euro.

I Raoults rapport konstateras att man i vissa studier gjort försöka att beräkna kostnaden för den sysselsättning som skapats i ZFU. I en av dessa studier beräknas kostnaderna för reduktion av löneavgifter till mellan 11 000 och 29 000 euro per anställningstillfälle. Beräkningsmetoderna har dock varit föremål för diskussion och sysselsättningens kostnad betecknas i rapporten som en vanskelig frågeställning.⁴⁹

Utredningen har inte tagit del av några uppgifter om kostnaderna för administration av systemet med ZFU.

5.3 Italien

I Italien har man, med inspiration från Frankrike, beslutat att införa 22 skattefria urbana områden, Zone Franche Urbane (ZFU). Projektet inleddes år 2009 och godkändes av kommissionen den 28 oktober samma år.⁵⁰

I sitt beslut redogör kommissionen för hur man i Italien gick till väga för att utse ZFU. Det framkommer därvid att hänsyn togs till socio-ekonomiska mätningar avseende det sociala utanförskapet. På basis av dessa mätningar tog de italienska myndigheterna fram en lista över regioner (comuni) med minst 25 000 invånare med förhöjd arbetslöshet i förhållande till det nationella genomsnittet. De regionala myndigheterna i dessa regioner fastställde därefter vilka områden som skulle utgöra ZFU utifrån vissa kriterier. Områdena skulle ha ett invånarantal mellan 7 500 och 30 000 och som understeg 30 procent av invånarantalet i hela den aktuella regionen. Arbetslöshetsnivån i området skulle vara högre än genomsnittet i den aktuella regionen. När man fastställde den geografiska utbredningen av ZFU användes vidare ett mått på socialt utanförskap som byggde på de fyra faktorerna arbetslöshetsnivå, sysselsättningsgrad, andel personer under 24 år och utbildningsnivå. För att åstadkomma en nationell spridning av ZFU beslutade de nationella myndigheterna att varje region fick utse högst tre områden som ZFU och att varje region var tvungen att utse minst ett område, om förutsättningar fanns enligt ovan. De 22 områden som på detta sätt kom att utses återfinns i 12 av de 20 italienska

⁴⁹ Raoult (2011).

⁵⁰ Aiuto di Stato N 346/2009.

regionerna och omfattade vid systemets införande drygt 300 000 invånare. De italienska myndigheterna har beräknat den årliga kostnaden för systemet till 50 miljoner euro avseende 2008 och 2009. Den totala kostnaden för systemet under hela dess giltighetstid beräknas uppgå till 500 miljoner euro.

Endast företag som omfattats av den gemenskapsrättsliga SMF-definitionen⁵¹ kan komma i åtnjutande av förmånerna i ZFU. Vidare krävs enligt det italienska regelverket att den ekonomiska verksamhet som ska beskattas har påbörjats i en ZFU någon gång mellan den 1 januari 2008 och den 31 december 2012. Aktiviteter som påbörjats tidigare kan dock omfattas om de faller under tillämpning av reglerna om stöd av mindre betydelse (se avsnitt 4.4.4).

När det gäller skattefördelar i det italienska systemet föreligger stora likheter med den franska förebilden. Även i Italien erhåller företag i ZFU hel nedsättning av beskattningen avseende vinster som härstammar från verksamhet i ZFU (*imposte sui redditi*) under fem taxeringsår varefter företagen under två år erhåller nedsättning med 60 procent, därefter med 40 procent under två år och slutligen med 20 procent under två år. Den beskattningsbara vinst som kan undantas är begränsad till 100 000 euro per taxeringsår ökat med 5 000 euro per anställd med heltidsanställning under minst 12 månader i den verksamhet som bedrivs i ZFU. Under fem taxeringsår kan företaget också få nedsättning av en regional skatt på produktion (*imposta regionale sulle attività produttive*) upp till ett tak på 300 000 euro per taxeringsår. Vidare erhåller företag som äger fastigheter i ZFU, vilka också används i den verksamhet som bedrivs där, undantag från fastighetsskatt som belöper på dessa under hela perioden 2008–2012. Under de första fem åren av lättnader kan också undantag från vissa sociala avgifter medges.

Den italienska regeringen notifierade systemet med ZFU till kommissionen i juni 2009. I beslutet om godkännande från oktober 2009 gjorde kommissionen en genomgång av systemet på i stort sett samma sätt som beträffande godkännande och förlängning av det franska systemet, se avsnitt 5.2.4 ovan. Inledningsvis konstaterades att stödet omfattas av nuvarande artikel 107.1 FEUF och att kommissionen således måste pröva stödet, till att börja med mot de riktlinjer som kommissionen själv utfärdat.

⁵¹ Se Kommissionens rekommendation (2003/361/EG).

En jämförelse mellan de italienska stödåtgärderna och de stödåtgärder som avses i riktlinjerna för statligt regionalstöd för 2007–2013 gav enligt kommissionen vid handen att riktlinjerna är avsedda för större områden medan ZFU utgör förhållandevis små områden med färre än 30 000 invånare. Åtgärderna skiljer sig också åt på det sättet att riktlinjerna främst avser investeringar medan åtgärderna i ZFU sker i form av skattelättnader och lättnader av sociala avgifter. Vidare utgör de företag som erhåller stöd enligt riktlinjerna framför allt stora och medelstora företag medan åtgärderna i ZFU i stället riktar sig till mikroföretag och små företag enligt SMF-definitionen. De aktuella riktlinjerna kan således inte tillämpas på ZFU.

Ingen av de möjligheter till undantag från statsstödsreglerna som erbjuds av gruppundantagsförordningen⁵² passar enligt kommissionen in på systemet med ZFU. Tillämpning av förordningen om stöd av mindre betydelse (se avsnitt 4.4.4) avfärdades med konstaterandet att den inte kan tillämpas eftersom det kumulerade stödet kan passera den föreskrivna högsta nivån. Det saknades därför enligt kommissionen tillämpliga riktlinjer för de italienska ZFU och man fick övergå till en prövning av stödåtgärderna mot nuvarande artikel 107.3 c) FEUF.

När det gäller behovet och proportionaliteten av de aktuella stödåtgärderna refererade kommissionen, liksom beträffande de franska Zones Franches Urbaines, till vad som avseende EU:s strukturfonder och den europeiska regionala utvecklingsfonden uttalats om vikten av att bekämpa socialt utanförskap. Kommissionen lade vikt vid att det aktuella systemet har som syfte att förstärka en strategi för social sammanhållning och ekonomisk revitalisering av vissa områden där det finns en koncentration av socio-ekonomiska problem som måste åtgärdas av staten. Det poängterades också att systemet inte omfattade mer än 0,58 procent av den italienska befolkningen. I och med att systemet begränsar sig till områden där det föreligger allvarliga socio-ekonomiska problem framstod det enligt kommissionen som att behov förelåg. Med hänvisning till de tidigare gällande rambestämmelserna för statligt stöd till företag i missgynnade storstadsområden (jfr avsnitt 4.4.4.) fann kommissionen att de stöd som erbjuds i ZFU rymms inom en nivå som kommissionen tidigare bedömt lämplig. Åtgärderna bedömdes därför proportionerliga.

⁵² Kommissionens förordning (EG) nr 800/2008, se avsnitt 4.4.4.

Kommissionen bedömde slutligen att systemets påverkan på handeln mellan medlemsstaterna, även om den inte kunde utslutas, fick antas bli mycket liten och att det således inte skulle anses oförenligt med den gemensamma marknaden. Systemet kunde därför godkännas.

5.4 Storbritannien

5.4.1 Bakgrund

På 1980-talet införde man i Storbritannien ett system med s.k. Enterprise Zones (EZ), stadsdelar där företag undantogs från viss beskattning och viss administrativ börda. Det kanske mest kända exemplet är Isle of Dogs i London (Docklands) som utsågs till EZ år 1982, efter att ha förfallit till följd av nedläggningarna i hamnområdet. Numera är området känt som Canary Wharf och utgör ett av Londons modernaste affärscentrum.

Inledningsvis infördes 11 EZ år 1981–1982, följt av 14 nya områden 1983–1984. Därefter följde ytterligare ett antal EZ under en period fram till och med 1996.⁵³ Inom dessa områden erbjöds under tio år både existerande och nyetablerade företag undantag från viss fastighetsbeskattning, undantag från viss annan beskattning och möjligheter att få byggnadstillstånd enligt ett förenklat förfarande.⁵⁴

År 1987 annonserade den brittiska regeringen att systemet med EZ inte skulle förlängas. En förklaring som framkom avsåg bl.a. de höga kostnader som systemet medfört och att proceduren hos kommissionen för undantag från statsstödsreglerna orsakat fördröjningar som försämrat systemets effektivitet.⁵⁵

5.4.2 Effekter av 1980-talets Enterprise Zones

En utvärdering genomfördes relativt snart efter införandet av EZ och i den kom man fram till att en stor del av den ekonomiska aktivitet som attraherats till EZ skulle ha genomförts även utan införandet av EZ.⁵⁶

⁵³ Potter & Moore (2000).

⁵⁴ House of Commons (2011).

⁵⁵ House of Commons (1996).

⁵⁶ Roger Tym and Partners (1983).

En senare utvärdering av systemets förmåga att stimulera den lokala ekonomin genomfördes i utvalda EZ och den visade på större positiva effekter. De ursprungliga 1 250 företagen, med cirka 29 400 anställda, hade ökat till 5 000 företag med nästan 126 000 anställda när systemet löpte ut efter 10 år. Dock utgjordes endast 23 procent av nyetableringarna av helt nya företagsbildningar. 38 procent utgjordes av att existerande företag utanför EZ etablerat dotterbolag eller filialer inom EZ.⁵⁷ Det bör dock påpekas att ett uttalat syfte i Storbritannien var just att genom EZ locka till etablering av dotterbolag eller liknande i utsatta områden.⁵⁸

En senare studie visade att EZ var framgångsrika i att locka till sig investeringar utifrån och att detta skapade signifikanta sysselsättningseffekter. Detta har dock delvis skett på bekostnad av närliggande områden som inte omfattats av de lättnader som beviljats inom EZ. Studien visar att upp till en tredjedel av företagsbildningarna och en fjärdedel av arbetstillfällena som skapades genom EZ berodde på en förflyttning av ekonomisk aktivitet från ett område utanför EZ.⁵⁹

5.4.3 Nya Enterprise Zones

I mars 2011 meddelade den brittiska regeringen att man avsåg införa 21 nya EZ i olika delar av Storbritannien. I budgeten för 2012 och den tillhörande "Plan for growth"⁶⁰ angav man att 10 av dessa EZ skulle införas i vissa områden där man sedan tidigare etablerat "Local Enterprise Partnerships", samarbeten mellan den lokala förvaltningen och företagare i regionen, för att åstadkomma tillväxt och nya arbetstillfällen. En EZ skulle också lokaliseras till London, på en plats som stadsförvaltningen bedömde lämplig. De ytterligare 10 EZ har valts ut efter ett förfarande där lokala myndigheter fått ge förslag på områden.⁶¹

I en EZ kommer företag bl.a. att erbjudas lättnader avseende en lokal skatt som betalas av företag som innehar fastigheter som inte används för bostadsändamål (business rates). Lokala myndigheter i de regioner där EZ är belägna kommer enligt en ny författning att bemyndigas att ge nedsättningar med upp till 100 procent av varje

⁵⁷ PA Cambridge Economic Consultants (1995).

⁵⁸ Potter & Moore (2000).

⁵⁹ Potter & Moore (2000).

⁶⁰ HM Treasury (2011).

⁶¹ HM Treasury (2011).

företags business rate. Nedsättning kan ske under fem år och upp till ett maximalt värde på £ 275 000 under denna period (motvarande knappt 2,9 miljoner SEK). Andra fördelar som kommer att erbjudas företagen i EZ är förenklade förfaranden för att erhålla bygglov och tillgång till höghastighetsbredband.⁶²

Av de dokument som utredningen tagit del av framgår inte annat än att det stöd som ges företag i form av lättnader avseende ”business rates” avses rymmas inom ramen för förordningen om stöd av mindre betydelse. Taket för att stödet ska omfattas av denna förordning är f.n. 200 000 euro för en treårsperiod. Åtgärderna skulle i så fall inte kräva någon notifiering hos kommissionen (jfr avsnitt 4.4.4).

