

III ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

9 Bör ett system med nystartszoner införas?

Bedömning: Ett system med nystartszoner bör införas. Den huvudsakliga åtgärden för företag i nystartszonerna bör vara en lättnad avseende socialavgifter.

9.1 Inledning

Av utredningens direktiv framgår att införandet av ett system där man inom ett visst område ges t.ex. skattelättnader, s.k. nystartszoner, har som huvudsakliga mål dels att skapa jobb och öka sysselsättningen i områden där sysselsättningsgraden är avsevärt lägre än det nationella genomsnittet, dels att öka antalet företagsetableringar och ge företag bättre förutsättningar att växa i dessa områden. Utredningen ska i detta kapitel ta ställning till om dessa mål bedöms kunna uppnås genom att införa ett system med nystartszoner.

I samband med att utredningen överväger lämpligheten av att över huvud taget införa ett system med nystartszoner kommer man oundvikligen in på frågan om vilken eller vilka åtgärder som kan bedömas mest lämpliga att använda som instrument i ett sådant system. Utredningen kommer i detta kapitel att redogöra för sin bedömning i båda dessa frågor.

För att kunna göra dessa bedömningar kommer utredningen till att börja med att beskriva vilket vetenskapligt underlag som finns beträffande de olika typer av åtgärder som kan vara aktuella. Då utredningens uppdrag enligt direktiven är att bedöma möjligheterna till ett stöd på företagsnivå ligger i detta avsnitt fokus på åtgärder som riktas mot företag inom ett geografiskt begränsat område, snarare än på åtgärder som riktas mot individer. I det därpå följande avsnittet, benämnt ”möjligheter och svårigheter”,

försöker utredningen att, utifrån den problembild som redogjorts för i kapitel 2, komma fram till vilka behov som finns och vilka svårigheter som finns med att försöka möta dessa behov med stödåtgärder. I de därpå följande tre avsnitten dras slutsatser av de erfarenheter som redovisats i kapitel 5, 6 och 7.

Det är också viktigt att göra klart för sig vad företag och företagare anser utgör de viktigaste åtgärderna för att åstadkomma ökat företagande och ökad sysselsättning. I avsnitt 9.7 redogörs därför för vad Svenskt Näringslivs skattekommission uttryckt och för resultaten av två enkätundersökningar från Företagarförbundet respektive Företagarna. Därefter beskriver utredningen olika alternativ som finns och redogör för utredningens överväganden beträffande dem. Det finns naturligtvis en mängd ytterligare tänkbara alternativ. Utredningen har valt att avgränsa diskussionen kring alternativa åtgärder till olika typer av ekonomiska stöd. Förutom de nedan redovisade alternativen har utredningen bl.a. övervägt åtgärder inom mervärdesskatteområdet, vilket redan här kan sägas bedömts som en oframkomlig väg. Det saknas nämligen möjlighet för en EU-medlemsstat att lagstifta om regionalt differentierade mervärdesskattesatser.

Redogörelsen för olika alternativ leder fram till utredningens bedömning, som redovisas i det avslutande avsnittet.

9.2 Vetenskapliga studier angående stödåtgärder

9.2.1 Inledande kommentarer

Åtgärder inom den svenska arbetsmarknadspolitiken brukar i vetenskapliga studier delas in i tre huvudsakliga typer: arbetsmarknadsutbildning, förmedlingsåtgärder och subventionerad sysselsättning.¹ Alla dessa typer av åtgärder kännetecknas av att de utgår från den arbetslöse individen. Av utredningens direktiv framgår att ett system med nystartszoner primärt ska avse lättnader för företag. Även om uppdraget alltså i princip rör andra typer av åtgärder än nämnda åtgärdssystem anser utredningen att det är relevant att beakta studier av olika typer av subventionerad sysselsättning och framför allt regionalt inriktade åtgärder inom detta område. Utredningen avgränsar sig även i detta avsnitt till olika typer av ekono-

¹ Se exempelvis Calmfors m.fl. (2002) eller SOU 2011:11.

miska stöd. Som presenterats i kapitel 3 kan företagens produktion av varor och tjänster förenklat sägas använda två huvudsakliga insatsvaror, nämligen arbetskraft och kapital. Presentationen nedan kommer därför att inriktas på stöd till dessa två kategorier.

9.2.2 Sammanställningar som gjorts av forskning om subventionerad sysselsättning

I en rapport från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) 2002 gavs en översikt av studier av vissa åtgärders individeffekter respektive effekter på hela ekonomin.² Syftet med framställningen var att summera vad man lärt sig av den forskning som bedrivits. De slutsatser som drogs beträffande subventionerad sysselsättning var att sådana åtgärder tycktes ha medfört betydande undanträngning av reguljär sysselsättning. Undanträngningen innebär att de arbets sökande som erhållit stödet fått jobb som annars hade tillfallit andra personer, snarare än att nya arbetstillfällen skapats. Sammantaget fann man att arbetsmarknadspolitiska åtgärder förmodligen hade bidragit till en lägre arbetslöshet men även att den reguljära sysselsättningen sannolikt blivit lägre.

Långtidsutredningen diskuterade arbetsmarknadspolitikens effekter i sitt huvudbetänkande 2011 och hänvisade bl.a. till den ovan nämnda rapporten. Man redovisade en genomgång av studier, både beträffande generella effekter av arbetsmarknadspolitik och mer specifikt beträffande gruppen utrikes födda.³ De slutsatser som drogs angående subventionerade anställningar i allmänhet var att de har positiva långsiktiga effekter för deltagarna men verkar ge upphov till betydande undanträngningseffekter. Nedsättningar av arbetsgivaravgifter i regioner eller för stora grupper har enligt denna utredning visat sig ha små eller inga sysselsättningseffekter. Långtidsutredningen menade att man av detta bör dra lärdomen att subventionerade anställningar är bra åtgärder när de riktas mot personer som har en svag ställning på arbetsmarknaden. Subventioner och nedsättningar av arbetsgivaravgifter ska enligt den utredningen ses som ett sätt att styra arbetsgivarnas efterfrågan

² Calmfors m.fl. (2002).

³ SOU 2011:11. I bilaga 1 ges en översikt över arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet och i bilaga 4 behandlas situationen för utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden.

mot svaga grupper, inte som en generell metod för att skapa arbetstillfällen. Genom att stärka de svaga gruppernas ställning kan sysselsättningssubventioner bidra till en bättre lönebildning och därmed till en minskad jämviktsarbetslöshet. Man poängterade att om olika typer av subventionerad anställning riktas in mot långtidsarbetslösa behöver undanträngning kanske inte vara ett så stort problem. Den långtidsarbetslöse står ju långt ifrån arbetsmarknaden och konkurrerar inte i någon större utsträckning om de befintliga jobben.⁴

När det gäller inriktningen på den framtida arbetsmarknadspolitiken menade Långtidsutredningen att den, när det gäller utrikes födda, bör prioritera de som är i behov av arbetsmarknadsåtgärder. Som prioriterade grupper lyfte man nyanlända invandrare och de som kommit till Sverige för länge sedan men som inte har lyckats med sin arbetsmarknadsetablering. Dessa grupper hade nämligen enligt tidigare studier prioriterats i mindre utsträckning. Arbetsmarknadspolitiken bör vidare använda de åtgärder som erfarenheten visar ger de största individeffekterna. Forskningen visar enligt Långtidsutredningen att det är förstärkta förmedlingsinsatser och anställningsstöd som har störst individeffekter. Dessa insatser bör i första hand användas för utrikes födda. Långtidsutredningen påpekade att man givetvis måste ta hänsyn till eventuella undanträngningseffekter men att dessa är mindre viktiga om insatserna stärker de utrikes föddas ställning på arbetsmarknaden.⁵

9.2.3 Studier angående regionala stödåtgärder i form av subventionerad sysselsättning

De regionala åtgärder av typen subventionerad sysselsättning som förekommit i Sverige har framför allt bestått i nedsättning av socialavgifter. En nedsättning av socialavgifterna kan påverka sysselsättningen på två olika sätt. Dels kan befintliga företag stimuleras att öka antalet anställda, dels kan incitamenten att starta nya företag öka.

I en sammanställning av ett flertal internationella studier kring skattens betydelse för sysselsättningen finner man att en nedsätt-

⁴ SOU 2011:11, bilaga 1.

⁵ SOU 2011:11, bilaga 4.

ning av skatten med en procentenhet leder till en genomsnittlig ökning av sysselsättningen med cirka 0,2 procentenheter.⁶ Detta baseras dock på jämförelser mellan olika länders skattenivåer och sysselsättningsnivåer. Denna typ av jämförelse är svår att tolka då det finns många och stora olikheter mellan länder, olikheter som inte alltid fångas upp i den ekonometriska modellen. Det är därför svårt att avgöra hur stor del av en förändring i sysselsättningen som faktiskt beror på skatteskillnader och hur mycket som beror på andra skillnader (s.k. utelämnade variabler).

Ett alternativ till att studera skillnader mellan länder är att använda regionala skillnader i socialavgifterna *inom* ett land. Detta ger möjlighet att analysera områden som är relativt lika varandra, förutom att företag i det ena området erhållit skattelättnader men inte företag i andra områden. Risken för att resultaten störs av att väsentliga variabler utelämnas ur studien minskar därmed.

Nedan följer en genomgång av sådana studier. För att öka möjligheterna att göra antaganden om eventuella effekter av ett införande av liknande system i Sverige begränsas presentationen till utvärderingar i de nordiska länderna.⁷

Nedsättning av socialavgifter i norra Sverige

Nedsättningar av arbetsgivaravgifterna har använts som stimulansåtgärd i norra Sverige sedan början av 1980-talet (se avsnitt 7.4.2). 1984 ingick en sänkning med tio procentenheter i det s.k. "Norr-bottenpaketet". Nedsättningen begränsades till företag inom gruvnäring, turismnäring, tillverkningsindustrin samt vissa tjänstebranscher. Den uppskattade effekten av denna åtgärd var att sysselsättningen inte ökat mer än i jämförbara områden, men att man fann en något högre löneökningstakt samt en förbättrad lönsamhet och soliditet för företagen i området.⁸

År 2001 genomfördes en regional sänkning av arbetsgivaravgiften i stödområde A (norra Sveriges inland). Precis som i den ovan nämnda nedsättningen fick företagen en nedsättning med tio procentenheter. Denna nedsättning begränsades dock till att gälla lönebelopp upp till 852 000 kronor, vilket innebar att marginal-

⁶ Ökningen ligger mellan 0,1 och 0,3 procentenheter i de olika studierna, se Nickell (2004).

⁷ Danmark har dock inga socialavgifter och Island har väldigt låga socialavgifter.

⁸ Bohm och Lind (1993).

kostnaden för arbetskraft endast påverkades i mycket små företag. När resultatet av denna sänkning utvärderades jämförde man utvecklingen av sysselsättning och lönenivåer under åren 2002–2004 mellan stödområde A och stödområde B för att i möjligaste mån undvika problemet med utelämnade variabler. Man fann att sysselsättningseffekterna var mycket små i befintliga företag. När effekten av nyföretagande togs med i analysen fann man små positiva effekter på sysselsättningen. I studien påpekas dock att det råder osäkerhet kring effekternas storlek, då det kan finnas faktorer som antingen leder till att de verkliga effekterna överskattas eller underskattas. Man fann vidare att nedsättningen av arbetsgivaravgiften ledde till en viss ökning av lönerna. Cirka en fjärdedel av nedsättningen tillföll arbetstagarna i form av löneökningar, vilket ledde till slutsatsen att tre fjärdedelar tillföll arbetsgivarna, eftersom inga sysselsättningseffekter kunde påvisas.⁹

Riksrevisionen har med anledning av de tre stora nedsättningar av socialavgifterna som genomförts¹⁰ granskat om dessa nedsättningar av socialavgifter varit effektiva medel för att öka sysselsättningen.¹¹ De beräkningar som Riksrevisionen låtit genomföra visar att det inte går att påvisa några sysselsättningseffekter av den regionala nedsättningen. Den regionala nedsättningen övervältras i stället i snabb takt och i hög grad på lönerna. Riksrevisionen menar också att dessa resultat ligger i linje med tidigare utvärderingar av regionala nedsättningar av socialavgifter i Sverige och Finland.

Den regionala nedsättningen hade däremot enligt Riksrevisionen en svag positiv effekt på nyföretagandet. Nedsättningens påverkan på nettoföretagandet (dvs. skillnaden mellan nystartade företag och avslutade företag) var dock inte signifikant. Riksrevisionens analys visar vidare att eventuella förändringar på servicenivån i de aktuella regionerna var marginella. Riksrevisionen konstaterar att riktade nedsättningar av socialavgifter har begränsade effekter och framför som sin uppfattning att den regionala nedsättningen är förknippad med mycket låg grad av träffsäkerhet inom väsentliga områden som småföretagande, service och sysselsättning. Den regionala nedsättningen är enligt Riksrevisionen därför inte en kostnadseffektiv

⁹ Benmarker m.fl. (2009).

¹⁰ Den generella nedsättningen av socialavgifterna för små företag 1997, nedsättningen av socialavgifterna för stödområde A som beskrivits i kapitel 7 och den nedsättning som infördes 2007 och som riktas mot ungdomar som fyllt 18 men inte 25 år, se avsnitt 6.9.

¹¹ Riksrevisionen (2008b). Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) genomförde delar av analysen., se Benmarker m.fl. (2008).

åtgärd för att påverka vare sig småföretagande, service eller sysselsättning.

Myndigheten Tillväxtanalys har regeringens uppdrag att följa upp stödformen regional nedsättning av socialavgifter. I en promemoria 2010 följer myndigheten upp den utvärdering som låg till grund för Riksrevisionens rapport från 2008.¹² Tillväxtanalys bedömer att Riksrevisionens utvärdering har en väl genomtänkt design och hög metodologisk kvalitet. Man kan enligt Tillväxtanalys konstatera att det, i de studier som myndigheten haft tillgång till och som valts, finns få indikationer på sysselsättningseffekter av förändringar i socialavgifter. Flera studier visar dock på att uppföljningstiden kan ha varit för kort, vilket kan förklara varför effekter på sysselsättning och löner saknas. En analys visar att det finns indikationer på att företagsetableringarna påverkas positivt, varför det även finns vissa indikationer på positiva sysselsättningseffekter.¹³ En äldre studie visar på att lönsamheten påverkas positivt.¹⁴ Tillväxtanalys noterar emellertid att effekten på sysselsättningen i denna studie inte skattats direkt utan simulerats fram. Författaren till den studien har också konstaterat att det behövs fler bevis för att försvara det studerade systemet med sänkta socialavgifter.

I en senare utkommen rapport analyserar Tillväxtanalys återigen effekterna av den regionala nedsättningen av socialavgifterna. Rapporten finner att både lönsamhet och omsättning stiger på kort sikt. Den ökade vinsten leder senare till ökade löner och ökade egna ägaruttag. En viss långsiktig effekt på investeringar finns också. I rapporten påpekas särskilt att de kortsiktiga effekterna är större än de långsiktiga, som dessutom är mer osäkra. Man finner ingen effekt på sysselsättningen, vilket är i linje med tidigare utvärderingar av samma åtgärd.¹⁵

¹² Tillväxtanalys (2012).

¹³ Benmarker, m.fl. (2009).

¹⁴ Bohm & Lind (1993).

¹⁵ Tillväxtanalys (2012).

Nedsättning av socialavgifter i norra Finland

Från och med den 1 januari 2003 undantogs företag i 20 kommuner i norra Finland från att behöva betala den del av socialavgifterna som avsåg ålderspensionsavgiften¹⁶ Detta innebar en genomsnittlig sänkning av socialavgifterna med 4,1 procentenheter för berörda företag.¹⁷ I en studie av effekterna av denna nedsättning finner man inga statistiskt signifikanta sysselsättningseffekter i befintliga företag, men man påpekar att detta beror på att det statistiska underlaget är för litet. Däremot finner man att lönerna steg något snabbare än i jämförbara företag som inte fick lättningen, vilket innebar att ungefär hälften av nedsättningen av socialavgifterna neutraliserades av löneökningar. I studien ingick dock ingen analys av effekter på nyföretagande.¹⁸

En senare och något mer omfattande studie av samma stödåtgärd kommer dock till slutsatsen att nedsättningen inte hade några statistiskt signifikanta effekter på varken sysselsättning, löner eller företagets vinster i det berörda området, även om den uppskattade effekten för samtliga tre är positiv.¹⁹

Nedsättning av socialavgifter i Norge

I Norge varierar socialavgifterna mellan olika kommuner beroende på kommunens geografiska läge. Zonindelning och avgiftssatser har ändrats vid en rad tillfällen. År 2011 var kommunerna indelade i sju grupper, där arbetsgivare i zoner i nordligaste Norge var helt befriade från socialavgifter. Arbetsgivare i zoner som är mer centralt belägna betalade en högre avgift och i de kommuner som hade den högsta socialavgiften uppgick den till 14,1 procent.²⁰

I Norge har en rad studier använt dessa regionala skillnader för att analysera övervältringen av förändringar av socialavgifterna. I en studie framförs att sänkningen av socialavgifter haft en betydande positiv effekt på sysselsättningen.²¹ I en annan rapport sammanfattas de norska studierna med att de empiriska analyserna av syssel-

¹⁶ Nedsättningen skulle ursprungligen ges i tre år, men i december 2005 beslöts att perioden skulle förlängas till och med 2009.

¹⁷ 2002 var den genomsnittliga socialavgiften i Finland 23,86 procent.

¹⁸ Korkeamäki och Uusitalo (2006).

¹⁹ Korkeamäki (2011).

²⁰ 3 § Stortingsvedtak om fastsetting av avgifter mv. til folketrygden for 2011.

²¹ Østbye (1998). Studien använder data från den norska fiskeindustrin från 1977–1988.

sättnings effekterna är komplexa och att vissa studier finner positiva sysselsättnings effekter men att andra inte lyckas påvisa några sådana.²² Studierna uppvisar också en relativt oenig bild av storleken av övervältringen. Vissa studier visar på en hög grad av övervältring, där mellan 60 och 100 procent av nedsättningen överförs i form av löneökningar vilket innebär att effekterna på sysselsättningen kan förväntas vara små.²³ Andra studier visar på en liten eller måttlig övervältring.²⁴

Slutsatser om regionalt sänkta socialavgifter

En avgörande faktor för hur stor effekt ett ekonomiskt stöd har på sysselsättningen är, som presenterats i kapitel 3, hur stor del av stödet som faktiskt tillfaller arbetsgivaren i form av minskade lönekostnader och hur stor del som går till arbetstagarna i form av högre lön, den s.k. övervältringen. Ju större del av ett stöd som överförs till en högre lön desto mindre utrymme finns kvar för att anställa fler inom företaget.

Om hela sänkningen av socialavgifterna i slutändan övervältras på arbetskraften i form av högre löner möter arbetsgivaren samma lönekostnad som före förändringen och har därför samma efterfrågan på arbetskraft som tidigare. Effekten av socialavgiftsförändringen blir då enbart en förändring i den lön som utbetalas till de anställda.

Den empiriska litteraturen fokuserar till stor del på skattesänkningar och är långt ifrån enig kring hur stor övervältringen av dessa är. I en studie sammanställs resultat från en rad utländska och svenska studier av övervältringseffekter av förändringar av löneskatten.²⁵ Det bör påpekas att denna studie inte gör skillnad på vilken skatt det är som ändras, utan ser till den ”totala skattekillen” med vilket menas skillnaden mellan vad arbetsgivaren betalar och vad arbetstagaren får ut. Det sammanfattande resultatet av denna genomgång visar på att cirka hälften av en skatteökning övervältras från arbetsgivaren till arbetstagarna. Liknande resultat framkommer i en senare sammanställning där det dock även påpekas att ”[e]tt problem med de studier som genomförts är att de är baserade på

²² Hervik m.fl. (2001).

²³ se exempelvis Alfsen m.fl. (1996) och Johansen och Klette (1997).

²⁴ Exempelvis Dyrstad (1992), Carlsen och Johansen (2004) eller Johansen (2001).

²⁵ Holmlund (1990).

*data med relativt få datapunkter och över korta tidsperioder. Med få datapunkter kan det vara svårt att skilja mellan varaktiga och temporära effekter”*²⁶.

Den övergripande slutsatsen är att övervältringen är större på lång sikt än på kort sikt, vilket faller sig naturligt då möjligheterna till omförhandling av löneavtal är större på längre sikt. På kort sikt tenderar alltså sänkningar av socialavgifterna att sänka arbetsgivarnas lönekostnader och därigenom stimulera efterfrågan på arbetskraft, men på längre sikt gynnas istället de anställda i form av högre löner. När lönen stiger minskas kostnadssänkningen för arbetsgivaren och därmed minskar också efterfrågan på arbetskraft.

I en rapport från Kommunal- og regionaldepartementet i Norge påpekar man också att *regionala* nedsättningar av socialavgifterna tillsammans med *centrala* löneförhandlingar minskar risken för övervältring, då nedsättningen endast sker för en mindre andel av arbetskraften.²⁷

Det finns också anledning att tro att övervältringen minskat över tid. Detta beror dels på en ökad mobilitet bland företag och anläggningar eftersom det i dag är lättare för ett företag att exempelvis flytta sin produktion utomlands ifall lönekraven upplevs som för höga, dels på att arbetslösheten är högre i dag än den var på den tid flertalet av de nämnda studierna genomfördes. Detta kan antas leda till att de anställda inte kräver lika stora löneökningar, då alternativet att säga upp sig för att söka arbete någon annanstans blivit mindre attraktivt. Båda dessa faktorer leder till en försämrad förhandlingsposition för de anställda, vilket i sin tur minskar övervältringseffekten. Det är därför möjligt att sysselsättningseffekterna av en skattesänkning skulle bli större i dag än den var för 20–30 år sedan.²⁸

Det finns dessutom en annan effekt på sysselsättningen, som ofta förbises i befintliga studier. Ifall stödet leder till ett ökat nyföretagande kan detta i sig leda till att fler individer kommer i sysselsättning. Frånvaron av entreprenörer i den ekonomiska teorin kring skatter kritiserar ibland, och man hävdar att sysselsättningseffekterna troligen skulle bli mycket större om man innefattade nyföretagandet i studierna.²⁹ Ett liknande resonemang kan man

²⁶ Wikström (1996) s. 229.

²⁷ Hervik m.fl. (2001).

²⁸ Hansson (2006).

²⁹ Se exempelvis Johansson (2005).

även finna i den empiriska litteraturen, exempelvis i en artikel som beskriver att det finns två perspektiv på sysselsättningseffekter: jobbskapande i befintliga företag och jobbskapande genom att nya företag etablerar sig i området. I studien menar man bl.a. att en viktig åtgärd för att åstadkomma lokal sysselsättningsökning kan vara att attrahera nya företag.³⁰

En nedsättning av socialavgifterna som sker selektivt i begränsade områden och främst i små företag borde inte påverka fackens lönekrav och skulle därmed kunna bevara kostnadsfördelen även på längre sikt. Detta kan leda till ökad arbetskraftsefterfrågan från såväl befintliga som nystartade företag och därmed leda till ökad sysselsättning i området.

9.2.4 Subventioner för kapitalkostnader

I vissa länder har man stimulerat nyföretagande genom att subventionera kapitalkostnader (som t.ex. investeringsbidrag). Såsom presenterats i kapitel 3 kan effekten på arbetskraftsefterfrågan delas upp i två olika delar: företagen får minskade kostnader för att utöka sina anläggningar, vilket i sin tur kan ge upphov till fler arbetstillfällen då företagen växer (skaleffekt). Risken är dock att om möjligheten att byta ut befintlig arbetskraft mot realkapital (substitutionseffekt) är stor så kan den totala effekten bli att antalet arbetstillfällen istället minskar. Studier i Norge har visat på en substitutionselasticitet³¹ på 0,4³² respektive 0,8 till 1,9 inom tillverkningsindustrin³³. Detta innebär att en sänkning av kapitalkostnaderna med en procentenhet minskar efterfrågan på arbetskraft med mellan 0,4 till 1,9 procentenheter.