Den brittiska staten kommer att ersätta de lokala myndigheterna för de nedsättningar som ges. Därutöver avser man också att införa ett system med ”Tax Increment Financing”, ett sätt för regionala myndigheter att låna pengar av staten mot säkerhet i framtida inkomster från business rates.⁶³

5.5 USA

5.5.1 Bakgrund

I USA inspirerades man av det brittiska systemet med Enterprise Zones. Detta ledde till att man tidigt på 1980-talet inledde arbetet med federala regler för instiftandet av de olika typer av områden som nämnts ovan, men av olika skäl drog detta arbete ut på tiden och ett flertal delstater införde därför egna varianter av Enterprise Zones (EZ). Därför uppstod en stor variation rörande vilka stödåtgärder som förekommer och vilka krav som ställs för att företagen ska kunna komma ifråga för dessa åtgärder. När man 1994 på federal nivå införde regler om regionala stödåtgärder hade redan cirka 40 delstater infört någon form av EZ på egen hand.⁶⁴

I dag förekommer i USA därför flera olika typer av företagszoner och frizoner, som regleras både på federal nivå och/eller av respektive delstat. Det finns tre huvudsakliga typer av federalt reglerade områden: Renewal Communitys, Empowerment Zones och Enterprise Communitys. Företag som verkar inom dessa zoner

⁶² Se angående hela detta stycke, Department for Communities and Local Government (2011).

⁶³ A.a.

⁶⁴ Bondonio och Engberg (2000).

erhåller olika typer av skattefördelar. Till exempel erbjuds rätt till nedsatt skatt avseende anställda och avdragsmöjligheter för investeringar i fastigheter och maskiner.⁶⁵

Även om utformningen av åtgärderna på delstatsnivå varierar kan man identifiera fem huvudkategorier av åtgärder: skatteavdrag, finansieringsstöd, lättnader av regleringar, ökad fokusering på redan befintliga åtgärder och infrastruktursatsningar. Det finns också stora variationer i hur stora dessa EZ är, där storleken kan vara allt från 49 tunnland upp till 10 000 tunnland.⁶⁶

De flesta studier som genomförts av EZ i USA har analyserat enskilda delstaters erfarenheter, men ett antal studier har också genomförts på bredare basis. I en tidig studie⁶⁷ analyserade man effekterna på arbetslöshet, inkomst per capita och andelen av befolkningen som har inkomst av arbete, men fann inga eller i vissa fall små effekter av att ett område utsetts till EZ. En senare studie⁶⁸ omfattade Kalifornien, Kentucky, New York, Pennsylvania och Virginia och fokuserade på effekterna på arbetslöshet. Man kunde inte finna några effekter på arbetslösheten. En annan studie som analyserade effekterna av EZ i sex delstater fann få effekter på arbetsmarknaden⁶⁹.

I en senare studie⁷⁰ fann man dock positiva effekter av EZ. I studien analyserades effekter på arbetslöshet, fattigdom, andel av hushållen som har arbetsinkomst, samt sysselsättning. En viktig aspekt är att man i studien även studerade effekten på kringliggande områden. Om det är så att EZ leder till att ekonomisk aktivitet flyttas till EZ från närliggande områden, som inte utsetts till EZ, skulle man ha funnit negativa effekter i dessa närliggande områden. Några sådana effekter fann dock inte Ham m.fl. (2011) vilket tyder på att effekterna inom EZ inte berodde på att aktiviteter från kringliggande områden flyttats till det nya EZ.

Sammanfattningsvis kan sägas att den amerikanska erfarenheten är blandad. Dels varierar utformningen av stödprogrammen inom ramen för EZ mellan delstater, dels varierar de uppskattade effekterna av dessa program.

⁶⁵ U.S. Department of Housing and Urban Development (2011).

⁶⁶ Rubin och Richards (1992). Se även Ham m.fl. (2011) för en översikt av delstaternas åtgärder.

⁶⁷ Papke (1993).

⁶⁸ Bondonio och Engberg (2000).

⁶⁹ Greenbaum och Engberg (2000).

⁷⁰ Ham m.fl. (2011).

5.5.2 Indiana⁷¹

1983 inleddes EZ-programmet i Indiana med sex områden i olika större städer. Därefter tillkom nio ytterligare områden. För att kunna ansöka om att ett område skulle utses till EZ krävdes att området hade en arbetslöshet som var mer än 1,5 gånger så hög som genomsnittet i delstaten, samt en andel fattiga av befolkningen som var minst 25 procent högre än genomsnittet i landet. Dessutom krävdes att invånarantalet i området var mellan 2 000 och 8 000 invånare, samt att ytan var mellan $\frac{3}{4}$ och 3 kvadratmiles.

Syftet med införandet av EZ var både att stimulera arbetsmarknaden och investeringar. Den främsta åtgärden för att stimulera arbetsmarknaden var att arbetsgivaren fick göra ett skatteavdrag med upp till 10 procent av lönen för anställda som också var boende i området (med en begränsning på maximalt 1 500 dollar), samt att boende i en EZ berättigades till ett skatteavdrag uppgående till hälften av deras bruttoinkomst, med en begränsning på maximalt 7 500 dollar. Detta motsvarade många andras delstaters regleringar.

En studie⁷² som analyserade effekten av införandet av EZ i delstaten Indiana fann en statistiskt signifikant minskning av arbetslösheten, mätt som antalet ansökningar om arbetslöshetsersättning. Studien finner att områden som utpekades till EZ upplevde en minskning av ansökningar för arbetslöshetsersättning med i genomsnitt 19 procent jämfört med vad de skulle haft utan de åtgärder som EZ medförde.

5.5.3 Kalifornien

Arbetet med EZ i Kalifornien inleddes 1985. Kraven för att ett område skulle utses till EZ baserades på befolkningsmängd, fattigdom, tillväxt av inkomster, och arbetslöshet.⁷³ Systemet innebar en rad skattelättnader, främst inriktat på företag, arbetstagare och potentiella investerare. Stödet gavs i form av bl.a. skattelättnader rörande investeringar, anställning av kvalificerad personal och stöd för lån till företag i EZ.⁷⁴

⁷¹ Hela detta avsnitt baseras på Papke (1994) om inget annat sägs.

⁷² Papke (1994).

⁷³ Bostic (1996).

⁷⁴ Bostic och Prohofsky (2006).

Systemet har utvärderats i ett flertal studier i vilka man kommit till olika slutsatser kring effekterna.⁷⁵ Tidiga studier har lidit av svagheter i såväl datatillgång som metodik. En senare studie⁷⁶ använder dock mer detaljerad data än de tidigare. Studien finner att EZ har en positiv effekt på sysselsättningen i de aktuella områdena, men att denna effekt avtar med tiden. Det är under de första åren som de positiva effekterna uppstår, då sysselsättningen stiger med cirka tre procent mer än i snarlika områden. Efter sju år övergår dock effekterna till att bli negativa istället för positiva. Positiva effekter fanns också på företag i EZ, då dessa fanns växa fortare än företag i snarlika områden. Inga signifikanta effekter på löner kunde påvisas. En annan studie fokuserade på inkomst och lön i EZ och fann att inkomsterna ökade snabbare för arbetare i EZ än för jämförbara grupper. Denna effekt fanns vara störst för de arbetstagare som hade lägst inkomst inledningsvis. En del av stödet förefaller alltså övervältras till arbetskraften i form av löneökningar.⁷⁷

5.6 Utländska system som förebild för svenska nystartszoner

Utredningen konstaterar att det är svårt att jämföra de olika utländska system som studerats med varandra och att dra slutsatser inför skapandet av ett svenskt system med nystartszoner. Detta har flera orsaker. Ländernas företagsskattesystem uppvisar till att börja med stora skillnader, vilket försvårar jämförelser av åtgärderna och deras effektivitet. Vidare är de problem som man avser att råda bot på med hjälp av systemen av olika karaktär och målgrupperna för systemen olika. Detta leder sannolikt till att de effekter som vid införande av en viss åtgärd uppstår i ett land inte nödvändigtvis kommer att uppstå vid införande av samma åtgärd i ett annat land.

Det brittiska systemet avser, både i sin nuvarande form och på 1980-talet, att ge förutsättningar för företag att etablera sig i områden där det finns behov av ekonomisk utveckling. Generellt sett rör det sig dock inte om stadsdelar med problem i form av utanförskap hos invånarna utan om områden som lämpar sig för etablering av industri eller annan omfattande verksamhet. I det brittiska

⁷⁵ Se exempelvis Dardia (1998), California State Auditor, Trade and Commerce Agency (1995), Dowall m.fl. (1996) eller Glover och Brownridge (1993).

⁷⁶ O'Keefe (2004).

⁷⁷ Bostic och Prohofsky (2006).

systemet kombineras också lättnader ofta med infrastruktursatsningar och avsikten är att locka företag till investeringar i syfte att stärka en större region. Det tidigare systemet är inte prövat enligt statsstödsreglerna och som utredningen uppfattat utformningen av de nu återinförda Enterprise Zones så kommer det inte heller nu att ske någon notifiering hos kommissionen av systemet som helhet.

I USA skiljer sig systemen i olika stater väsentligen åt. I de stater som utredningen valt att studera, Kalifornien och Indiana, har man framför allt arbetat med skattelättnader för företag. De skattelättnader som införts avser skatt på delstatsnivå och svårigheter att jämföra skattesystemen med det svenska gör sig här gällande. Åtgärderna i dessa stater är ägnade att lösa problem av en delvis annan karaktär än de som utredningen ser framför sig. I USA har man av naturliga skäl inte heller beaktat regler om statligt stöd av den typ som gäller inom EU.

Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att det brittiska och de amerikanska systemen inte i särskilt hög utsträckning kan tjäna som förebilder för ett svenskt system med nystartszoner. Det kan dock vara intressant att observera vilka effekter systemen fått och att försöka dra slutsatser utifrån detta. Utredningen återkommer i kapitel 9 till slutsatser av de redovisade effekterna av det brittiska och de amerikanska systemen.

I Italien har man, vid tillskapandet av Zone Franche Urbane till stor del tagit efter det franska systemet. Det italienska systemet är för nytt för att utredningen ska kunna dra några slutsatser om dess effekter. Det är emellertid i sig intressant att Italien valt att införa ett system efter fransk modell. Det tyder på att man i Italien bedömt att systemet kan ge positiva effekter där.

Det system som utredningen anser främst kan tjäna som inspiration till ett system med nystartszoner är det franska systemet med Zones Franches Urbaines. Det franska företagsskattesystemet är det av de nu studerade som uppvisar flest likheter med det svenska. Systemet med Zones Franches Urbaines är vidare skapat för att komma till rätta med ekonomiska och sociala problem i städernas förortsområden vilket överensstämmer med det syfte som följer av utredningens direktiv. EU-rätten har slutligen beaktats vid inrättandet av systemet, som har notifierats hos kommissionen vid flera tillfällen. I kapitel 9 kommer utredningen att dra slutsatser av det franska systemets utformning och dess effekter.

Det franska systemet är vidare det system med skattesubventionerade områden som genomgått flest prövningar av kommis-

sionen. Det är därför främst av kommissionens behandling av det franska systemet som slutsatser kan dras beträffande vilka krav kommissionen kommer att ställa på ett svenskt system. Även prövningen av det italienska systemet bör analyseras. De kriterier som framstår som viktigast för att kommissionen ska anse systemet möjligt att undanta från statsstödsreglerna ska därefter appliceras på svenska förhållanden. I avsnitt 10.2.2 kommer utredningen att dra slutsatser avseende kommissionens prövning.

6 Befintliga insatser

6.1 Inledning

Sverige har en lång tradition av aktiv arbetsmarknadspolitik. I detta kapitel kommer utredningen att gå igenom några åtgärder som, utöver de regionala åtgärder som redovisas i nästa kapitel, erbjuds inom ramen för närings-, arbetsmarknads- och integrationspolitiken.¹ Det säger sig självt att det inte här finns utrymme för eller anledning till en beskrivning av alla de insatser som finns tillgängliga. Bara inom området företagsstöd erbjöds i början av 2000-talet ungefär 100 olika typer av stöd i form av bidrag, lån och garantier.² När det gäller olika former av subventionerade anställningar har antalet deltagare ökat kontinuerligt det senaste decenniet. Den sista januari år 2000 var antalet 66 157. Den sista juli 2011 uppgick antalet personer med subventionerad anställning, exklusive anställda av Samhall, till 127 800.³

Utöver insatser inom ramen för de statliga politikområdena som nämnts finns också ett stort antal kommunala åtgärder. Långtidsutredningen påpekar i sitt huvudbetänkande 2011 att avsaknaden av såväl översikter över denna verksamhets omfattning som utvärderingsstudier är slående.⁴

De insatser som valts ut till detta kapitel är de som kan tänkas ha flest beröringspunkter med ett system med nystartszoner och som utredningen därför anser vara de viktigaste att studera. I avsnitt 6.10 redogör utredningen för hur befintliga stöd som beskrivs här kan kombineras. I avsnitt 11.7 föreslås närmare hur ett stöd i nystartszon bör samordnas med arbetsmarknadsstöd. Utredningen bedömer att behovet av samordning mellan befintliga insat-

¹ Källorna för detta kapitel är, då inget annat anges, information på regeringens webbplats www.regeringen.se, oktober 2011, samt i publikationer som finns tillgängliga där. Se t.ex. Näringsdepartementet (2010).

² ITPS (2003b), s. 19 f.

³ Statskontoret (2011).

⁴ SOU 2011:11, bilaga 4.

ser och nystartszoner framför allt gäller åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken som innebär subventionerad sysselsättning och stöd till start av näringsverksamhet. I detta kapitel fokuseras därför på sådana stödformer. Här utelämnas alltså vissa, säkert nog väl så viktiga åtgärder, t.ex. satsningen på nystartskontor och stöd i form av vägledning och utbildning.

De aktuella politikområdena interagerar och de olika insatserna har ofta flera syften. Framför allt integrationspolitiken verkar i hög utsträckning genom andra politikområden. I de fall utredningen funnit någon information om vilka erfarenheter som finns beträffande en viss insats redovisas denna information i anslutning till redogörelsen för insatsen i fråga. I de fall det är aktuellt anges också de EU-rättsliga förutsättningarna för stödet. Kapitlet avslutas med en beskrivning av vad som enligt utredningen bör uppmärksammas beträffande de nu beskrivna stöden vid införandet av ett system med nystartszoner.

6.2 Stöd till start av näringsverksamhet

Den som bedöms ha goda förutsättningar att driva näringsverksamhet med tillfredsställande lönsamhet och som genom verksamheten kan få en varaktig sysselsättning kan få stöd till försörjning under inledningsskedet av näringsverksamheten. Liksom för övriga arbetsmarknadspolitiska program som omfattas av förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program gäller som huvudregel att en person, för att komma ifråga för stöd, ska vara minst 25 år, vara eller riskera att bli arbetslös och söka arbete genom arbetsförmedlingen. För personer som är bosatta i stödområde A eller B gäller dock inte kravet att personen ska vara eller riskera att bli arbetslös, se avsnitt 7.9. Den av Tillväxtanalys beräknade nettokostnaden för stödet till start av näringsverksamhet år 2010 var 647 miljoner kronor.⁵

Stöd till start av näringsverksamhet ska ges enligt förordningen om stöd av mindre betydelse⁶ och 18–20 §§ förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet. När stöd ges enligt detta regelverk krävs övervakning för att stödtaket inte ska överskridas, se avsnitt 4.4.4.

⁵ Tillväxtanalys (2011).

⁶ Kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006.

I en rapport från ITPS analyserades effekterna av stödet och man fann att det inte hade någon direkt effekt på antalet nystartade företag, men att de företag som erhöll stödet uppvisade en större sannolikhet att bedriva verksamhet även efter det att stödet upphört⁷. I en senare rapport från IFAU menar man att resultat av tidigare svenska studier av stöd till start av näringsverksamhet i huvudsak pekar på positiva effekter.⁸ Riksrevisionen ansåg 2008 att stöd till start av näringsverksamhet haft bättre sysselsättnings-effekter för individen än det allmänna anställningsstödet som avskaffades juli 2007, vilket enligt Riksrevisionen har likheter med det nuvarande stödet i form av nystartsjobb (se avsnitt 6.6 nedan). Riksrevisionen konstaterar samtidigt att stödet är förenat med vissa negativa effekter. Stödets dödviktseffekter är enligt Riksrevisionen drygt 20 procent. Man anser inte att man kunnat göra någon tillförlitlig skattning av stödets effekter på konkurrensen men det finns indikationer på att stödet i vissa fall kan medföra snedvridande effekter på konkurrensen på lokal nivå. Sammantaget är Riksrevisionens bedömning att stödet har positiva effekter och att det förefaller vara ett framgångsrikt program, även om det också är förenat med vissa negativa effekter. Riksrevisionen anser att stödet i högre utsträckning bör prioriteras bland de arbetsmarknads-politiska programmen, med fortsatt hänsyn till att stödet riktar sig till lämpliga personer.⁹

6.3 Kapitalförsörjning och rådgivning genom ALMI¹⁰

Det statliga bolaget ALMI Företagspartner AB (ALMI) ansvarar för kapitalförsörjning till små och medelstora företag i syfte att bidra till en god tillgång på marknadskompletterande kapital för företag i alla delar av Sverige. ALMI erbjuder olika typer av finansiering och riskkapital. ALMIs verksamhet styrs av förordningen (2009:41) om statlig finansiering genom Almi Företagspartner AB och bolag som ingår i dess koncern samt av regeringens ägardirektiv. Sedan mars 2009 kan man bevilja s.k. mikrolån till ett maximalt belopp av 250 000 kronor utan krav på medfinansiering. Vid handläggning av dessa lån ska kvinnor och ungdomar prioriteras särskilt.

⁷ ITPS (2003).

⁸ Calmfors m.fl. (2002).

⁹ Riksrevisionen (2008).

¹⁰ Beträffande hela detta avsnitt, se www.almi.se och publikationer som finns tillgängliga där.

Av ALMIs ägardirektiv 2009 framgår bl.a. att ”Almis utlåning avseende antal lån till kvinnor och invandrare ska vara högre än den procentuella andel som gäller för företagsstocken och nyföretagandet bland dessa grupper”¹¹. Mellan 2007 och 2008 ökade också utlåningen från ALMI till företagare med utländsk bakgrund och 2008 lånades 190 miljoner kronor ut till företagare inom denna grupp. Cirka 30 procent av de som beviljas sådana mikrolån som nämns ovan är födda utomlands. Vart femte lån från ALMI går till en företagare med utländsk bakgrund.

Vidare erbjuder ALMI rådgivning för företagare. Under 2007 erhöll man ökade anslag för att kunna förstärka sin rådgivningsverksamhet i invandrartäta områden, främst i de tre storstadsområdena.

6.4 Program för företagare med utländsk bakgrund¹²

Under perioden 2008–2010 drev Tillväxtverket ett program för att stärka företagandet bland personer med utländsk bakgrund. Vissa projektmedel utbetalades också under 2011. Programmet bestod av fem insatsområden: attityder och kunskap inom det finansiella systemet, nätverk som stöd för utveckling, bättre rådgivning till företagare med utländsk bakgrund och kunskap om företagare med utländsk bakgrund. Huvudmålgruppen för programmet var företagare med utländsk bakgrund och Tillväxtverket bjöd in offentliga och privata aktörer att söka medel för rådgivnings- och nätverksaktiviteter bland dessa. Programmet beviljades sammanlagt 60 miljoner kronor. I en utvärdering som Tillväxtverket beställt görs bedömningen att programmet var en lyckad insats sett till genomförande och resultat.¹³ Tillväxtverket har en intern budget på 5 miljoner kronor för fortsatt arbete med frågor rörande företagare med utländsk bakgrund. Av dessa går 2,5 miljoner kronor till stiftelsen IFS Rådgivningscentrum för att arbeta riktat mot målgruppen för att främja företagande.

¹¹ Näringsdepartementet (2008).

¹² Se angående hela detta avsnitt, Tillväxtverket (2011).

¹³ Kontigo (2011).

6.5 Lönebidragsanställning

Lönebidrag innebär ekonomiskt stöd till arbetsgivare åt personer som har funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som anvisats anställning hos arbetsgivaren. Stödet är ett bidrag till arbetsgivarens lönekostnad för den anställde. Lönebidragets storlek fastställs med hänsyn till graden av nedsättning i arbetsförmågan hos arbetstagaren och till hur stor del av arbetsgivarens lönekostnad som är bidragsgrundande.

Lönebidrag ges enligt förordningen (SFS 2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Det ska enligt 5 § denna förordning lämnas i enlighet med de villkor som anges i kommissionens förordning om sysselsättningsstöd¹⁴, vilken numera upphävt och ersatts av bestämmelser i den allmänna gruppundantagsförordningen¹⁵.

Lönebidragsanställning var fram till nyligen den vanligaste formen av subventionerad sysselsättning men har sedan införandet av nystartsjobben minskat. Trygghetsanställning har också kommit att användas i större utsträckning.¹⁶

6.6 Nystartsjobb

Nystartsjobb infördes den 1 januari 2007 och riktar sig till dem som stått utanför arbetsmarknaden i minst ett år. Syftet som framgår av 2 § förordningen (2006:1481) om nystartsjobb är att stimulera arbetsgivare att anställa personer som varit utan arbete en längre tid. Stödet ges under lika lång tid som individen varit borta från arbetslivet, dock längst fem år för personer som är 26 år eller äldre, alternativt ett år för personer under 26 års ålder. För personer över 55 år gäller dubbelt så lång stödperiod. För vissa nyanlända invandrare kan stöd ges under de tre första åren efter det att uppehållstillstånd beviljats.

Vid införandet 2007 motsvarade stödet arbetsgivaravgiften, men den 1 mars 2009 höjdes den ekonomiska compensationen för arbetsgivaren avseende personer över 25 år till ett belopp som motsvarar den dubbla arbetsgivaravgiften. Ekonomisk compensation ges även till arbetsgivare som anställer personer som sedan minst ett år fått

¹⁴ Kommissionens förordning (EG) nr 2204/2002.

¹⁵ Kommissionens förordning (EG) nr 800/2008.

¹⁶ Statskontoret (2011).

sjukpenning, rehabiliteringspenning, sjuk- eller aktivitetsersättning på heltid. Stödet beslutas av Arbetsförmedlingen och tillgodoförs arbetsgivaren genom kreditering på dennes skattekonto.¹⁷ Nystartsjobb för ungdomar, i kombination med halverade socialavgifter, innebär att 36 procent av lönekostnaden kompenseras. När det gäller personer över 26 år innebär stödet att lönekostnaden för ett nystartsjobb praktiskt taget halveras.

Under 2010 påbörjade 46 700 personer nystartsjobb, vilket var en kraftig ökning i förhållande till år 2009, då antalet var 24 600. Andelen utrikes födda 2010 var 38 procent.¹⁸ Nystartsjobben är den typ av subventionerad anställning som ökat mest de senaste åren och var i juli 2011 den form av subventionerad sysselsättning som hade flest deltagare, nästan 50 000.¹⁹

Finanspolitiska rådet framförde i en rapport 2008 att nystartsjobben enligt deras uppfattning framstod som en relativt välmotiverad åtgärd.²⁰ Långtidsutredningen pekade i sitt huvudbetänkande 2011²¹ på att systemet för kvalificering till nystartsjobb skapar en mycket tydlig tröskel som innebär att arbetsgivare får starka incitament att välja personer som just kvalificerat sig framför personer som har ett tag kvar till kvalificering, vilket kan leda till ineffektiv matchning. Det kan också uppstå situationer där en anställning skjuts upp i avvaktan på subvention. Den utredningen menar att det är subventionsgraden snarare än varaktigheten som borde växa med den kvalificerande arbetslöshetstiden.

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) har i början av 2012 analyserat nystartsjobbets effekt och funnit att nystartsjobben gör att de arbetslösa lämnar arbetslösheten fortare än de annars hade gjort. Inflödet från arbetslöshet till sysselsättning ökar alltså i och med nystartsjobben. Rapporten finner ingen dramatisk nedgång i sysselsättning när subventionen tar slut. Effekten kan därför till stor del sägas vara bestående.²²

¹⁷ Jfr Prop. 2006/07:7.

¹⁸ Arbetsförmedlingen (2011b).

¹⁹ Statskontoret (2011).

²⁰ Finanspolitiska rådet (2008).

²¹ SOU 2011:11.

²² Liljeberg m.fl. (2012).