Man har i internationella studier funnit skillnader mellan substitutionselasticiteten för låg- och högutbildad arbetskraft.³⁴ Den lågutbildade arbetskraften har funnits i hög grad kunna ersättas med realkapital och därför leder en kostnadsminskning för realkapital till en minskad efterfrågan på lågutbildad arbetskraft. Den högutbildade arbetskraften ses däremot som en resurs som används tillsammans med realkapitalet. En sänkning av kapitalkostnaderna,

³⁰ Mayer och Mayneris (2011).

³¹ Begreppet substitutionselasticitet förklaras i kapitel 3.

³² Johansen och Klette (1997).

³³ Alfsen m.fl. (1996).

³⁴ Se exempelvis Bentolila och Saint Paul (1998).

som i första steget leder till ökad användning av kapital, leder därför till en ökad efterfrågan även på högutbildad arbetskraft.

9.3 Möjligheter och svårigheter

I kapitel 2 redogjorde utredningen för den problematik som brukar betecknas utanförskap. Där tecknades utredningens problembild. Utredningen konstaterade att många olika faktorer har bidragit till att skapa de förhållanden som gör vissa storstadsområden särskilt utsatta. I detta avsnitt kommer utredningen att försöka klargöra vari problemen, i de delar som gäller arbetsmarknaden, består. Utredningen avser också belysa de behov som finns för att komma till rätta med dessa problem samt de eventuella svårigheter som kan vara förknippade med detta.

9.3.1 Behovet av att skapa nya jobb i de utsatta områdena

I sitt betänkande³⁵ föreslog Storstadskommittén riktlinjer för en nationell storstadspolitik. Det skulle vara en politik för att ”betona vikten av att främja en utveckling mot mer rättvisa och jämlika livschanser i storstäderna”. För att uppnå detta mål ansåg kommittén att det krävdes ”arbete, utbildning, en bra boendemiljö, vård och omsorg, god hälsa och möjlighet till en levande och stark demokrati.”³⁶ Man måste enligt kommittén ta tillvara de resurser som invånarna i dessa områden förfogar över.

En effekt som studerats länge i USA men betydligt mindre i Europa är den s.k. spacial mismatch hypotesen. Denna hypotes grundlades i USA där man såg att jobben flyttade ut i förorterna samtidigt som den svarta befolkningen i hög grad bodde kvar i stadskärnan. I Sverige har man sett en i stort sett omvänd utveckling, där förorterna är invandrartäta men med få arbetstillfällen. Det kan finnas en rad olika förklaringar till att bostadssegregation leder till sämre utveckling på arbetsmarknaden. Några av dessa kan vara att den arbetslöse inte vill ta ett jobb som innebär pendling och att det är svårare att hitta jobb som ligger längre bort. Arbetsgivare kan vara ovilliga att anställa personer som måste pendla

³⁵ SOU 1998:25, s. 11.

³⁶ SOU 1998:25, s. 11.

eftersom det riskerar att påverka den anställdes effektivitet eller p.g.a. fördomar mot boende i vissa områden.³⁷ En annan anledning till att bostadssegregationen kan leda till högre arbetslöshet är att information om lediga jobb ofta förmedlas genom vänner och bekanta. Om umgängeskretsen är koncentrerad till den arbetslöses eget närområde kommer boende i ett område med hög arbetslöshet ha färre vänner som är sysselsatta och därmed kan förmedla informell information om lediga tjänster.³⁸ Detta är alltså anledningar som inte direkt har med den arbetslöse att göra utan helt eller delvis går att hänföra till det område han eller hon bor i.

Effekten på arbetslöshet av att bo i ett visst område är generellt sett mycket svår att uppskatta på ett korrekt sätt eftersom valet av bostadsområde också kan påverkas av framgång eller motgång på arbetsmarknaden. En svensk analys har, genom att använda sig av datamaterial som rör de invandrare som inte själva fick välja bostadsort, kunnat analysera effekterna av lokala jobbtillfällen. Den finner att de lokala jobbtillfällena har relativt stor effekt på sannolikheten att en individ ska hitta ett jobb. Den uppskattade effekten är till och med så stor att artikelförfattarna påpekar att den antagligen överskattats i deras modell.³⁹ En hög arbetslöshet i ett område kan i sin tur leda till att möjligheterna till arbete minskar.

IFAU har i en rapport⁴⁰ visat på betydelsen av sociala kontakter som inkörsportar till arbetslivet. Rapporten visar att framför allt familjekontakter, men även grannar och skolkamrater är viktiga instrument i ungdomars arbetssökande. Dessa kontakter är dessutom ännu viktigare om arbetslösheten är hög och för ungdomar med låg utbildning och dåliga studieresultat. Om en stor andel av en persons släkt och vänner är arbetslösa utgör de en mindre farbar väg in i arbetslivet. En ökad sysselsättning i ett område kan därför tänkas ge ökade möjligheter även för ytterligare individer i området att få jobb. Även om storleken på effekten av lokala jobb kan diskuteras gör vikten av att det finns jobb i närhet till boendet att det är särskilt viktigt att skapa jobben just i de utsatta områdena.

³⁷ Gobillon m.fl. (2007a).

³⁸ Gobillon m.fl. (2007b).

³⁹ Åslund m.fl. (2010).

⁴⁰ Nordström Skans och Kramarz (2011).

9.3.2 Behovet av stimulansåtgärder för företag i allmänhet

Vilka behov företag i allmänhet har för att utvecklas är svårt att göra några generella uttalanden om. En enkätstudie som Tillväxtverket genomfört visar att konkurrens från andra företag är det största tillväxthindret för de medelstora företagen (50–250 anställda), medan de allra minsta företagen (färre än 10 anställda) lyfter fram brist på egen tid som det största tillväxthindret. Brist på lämplig arbetskraft är det största tillväxthindret i de lite större småföretagen, med 10–49 anställda.

Tillväxtverket har identifierat fyra tillväxthinder som man menar kan åtgärdas genom politiska beslut och initiativ: Lagar och regler, kapitalförsörjning för vissa grupper och branscher, brist på lämplig arbetskraft och speciella behov hos de lite större småföretagen med 10–49 anställda.⁴¹

Flera olika typer av beskattningar påverkar incitament för entreprenörskap och tillväxt i företag, vilket gör skattesystemets inverkan på dessa områden ytterst komplicerat. Det finns förhållandevis lite empirisk forskning om kopplingen mellan företagande och skattepolitik. Det anses dock stå klart att utformningen av skattesystemet i hög grad påverkar incitamenten för olika ekonomiska aktiviteter.⁴²

9.3.3 Behovet av särskilda stimulansåtgärder i vissa stadsdelar

Utredningen har i kapitel 2 pekat på att det finns flera olika anledningar till att vissa områden drabbas av högre utanförskap än andra. En anledning är att områdena har en hög andel utrikes födda med en generellt sett svagare ställning på arbetsmarknaden. Arbetsmarknaden är, som också redogjorts för i kapitel 2, avgörande för hur invandrare integreras i sina nya hemländer. Sverige tillhör, tillsammans med bl.a. Danmark och Nederländerna en grupp länder där invandrades situation på arbetsmarknaden är jämförelsevis svag sett till förhållandena i övrigt inom OECD.⁴³

De utrikes föddas svaga ställning på arbetsmarknaden förklaras enligt Långtidsutredningen av ett antal samverkande faktorer, varav de vanligaste troligen är: brister i språkkunskaper, bristande till-

⁴¹ Tillväxtverket (2011c).

⁴² ITPS (2008).

⁴³ Integrationsverket (2007).

gång till informella nätverk, höga krav för anställningsbarhet och etnisk diskriminering. Långtidsutredningen framhåller att alla dessa faktorer kan påverkas av olika typer av politiskt beslutade åtgärder.⁴⁴

Ett sätt att öka sysselsättningen i utanförskapsområden är att försöka öka efterfrågan på lokal arbetskraft. Ett sätt att göra detta är att minska lönebikostnaderna vid anställning av personer i dessa områden.

Ett annat sätt kan vara att stimulera nyföretagandet i dessa områden. Enligt en rapport är utrikes födda överrepresenterade bland företagare i Sverige, vilket talar för att insatser som generellt främjar småföretagande, särskilt inom servicenäringar, också kan förväntas ha god effekt för sysselsättningen bland utrikes födda.⁴⁵ År 2010 uppgick antalet nyetablerade företag startade av en person med utländsk härkomst till 13 078, vilket utgjorde 19,6 procent av det totala antalet nyetablerade.⁴⁶ Ett ökat nyföretagande i de utsatta områdena kan ha effekter i två steg. I det första steget kan arbetslösa stimuleras att starta ett eget företag och därmed lämna arbetslösheten. I ett andra steg kan framgångsrika nyföretagare komma att anställa fler i det växande företaget. Detta leder till en ökad arbetskraftsefterfrågan på den lokala arbetsmarknaden, något som ökar möjligheterna till sysselsättning. Ytterligare en faktor är att man funnit att chefer ofta anställer en individ med en bakgrund som liknar deras egen.⁴⁷ Mot bakgrund av den segregation man kan se i många städer kan det därför vara en dubbel fördel ifall boende i utsatta områden stimuleras till att starta egna företag och i förlängningen anställa fler.

I områden med utbredd utanförskap är det vanligt att de individer som tar sig ur utanförskapet också lämnar området. En individ som exempelvis går från arbetslöshet till arbete kan komma att välja att flytta till ett annat område. De positiva effekterna av ökad sysselsättning kommer därmed inte att synas i statistiken över det aktuella området, som därför fortsätter att uppvisa en låg sysselsättningsgrad. Om de som lämnar utanförskapet istället hade bott kvar hade området med största sannolikhet uppvisat en högre sysselsättningsgrad. För att området ska utvecklas positivt är det

⁴⁴ Eriksson (2010).

⁴⁵ Finansdepartementet (2011).

⁴⁶ Tillväxtanalys (2011b).

⁴⁷ Hensvik m.fl. (2009).

därför viktigt att stimulera efterfrågan på arbetskraft från dessa områden, så att nya arbetstillfällen finns tillgängliga i närområdet för de boende där. Ett stöd som stimulerar ökat företagande, och därmed ökar utbudet av lokala arbetstillfällen, i området kan vara en viktig del. Även en åtgärd som stimulerar efterfrågan på arbetskraft i utsatta områden, snarare än arbetskraft generellt, kan bidra till detta.

9.4 Slutsatser av erfarenheter från utländska system

Av olika anledningar, som diskuterats i avsnitt 5.6, är det svårt att dra slutsatser från erfarenheter av de utländska system som direkt kan användas vid utformningen av ett svenskt system med nystartszoner. Man bör dock kunna få vägledning för bedömningen om det över huvud taget är lämpligt att införa ett sådant system. Såsom också konstaterats i avsnitt 5.6 har utredningen funnit att det franska systemet är det som framför allt förtjänar utredningens uppmärksamhet i fråga om vilka slutsatser som kan dras. Av de brittiska och amerikanska systemen kan man möjligen dra vissa slutsatser av mer allmän karaktär. Frågan som utredningen kan ställa sig i detta kapitel är alltså främst om erfarenheterna från det franska systemet, ev. även med stöd av erfarenheter från Storbritannien och USA, talar för att ett system med någon form av lättnader eller stöd till företag i vissa stadsdelar, nystartszoner, kan ge önskade effekter om det införs i Sverige.

Den franska myndighet som bevakar och utvärderar utvecklingen i ZFU samt en arbetsgrupp som fått i uppdrag att utvärdera systemet har rapporterat att införandet av lättnaderna i ZFU medfört en positiv påverkan på antalet företagsetableringar i ZFU. Även antalet arbetstillfällen har ökat. Arbetslösheten i ZFU har dock inte sjunkit till följd av införandet av lättnaderna. Detta förklaras delvis av en negativ samhällsekonomisk utveckling i Frankrike men också med diskrepansen i fråga om efterfrågad kompetens och erbjuden kompetens i ZFU. De franska myndigheterna konstaterar att det krävs utbildningsinsatser för att komma till rätta med detta.

Även i de vetenskapliga studier som utförts beträffande det franska systemet ser man en positiv utveckling i ZFU när det gäller företagsetableringar och arbetstillfällen. Utvecklingen sker de första åren efter det att systemet införs, varefter utvecklingen avstannar. Antalet etablerade företag och antalet arbetstillfällen ligger emeller-

tid kvar på en högre nivå än innan området blev ZFU. Områden som utsetts till ZFU har framför allt lockat små företag; en typ av företag som särskilt attraherats är byggföretag.