6.7 Särskilt anställningsstöd

Det särskilda anställningsstödet är avsett för arbetslösa som är inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin och kan lämnas till både privata och offentliga arbetsgivare. Det lämnas enligt förordningen (1997:1275) om anställningsstöd med 85 procent av lönekostnaden, dock högst 890 kronor per dag. Stödet baseras på kontant bruttolön och avgifter enligt socialavgiftslagen (2000:980) och lagen (1994:1920) om allmän löneavgift.

Stödformen särskilt anställningsstöd har utvecklats från programmen allmänt anställningsstöd och förstärkt anställningsstöd som infördes 1999, då som en ersättning för det individuella anställningsstödet vilket i sin tur ersatte programmen beredskapsarbete, rekryteringsstöd och utbildningsvikariat. I juli 2007 knöts det särskilda anställningsstödet till den s.k. jobb- och utvecklingsgarantin. Kvalifikationskravet ändrades då från deltagande i aktivitetsgarantin i 18 månader till avslutad fas ett i jobb- och utvecklingsgarantin.

En studie år 2004 visar resultat av det särskilda anställningsstödet som enligt författarna tyder på att det bidragit till en signifikant förkortad arbetslöshetstid för deltagarna. Detta resultat står enligt studien i linje med resultaten i tidigare utvärderingar av svensk arbetsmarknadspolitik. Det är också konsistent med resultaten i utvärderingar av arbetsmarknadspolitiken i andra OECD-länder.²³

Antalet personer med särskilt anställningsstöd har varierat under den tid åtgärden varit i kraft. Åren efter införandet var antalet mellan 1 500 och 2 000 men i och med att åldersgränsen år 2003 sänktes från 57 till 20 år ökade antalet under perioden 2003–2005 till 11 000. Under andra halvan av 2005 minskade antalet. Minskningen sammanföll med att inflödet till de då tillskapade plusjobben ökade kraftigt. Från slutet av 2008 har antalet deltagare gått ned ytterligare, vilket sammanfaller med en kraftig ökning i nystartsjobben (se avsnitt 6.6 ovan). År 2010 och 2011 har antalet deltagare legat på mellan 3 000 och 4 000.²⁴

²³ Forslund m.fl. (2004).

²⁴ Statskontoret (2011).

6.8 Särskilt anställningsstöd i form av instegsjobb

Instegsjobb infördes den 1 juli 2007 i syfte att underlätta för nyanlända invandrare att få arbete. Det är ett av de särskilda anställningsstöden som erbjuds enligt förordningen (1997:1275) om anställningsstöd. Instegsjobb får anvisas en person som har fyllt 20 år, är arbetslös och anmäld hos arbetsförmedlingen och som inom de senaste 36 månaderna beviljats uppehållstillstånd. Personen måste vidare studera Svenska För Invandrare (SFI) eller motsvarande utbildning vid folkhögskola som går att kombinera med arbetet. Stödet ges i form av ersättning till arbetsgivaren med 80 procent av lönekostnaden inklusive socialavgifter och allmän löneavgift, dock högst 800 kronor per dag. Stödet lämnas under högst 24 månader.

Under 2010 har drygt 7 000 personer haft ett instegsjobb under någon del av året, vilket innebär en ökning i förhållande till föregående år. Antalet deltagare uppgick 2010 i genomsnitt till 2 700 personer per månad. Även detta innebär en ökning jämfört med 2009. Enligt Arbetsförmedlingen hade hälften av deltagarna fått arbete tre månader efter att instegsjobbet avslutats och andelen i arbete har ökat successivt sedan programmet infördes.²⁵

6.9 Sänkta arbetsgivaravgifter för ungdomar och äldre

Den 1 juli 2007 infördes en nedsättning av arbetsgivaravgifter och allmän löneavgift för dem som har anställda eller anställer personer som vid årets ingång fyllt 18 men inte 25 år. Denna nedsättning gäller även egenavgifter för egenföretagare i samma åldersspann. Sedan den 1 januari 2009 gäller nedsättning på så sätt att hela ålderspensionsavgiften men bara en fjärdedel av de övriga arbetsgivaravgifterna betalas. Insatsen utvidgades vid samma tidpunkt till att omfatta personer som vid årets ingång inte har fyllt 26 år.

En sammanfattning av äldre studier beträffande åtgärder för ungdomar kom till slutsatsen att det finns viss anledning att ifrågasätta de ungdomsåtgärder som där studerades, eftersom individeffekterna tycks vara tveksamma och undanträngningseffekterna stora.²⁶ Finanspolitiska rådet bedömde år 2008 att sänkningen av

²⁵ Arbetsförmedlingen (2011).

²⁶ Calmfors m.fl. (2002).

arbetsgivaravgifter för ungdomar var mindre lyckad. Rådet menade att långt ifrån alla ungdomar har svårt att komma in på arbetsmarknaden och att sänkta arbetsgivaravgifter förmodligen är ett ganska ineffektivt sätt att öka sysselsättningen för denna grupp.²⁷ Det har från flera håll framförts att åtgärdens kostnadseffektivitet kan ifrågasättas och att en grundlig utvärdering måste ske.²⁸ Långtidsutredningen har rekommenderat ett avskaffande av den generella nedsättningen av arbetsgivaravgifter för unga. I sitt huvudbetänkande framför man uppfattningen att det är tveksamt om man bör rikta en sänkt arbetsgivaravgift mot en så stor grupp som de unga generellt sett. Även om ungas inträde på arbetsmarknaden inte fungerar speciellt väl i Sverige anser man att målgruppen för denna nedsättning är alldeles för bred. Många unga klarar sig trots allt väldigt bra på arbetsmarknaden och det finns en uppenbar risk att subventionen därmed tränger undan äldre personer med en svagare anknytning till arbetsmarknaden. Nedsatta arbetsgivaravgifter bör enligt Långtidsutredningen riktas mot mer väldefinierade grupper med en tydlig svag ställning på arbetsmarknaden.²⁹ Hos IFAU pågår f.n. ett projekt där man undersöker effekterna av sänkta arbetsgivaravgifter för unga.

Under 2007 sänktes löneskatten för personer som fyllt 65 år från 32,42 procent till 10,21 procent. Samtidigt fick denna åldersgrupp mer generösa regler rörande jobbskatteavdraget. En beskrivande analys visade att denna reform hade positiva effekter på sysselsättningen i denna åldersgrupp. Sysselsättningen beräknades ha ökat med 2,1 procentenheter, eller 19,4 procent. Man betonar dock att detta inte är någon slutgiltig värdering av reformens effekter, utan att ytterligare forskning krävs på området.³⁰

6.10 Kombinationer av befintliga stöd

De arbetsmarknadsstöd som redogjorts för i detta kapitel kan kombineras. I vissa fall kompenseras arbetsgivaren då dubbelt medan lagregleringen i andra fall inte medger dubbel kompensation.

²⁷ Finanspolitiska rådet (2008).

²⁸ von Greiff (2008) och Riksrevisionen (2008).

²⁹ SOU 2011:11.

³⁰ Pirttilä och Selin (2011).

Den lönekostnad som läggs till grund för anställningsstöd är enligt 19 § förordningen (1997:1275) om anställningsstöd kontant bruttolön inklusive sjuklön och semesterlön och avgifter som ska betalas enligt socialavgiftslagen (2000:980) och lagen (1994:1920) om allmän löneavgift. Alla åtgärder som direkt påverkar de avgifter som ska betalas enligt de nämnda lagarna kommer alltså att påverka anställningsstödet så att detta blir lägre. Detta gör att negativ lönekostnad inte kan uppstå. Särskilt anställningsstöd för unga kan dock innebära mycket låga lönekostnader. Ungdomar kan enligt arbetsmarknadsdepartementets beräkningar anställas med t.ex. en bruttolön på cirka 17 000 kronor för en lönekostnad på cirka 2 900 kronor.³¹

När det gäller nystartsjobb beräknas stödet för den som fyllt 26 på de arbetsgivaravgifter och den allmänna löneavgift för den anställde som arbetsgivaren ska betala enligt socialavgiftslagen (2000:980) och lagen (1994:1920) om allmän löneavgift. När det däremot gäller unga (20–26 år) beräknas stödet på ett belopp som motsvarar den arbetsgivaravgift och den allmänna löneavgift som arbetsgivaren skulle ha betalat enligt socialavgiftslagen (2000:980) och lagen (1994:1920) om allmän löneavgift om personen vid årets ingång fyllt 26 år, dvs. utan att ta hänsyn till de halverade socialavgifterna för unga (se avsnitt 6.9 ovan). Nystartsjobb i kombination med halverade socialavgifter innebär att 36 procent av lönekostnaden kompenseras.³²

I kapitel 7 ges en kort redogörelse för hur olika regionala skattelättnader kan kombineras. Utredningen kommer i avsnitt 11.7 att redogöra ytterligare för hur olika former av stöd påverkar varandra och då framför allt med fokus på hur ett stöd i systemet med nystartszoner kan komma att påverka andra stöd.

6.11 Befintliga stöd och nystartszoner

De företag som kan komma att omfattas av ett system med nystartszoner kan också komma att vara aktuella för någon eller några av de befintliga stödåtgärder som utredningen nu redogjort för. Ett företag i en nystartszon kan t.ex. komma att beviljas stöd av ALMI och en arbetsgivare som bedriver sin verksamhet i en nystartszon kan komma att anställa en person som anvisats

³¹ Arbetsmarknadsdepartementet (2012).

³² A a.

instegsjobb och därmed erhålla sådant stöd. Av utredningens direktiv framgår att ett förslag om nystartszoner inte, i kombination med andra stöd, får leda till alltför låg eller en negativ beskattning. Detta innebär att det måste utredas om och i så fall hur samordning bör ske mellan de befintliga stödformerna och det stöd som nystartszonerna ska erbjuda.

De befintliga stöden utgör i flera fall statligt stöd enligt EU-rätten. I de fall stödåtgärden omfattas av förordningen om stöd av mindre betydelse³³ krävs att det sammanlagda stödet inte överstiger 200 000 euro under en period om tre beskattningsår (100 000 euro för företag verksamma inom vägtransportsektorn). Sådant stöd får inte heller lämnas till ett företag som samtidigt beviljas stöd enligt andra unionsbestämmelser om detta, för samma stödberättigande kostnader, leder till en högre stödnivå än den som är tillåten. Då en stödåtgärd notifierats hos kommissionen och på så sätt undantagits från statsstödsreglerna gäller alltid att medlemsstaten förbinder sig att bevaka stödets sammanlagda nivå. Detta torde även gälla det sammanlagda stöd som ges en stödmottagare. Enligt utredningens bedömning kan man alltså utgå ifrån att man, i alla situationer där statligt stöd förekommer, måste bevaka den totala stödnivån.

Den totala stödnivån är inte endast nödvändig att bevaka i syfte att följa statsstödsreglerna. Det är naturligtvis av stor betydelse för stödordningarnas och skattesystemets funktion att en kombination av stöd inte leder till en alltför låg eller t.o.m. negativ lönekostnad. Samtidigt är det naturligtvis viktigt att ta vara på de positiva effekter som en kombination av olika stödformer kan ge.

Att Sverige bedriver arbete för att öka sysselsättningen, öka integrationen och öka företagandet är relevant att belysa för kommissionen i samband med en eventuell notifiering av ett system med nystartszoner. Av de statsstödsärenden som utredningen studerat får nämligen anses framgå att kommissionen i hög grad bedömer ett stödsystem i förhållande till samtliga insatser som vidtas på ett visst område (se avsnitt 10.2.2).

Utredningen återkommer i kapitel 9 till vilka slutsatser som kan dras av erfarenheter från befintliga insatser. I avsnitt 11.7 kommer utredningen att lämna förslag på hur ett stöd i systemet med nystartszoner bör samordnas med övriga stöd och lättnader.

³³ Kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006.

7 Regionala stödåtgärder i Sverige

7.1 Inledning

I detta kapitel kommer utredningen att gå igenom några av de regionala stödåtgärder som i dag förekommer i Sverige och som utredningen funnit mest intressanta att studera. Vissa av dessa har nämnts i kapitel 4 men kommer nu att beskrivas närmare. Mot bakgrund av vad som anges i utredningsdirektiven bedöms de regionala stöd som ges inom ramen för skattesystemet särskilt intressanta för utredningen, varför kapitlet inleds med tre avsnitt om sådana stöd. Framför allt ägnas den regionala differentieringen av socialavgifter uppmärksamhet (avsnitt 7.4 nedan). Därefter beskrivs några stöd som ges utanför skatteområdet och som bedömts intressanta att beskriva. Efter redogörelsen för de svenska åtgärderna lämnas en översiktlig redogörelse för EU:s struktur-fondsprogram.