I det franska systemet erbjuds lättnader beträffande vinstbeskattning, särskild schablonskatt för företag, fastighetsskatt, den särskilda "contribution économique territoriale" och socialavgifter. Motsvarigheter i det svenska skattesystemet finns när det gäller vinstbeskattning, fastighetsskatt och socialavgifter. Det är därför främst beträffande dessa lättnader som det är intressant att dra slutsatser.

Det finns dock stora skillnader mellan franska och svenska förhållanden. I Frankrike har man i vissa stadsdelar betydligt allvarigare sociala problem än de som förekommer i Sverige. Detta är enligt utredningens mening viktigt att betänka när man överväger vilka typer av lättnader som det svenska systemet ska inbegripa och vilka nivåer som ska gälla i Sverige. Det är inte säkert att det i Sverige är lämpligt att vidta så omfattande och därmed kostsamma åtgärder som man valt i Frankrike.

Ett system utformat enligt fransk modell kan mot bakgrund av resultaten från de franska utvärderingarna (se avsnitt 5.2.5) förväntas medföra ett ökat antal företagsetableringar och ett ökat antal arbetstillfällen i de aktuella områdena. De franska erfarenheterna får dock anses visa att arbetslösheten i de områden där lättnader ges inte automatiskt går ner vid införande av ett system med skattelettnader. För att åstadkomma detta krävs sannolikt att man även genomför andra åtgärder, t.ex. utbildning av områdenas invånare för att kunna matcha efterfrågad kompetens mot kompetensen hos den tillgängliga arbetskraften. Utifrån utvecklingen i Frankrike kan man vidare se en risk för att den utveckling som inledningsvis sker i områdena inte fortsätter i samma takt. I Frankrike har man också sett en negativ utveckling på företagsetableringar i till ZFU angränsande områden.

Det bör framhållas att de franska myndigheterna själva framfört uppfattningen att de egentliga effekterna av systemet borde kunna observeras först efter 15 år. Några oberoende studier av utvecklingen under så lång tid har inte genomförts. Utredningens bedömning är därför att det ännu inte är möjligt att dra några säkra slutsatser avseende de långsiktiga effekterna av systemet.

Studier av Storbritanniens system kan sägas bekräfta bilden från Frankrike, nämligen att ett system med lättnader för företag i vissa områden i vart fall inledningsvis medför en ökning av antalet före-

tagsetableringar i dessa områden och att sysselsättningen därmed ökar. I Storbritannien har man sett undanträngningseffekter på så sätt att lokala åtgärder har påverkat kringliggande områden. Man har också sett att det varit svårt att åstadkomma sänkningar av arbetslöshetsnivån i områdena där lättnader givits.

Den amerikanska erfarenheten är blandad men kan sägas delvis bekräfta den bild man får av Frankrike och Storbritannien. Man har sett få effekter på arbetslöshetsnivåerna, förutom i Indiana där arbetslösheten minskat. I Kalifornien har man inledningsvis sett företagstillväxt och sysselsättningsökningar som dock avtagit och till och med vänt efter en längre period.

Sammanfattningsvis drar utredningen slutsatserna att utländska system med stöd till företag i vissa områden i vart fall givit kortsiktiga positiva effekter på företagsetableringar och på sysselsättning. Ofta har emellertid den ökade sysselsättningen orsakat undanträngningseffekter i kringliggande områden och man ser oftast inga effekter på arbetslösheten hos boende i områdena.

9.5 Slutsatser av erfarenheter från befintliga insatser

När det gäller de befintliga åtgärder som utredningen beskrivit i kapitel 6 har relativt få studier utförts. De erfarenheter som finns pekar enligt utredningens bedömning på att stödåtgärder som erbjudits för att underlätta start av näringsverksamhet varit framgångsrika. Även Tillväxtverkets program för företagare med utländsk bakgrund bedöms som en lyckad insats.

Nystartsjobben har undersökts av IFAU, som kommit fram till att nystartsjobben gör att de arbetslösa lämnar arbetslösheten fortare än de annars hade gjort och att effekten verkar vara bestående.⁴⁸ Långtidsutredningen har lämnat synpunkter på förbättringar avseende kvalificeringssystemet.

Den generella sänkningen av arbetsgivaravgifter för personer under 26 år har mött relativt omfattande kritik. Från flera håll anses att målgruppen för nedsättningen är alldeles för bred och att systemet medför stora undanträngningseffekter som inte kan motiveras. En utvärdering av systemet pågår hos IFAU.

Den slutsats som utredningen anser att man i dagsläget kan dra är att lättnader avseende arbetsgivaravgifter som ges generellt eller

⁴⁸ Liljeberg m.fl. (2012).

avser en större del av befolkningen riskerar att ge stora undanträngningseffekter. Det har framhållits att sådana lättnader bör riktas så att de avser grupper som annars har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Utöver detta kan man enligt utredningens mening inte dra några avgörande slutsatser utifrån erfarenheterna av befintliga stödåtgärder.

9.6 Slutsatser av erfarenheter från regionala stödåtgärder

Liksom beträffande de befintliga åtgärder som behandlats ovan finns beträffande regionala stödåtgärder relativt få oberoende utvärderingar av åtgärdernas effekter. Av de studier som gjorts kan följande anses framgå.

De regionalt nedsatta socialavgifterna har haft svagt positiva effekter på företagsetablering. Däremot går det inte att visa några effekter på sysselsättningen i regionerna där nedsättningen tillämpas. Möjligen kan man här hitta ytterligare stöd för den slutsats som utredningen dragit av vetenskapliga studier av subventionerad sysselsättning (se avsnitt 9.2 ovan) och effekterna av systemet med sänkta arbetsgivaravgifter för unga (se avsnitt 6.9), att en lättnad avseende socialavgifter måste riktas till en grupp för vilken det finns ett reellt behov av lättnaden. Det kan dock inte uteslutas att åtgärderna haft effekt på så sätt att arbetslösheten stigit mindre än den skulle ha gjort om åtgärden inte funnits.

De förhållandevis nya stödtyperna regionalt investeringsstöd och regionalt bidrag till företagsutveckling rapporteras av Tillväxtverket ha skapat arbetstillfällen i stödområde A och B medan deras föregångare, det regionala utvecklingsbidraget, enligt ITPS inte nådde målet att bidra till tillväxt. Den effekt som sysselsättningsbidraget kan ha haft kan troligen inte anses säkerställd. Sammanfattningsvis kan man enligt utredningen se att de undersökta regionala stöden möjligen givit ökad sysselsättning på kort sikt.

9.7 Företagares uppfattningar

Svenskt Näringsliv tillsatte våren 2008 en skattekommission med syftet att ”visa hur skattetryck och skattesystem bör se ut för att ge Sverige bättre möjligheter i den globala ekonomin”, vilket 2009

resulterade i en slutrapport.⁴⁹ Förslag om ändringar i skattesystemet lades fram på flera områden. Ägarbeskattningen framhölls som en nyckelfråga och sänkt kapitalinkomstskattesats gavs av kommissionen hög prioritet. Riktade åtgärder, t.ex. i form av riskkapitalavdrag nämndes som ett första steg mot mer generella sänkningar. Vidare lyfte man fram förslag om sänkt högsta marginalskatt på arbete, åtgärder mot diskriminerande regler för småföretag, ökad tydlighet och transparens samt sänkta arbetskraftskostnader. Ett snabbt steg kunde enligt rapporten vara att sänka egenavgiften för enskilda näringsidkare till motsvarande ålderspensionsavgiften.

Företagarförbundet genomförde 2010 en enkät bland småföretagare i hela Sverige angående förutsättningar för företagande.⁵⁰ Man frågade bl.a. hur mycket olika förändringar skulle påverka företagaren och hans eller hennes företags vilja att anställa nya medarbetare. Den åtgärd som flest svarande (68 procent) angav skulle påverka ganska eller väldigt mycket var ”arbetsgivaravgifterna sänks”.

På utredningens uppdrag inkluderades ett antal extra frågor i en enkät som Företagarna genomförde 2011, för att få reda på vad företagarna själva tror om effekterna av olika former av ekonomiskt stöd. Bland annat ställdes frågan ”Hur troligt är det att någon av följande åtgärder skulle leda till att ditt företag ökar antalet anställda?”. De åtgärder som räknades upp var:

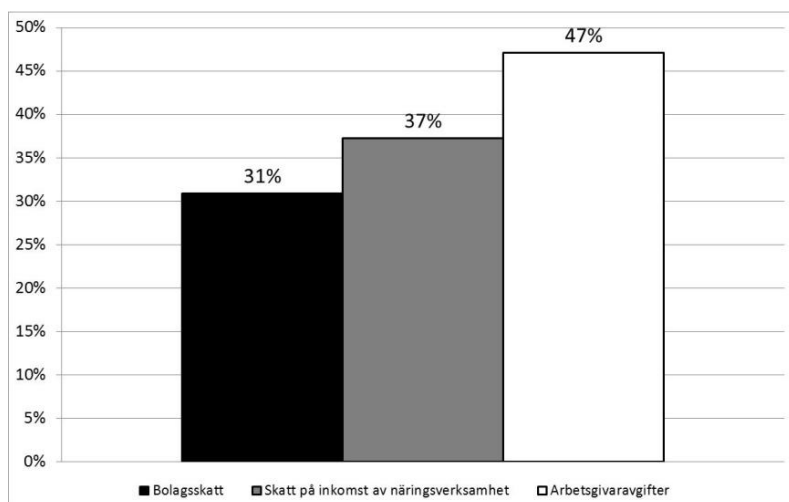
1. Ett fullständigt undantag från bolagsskatten under en begränsad tid (exempelvis 5–10 år),
2. Ett fullständigt undantag från skatt på inkomst av näringsverksamhet under en begränsad tid (exempelvis 5–10 år) och
3. Ett fullständigt undantag från arbetsgivaravgifter under en begränsad tid (exempelvis 5–10 år).

Av de svarande angav, när det gällde alternativ 1, 31 procent ”troligt eller ”mycket troligt”. För alternativ 2 var motsvarande siffra 38 procent och för alternativ 3 var den 47 procent. Se även diagram 9.1 nedan.

⁴⁹ Svenskt Näringsliv (2009).

⁵⁰ Företagarförbundet (2010).

Diagram 9.1 Andel av de svarande som angav att det är troligt eller mycket troligt att ett fullständigt undantag från följande skatter eller avgifter skulle leda till att man ökar antalet anställda

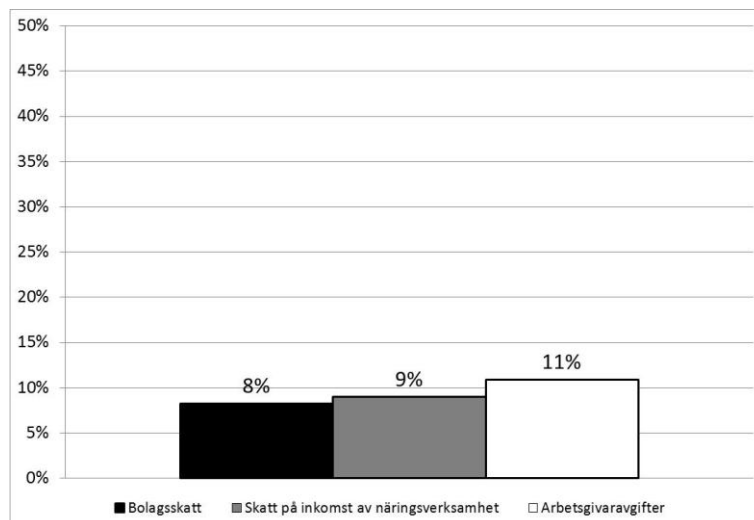


Nästan hälften av de svarande företagen ansåg alltså att det var troligt eller mycket troligt att de vid ett fullständigt undantag från arbetsgivaravgifter under en begränsad tid skulle komma att öka antalet anställda. Intressant att notera är skillnader beroende på företagens storlek. 44 procent av svarande företag med 1–4 anställda ansåg att det var ”troligt” eller ”mycket troligt” att de skulle öka antalet anställda vid ett fullständigt undantag från arbetsgivaravgifter. Motsvarande siffror för företag med 5–19 anställda och 20–49 anställda var 53 respektive 60 procent.