Efter redogörelserna för utformningen av respektive stödåtgärd diskuteras åtgärdens förhållande till EU-rätten. I den utsträckning det varit möjligt att utreda redogörs i anslutning till varje stödåtgärd också för vilka erfarenheter som finns redovisade beträffande tillämpningen av stödåtgärderna. I kapitlets sista avsnitt ger utredningen sina reflektioner kring hur de nu beskrivna stödåtgärderna kan komma att påverka respektive påverkas av ett system med nystartszoner.

7.2 Nedsatt energiskatt

Den som i Sverige yrkesmässigt framställer, levererar, säljer eller förbrukar elektrisk kraft ska, om inte särskilda förutsättningar föreligger, betala energiskatt, vilket framgår av 5 § lagen (1994:1776) om skatt på energi. Av 11 kap. 3 och 4 §§ samma lag framgår att i vissa uppräknade kommuner i Norrland och västra Svealand är

energiskatten nedsatt för elektrisk kraft som förbrukas av hushåll och av företag inom tjänstesektorn (tillverkningsindustrin omfattas å sin sida av en generell nedsättning som inte är regionalt differentierad). Nedsättningen, som infördes år 1981,¹ motiverades med att uppvärmningskostnaderna regelmässigt är högre i de nordligaste delarna av landet än i landet i övrigt. Vid bestämmandet av gränserna för stödområdet användes medeltemperatur som mått. Nedsättningen gäller samtliga kommuner i Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län. I Västernorrlands län gäller nedsättningen i kommunerna Sollefteå, Ånge och Örnsköldsvik. I Gävleborgs län omfattas endast Ljusdals kommun medan nedsättning i Dalarnas län gäller för kommunerna Malung-Sälen, Mora, Orsa och Älvdalen. Slutligen omfattas även Torsby i Värmlands län. För närvarande betalar man i dessa kommuner 18,5 öre per kilowattimme istället för 28 öre per kilowattimme som gäller för övriga landet.

I samband med Sveriges anslutning till EU inledde kommissionen en granskning av hela det svenska energiskattesystemet.² Kommissionen bedömde att den regionalt differentierade energiskatten utgjorde statligt stöd och prövade huruvida det kunde vara förenligt med nuvarande artikel 107.3 c) FEUF. Prövningen gjordes primärt mot de då gällande gemenskapsriktlinjerna för statligt stöd till skydd för miljön och kommissionen konstaterade att differentieringen kunde godkännas enligt dessa riktlinjer, även då den hade ett regionalstödssyfte. Man hade därför inga invändningar mot denna del av energiskattesystemet.³ Den regionalt differentierade energiskatten har senare fått förlängt godkännande och ändringar av nivåerna har godkänts.⁴ Numera anser man från Sveriges sida att åtgärden faller inom ramen för den allmänna gruppundantagsförordningen⁵. I och med detta finns inte fortsättningsvis någon skyldighet att notifiera en ev. förlängning.

Den 1 januari 2004 började energiskattedirektivet⁶ att tillämpas. I direktivet finns inga bestämmelser som tillåter en regional differentiering av skatten på el och Sverige har därför fått söka särskilt tillstånd för att kunna behålla den aktuella nedsättningen även på

¹ SFS 1981:344, prop. 1980/81:118.

² Kommissionens uppmaning i ärende C42/03 – Sverige.

³ Se not ovan. Kommissionen beslutade även att inte lämna invändningar mot det svenska energiskattesystemet i andra delar medan man, beträffande den då gällande fullständiga skattebefrielsen för el för tillverkningssektorn, beslutade att inleda ett formellt granskningsförfarande.

⁴ Se bl.a. Statligt stöd N 593/2005 och Statligt stöd N 187/2007.

⁵ Kommissionens förordning (EG) nr 800/2008.

⁶ Rådets direktiv 2003/96/EG.

denna grund. Genom ett beslut i mars 2005 bemyndigades Sverige att tillämpa nedsättningen och efter ansökan förnyades bemyndigandet att gälla t.o.m. utgången av år 2011. Rådet påpekade i beslutet att sådant bemyndigande ges utan att det påverkar utgången av ärenden om statligt stöd. Genom ett beslut den 24 januari bemyndigades Sverige att fortsätta tillämpningen av nedsättningen. Detta beslut gäller till och med den 31 december 2017.⁷

7.3 Nedsatt fordonsskatt

Fordonsskatt tas ut med ett visst belopp per år oavsett i vilken utsträckning fordonet faktiskt används. Skattens storlek varierar bl.a. beroende på fordonets storlek, drivmedel och koldioxidutsläpp. Av 2 kap. 11 § vägtrafikskattelagen (2006:227) framgår att för personbil klass I som hör hemma i någon av de kommuner som räknas upp i en bilaga till lagen ska fordonsskatten endast betalas till den del den överstiger 384 kronor. Denna nedsättning av fordonsskatten med 384 kronor gäller f.n. i 36 kommuner i norra Sverige. Bestämmelserna om regional differentiering av fordonsskatten infördes den 1 juli 1980.⁸ Med differentieringen vill man kompensera boende i glesbygd för de ökade kostnader som genomsnittligt längre körsträckor ger och för den transportkostnadstäckning som oljeföretagen tar ut vid försäljning av bensin.

Vägtrafikskatteutredningen påpekade i sitt betänkande⁹ att det inte kan uteslutas att nedsättningens förenlighet med statsstödsreglerna kan ifrågasättas till den del det kommer näringsidkare till del men att ett stöd till den låga nivån torde kunna godtas med stöd av förordningen om stöd av mindre betydelse. Systemet med differentierad fordonsskatt har inte notifierats hos kommissionen.

7.4 Socialavgifter

7.4.1 Socialavgifter, allmän löneavgift och särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster

Socialavgifter tas ut för finansiering av de sociala trygghetssystemen och utgörs av arbetsgivaravgifter och egenavgifter. Arbetsgivaravgifter betalas i första hand av arbetsgivare medan egenavgif-

⁷ Rådets genomförandebeslut av den 24 januari 2012.

⁸ SFS 1980:319, prop. 1979/80:109.

⁹ SOU 2004:63, s. 276.

ter normalt betalas av enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag. Regler om socialavgifter finns i lagen (2000:980) om socialavgifter.

Utöver socialavgifterna ska enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift ytterligare en avgift betalas av arbetsgivare och enskilda näringsidkare. Den allmänna löneavgiften infördes ursprungligen för att finansiera EG-inträdet men används nu i första hand i allmänt budgetförstärkande syfte. Den allmänna löneavgiften debiteras i samband med och på samma underlag som socialavgifterna men ingår alltså inte lagtekniskt i arbetsgivaravgifterna eller egenavgifterna. Den allmänna löneavgiften betalas även av enskilda näringsidkare och andra som ska betala egenavgifter. I vissa fall betalar arbetsgivare också särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster (SLF) som tas ut på t.ex. avsättningar till vinstandelsstiftelser. Vidare betalar enskilda näringsidkare SLF t.ex. på överskott av passiv näringsverksamhet och på ersättningar från vissa kollektiva försäkringar.

För år 2011 togs arbetsgivaravgifter och allmän löneavgift ut med sammanlagt 31,42 procent av utbetalade löner och förmåner. Egenavgifter och allmän löneavgift togs ut med sammanlagt 28,97 procent.

7.4.2 Regional differentiering av socialavgifterna

Regional differentiering på socialavgiftsområdet har förekommit sedan början av 1980-talet. De lagar som först tillkom på området infördes för att stimulera sysselsättningen i Norrbottens län. Den 1 januari 1991 trädde lagen (1990:912) om nedsättning av socialavgifter i kraft. Enligt denna lag lämnades stöd i stödområde A¹⁰ med undantag för vissa församlingar inom Östersunds och Krokoms kommuner. I lagen angavs en rad verksamheter och arbeten som var stödberättigade. Stödet utgjordes av en nedsättning av den procentsats med vilken arbetsgivaravgifter respektive egenavgifter sammanlagt skulle utgå. Från början gällde nedsättning med tio procentenheter och från och med den 1 januari 1997 med åtta procentenheter.

¹⁰ Stödområde A utgörs av norra Sveriges inland. Den exakta omfattningen har varierat något över tid. Stödområde A definieras i förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd.

I 2000 års ekonomiska vårproposition (prop. 1999/2000:100 s. 125) bedömde regeringen, mot bakgrund av att kommissionen hade allvarliga invändningar mot stödformen, att man inte längre kunde vänta på att den eventuellt skulle komma att godkännas av kommissionen, varför stödformen togs bort. Såsom redogjorts för i avsnitt 4.2.6 beslutade också kommissionen, i december 2000, att stödordningen inte var förenlig med den inre marknaden och därför inte fick genomföras.¹¹ Kommissionen bedömde att det aktuella stödet utgjorde driftsstöd av den typ som enligt statsstödsreglerna endast kan ges som stöd av mindre betydelse.¹²

Bestämmelser om regional differentiering av socialavgifter finns numera i lagen (2001:1170) om särskilda avdrag i vissa fall vid avgiftsberäkningen enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift och socialavgiftslagen (2000:980) som trädde i kraft den 1 januari 2002. Enligt bestämmelserna i denna lag ska ett särskilt avdrag göras vid beräkning av den allmänna löneavgiften och arbetsgivaravgifterna om den avgiftsskyldige har utgett avgiftspliktig ersättning för arbete utfört i näringsverksamhet vid ett fast driftställe i det stödområde som anges i en bilaga till lagen eller för arbete i annan verksamhet som bedrivs av en ideell förening eller en stiftelse, vid en sådan plats i stödområdet som motsvarar ett fast driftställe. Vid beräkning av den allmänna löneavgiften och egenavgifterna ska ett särskilt avdrag göras, om avgiftspliktig inkomst av näringsverksamhet från ett fast driftställe i stödområdet ingår i avgiftsunderlaget.

Vid beräkningen gör man enligt dessa bestämmelser avdrag från avgifterna med en viss procentsats. Enligt de nu gällande bestämmelserna ska avdrag, vid beräkning av den allmänna löneavgiften och arbetsgivaravgifterna, göras från summan av avgifterna med 10 procent av avgiftsunderlaget. Sammanlagt får avdrag göras med högst 7 100 kronor. Vid beräkning av den allmänna löneavgiften och egenavgifterna ska från summan av dessa avgifter avdrag göras med 10 procent av avgiftsunderlaget, dock högst med 18 000 kronor per år. Om avdrag gjorts från både arbetsgivaravgifter och egenavgifter får avdraget inte överstiga 85 200 kronor per år. Avdrag får inte medföra att avgiften understiger ålderspensionsavgiften. Nettokostnaden för de regionalt nedsatta socialavgifterna år 2010 har av Tillväxtanalys beräknats till 516 miljoner kronor.¹³

¹¹ Kommissionens beslut 2001/690/EG av den 21 december 2000.

¹² Kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006. Se avsnitt 4.4.4.

¹³ Tillväxtanalys (2011).

Systemet har alltså utformats så att det finns ett årligt tak för avdragens storlek. Detta för att avdragen sammantaget ska kunna utgöra försumbart stöd och falla under tillämpningen av förordningen om stöd av mindre betydelse, i enlighet med kommissionens beslut som redogjorts för ovan.¹⁴ Den nuvarande utformningen av systemet har inte notifierats hos kommissionen.

I december 2004 tillsattes en utredning med direktiv att analysera och lämna förslag till regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet.¹⁵ I första hand skulle utredningen ta ställning till om ett förhöjt grundavdrag skulle införas för stödområde A. I andra hand skulle man överväga andra regionala stimulansåtgärder. Utredningen gjorde bedömningen att det är näringslivet, i synnerhet de små och medelstora företagen, som är centrala för att åstadkomma en regional utveckling i stödområde A och att den största regionala stimulans effekten därför torde kunna åstadkommas genom åtgärder direkt riktade till näringsidkare och som främst har till syfte att skapa ytterligare stimulans för småföretagandet. Man stannade mot denna bakgrund för att, som ett alternativ till det regionala grundavdraget, föreslå en utvidgning av de särskilda avdragen enligt socialavgiftslagen på så sätt att den procentsats med vilken avdrag beviljas skulle höjas från 10 till 16. Förslaget har inte lett till lagstiftning.

7.5 Sysselsättningsbidrag

Sysselsättningsbidrag är en stödform avsedd att främja en hållbar tillväxt i stödföretagen och därmed en hållbar regional tillväxt. Bidrag kan enligt förordningen (1998:996) om sysselsättningsbidrag lämnas till både privat och kommunal verksamhet i stödområdena A och B¹⁶ i syfte att åstadkomma tillsvidareanställning som leder till en sysselsättningsökning. Den verksamhet som kan beviljas stöd är industriell eller industriliknande verksamhet, industri-serviceverksamhet, tjänste- och serviceverksamhet, turistverksamhet eller annan verksamhet som bedöms få väsentlig betydelse för näringslivet i regionen eller annars bedöms ha särskild betydelse för den regionala utvecklingen. Av Tillväxtverkets rapport avseende 2010 framgår att sysselsättningsbidrag under budgetåret 2010 beviljades

¹⁴ Prop. 2001/02:4, s. 158 f. och prop. 2001/02:45, s. 36. Jfr vidare avsnitt 4.4.4.

¹⁵ SOU 2005:68.

¹⁶ Se förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd.

med 2,6 miljoner kronor till två företag, ett i Gävleborg och ett annat i Västerbotten. Beloppet är en minskning med nästan 13 miljoner kronor i jämförelse med föregående budgetår.¹⁷ Enligt Tillväxtverket beräknas ökningen av årsarbetskrafter 2010 till följd av beviljat selektivt sysselsättningsbidrag uppgå till 22 nya årsarbetskrafter.

Bidrag får inte lämnas om arbetsgivaren, för den aktuella anställningen, får stöd enligt förordningen (1997:1275) om anställningsstöd (se avsnitt 6.7). Det går inte heller att få regionalt investeringsstöd och sysselsättningsbidrag för samma investering. I förordningen om sysselsättningsbidrag anges vidare att stöd endast kan lämnas om det är förenligt med nuvarande artikel 107 FEUF och att det lämnas med de begränsningar som följer av den allmänna gruppundantagsförordningen.¹⁸

Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) gav 2003 ut en rapport angående sysselsättningsbidraget.¹⁹ I rapporten angavs att de direkta kostnaderna för sysselsättningsbidraget under flera år legat på en nivå kring 200 miljoner kronor per år. De allra största stödbeloppen hade beviljats till företag som etablerat ny verksamhet inom stödområdena. Vid analystillfället hade den nuvarande formen av sysselsättningsbidrag funnits så kort tid att man endast kunde göra en enkel uppföljning. Sammanfattningsvis anges att företag som fått bidrag hade en överlevnadssannolikhet som var högre än den för övriga företag och en bättre sysselsättningsutveckling. Man kunde dock inte uttala sig om huruvida detta berodde på att bidraget hjälpt Stödföretagen eller på urvalet av företag som stödgivande myndigheter gjort.²⁰

7.6 Regionalt transportbidrag

Ett regionalpolitiskt transportstöd avseende delar av norra Sverige infördes redan 1971. Syftet var då och är fortfarande att utveckla näringslivet i transportbidragsområdet.²¹ I den nu gällande förordningen (2000:281) om regionalt transportbidrag anges inledningsvis att bidrag för transport av gods får lämnas ”[f]ör att kompensera för kostnadsnackdelar samt stimulera till höjd förädlingsgrad i

¹⁷ Tillväxtverket (2011b), s. 10.

¹⁸ Kommissionens förordning (EG) nr 800/2008.

¹⁹ ITPS (2003b).

²⁰ A.a., s. 77 f.

²¹ SOU 1997:94, s. 13.

transportbidragsområdets näringsliv”. Transportbidrag får lämnas till fysiska personer som bor i Sverige och juridiska personer med verksamhet i Sverige. Det lämnas som bidrag till transportkostnaden för godstransporter på järnväg och i yrkesmässig trafik på väg eller till sjöss för vissa transporter till och från Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Ansökan om transportbidrag görs hos Tillväxtverket som behandlar ansökan enligt vad som närmare anges i Tillväxtverkets föreskrifter och allmänna råd (TVFS 2009:2) om regionalt transportbidrag. Under 2010 betalades 365,9 miljoner kronor ut i transportbidrag.²²

Efter att Sverige anslutit sig till EU ansökte man om att transportbidragen skulle undantas från statsstödsreglerna. Kommissionen gav till att börja med sådant undantag för perioden t.o.m. 2006, under förutsättning att vissa principer upprätthölls.²³ Transportbidraget får enligt detta beslut inte gagna utvinningen av gruvprodukter eller produktion och distribution av energi, för vilka det inte finns någon alternativ placeringsort. Bidraget ska kompensera för tilläggskostnader och inte ge en orättmätig fördel för de företag för vilka stödregionen utgör den naturliga lokaliseringssorten. Transportbidrag får bara ges till områden i glesbygd och särskilda regler ska gälla för vissa produkter. Transportbidraget får inte överkompensera för långa avstånd och inte heller, i kombination med sänkta sociala avgifter, överkompensera stödområdet.

Sverige har vid flera tillfällen notifierat ändringar av transportbidragssystemet.²⁴ Kommissionen har i samband med dessa granskningar bl.a. konstaterat att de stödberättigade regionerna utgör s.k. NUTS III-regioner som uppfyller kriteriet på låg befolkningstäthet och därmed utgör vad kommissionen betecknar ”artikel 87.3 c-regioner”²⁵ (jfr angående stöd för regionala ändamål avsnitt 4.4.4). De ingår också i den svenska regionala statsstödskartan för 2007–2013.²⁶

Stöd får inte beviljas för transport av vissa jordbruks- och fiskeprodukter. Sverige har också åtagit sig att lämna årliga rapporter till kommissionen om den aktuella stödordningen. Med dessa för-

²² Tillväxtverket (2011b), s. 38.

²³ Statligt stöd NN 82/96, som redogörs för i SOU 1997:94, s. 37.

²⁴ Se bl.a. Statligt stöd N 146/99, Statligt stöd N 220/2005, Statligt stöd N 637/2005 och Statligt stöd N 152/2007.

²⁵ Artikel 87.3 c) motsvaras numera av artikel 107.3 c).

²⁶ Statligt stöd N 431/2006.

behåll har kommissionen godkänt transportbidragssystemet som undantaget från statsstödsbestämmelserna till utgången av 2013.²⁷

7.7 Regionalt investeringsstöd och regionalt bidrag till företagsutveckling

7.7.1 Regionalt investeringsstöd

Regionalt investeringsstöd (tidigare kallat regionalt utvecklingsbidrag) kan ges till företag verksamma i stödområdena A eller B²⁸ för investeringar i t.ex. byggnader och maskiner, utbildning och konsulttjänster. De verksamheter som omfattats är industriell och industriliknande verksamhet, industriserviceverksamhet, tjänste- och serviceverksamhet som är inriktad på en större marknad än en lokal eller regional marknad, turistverksamhet, uppförande av lokaler för uthyrning och annan verksamhet som bedöms ha särskild betydelse för den regionala utvecklingen. Av 1 § förordningen (2007:61) om regionalt investeringsstöd (investeringsstödsförordningen) framgår att stödet ges för att främja en hållbar tillväxt i stödföretagen och därmed en hållbar regional tillväxt.

Inför ikraftträdandet av den nya stödordningen anmäldes den till kommissionen som stöd enligt kommissionens förordning om statligt regionalt investeringsstöd²⁹ och är godkänd till utgången av 2013. I 9 § investeringsstödsförordningen framgår att stöd lämnas i enlighet med de villkor som anges i den allmänna gruppundantagsförordningen,³⁰ vilken ersatt den ovan nämnda kommissionsförordningen. Vidare tillämpas enligt samma bestämmelse de särskilda föreskrifter om upphävande, ändring och återkrav av stöd som har meddelats i 21 § förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet.

En ansökan om regionalt investeringsstöd ska ges in till länsstyrelsen i det län där verksamheten ska bedrivas eller till Tillväxtverket innan investeringarna påbörjas. Länsstyrelsen ska enligt 47 § förordningen om regionalt investeringsstöd avgöra ärenden om regionalt investeringsstöd om det godkända totala kapitalbehov

²⁷ Statligt stöd N 152/2007.

²⁸ Stödområdena fastställs genom förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd.

²⁹ Kommissionens förordning (EG) nr 1628/2006. Se kommissionens meddelande angående notifiering av stöd nr XR 72/2007.

³⁰ Kommissionens förordning (EG) nr 800/2008. Se avsnitt 4.4.4.

som ligger till grund för ansökan är högst 25 miljoner kronor eller, om det rör immateriella investeringar, högst fyra miljoner kr. Länsstyrelsen ska dessutom avgöra ärenden om regionalt investeringsstöd till annan verksamhet som bedöms få väsentlig betydelse för näringslivets utveckling i regionen eller som annars bedöms ha särskild betydelse för den regionala utvecklingen. I annat fall, eller om beloppen övergår de i 47 § angivna, prövas ansökan av Tillväxtverket. Under budgetåret 2010 har 92 ärenden om regionalt investeringsstöd beviljats. Det totalt beviljade beloppet 2010 uppgick till 301 miljoner kr, vilket var en ökning med drygt 36 miljoner kronor jämfört med budgetåret 2009.³¹ Tillväxtverket beräknade att den totala sysselsättningsökningen 2010 till följd av investeringsstödet var 1 079 arbetstillfällen.³²

Det regionala utvecklingsbidraget, föregångaren till det regionala investeringsstödet, analyserades av ITPS 2007. I den sammanfattande diskussionen angavs att resultaten av utvärderingen av stödets effekter på sysselsättning, avkastning på satsat kapital och direkt bidrag till BNP visar att utvecklingen i stödföretagen endast i ett fåtal fall skiljde sig från företag i kontrollgruppen med liknade företagskaraktäristika på ett statistiskt säkerställt sätt. I de fall där statistisk signifikans kunnat påvisas hade dock bidraget i de flesta fall haft förväntade positiva effekter för företagen. ITPS analys av företagens överlevnad visade inte att de företag som erhållit regionalt utvecklingsbidrag hade en statistiskt säkerställd lägre sannolikhet att lämna marknaden än företag i kontrollgruppen med liknande företagskaraktäristika. Med stöd av sina resultat angav ITPS slutligen som sin uppfattning att stödet inte nått målet att bidra till tillväxt.³³

7.7.2 Regionalt bidrag till företagsutveckling

I fråga om mindre regionala investeringar finns möjlighet att ansöka om regionalt bidrag till företagsutveckling enligt förordningen (2000:283) om regionalt bidrag till företagsutveckling (bidragsförordningen). Av 1 § denna förordning följer att detta stöd ges för att främja en hållbar tillväxt i bidragsföretagen och därmed en håll-

³¹ Tillväxtverket (2011b), s. 18.

³² A.a., s. 24 f.

³³ ITPS (2007), s. 31 f.

bar regional tillväxt, i den utsträckning det finns medel. Stödet kan beviljas som investeringsbidrag, mikrobidrag och konsultcheck.

Regionalt bidrag kan lämnas till små och medelstora företag (man följer här den EU-rättsliga definitionen) och till vissa samverkansprojekt för utgifter till investeringar i byggnader eller anläggningar, maskiner eller andra inventarier, båtar (vid verksamhet i skärgården), produktutveckling, marknadsföring, kompetensutveckling, m.m. Ansökan prövas av länsstyrelsen i det län där verksamheten ska bedrivas. Under budgetåret 2010 har 1 794 ärenden om regionalt bidrag till företagsutveckling beviljats. Det totalt beviljade beloppet 2010 var 245 miljoner kronor. Tillväxtverket beräknade att sysselsättningsökningen till följd av de beviljade regionala stöden till företagsutveckling totalt uppgick till 3 935 nya arbetstillfällen 2010.

För både regionalt investeringsstöd och regionalt bidrag till företagsutveckling gäller tak för de stöd som meddelas motsvarande en viss del av den investering som stödet eller bidraget avser. Stödet eller bidraget kan också under vissa förutsättningar återkrävas, t.ex. om det använts för något annat ändamål än som avsetts eller om syftet med det inte uppnåtts och mottagaren inte gjort vad som skäligen kan begäras för att så ska ske.