Den slutsats utredningen drar av dessa uttalanden och enkäter är att den åtgärd som företagare i allmänhet föredrar är sänkta arbetsgivaravgifter. Vidare förefaller sannolikheten för nyanställningar öka med företagets storlek.

I samma enkät ställdes också frågor kring hur troligt det är att företagen skulle välja att flytta sin verksamhet till ett annat område för att erhålla samma lättnader som ovan. Den inbördes ordningen mellan de olika stödformerna var samma som vad gäller sannolikheten att öka antalet anställda, men det är betydligt mindre sannolikt att ett företag väljer att flytta sin verksamhet. Se diagram 9.2 nedan.

Diagram 9.2 Andel av de svarande som anger att det är troligt eller mycket troligt att ett fullständigt undantag från följande skatter eller avgifter skulle leda till att man flyttar sin verksamhet för att erhålla lättnaden



9.8 Tänkbara åtgärder

Utredningen ska enligt direktiven föreslå ett system med skatteincitament för företag. Om det bedöms ändamålsenligt kan utredningen även föreslå ett system med lättnader i annan form än som skatteincitament.

Åtgärder inom ramen för ett system med nystartszoner kan således utgöra en inkomstminskning för staten, i form av nedsättning av skatt, avdrag på skatt eller kreditering av skattekontot. Dessa åtgärder benämns fortsättningsvis skattelättnader även om en kreditering av skattekontot formellt sett ligger utanför skattesystemet. Såsom tidigare nämnts omfattas även socialavgifter av begreppet skatt i detta sammanhang. Men åtgärderna kan alltså även innebära en utgiftsökning i statsbudgeten, t.ex. i form av ett bidrag helt utan koppling till skattesystemet. Den senare typen av åtgärdsmodell benämns för enkelhetens skull "bidrag" i den följande framställningen. Oavsett vilken av dessa två former av stöd som bedöms som lämpligast ska stödet enligt direktiven lämnas på företagsnivå och ett stöd på individnivå är alltså uteslutet som huvudsakligt förslag.

Systemet med nystartszoner har som primärt syfte att skapa arbetstillfällen, öka sysselsättningen och öka antalet företagsetableringar i de aktuella områdena. Utredningen anser därför att stöd som ges i nystartszoner i så hög utsträckning som möjligt ska tillfalla välskötta företag som har potential att växa och att sysselsätta fler personer. Skattelättnader har, jämfört med bidrag, den fördelen att de förutsätter en beskattningsbar verksamhet och därmed en aktivitet hos den som kommer i åtnjutande av åtgärden. Dessa lättnader riktar sig alltså direkt till aktiva företag.

Skattelättnader har också den fördelen att de ges inom ramen för det befintliga skattesystemet, för vilket det redan existerar en väl utvecklad administration. Bidrag kräver å andra sidan omfattande administration. Det får också anses att det generellt föreligger större risk att ett system med bidrag används på ett sätt som inte avsetts än ett system med skattelättnader.

Utredningen anser att det som nu anförts talar för att en åtgärd i form av skattelättnad är att föredra som huvudsaklig åtgärd i systemet med nystartszoner. Detta innebär i praktiken en nedsättning av skatt, ett skatteavdrag eller en kreditering av skattekonto. Vilken av dessa metoder som ska väljas behandlas i kapitel 11. I de följande avsnitten övergår utredningen till att analysera olika typer av skattelättnader.

I utredningens direktiv anges särskilt att det finns möjlighet att föreslå åtgärder både i form av skatteincitament och i annan form. Utredningen anser att det finns skäl att överväga om det, utöver en huvudåtgärd i form av skattelättnad, ska införas andra stöd eller lättnader som ett komplement. I kapitel 12 kommer utredningen att återkomma till denna fråga.

9.8.1 Skatt på inkomst av näringsverksamhet

En skattelättnad avseende inkomst av näringsverksamhet skulle kunna öka företagets lönsamhet och därmed stimulera nyföretagande i nystartszonerna. Detta skulle i sin tur stimulera sysselsättningen i dessa områden. Av utredningens direktiv framgår dock att förslaget så långt som möjligt bör vara likvärdigt oavsett i vilken form verksamheten bedrivs och att det särskilt ska övervägas hur nedsättningen kan tillgodoföras enskilda näringsidkare och handelsbolag. En lättnad av den statliga inkomstskatten för juridiska personer (bolagsskatten) skulle inte gynna alla typer av företag.

Enskilda näringsidkare är inte juridiska personer och handelsbolag omfattas inte av de inkomstskatterättsliga bestämmelserna som gäller juridiska personer. Många små företag drivs av enskilda näringsidkare eller som handelsbolag och beskattas därmed inte för bolagsskatt. En exkludering av dessa är enligt utredningen inte önskvärd. Det kan i och för sig påpekas att en särreglering av den enskilde näringsidkarens expansionsfondsskatt skulle kunna medföra en skattelättnad för enskilda näringsidkare som i viss utsträckning motsvarar en sänkning av bolagsskatten. Om även denna skattelättnad inkluderas i systemet skulle alltså skillnaderna mellan effekten för aktiebolag och för enskilda kunna jämnas ut. Detta förutsätter dock att särregleringen även omfattar expansionsfondsskatten, vilket ökar regleringens komplexitet och medför ytterligare administration. Det kan också framhållas att nystartade aktiebolag sällan uppvisar vinst och därför inte i särskilt hög utsträckning beskattas för bolagsskatt.

Vidare ska det föreslagna systemet specifikt gynna verksamhet i nystartszonerna. Om ett aktiebolag har verksamhet i flera geografiska områden blir det i många fall svårt att avgöra vilka inkomster som härrör från ett visst område. Det framstår därför som komplicerat att differentiera bolagsskatten för olika geografiska delar av ett företags verksamhet. Även detta talar emot lättnad av bolagsskatten som stödform i systemet med nystartszoner.

En lättnad av skatt på inkomst av näringsverksamhet för enskilda näringsidkare och fysiska delägare i handelsbolag skulle minska de kommunala skatteintäkterna. Dessa minskade intäkter skulle visserligen kunna kompenseras av staten. Detta skulle dock medföra omfattande administrativa åtgärder och kostnader. Lättnad avseende sådan inkomst skulle också kunna påverka företagens agerande i fråga om avsättningar till expansionsfond, periodiseringsfond m.m.

Sammantaget finner utredningen att övervägande skäl talar mot en lättnad avseende bolagsskatt och skatt på övrig inkomst av näringsverksamhet.

9.8.2 Fastighetsskatt

En lättnad avseende fastighetsskatt skulle kunna innebära ökad lönsamhet för företag som äger sina fastigheter och därmed stimulera nyföretagandet i nystartszonerna. Av flera olika anledningar,

inte minst p.g.a. statsstödsreglerna, är det dock troligt att ett system med nystartszoner kommer att riktas till små och medelstora företag. Det kan antas att dessa företag i relativt liten utsträckning äger de fastigheter som de bedriver sin verksamhet i. Utredningen har inte tillgång till uppgifter om i vilken utsträckning små företag taxeras för innehav av näringsfastighet. Däremot finns uppgifter om i vilken utsträckning enskilda näringsidkare och handelsbolag, vilkas verksamhet oftast är mindre än aktiebolagens, taxeras för innehav av näringsfastighet. Taxeringsåret 2010 taxerades 3,49 procent av de enskilda näringsidkarna för innehav av näringsfastighet⁵¹. Samma siffra för handelsbolag var 3,80 procent. Även aktiebolagen taxerades i relativt liten utsträckning (9,38 procent) för sådant innehav.⁵²

Utredningen anser att man mot den bakgrunden kan anta att de flesta av de företag som systemet avser att stimulera inte taxeras för fastighetsskatt, varför en lättnad av denna skatt inte skulle komma dem till del.

Att använda lättnad av fastighetsskatten skulle också innebära en negativ särbehandling av de företag som inte äger fastigheter, vilket inte bedöms ligga i linje med målsättningen för ett system med nystartszoner. Lättnad av fastighetsskatt kan därför sammantaget inte anses utgöra någon lämplig åtgärd i systemet med nystartszoner.

9.8.3 Socialavgifter

En lättnad avseende socialavgifter skulle sänka företagens kostnader för arbetskraft vilket skulle kunna öka efterfrågan på arbetskraft hos befintliga företag och stimulera nyföretagandet i nystartszonerna.

Lättnad av socialavgifter innebär alltså att en anställning subventioneras. Såsom nämnts ovan har det både i vetenskapliga studier och av erfarenheter från utländska system framkommit att subventionerade anställningar medför undanträngningseffekter. De arbetstillfällen som skapas innebär i vissa fall att arbetstillfällen delvis försvinner i andra områden. Av erfarenheter från utländska

⁵¹ Utredningen har valt att i denna beräkning endast ta med industrifastigheter och lokaler i hyreshus. Fastigheter som utesluts är lantbruk, småhus, bostadshyreshus, täkter och kraftverk.

⁵² Uppgifterna har erhållits från Skatteverket.

system och av svenska regionala stöd framkommer också att subventionerade anställningar i vissa områden ökar sysselsättningen och företagandet men sällan leder till någon betydande minskning av arbetslösheten i de aktuella områdena.

Det har dock från flera olika håll, både av vetenskapliga undersökningar och från myndigheter, framkommit att socialavgiftsnedsättningar som riktas till grupper i samhället som har reella behov av en subventionerad anställning och annars inte skulle ha förmått ta sig in på arbetsmarknaden har bättre potential och innebär lägre risk för undanträngningseffekter. Sänkta arbetsgivaravgifter och egenavgifter är vidare en åtgärd som pekas ut som önskvärd av företagare i de rapporter och undersökningar som utredningen tagit del av.

Utredningen kommer i kapitel 10 att återkomma till de statsstödsrättsliga kraven. Det förtjänar dock redan här uppmärksammas att mycket talar för att en åtgärd i form av socialavgiftsnedsättning kan ha större chanser att undantas från dessa regler än åtgärder som inte lika direkt riktas mot skapandet av sysselsättning.

I Sverige tillämpas i dag sänkta socialavgifter för företag i stöd-område A och B. Det finns därmed en vana hos myndigheter att hantera en lättnad av denna typ, vilket torde innebära en mindre ökning av administrativt arbete och administrativa kostnader jämfört med införandet av en helt ny typ av system. Lättnaden i sig är vidare rent lagtekniskt relativt enkel att genomföra.

En lättnad avseende socialavgifter har enligt utredningens bedömning flera fördelar. Åtgärden riktas direkt mot arbetskraftskostnader och syftar därmed till att främja skapandet av jobb. Den bedöms också kunna öka incitamenten att starta företag (Se avsnitt 9.2). En sådan lättnad skulle även omfatta alla egenföretagare och alla arbetsgivare oavsett verksamhetsform och storlek på företaget.

9.8.4 Övriga typer av subventionerad sysselsättning

Man skulle kunna tänka sig att man i nystartszonerna förstärkte någon av de befintliga åtgärder som ryms inom vad man brukar beteckna subventionerad sysselsättning, t.ex. nystartsjobben, instegsjobben eller de s.k. starta eget-bidragen (egentligen stöd till start av näringsverksamhet). Dessa åtgärder, som beskrivits i kapitel 6, har alla bedömts relativt lyckade i utvärderingar som finns tillgängliga. Eftersom systemet med nystartszoner ska utgöra

ett stöd på företagsnivå är dessa stödformer dock uteslutna. Utredningen bedömer därför det inte som lämpligt att som huvudsaklig åtgärd i ett system med nystartszoner föreslå en förstärkning eller en anpassning av någon av dessa insatser. Utredningen vill däremot framhålla att de alla tre är åtgärder som kan komma att samverka positivt med en huvudsaklig åtgärd inom nystartszonerna.