Regionalt bidrag till företagsutveckling ges, enligt vad som framgår av 2 § bidragsförordningen, som s.k. försumbart stöd och lämnas därför med de begränsningar och i enlighet med de handläggningsregler som följer av förordningen om stöd av mindre betydelse³⁴ och 18–20 §§ förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet. Den behöver i och med detta inte underställas kommissionens prövning. Av 4 § bidragsförordningen följer också numera att regionalt bidrag till företagsutveckling får lämnas till samma bidragsmottagare med högst 1 200 000 kronor under en period av tre beskattningsår och, när det gäller företag inom vägtransportsektorn, högst 800 000 kronor inom samma period.

7.8 Stöd till kommersiell service

Stöd till kommersiell service lämnas för att boende i gles- och landsbygder ska tillförsäkras en grundläggande vardagsservice. Länsstyrelsen i varje län får meddela föreskrifter om i vilka områden stöd kan lämnas. Stödmottagare är kommuner eller näringsidkare

³⁴ Kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006. Se avsnitt 4.4.4.

med fasta försäljningsställen för dagligvaror och drivmedel. Om det finns särskilda skäl kan även fasta försäljningsställen för fackhandelsvaror eller näringsidkare som bedriver verksamhet med varubuss få stöd. Stöd till kommersiell service kan utgå i form av investeringsbidrag, investeringslån, servicebidrag och hemsändningsbidrag. Stödet regleras i förordningen (2000:284) om stöd till kommersiell service och ansökan handläggs av länsstyrelsen i det län där verksamheten ska bedrivas. Under budgetåret 2010 beviljades stöd till kommersiell service med totalt 57,8 miljoner kronor medan motsvarande belopp för 2009 var 47,6 miljoner kr.³⁵

7.9 Stöd till start av näringsverksamhet i norra Sverige

Den som är minst 25 år gammal och bedöms ha goda förutsättningar att driva näringsverksamhet med tillfredsställande lönsamhet och som genom verksamheten kan få en varaktig sysselsättning kan få stöd till försörjning under inledningsskedet av näringsverksamheten. Detta stöd regleras i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Som huvudregel gäller att en person, för att komma ifråga för stöd, ska vara eller riskera att bli arbetslös och söka arbete genom arbetsförmedlingen. Detta krav gäller dock inte för personer som är bosatta i stödområde A eller B.³⁶ I norra Sverige är stödet alltså tillgängligt även för de som redan är sysselsatta. Stöd till start av näringsverksamhet ges enligt förordningen om stöd av mindre betydelse.³⁷ I avsnitt 6.2 redogörs för utvärderingar av stödet.

7.10 Projektverksamhet

I förordningen (2003:596) om bidrag för projektverksamhet inom den regionala tillväxtpolitiken anges att Regeringen, Tillväxtverket, länsstyrelser och i förekommande fall samverkansorgan och landsting som avses i lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, beslutar om bidrag för projektverksamhet inom den regionala

³⁵ Tillväxtverket (2011b), s. 36.

³⁶ Dessa områden definieras i förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd.

³⁷ Kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006. Se avsnitt 4.4.4.

tillväxtpolitiken. Därmed avses verksamhet som avser projekt med syfte att uppnå målet för den regionala tillväxtpolitiken, som ligger utanför den ordinarie verksamheten och är avgränsade i fråga om tid, ekonomi och arbetsinsats. Projektverksamhet ska vara förenlig med de regionala utvecklingsprogrammen, de regionala tillväxtprogrammen och de regionala strukturfondsprogrammen för konkurrenskraft och sysselsättning. Sådan verksamhet får inte avse åtgärder som omfattas av sysselsättningsbidrag, bidrag till företagsutveckling, stöd till kommersiell service, regionalt investeringsstöd, statligt stöd till forskning och utveckling samt innovation eller motsvarande äldre stödformer.

7.11 EU:s strukturfonder och den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013

7.11.1 Europeiska socialfonden och europeiska regionala utvecklingsfonden

I artikel 162 FEUF anges att en europeisk socialfond ska upprättas för att förbättra arbetstagarnas sysselsättningsmöjligheter på den inre marknaden och på så sätt bidra till en höjning av levnadsstandarden. Den ska ha till uppgift att inom unionen främja möjligheterna till sysselsättning och arbetstagarnas geografiska och yrkesmässiga rörlighet samt att underlätta deras anpassning till förändringar inom industrin och i produktionssystemen, särskilt genom yrkesutbildning och omskolning. Europeiska regionala utvecklingsfondens syfte är enligt artikel 176 FEUF att bistå med att avhjälpa de viktigaste regionala obalanserna i unionen genom att delta i utvecklingen och den strukturella anpassningen av regioner som utvecklas långsammare samt i omstruktureringen av industriregioner på tillbakagång.

EU:s strukturfondsprogram³⁸ har till syfte att minska de regionala skillnaderna i välfärd och bidra till en mer balanserad och integrerad social och ekonomisk utveckling i EU. Tanken är att EU ska stödja en utveckling som innebär att regionerna använder sina egna resurser för att skapa en mer hållbar utveckling på sina egna villkor.³⁹ Sedan Sveriges inträde i EU har över 100 000 projekt del-

³⁸ Regleras huvudsakligen i Rådets förordning (EG) nr 1083/2006.

³⁹ ITPS (2004), s. 17.

finansierats av beviljade medel från fonderna. För de första två programperioderna, 1995–1999 och 2000–2006, fick Sverige över 30 miljarder kronor från strukturfonderna.⁴⁰ Den tredje programperioden pågår 2007–2013.

Målet med de regionala strukturfondsprogrammen är enligt rådets förordning på området⁴¹ ”att stärka regionernas konkurrens- och attraktionskraft samt sysselsättning genom att föregripa ekonomiska och sociala förändringar, däribland förändringar i samband med liberaliseringen av handeln, genom att öka och förbättra kvaliteten på investeringarna i humankapital, innovation och främjande av kunskapssamhället, entreprenörskap, miljöskydd och bättre miljö, ökad tillgänglighet, bättre anpassningsförmåga hos arbetstagare och företag samt utveckling av en arbetsmarknad för alla.”

7.11.2 Den nationella strategin

Regeringen har beslutat en nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013 med syfte att bidra till att skapa konkurrenskraftiga regioner och individer i Sverige. Den nationella strategin, som ska ligga till grund för det regionala tillväxtarbetet, regleras i förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete. Strategin utgör Sveriges nationella strategiska referensram för den europeiska sammanhållningspolitiken och strukturfondsprogrammen. Den identifierar fyra nationella prioriteringar för det regionala tillväxtarbetet: Innovation och förnyelse, kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud, tillgänglighet samt strategiskt gränsöverskridande samarbete. Vid sidan av dessa prioriteringar lyfter regeringen särskilt fram de unika förhållanden som präglar Sveriges norra delar samt storstädernas förutsättningar och betydelse för regional och nationell konkurrenskraft.⁴² Inom ramen för den nationella strategin finns regionala strukturfondsprogram, nationella strukturfondsprogram och nationella myndigheters program. För de regionala programmen och det nationella programmet finns gemensamma regionala strukturfondspartnerskap som ska säkra att insatser i de olika programmen samverkar.

⁴⁰ NUTEK (2008), s. 11.

⁴¹ Rådets förordning (EG) nr 1083/2006.

⁴² Ds 2009:69, s. 30.

I 1 § förordningen (2009:982) om statligt stöd inom det nationella strukturfondsprogrammet för regional konkurrenskraft och sysselsättning anges att Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet) är förvaltande och attesterande myndighet för det nationella strukturfondsprogrammet. Det övergripande målet för detta program är ökad tillväxt genom ett ökat arbetskraftsutbud samt en god kompetensförsörjning. Den totala omslutningen av programmet uppgår till ungefär 12,4 miljarder kronor för hela perioden 2007–2013.⁴³ Alla bidrag från strukturfonderna måste kombineras med svensk offentlig medfinansiering. Allt stöd måste också vara förenligt med de villkor som gäller för nationellt företagsstöd och lämnas inom ramen för av kommissionen godkända stödformer eller i form av stöd av mindre betydelse.

Det nationella strukturfondsprogrammet (ofta benämnt "socialfondsprogrammet") är indelat i de prioriterade områdena "kompetensförsörjning" och "ökat arbetskraftsutbud", med 30 procent respektive 70 procent av programmedlen. Detta motsvarar 3,6 respektive 8,4 miljarder kronor för perioden 2007–2013 som helhet. Hälften av medlen utgörs av bidrag från Socialfonden och hälften av nationell offentlig medfinansiering. Inom de nämnda prioriterade områdena görs insatser som ska bidra till kompetensutveckling som underlättar för sysselsatta i alla sektorer på arbetsmarknaden att utvecklas i takt med arbetslivets krav och till att personer som står långt från arbetsmarknaden utvecklas och får arbete. Från våren 2008 t.o.m. juni 2011 hade 1 150 kompetensutvecklingsprojekt för sysselsatta beslutats. Det planerade antalet deltagare i dessa projekt var 323 000. Dittills hade 130 000 deltagare påbörjat deltagande. Dessa är fördelade på 29 000 arbetsställen, varav 16 000 i privat sektor. I samband med den finansiella krisen har insatserna bl.a. inriktats på kompetensutveckling av sysselsatta där stora varsel lagts.⁴⁴

Ett stort antal projekt som finansieras av Europeiska socialfonden riktas mot utrikes födda. Långtidsutredningen har påpekat att systematiska utvärderingar av dessa insatser saknas.⁴⁵

Det finns åtta regionala strukturfondsprogram som på ett innovativt sätt ska bidra till regional utveckling och hållbar tillväxt. Vilka insatsområden som kan stödjas anges i respektive program. Som exempel kan nämnas att programmet för Stockholms län har

⁴³ A.a., s. 37.

⁴⁴ Information från Arbetsmarknadsdepartementet 2011-11-08.

⁴⁵ SOU 2011:11, bilaga 4.

som mål att med småföretagen i fokus bidra till att stärka Stockholmsregionens internationella konkurrenskraft. Programmet insatsområden är utveckling av stadens innovativa miljöer, företagsutveckling och tillgänglighet. Programmet för Västsverige har som mål att skapa hållbar tillväxt genom fler och växande företag som bidrar till nya jobb samt en hållbar stadsutveckling. Insatsområdena är entreprenörskap och innovativt företagande, samverkansinitiativ och innovativa miljöer samt hållbar stadsutveckling.⁴⁶

De hittillsvarande resultaten av de regionala strukturfondsprogrammen sammanfattas i budgetpropositionen för 2012 med konstaterandet att de hittills redovisade resultaten av dessa program är att de bidragit till cirka 6 000 nya arbetstillfällen för kvinnor och cirka 8 000 för män. De har även bidragit till cirka 6 000 nya företag, cirka 2 500 för kvinnor och cirka 3 500 för män. Vidare har cirka 18 000 företag deltagit i insatserna. Uppgifterna baseras på rapporter från projekten. Det påpekas dock att tidigare gjorda utvärderingar visar att rapporterade resultat innehåller överskattningar.⁴⁷

ITPS utvärderade 2004 de samlade effekterna av EU:s geografiska målprogramms första period (1995–1999) på den regionala utvecklingen i hela Sverige. ITPS formulerade då huvudslutsatsen att ”man inte kan spåra några effekter av EU:s geografiska målprogram på den totala regionala utvecklingen. Under programperioden har de regionala skillnaderna snarast fördjupats än jämnats ut”.⁴⁸

7.11.3 Europeiska integrationsfonden

Integrationsfonden ingår, tillsammans med Flyktingfonden, Återvändandefonden och Gränsfonden (vilka inte behandlas ytterligare här), i EU:s ramprogram för solidaritet och hantering av migrationsströmmar. Det övergripande målet är att bidra till att EU:s gemensamma grundprinciper för integration introduceras, vidareutvecklas och tillämpas i Sverige. Programmet har huvudfokus på frågor om kulturmöten, religion, egenmakt, social integration och värdegrund och fungerar därmed som ett viktigt komplement till

⁴⁶ Ds 2009:69, s. 33 ff.

⁴⁷ Prop. 2011/12:1, UO 19, s. 31.

⁴⁸ ITPS (2004).

Europeiska socialfonden (se 7.11.1 ovan) ESF-rådet, som förvaltar fonden i Sverige, disponerar projektmedel om 20–30 miljoner kronor om året. Projekten medfinansieras med lika mycket från svenska staten.

Projekt inom ramen för integrationsfondens riktas alltså inte direkt mot arbetsmarknadsåtgärder men kan få positiva effekter för sysselsättningen.

7.12 De regionala stödåtgärderna och nystartszoner

Med undantag för strukturfondsprogrammen och regionalt bidrag till företagsutveckling avser samtliga de nu beskrivna regionala stödåtgärderna de gleset befolkade delarna av norra Sverige. Utredningen har i uppdrag att lägga fram förslag till ett system som avser stadsdelar med utbredd utanförskap. De områden som i dagsläget omfattas av regionala stödåtgärder och de områden som utredningen tänker sig kommer alltså troligen att vara skilda åt geografiskt. De personer och företag som omfattas av de nu beskrivna stödformerna kommer därför sannolikt inte att omfattas av utredningens föreslagna system. Det skulle dock, vid en eventuell förändring av stödområdet kunna inträffa att en nystartszon blir belägen i ett stödområde. Det bör därför säkerställas att även stöd som ges i stödområde är möjligt att kombinera med utredningens förslag.

Stöd som lämnas inom ramen för skatteområdet kan kombineras. En annan fråga är i vilken utsträckning en lättnad påverkar en annan. En lättnad som medför att socialavgifterna enligt socialavgiftslagen sänks påverkar ofta andra lättnader som beräknas på dessa avgifter, men så är inte alltid fallet. Den generella nedsättningen för anställda under 26 påverkar t.ex. inte ett avdrag för verksamhet i stödområde avseende samma lönekostnad. Hur kombinationen av stöd i nystartszon och andra stöd ska samordnas och administreras är något som utredningen återkommer till i avsnitt 11.7.

Vissa av de regionala strukturfondsprogrammen avser geografiska områden inom vilka man kan tänka sig att nystartszoner blir aktuella. Strukturfondsprogrammen har också delvis samma mål som de man i utredningens direktiv sätter upp för nystartszonerna. Här finns eventuellt samordningsvinster att utreda. Kumulation av olika regionala stöd måste enligt EU-rättsliga regler, såsom fram-

gått av beskrivningen i tidigare kapitel, alltid bevakas. Eftersom stöd inom strukturfondsprogrammen till stor del ges i form av olika typer av projekt och framför allt avser andra typer av stöd än rent ekonomiska bör det enligt utredningens bedömning inte finnas några större risker för oönskade kumulationseffekter. Såsom tidigare angetts måste detta emellertid bevakas.

Utredningen finner mot bakgrund av det nu sagda inga skäl för att de beskrivna stödåtgärderna inte skulle kunna fortsätta att tillämpas vid sidan av ett system med nystartszoner. Befintliga regionala stödåtgärder utgör enligt utredningen heller inga hinder för ett system med nystartszoner. Utredningen kommer att återkomma till vilka slutsatser som bör dras av erfarenheterna från de nu beskrivna stödåtgärderna.

8 Det urbana utvecklingsarbetet

8.1 Inledning

1998 beslutade riksdagen om en nationell storstadspolitik och som ett led i detta introducerades de lokala utvecklingsavtalen. Syftet med dessa avtal, liksom för storstadspolitiken i stort, var i första hand att ”bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna och verka för jämlika levnadsvillkor för både män och kvinnor i storstäderna”¹.

Under perioden 1999–2001 utarbetades avtal med sju kommuner (Botkyrka, Göteborg, Haninge, Huddinge, Malmö, Stockholm och Södertälje) beträffande 24 områden och sammanlagt cirka 250 000 invånare.² De 24 områdena baseras på de s.k. SAMS-områdena (Small Areas for Market Statistics) som tidigare skapats av SCB i samråd med kommunerna.³ I samband med att kommunerna ombads definiera bostadsområdena tilldelades de även en karta, där de kunde markera vilka bostadsområden de ansåg falla inom ramen för avtalet. Det exakta tillvägagångssättet vid tillskapandet av områdena kom dock att skilja sig mellan kommuner. Vissa kommuner valde att utgå från adresser och postnummer, medan exempelvis Göteborg utgick från en redan befintlig gruppering av SAMS-områdena i s.k. basområden och primärområden.

De lokala utvecklingsavtalen utgjordes av överenskommelser mellan staten och kommunerna och innehöll lokalt framtagna mål, åtgärdsplaner, en reglering av kommunernas respektive statens åtaganden och en plan för uppföljning av effekterna av dessa åtgärder. Staten avsatte drygt två miljarder kronor för utvecklingsarbetet och de berörda kommunerna har till motsvarande belopp gjort olika motprestationer. Det senare var en förutsättning som reglerades i avtalen. På ett övergripande plan var utvecklingsavtalen lika,

¹ Regeringens skrivelse 2003/04:49, s. 23.

² SOU 2005:29.

³ I avsnitt 11.2.1 ges en närmare beskrivning av SAMS-områden.

då de innehöll en avtalskappa och ett antal bilagor. Avtalskappan reglerade kommunens och statens åtagande, parternas mål och ansvariga utvärderare. Bilagorna innehöll bl.a. åtgärdsplaner, samverkansavtal och utvärderingsprogram. Innehållet i avtalen kunde därför skilja mellan olika kommuner, då man såg olika problem-bilder och åtgärds-möjligheter.

8.2 Det urbana utvecklingsarbetet 2008–2011

Under 2007 förändrades arbetet med de lokala utvecklingsavtalen och regeringen tog i samråd med 21 kommuner fram nya utgångspunkter för det urbana utvecklingsarbetet. Sedan 2008 bedrivs det urbana utvecklingsarbetet i samarbete mellan regeringen och ett antal kommuner. Med urbant utvecklingsarbete menades enligt den tidigare gällande förordningen (2008:348) om urbant utvecklingsarbete ”kunskapsbaserade och tvärsektoriellt samordnade utvecklingsinsatser i stadsdelar med ett utbrett utanförskap för att nå regeringens mål för urban utvecklingspolitik”. Arbetet syftar dels till att skapa en positiv utveckling med bättre livsvillkor i stadsdelar med utbrett utanförskap, dels till att minska antalet stadsdelar med utbrett utanförskap. Inga resurser skjuts till detta projekt. Syftet är istället att effektivisera arbetet inom ramen för befintliga resurser.

Inom ramen för det urbana utvecklingsarbetet tecknade regeringen, för perioden 2008–2010, lokala utvecklingsavtal med 21 kommuner avseende 38 stadsdelar. Avtalen utgjorde enligt nämnda förordning en ”överenskommelse mellan staten och en kommun som syftar till att klargöra förutsättningarna för att på lokal nivå bedriva ett gemensamt urbant utvecklingsarbete”. I avtalen uttrycktes den gemensamma avsikten att verka för en positiv utveckling i den eller de stadsdelar som omfattas av avtalet och regeringens respektive kommunens åtaganden klargjordes. Enligt förordningen skulle avtalen vidare ange vilken eller vilka stadsdelar som omfattades av det urbana utvecklingsarbetet samt statens och kommunens åtgärder i fråga om lokala partnerskap, strategiska stadsdelsplaner, samverkansöverenskommelser, uppföljning av utvecklingsarbetet samt utvärdering och kunskapsspridning.

Kommunerna bildade lokala partnerskap med de statliga myndigheter som fått i uppdrag eller valt att ingå i ett sådant. Även andra berörda aktörer, t.ex. landsting, näringsliv, fastighetsägare och olika organisationer kunde ingå. Utöver detta hade Arbetsför-

medlingen, Försäkringskassan och polismyndigheterna särskilda uppdrag att träffa samverkansöverenskommelser med kommuner som hade lokala utvecklingsavtal och ingå i lokala partnerskap.

För att möjliggöra uppföljning, utvärdering och analys av det urbana utvecklingsarbetet fick Statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag att redovisa registerstatistik om integration⁴. Inom de sex olika bakgrundsvariablerna kön, ålder, utbildningsbakgrund, födelse-region, vistelsetid och skäl till invandring finns 42 variabler tillgängliga för samtliga kommuner, län och riket samt för de stadsdelar som omfattas av de lokala utvecklingsavtalen. Brottsförebyggande rådet (Brå) har dessutom tagit fram statistik om anmälda brott på stadsdelsnivå.

Inför utgången av 2010 erbjöds kommunerna som deltagit i det urbana utvecklingsarbetet 2008–2010 en förlängning av avtalen under 2011. Detta för att kommunerna skulle kunna arbeta vidare utan avbrott medan regeringen tog tillvara resultaten i de utvärderingar och rapporter som inkommit inför utformningen av det fortsatta arbetet. Alla 21 kommuner valde att förlänga avtalen.

8.3 Det urbana utvecklingsarbetet 2012 och framåt

I budgetpropositionen för 2012 angav regeringen att det urbana utvecklingsarbetet skulle gå in i en ny fas.⁵ Vid utgången av 2011 upphörde förordningen om urbant utvecklingsarbete att gälla, liksom de lokala utvecklingsavtalen samt myndighetsuppdragen till Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och polismyndigheterna. Utvecklingsarbetet inriktas från och med 2012 på kunskapsinhämtning, kunskapsutbyte och kunskapsspridning. Boverket och vissa länsstyrelser har fått i uppdrag att medverka till detta. Kommuner med stadsdelar som präglas av låg förvärvsfrekvens, högt uttag av försörjningsstöd samt låg behörighet till gymnasiet kan också erhålla kunskapsstöd och statistik om utvecklingen från bl.a. SCB och Brottsförebyggande rådet. Utbildningsdepartementets särskilda satsning på ett antal grundskolor i stadsdelar med omfattande utanförskap är också kopplad till de kommuner som omfattas av det urbana utvecklingsarbetet. Skolverket ska stödja ett urval av skolorna i kommunerna.

⁴ Regeringsbeslut 2008-06-05, IJ2008/1308/IU.

⁵ Prop. 2011/12:1.

De 30 kommuner som har flest invånare i Sverige, samt Trollhättan och Landskrona, har fått erbjudande från Arbetsmarknadsdepartementet att skicka in en intresseanmälan för att kunna ta del av kunskapsstödet och ett stöd till grundskolor. I denna intresseanmälan skulle kommunen bl.a. ange vilka stadsdelar som man ansåg präglades av låg förvärvsfrekvens, högt uttag av försörjningsstöd och låg behörighet till gymnasieskolan och som därmed skulle utgöra utgångspunkten för arbetet. Av de tillfrågade anmälde 23 kommuner intresse. De stadsdelar som dessa kommuner anmält har prövats av SCB mot kriterierna förvärvsfrekvens lägre än 52 procent, långvarigt försörjningsstöd högre än 4,8 procent och gymnasiebehörighet lägre än 70 procent. De 15 stadsdelar i nio kommuner, som uppfyllde dessa kriterier och som har en befolkning på minst 4 000 personer omfattas nu av arbetet.⁶ För att identifiera stadsdelarna använder man sig fortsatt av de s.k. SAMS-områdena, den minsta geografiska enhet för vilken det finns statistik som SCB tagit fram (SAMS-områdena beskrivs närmare i avsnitt 11.2.1).

8.4 Det urbana utvecklingsarbetet och nystartszoner

De stadsdelar som fr.o.m. 2012 ska omfattas av det urbana utvecklingsarbetet kan, helt eller delvis, även komma att utgöra nystartszoner. Det stöd som ges inom ramen för det urbana utvecklingsarbetet i sin nuvarande utformning är inte av ekonomisk karaktär och det föreligger därför inte p.g.a. detta arbete några risker för kumulation av stöd. I de fall det inträffar att en nystartszon omfattas av det urbana utvecklingsarbetet vore det enligt utredningens mening positivt om samordning skedde. Man skulle t.ex. kunna tänka sig att man inom ramen för det urbana utvecklingsarbetet utreder i vilken mån det förekommer skillnad mellan den kompetens som efterfrågas av arbetsgivare i aktuella områden och den befintliga kompetensen i desamma samt vilka åtgärder som ska vidtas för att minska dessa skillnader.

I samband med ett förfarande hos kommissionen där systemet med nystartszoner prövas ur statsstödsperspektiv är det lämpligt att lyfta fram det urbana utvecklingsarbetet som en av de andra åtgärder som Sverige arbetar med för att komma tillrätta med arbetslöshet och utanförskap i urbana områden.

⁶ Regeringsbeslut 2012-01-12, A2012/174/IU.