9.9 Utredningens bedömning

Nystartszonerna ska enligt utredningens direktiv ha flera syften. Ett första syfte är att sysselsättningen i nystartszonerna ska öka. Vidare ska antalet företagsetableringar i nystartszonerna öka och företagen ska ges bättre förutsättningar att växa. Ett system med nystartszoner kan enligt utredningen förväntas medföra ett ökat antal företagsetableringar och ett ökat antal arbetstillfällen i de områden som omfattas. Att systemet direkt leder till minskad arbetslöshet i de aktuella områdena framstår visserligen som mer osäkert. Utredningen finner dock att ett system med nystartszoner har en potential att, tillsammans med andra åtgärder, även åstadkomma effekter för ökad sysselsättning. Utredningen gör, utifrån den samlade bild som vetenskapliga studier samt erfarenheter från befintliga insatser och utländska system ger, bedömningen att ett system med nystartszoner bör införas. I kapitel 14 redogör utredningen för behovet av noggrann utvärdering av systemet.

Såsom utredningen redan i avsnitt 9.8.1 redogjort för har en åtgärd i form av skattelättnad funnits vara den huvudsakliga inriktning som utredningen föredrar. Frågan är då vilken av de skatter som nu redogjorts för som lättningen ska gälla.

Utredningen gör, mot bakgrund av de slutsatser som redogjorts för ovan, bedömningen att syftet med systemet bäst kan uppnås genom den huvudsakliga åtgärden att man i nystartszonerna erbjuder företag en lättning avseende socialavgifter.

Utredningen delar de uppfattningar som framförs av IFAU och Långtidsutredningen, att sysselsättningssubventionernas främsta uppgift är att styra arbetskraftsefterfrågan och att undanträngningseffekter av åtgärder som den som utredningen nu överväger därför bör kunna accepteras. En subventionerad anställning bör i första hand ses som ett sätt att omfördela bördorna av arbetslöshet och inte som ett sätt att i någon större utsträckning påverka netto-sysselsättningen. Utredningen delar därför den på andra håll fram-

förda åsikten att undanträngningseffekter med detta synsätt kan anses utgöra ett mindre problem, förutsatt att anställningar faktiskt går till personer som befinner sig långt från arbetsmarknaden.⁵³ Ett sätt att påverka nettosysselsättningen är istället att stimulera företagandet i nystartszonerna.

Utredningen anser att användningen av socialavgiftsnedsättning inom nystartszonerna skulle svara upp mot de krav som måste ställas på en åtgärd som kan väntas medföra undanträngningseffekter. I de områden som kan tänkas utses till nystartszoner finns stora problem med utanförskap. Det rör sig enligt utredningens bedömning om grupper som står långt från arbetsmarknaden och för vilka subventionerad anställning kan vara motiverad. Utredningen bedömer också att en sådan selektiv tillämpning som det skulle röra sig om i nystartszonerna minskar riskerna för övervältning av lättnaden till arbetskraften (ett problem som utredningen belyst i avsnitt 3.2.3).

En regional nedsättning av socialavgiften kan komma att ge negativa effekter i form av snedvriden konkurrens och dödviktsförluster. Detta då företag inom nystartszonen ges fördelar jämfört med konkurrenter utanför zonen. Detta kan leda till att verksamheter flyttas från ett område till ett annat enbart för att komma ifråga för lättnaden. Detta skulle kunna ha negativa effekter på sysselsättningen i områden som ligger i nystartszonernas närhet. Utredningen återkommer till detta i konsekvensanalyserna i kapitel 16 och 17.

Utredningen bedömer alltså mot bakgrund av de slutsatser som dragits ovan att ett system med nystartszoner bör införas och att den huvudsakliga åtgärden i systemet bör utgöras av en lättnad avseende socialavgifterna för företag i berörda områden. Utredningen återkommer i kapitel 11 till den närmare utformningen av den åtgärd som nu föreslås.

Då erfarenheterna av lättnader avseende socialavgifter är blandade och de uppskattade effekterna mycket osäkra är det svårt att på förhand förutse hur stora sysselsättningseffekter ett system med nystartszoner skulle kunna få. Utredningen återkommer i kapitel 14 till behovet av utvärdering och möjligheterna till en försöksperiod. Mot bakgrund av den brist som föreligger på empiriska undersökningar av liknande system bedömer utredningen också att

⁵³ Se exempelvis Forslund och Vikström (2011).

kriterierna för att ett område ska utses till nystartszon bör sättas relativt snävt. Om en senare utvärdering visar att systemet är effektivt kan dessa kriterier relativt enkelt ändras så att fler och större områden omfattas av systemet med nystartszoner, vilket innebär att fler företag får rätt till lättningen i systemet.

10 Kan ett system med nystartszoner införas?

10.1 Är ett system med nystartszoner acceptabelt ur konstitutionell synvinkel?

Bedömning: Ett system med nystartszoner, som innebär att företag i ett visst geografiskt avgränsat område ges skattemässiga fördelar i förhållande till företag i andra områden, kan uppfylla det krav som Regeringsformen 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.

Ett system med nystartszoner kan även stå i överensstämmelse med de konstitutionella kraven på likabehandling och den i skatterätten etablerade principen om likformighet inom beskattningen.

10.1.1 Generell tillämpbarhet

Av redogörelsen i avsnitt 4.2 framgår att Regeringsformen (RF) ställer krav på att en författning ska vara generellt tillämpbar. Såsom angetts i förarbetena uppstår därför särskilda gränsdragningssvårigheter då en bindande föreskrift avser ett visst begränsat geografiskt område.¹

På beskattningens område förekommer i dag bestämmelser som uttryckligen pekar ut vissa enskilda skattesubjekt som adressater, dvs. att dessa bestämmelser inte omfattar alla. Denna lagstiftningsmetod anses inte i och för sig uppfylla kravet på generell tillämpbarhet men har använts så ofta att man talar om en konstitutionell

¹ Jfr prop. 1975/76:112, s. 62 ff.

praxis som medger avsteg från generalitetskravet. Fastighetsbeskattningskommittén har framfört uppfattningen att en lagreglering som vid namn pekar ut ett visst område i vilket en skattskyldig ska vara bosatt för att omfattas av lagen måste ifrågasättas. En eventuell reglering med regional inriktning bör enligt denna utredning istället ges en generell utformning på så sätt att objektiva och sakliga kvalifikationskriterier används för att fastställa vilka skattskyldiga som ska omfattas.²

Utredningen om regionala stimulansåtgärder konstaterade å sin sida att särregleringar på skatteområdet som medför en mer förmånlig behandling av enskilda än vad som följer av huvudregeln har ansetts utgöra ett uttryck för ett i konstitutionell praxis etablerat undantag från kravet på generalitet. Den utredningen gjorde bedömningen att ett system med högre grundavdrag för skattskyldiga som är bosatta i ett visst område skulle uppfylla kravet på generell tillämpbarhet, under förutsättning att den geografiska avgränsningen inte gjordes allt för snäv. Även om så inte skulle vara fallet menade man att systemet skulle kunna omfattas av det i konstitutionell praxis etablerade undantaget för särregleringar som medför en i förhållande till huvudregeln mer förmånlig behandling av enskilda.³

I litteraturen har framförts uppfattningen att en reglering om stimulans för småföretagande i en viss region ska anses generellt utformad om den riktar sig till alla arbetsgivare inom stödområdet som bedriver en sådan verksamhet som anges i lagen.⁴

Det system som utredningen kommer att föreslå ska avse att särbehandla företag som är etablerade i vissa geografiskt avgränsade områden. Detta, i kombination med det faktum att det rör sig om skattelagstiftning, medför att det finns anledning att vara mycket noggrann vid utformningen av systemet så att det ska kunna uppfylla kravet på generell tillämpbarhet. Mot bakgrund av det gällande rättsläget på detta område, som framgår av kapitel 4 och av det ovan anförda, är det utredningens bedömning att det föreslagna systemet med nystartszoner kan genomföras med upprätthållande av kravet på generell tillämpbarhet. Utredningen bedömer dock att den lagstiftning som ges på detta område i så stor utsträckning som möjligt måste förhålla sig generellt till den geografiska avgränsningen. Avgränsningen av de områden som ska omfattas måste ske

² SOU 1999:59.

³ SOU 2005:68.

⁴ Se Hultqvist (1995), s. 329, angående lagen (1990:912) om nedsättning av socialavgifter, nu ersatt av lagen (2001:1170) om särskilda avdrag i vissa fall.

utifrån objektiva och sakliga kvalifikationskriterier. Beslut beträffande vilka områden som ska utgöra nystartszoner får alltså inte innefatta några skönsmässiga bedömningar. Det torde också vara av betydelse att de områden som avses omfattas inte är för små.

10.1.2 Likabehandling

Författningsbestämmelser får vara särbehandlande inom de ramar som RF ställer upp. I det svenska skattesystemet behandlas de skattskyldiga redan i dag olika i beskattningshänseende. Detta anses stå i överensstämmelse med konstitutionen, så länge som de bestämmelser som tillåter särbehandling inte står i strid med förbudet mot diskriminering. Diskrimineringsförbudet är, såsom angetts i avsnitt 4.3 begränsat till att avse missgynnande normgivning. Det innebär att förbudet bara träffar de fall av särbehandling som innebär att en sådan minoritet som skyddas av diskrimineringsförbudet missgynnas i förhållande till befolkningen i övrigt. Positivt särbehandlande regler, dvs. där en minoritet ges fördelar i förhållande till majoriteten, är tillåtna.

Det system med nystartszoner som utredningen kommer att föreslå ska innebära att företag inom vissa geografiskt avgränsade områden ges skattemässiga fördelar i förhållande till företag i övriga delar av landet. Det skulle alltså röra sig om en reglering som positivt särbehandlar en viss grupp av företag. Under förutsättning att särbehandlingen sker på objektiva och sakliga grunder och att regleringen inte strider mot diskrimineringsförbudet får den anses uppfylla kravet på likabehandling. Det får också anses att en sådan reglering står i överensstämmelse med principen om likformighet inom beskattningen (se kapitel 4).

10.1.3 Den kommunala likställighetsprincipen

Den kommunala likställighetsprincipen rör enbart sådana beslut som fattas av kommuner och landsting med stöd av kommunallagen. Ett beslut om att tillerkänna vissa skattskyldiga lättnader avseende socialavgifter omfattas inte av denna princip. Den kommunala likställighetsprincipen föranleder därför inte något ytterligare övervägande från utredningen.

10.2 Är ett system med nystartszoner acceptabelt ur EU-rättslig synvinkel?

Bedömning: 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 Fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt (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 artikel 107.1 FEUF. Ett sådant stöd kan enligt dessa bestämmelser i princip inte anses förenligt med den inre marknaden. Det aktuella stödet faller inte inom någon av de kategorier av stöd som genom kommissionens förordningar kan undantas från förfarandet i artikel 108.3 FEUF. Sverige måste därför underätta kommissionen om stödet i enlighet med denna bestämmelse och inte får genomföra stödåtgärden innan kommissionen yttrat sig om planen på att vidta denna åtgärd.

För att kommissionen ska anse att systemet med nystartszoner kan anses förenligt med den inre marknaden 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.

10.2.1 Likabehandling och fri rörlighet

Att olika medlemsländer sinsemellan har olika skatteregler avseende direkt beskattning strider inte mot EU-rätten. Även om diskrepanserna mellan olika länders skattesystem påverkar den fria rörligheten och kanske avhåller från gränsöverskridande transaktioner är detta tillåtet. Det är först när personer eller transaktioner med koppling till utlandet missgynnas i förhållande till de som enbart har nationell koppling som ett otillåtet hinder för den fria rörligheten anses föreligga.

De friheter som följer av FEUF är inte tillämpliga på rent interna förhållanden. De kan därför inte åberopas av en medborgare som inte utnyttjat någon av fördragets rättigheter.

För utländska företag som agerar i Sverige innebär EU-rätten ett skydd mot diskriminering i förhållande till svenska företag, då nationella skatteregler inte får särbehandla sådana företag. Ett utländskt företag som bedriver verksamhet i en nystartszon och som beskattas för denna verksamhet i Sverige måste alltså komma i åtnjutande av samma fördelar som svenska företag i samma situation. Rätten till de lättnader som nu föreslås får således inte göras beroende av om det rör sig om ett inhemskt företag eller ett företag från ett annat EU-land.

10.2.2 Nystartszonerna och statsstödsreglerna

Slutsatser av behandlingen av befintliga regionala stödåtgärder ur statsstödsrättsligt perspektiv

Det regionala investeringsstödet och det regionala transportbidraget har godkänts enligt kommissionens förordning om statligt regionalt investeringsstöd, vilken numera ersatts av bestämmelser om regionalt stöd i den allmänna gruppundantagsförordningen. Även den regionalt nedsatta energiskatten anses numera omfattad av denna förordning. Av bestämmelserna om regionalt stöd i den allmänna gruppundantagsförordningen framgår kraven för att ett stöd enligt denna förordning ska anses vara förenligt med den gemensamma marknaden. Stödet ska avse sådana områden som är berättigade till regionalstöd enligt den godkända regionalstödskartan för den berörda medlemsstaten för 2007–2013. Dessa områden anges för Sveriges del i kommissionens beslut om regionalstöds-karta för 2007–2013. De utgör s.k. NUTS-regioner och kännetecknas av låg befolkningstäthet och antingen en BNP per invånare som understiger genomsnittet i EU-25 eller en arbetslöshetsgrad som överstiger 115 procent av det nationella genomsnittet. De kan också utgöra s.k. angränsande områden.

Ett system med nystartszoner ska enligt utredningens direktiv omfatta områden där bl.a. sysselsättningsgraden avsevärt understiger det nationella genomsnittet.

Utredningens bedömning är att nystartszonerna inte kommer att kunna uppfylla de krav som man i gruppundantagsförordningen ställer upp för att ett område ska utgöra ett NUTS-område som i sin tur utgör en stödberättigad region.⁵ Det kan alltså enligt utred-

⁵ Jfr avsnitt 4.4.4.

ningen inte bli aktuellt att anmäla nystartszonerna som sådana permanenta stödberättigade regioner som omfattas av regionalstödskartan.

De regionalt nedsatta socialavgifterna och det regionala bidraget till företagsutveckling ges enligt kommissionens förordning om stöd av mindre betydelse.⁶ För att den ska kunna tillämpas krävs att det rör sig om s.k. genomsynligt stöd, för vilket det är möjligt att på förväg beräkna den exakta bruttobidragsekvivalenten utan att göra någon riskbedömning. Ett stöd som med tillämpning av förordningen anses vara av mindre betydelse får inte överstiga 200 000 euro under en treårsperiod. Detta belopp innefattar alla stöd som ett företag mottar enligt förordningen och enligt andra unionsbestämmelser. Det ska också beaktas att moder-dotterföretag behandlas som ett företag i fråga om dessa stöd. När stöd ges enligt förordningen åtar sig medlemsstaten att kontrollera att det totala belopp som företaget erhåller inte överskrider stödtaket, s.k. kumulationskontroll.

Det stöd som ska ges inom ramen för systemet med nystartszoner kommer enligt utredningens bedömning att kunna överstiga de belopp som gäller enligt förordningen om stöd av mindre betydelse (jfr vad som sägs om sådant stöd i avsnitt 4.4.4). Det är därför inte aktuellt att betrakta stödet som omfattat av denna förordning och av denna anledning undantaget från anmälningsskyldigheten.

Även om ett stöd skulle kunna beviljas enligt förordningen om stöd av mindre betydelse måste flera faktorer beaktas. Den stöd-beviljande myndigheten måste ta reda på om företaget är verksamt inom någon bransch där speciella regler gäller enligt förordningen. Därefter måste en förfrågan ställas till företaget angående stöd som företaget fått under de senaste två beskattningsåren. Stödåtgärden måste planeras så att den inte överskrider den övre gränsen. I ett beslut om beviljande av stödet måste slutligen tydligt anges att det rör sig om stöd av mindre betydelse, att uppgifter om detta eventuellt måste meddelas andra myndigheter samt att stödet kan återkrävas om det skulle överstiga taket för treårsperioden.

⁶ Kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006.

Slutsatser av kommissionens behandling av de franska och italienska systemen

Inledningsvis kan konstateras att både det franska och det italienska systemet med ZFU bedömts utgöra statsstöd enligt artikel 107 FEUF. Kommissionen har vidare bedömt att ingen av de förordningar som undantar en åtgärd från dessa regler är tillämplig. Inte heller har vare sig det franska eller det italienska systemet kunnat undantas med stöd av någon av de riktlinjer eller meddelanden om tillämpning av statsstödsreglerna som kommissionen själv har utfärdat. Systemen har således behövt genomgå en fullständig prövning utifrån bestämmelserna i artikel 107.3 c) FEUF.

Utredningen gör bedömningen att ett svenskt system med nystartszoner skulle anses utgöra statsstöd och därmed måste genomgå prövning. Den slutsats som utredningen dragit i närmast föregående avsnitt, att ett system med nystartszoner inte kan omfattas av varken gruppundantagsförordningen eller förordningen om stöd av mindre betydelse, vinner alltså stöd av kommissionens bedömningar av de franska och italienska systemen.

Franska myndigheter har visserligen, vid den senaste förlängningen av det franska systemet beträffande perioden 2012–2014, bedömt att systemet med ZFU kan falla under tillämpningen av förordningen om stöd av mindre betydelse (se avsnitt 4.4.4). Utredningen gör som ovan angetts bedömningen att detta sannolikt inte kommer att gälla för ett system med nystartszoner.

Det bör observeras att kommissionen gör en individuell prövning av alla statliga stöd som prövas och att de, som tidigare lyfts fram, kan tillämpa ett relativt stort mått av skön i sina bedömningar.⁷ Det är därför vanskligt att, utifrån kommissionens behandling av utländska system, dra allt för långtgående slutsatser för svensk del. Samtidigt saknas det möjlighet att på annat sätt få ledning beträffande hur kommissionen kan komma att bedöma ett system med nystartszoner.

Kommissionens prövning har beträffande det franska och det italienska systemet med ZFU skett i tre steg. Först har kommissionen bedömt behovet av den notifierade åtgärden utifrån gemenskapens perspektiv. Redan i artikel 3 Fördraget om Europeiska unionen (FEU) stadgas att unionen ska bekämpa social utestängning och diskriminering samt främja social rättvisa och socialt skydd. EU bedriver vidare genom strukturfonderna och socialfonden ett

⁷ C-730/79, Philip Morris. Se avsnitt 4.4.5.

omfattande arbete för dessa syften, t.ex. genom gemenskapsinitiativet URBAN. Mot denna bakgrund har kommissionen, både när det gäller det franska och det italienska systemet bedömt åtgärderna som behövliga.

De problem som finns i Sverige (se kapitel 2) är delvis av annan karaktär än de som de franska och italienska systemen är avsedda att råda bot på. Problemen måste sannolikt konkretiseras och beskrivas väl för att kommissionen ska anse att ett svenskt system med nystartszoner motiverat för att bekämpa de problem som finns här. Utredningen gör dock bedömningen att utanförskapet i utsatta områden är ett prioriterat område för vilket kommissionen skulle kunna godkänna åtgärder som innebär statligt stöd.

I sina beslut angående ZFU har kommissionen i ett andra steg sett till den föreslagna åtgärdens proportionalitet. När det gäller systemet med ZFU har man därvid beaktat att de aktuella områdena valts ut på basis av bl.a. att arbetslöshetsnivån och utbildningsnivån hos invånarna i området är väsentligen lägre än den nationella.

Vid valet av de områden som ska utses till nystartszoner måste man alltså se till objektiva kriterier, varav arbetslöshetsnivån och utbildningsnivån hos områdets invånare bör vara två. Kommissionen pekar också på att invånarna i ZFU inte utgör mer än en liten del av den totala befolkningen, i Italien 0,58 procent och i Frankrike 2,6 procent. De svenska nystartszonerna måste med stor sannolikhet begränsas på motsvarande sätt. Sett till utformningen av kommissionens beslut angående det franska systemet och dess utveckling framstår det enligt utredningens mening som troligt att man, beträffande ett nytt system som införs, kan komma att kräva en begränsning som ligger mellan den italienska nivån och den nuvarande franska.

Beträffande de italienska ZFU påpekar kommissionen vidare att de föreslagna villkoren ryms inom de tidigare gällande rambestämmelserna för statligt stöd till företag i missgynnade storstadsområden som kommissionen beslutat.⁸ Om de svenska stödåtgärderna i nystartszoner håller sig inom ramen för dessa bestämmelser framstår utsikterna för att kommissionen ska anse nivåerna lämpliga som goda.

⁸ Rambestämmelser för statligt stöd till företag i missgynnade storstadsområden. Se avsnitt 4.4.4.

I ett sista steg har kommissionen bedömt åtgärdens påverkan på handeln mellan medlemsstaterna. Vid prövningen har kommissionen särskilt framhållit några punkter som man beaktat.

När det gäller utformningen av ett system med nystartszoner framstår det, mot bakgrund av dessa uttalanden, som fördelaktigt att ett system med nystartszoner har som uttalat syfte att bekämpa utanförskap i områden som är särskilt utsatta. Det svenska systemet bör utgöra en del av en större strategi med flera åtgärder som alla syftar till det ovan sagda, t.ex. andra lättnader eller stöd, åtgärder inom ramen för gemenskapsinitiativen URBAN eller åtgärder i den regionala programverksamheten inom EU:s strukturfonder.

Nystartszonerna bör, som tidigare påpekats, vara områden med en strikt avgränsad geografisk utbredning och ett begränsat antal invånare som väljs ut med beaktande av objektiva kriterier. Endast mikroföretag och små företag enligt den EU-rättsliga definitionen bör erbjudas lättnader enligt systemet. Vissa sektorer bör undantas och lättnaderna som erbjuds företag i nystartszonerna bör gälla under en begränsad tid. Slutligen bör en myndighet eller något annat organ ansvara för att bevaka samt utvärdera och rapportera om utvecklingen i nystartszonerna. Kommissionen kommer troligen att kräva årlig rapportering.

Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis kommer systemet med nystartszoner enligt utredningens bedömning inte att kunna omfattas av någon av de förordningar som undantar stödordningar från anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 FEUF. Systemet med nystartszoner kommer alltså att behöva anmälas till kommissionen enligt denna bestämmelse. Något genomförande av stödordningen kan då inte påbörjas förrän kommissionen fattat beslut om att stödordningen är förenlig med den inre marknaden.

Ett system med nystartszoner skulle enligt utredningens bedömning heller inte omfattas av några av de rambestämmelser, riktlinjer eller meddelanden om statligt stöd som för närvarande är i kraft. Det är därför utredningens bedömning att ett system med nystartszoner måste genomgå ett s.k. fullständigt förfarande hos kommissionen, där hela systemet prövas direkt mot bestämmelserna i artikel 107 FEUF.

De tidigare gällande rambestämmelserna om statligt stöd till företag i missgynnade storstadsområden⁹ samt kommissionens beslut om det franska och det italienska systemet med ZFU¹⁰ bör enligt utredningen kunna tjäna som ledning för hur systemet med nystartszoner ska utformas för att kunna anses förenligt med den inre marknaden och därmed kunna undantas från statsstödsreglerna.

⁹ Rambestämmelser för statligt stöd till företag i missgynnade storstadsområden.

¹⁰ Aide d'Etat N 159/96, Aide d'Etat N 766/2002, Aide d'Etat N 211/2003, Aide d'Etat N 70/A/2006 samt Aiuto di Stato N 346/2009.

11 Utformningen av ett system med nystartszoner

11.1 Inledning

Utredningen har i kapitel 9 gjort bedömningen att ett system med nystartszoner bör införas och konstaterat att en lättnad beträffande socialavgifter bör utgöra den huvudsakliga åtgärden i detta system. I kapitel 10 har utredningen konstaterat att ett sådant system kan genomföras med hänsyn till svensk grundlag och EU-rätten.

I detta kapitel kommer utredningen inledningsvis att lämna förslag till hur områden som ska utgöra nystartszoner ska väljas ut samt hur de ska avgränsas geografiskt. Därefter föreslår utredningen de krav som bör ställas upp för att företag ska kunna omfattas av systemet med nystartszoner och vad som ska ske vid ett företags periodvisa brister i uppfyllelse av kraven. I det därpå följande avsnittet ges förslag om den närmare utformningen av systemet när det gäller det sätt som lättnaden ges på och vilka begränsningar som ska sättas upp för lättnaden i omfattning och i tid. Därefter föreslås hur systemet ska administreras och vilken myndighet som ska ansvara för detta.

Avslutningsvis beskrivs hur systemet med nystartszoner kan komma att samverka med de befintliga insatser och regionala stödåtgärder som utredningen tagit upp i kapitel 6 och 7.

Utredningen vill redan här framhålla att den geografiska avgränsningen av nystartszonerna är helt avhängig utformningen av de kriterier som föreslås utgöra grunder för zonindelningen och av den statistik på vilka dessa kriterier grundas. Detta innebär att om nivåerna på de kriterier som utredningen utgått från förändras kommer såväl den geografiska avgränsningen som antalet områden som uppfyller kriterierna att ändras. De områden som ges som exempel på nystartszoner baseras på de av utredningen föreslagna kriterierna samt den senast tillgängliga statistiken. Vid ett eventu-

ellt genomförande kommer nyare statistik att finnas tillgänglig, vilket kan resultera i att andra områden definieras som nystartszoner. I den meningen bör utredningens förslag ses som en modell för hur ett system för att utse nystartszoner kan utformas.

11.2 Områden som kan utgöra nystartszoner

Förslag: Nystartszoner utgörs av ett eller flera SAMS-områden (Small Area Market Statistics) 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.

- Andel sysselsatta understiger 44,5 procent
- Andel som erhåller långvarigt försörjningsstöd överstiger 6,8 procent
- Andel utan gymnasieexamen överstiger 31,3 procent

Tillväxtverket beslutar utifrån dessa kriterier, som anges i lag, vilka områden som utgör nystartszoner. Sådana beslut fattas var femte år och kan inte överklagas.

11.2.1 Geografisk avgränsning av nystartszonerna

Enligt utredningens direktiv kräver ett förslag om inrättande av nystartszoner tydliga och väl genomtänkta regler för avgränsning av zonerna. Det är därför viktigt att de områden som föreslås bli nystartszoner har väl definierade gränser samt att det på ett tydligt sätt går att mäta huruvida dessa områden uppfyller de objektiva kriterierna. Det är även viktigt att indelningen inte förändras över tid, då det skulle kunna leda till att områden som i ett skede är definierade som nystartszoner inte längre är det, trots att inga reala förändringar skett. Utredningen bedömer det därför som viktigt att den geografiska gränsdragning som används för att definiera nystartszonerna är stabil och därmed förutsägbar över tid.

En utgångspunkt bör också vara att det för de områden som väljs ut finns befintlig statistik på vilka de objektiva kriterierna kan appliceras. Detta minskar också den administrativa bördan i sam-

band med en senare utvärdering av systemet med nystartszoner. Förbättrade möjligheter till objektiv utvärdering är också något som tidigare efterfrågats, bl.a. i Valfärdsrådets rapport.¹ Båda dessa aspekter talar för att en befintlig geografisk indelning bör användas.

Den indelning som används måste också täcka ett område av lämplig storlek såväl vad avser befolkningens mängd som geografisk utbredning. Eftersom nystartszoner enligt direktiven ska omfatta stadsdelar med utbrett utanförskap, är det enligt utredningens mening inte möjligt att använda kommungränser som indelningsgrund eftersom kommunerna i regel är för stora och det inom kommunerna oftast finns områden där utanförskapet inte kan sägas vara utbrett. En mindre geografisk enhet skulle kunna vara församlingar, men även dessa täcker i vissa fall för stora områden. Vidare förekommer att gränserna mellan församlingar dras om och därför utgör inte heller församlingarna någon lämplig indelningsgrund.

SCB har, i samråd med kommunerna, för statistikändamål delat in landet i s.k. SAMS-områden (Small Area Market Statistics). De utgör de minsta geografiska enheterna för vilka det finns befintlig statistik och som skulle kunna utgöra en indelningsgrund. SAMS-indelningen syftar till att identifiera relativt homogena områden, närmast motsvarande vad som i dagligt tal benämns bostadsområdet.² Det är också en indelning som relativt ofta används inom forskningen.³ Dessa cirka 9 200 områden utgör en indelning av hela landet i relativt små områden, vilket kan vara till fördel eftersom det möjliggör stor precision i den lättnad som föreslås ges genom systemet med nystartszoner. SAMS-områdena har i genomsnitt 1 000 invånare, men antalet invånare varierar stort, vilket framgår av tabell 11.1.

¹ Dahlberg m.fl., 2008.

² SCB (2007).

³ Stjärne m.fl. (2007), se även Ungdomsstyrelsen (2008), Integrationsverket (2004), SCB (2008), SCB (2011).

Tabell 11.1 SAMS-områden

Antal invånare	Antal SAMS-områden
4 000–19 800	184
1 500–4 000	1 586
750–1 500	2 492
200–750	3 144
0–200	1 802

källa: SCB (2011)

En ytterligare fördel med denna indelning är att den, med undantag för mindre justeringar, behållits intakt sedan den ursprungliga indelningen 1994 och därmed förefaller relativt stabil. Då dessa områden redan är definierade av SCB finns goda möjligheter att utföra en noggrann utvärdering av effekterna av ett system med nystartszoner. Utförlig statistik över tid avseende de kriterier som utredningen förslår finns även att tillgå, men också över en rad andra faktorer, vilket ytterligare underlättar analys och utvärdering av effekterna av de föreslagna nystartszonerna. Exempelvis kan nämnas att Brottsförebyggande rådet kan redovisa statistik avseende brottslighet på SAMS-områdesnivå.

Inom ramen för det urbana utvecklingsarbetet (se kapitel 8) har man bl.a. identifierat områden som ska omfattas av detta arbete. I utredningens direktiv anges att det särskilt ska övervägas om dessa områden, eller några eller delar av dessa, kan vara lämpliga som nystartszoner. Dessa områden utgörs av stadsdelar som i sin tur utgörs av ett eller flera SAMS-områden. Dessa stadsdelar, med minst 4 000 invånare, har av de medverkande kommunerna och regeringen genom SCBs prövning avgränsats och definierats som utsatta områden. Detta skulle kunna utgöra skäl för att låta dessa områden också utgöra nystartszoner. Härigenom skulle framför allt den fördelen uppnås att man slipper för många olika områdesindelningar. Urvalet av områdena är dock ett resultat av att kommuner anmält stadsdelar till det urbana utvecklingsarbetet. Stadsdelar som inte anmälts av kommunerna har därför inte kommit ifråga, vilket innebär att det kan vara så att vissa stadsdelar inte ingår i dessa områden trots att de enligt de objektiva kriterier som utredningen förslår har ett lika stort behov av stöd som stadsdelar som ingår i det urbana utvecklingsarbetet. Områden som inte ingår i det urbana utvecklingsarbetet får inte del av det stöd som

utvecklingsarbetet innebär och riskerar därmed att bli ännu mer utsatta än de som ingår i det urbana utvecklingsarbetet. Det är också enligt utredningens mening tveksamt om en skatteåtgärd som avser ett område som förutsätter att det anmälts av en kommun kan sägas uppfylla de konstitutionella kraven på generalitet och likabehandling (jfr avsnitt 4.2).

Då nystartszonernas utformning ska baseras på objektiva kriterier finner utredningen att de områden som omfattas av det urbana utvecklingsarbetet inte är lämpliga att också bilda nystartszoner. Det är dock troligt att dessa områden och nystartszoner till stor del kan komma att överlappa varandra.

En annan existerande indelning, som delvis ligger till grund för SAMS-indelningen, är det s.k. nyckelkods-systemet (NYKO). Detta system baseras på fastighetsindelningen och kan göras mycket detaljerad. I regel är indelningen gjord så att de avgränsade områdena kan användas för att bygga upp större områden. NYKO-systemet revideras dock årligen, vilket leder till stor osäkerhet om vilka fastigheter som i framtiden kan komma att ingå i respektive NYKO-delområde. Denna osäkerhet kan inte minst orsaka problem för företagen, som inte kan vara säkra på om de i framtiden kommer att vara belägna i områden som definieras som nystartszoner, samt vid utvärdering och analys av systemets effekter på lång sikt.

Utredningen anser med anledning av ovanstående att nystartszonerna bör baseras på befintliga SAMS-områden. Det finns dock ett relativt stort antal SAMS-områden med så få invånare att de knappast kan anses utgöra lämpliga områden, varför det i många fall blir nödvändigt att lägga ihop flera SAMS-områden till större områden. Hur detta föreslås gå till beskrivs utförligt i Bilaga 2. Kortfattat kan det beskrivas så att områden läggs ihop till dess att endast områden med fler än 4 000 invånare återstår. En tilläggsregel rör de SAMS-områden som direkt angränsar till ett område som definierats som nystartszon och som i sig själva uppfyller samma kriterier som ställs på de aggregerade områdena. Ett sådant SAMS-område läggs till den angränsade nystartszonen. Vidare ska SAMS-områden som efter aggregering kommit att tillhöra en nystartszon men som inte gränsar till ett aggregerat område som innehåller ett kärnområde och som inte i sig uppfyller kriterierna undantas. Detta resulterar i områden som beskrivs i tabell 11.12.

Tabell 11.2 Aggregerade områden

Antal invånare	Antal områden
10 000–	204
8 000–9 999	233
6 000–7 999	349
5 000–5 999	215
4 000–4 999	265

Det är på dessa aggregerade områden som de objektiva kriterier som anges nedan appliceras. Om ett aggregerat område uppfyller kriterierna utgör det en nystartszon.

11.2.2 Kriterier för nystartszoner

De områden som kan bli aktuella som nystartszoner ska enligt utredningens direktiv utmärkas av ett utbrett utanförskap, ett begrepp vars definition diskuterats i kapitel 2. Utredningen har mot bakgrund av denna diskussion valt ut tre kriterier som samtliga måste uppfyllas för att ett område ska kunna omfattas av ett system med nystartszoner.

Ett område ska enligt utredningens mening karaktäriseras av att

- en låg andel av befolkningen är sysselsatt,
- en hög andel av befolkningen erhåller långvarigt försörjningsstöd, samt att
- en hög andel av befolkningen saknar gymnasieexamen.

Samtliga kriterier föreslås utgå från den del av befolkningen som är 20–64 år. Skälet till denna begränsning är att systemet med nystartszoner har till syfte att skapa åtgärder som stimulerar arbetsmarknaden. De delar av befolkningen som befinner sig utanför detta åldersspann är generellt sett inte aktiva på arbetsmarknaden i någon högre utsträckning och bör därför inte beaktas i detta sammanhang.

Andel sysselsatta

Vid definition av andelen sysselsatta bör SCB:s definition av sysselsättning användas. Den innefattar de som har utfört arbete eller haft en anställning under perioden. Som sysselsatta räknas därför

även individer som exempelvis är föräldralediga eller sjukskrivna från en anställning. Detta innebär att även de som under kortare eller längre perioder är frånvarande från arbetet ändå räknas som sysselsatta om de innehar en anställning. Detta är rimligt och stämmer väl in i utredningens syfte då en frånvaro p.g.a. t.ex. sjukdom primärt inte återspeglar problem på arbetsmarknaden.

Ett alternativt kriterium skulle kunna vara andelen arbetslösa i området. Användning av det kriteriet innebär dock att man fokuserar på de som aktivt söker arbete, då det är dessa som i statistiken definieras som arbetslösa. Med detta kriterium missar man därför de som av olika anledningar står långt ifrån arbetsmarknaden, i den meningen att de inte aktivt söker arbete. Detta blir problematiskt eftersom det föreligger en risk för att individer utan arbete i de utsatta områden som nystartszonerna syftar till att hjälpa i högre grad står utanför arbetsmarknaden och därmed inte syns i arbetslöshetsstatistiken. Detta kan ha många orsaker, exempelvis grannskapseffekter och att arbetslöshet kan vara mindre stigmatiserande i sådana områden, såsom diskuterats i avsnitt 9.3. Vid användning av andelen arbetslösa som kriterium riskerar man därför att inte fånga upp dessa individer, vilket skulle kunna medföra att syftet med nystartszoner inte till fullo kan uppnås. Utredningen anser därför att andelen sysselsatta är ett lämpligare urvalskriterium och föreslår att detta kriterium används.

Andel med långvarigt försörjningsstöd

Den andel av befolkningen i ett SAMS-område som erhåller långvarigt försörjningsstöd bör användas som en komplettering till kriteriet avseende andelen sysselsatta. De icke sysselsatta kan utgöras av en mängd olika grupper, varav vissa enbart är utan sysselsättning en kortare period. Dessa individer erhåller i många fall ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Alla är dock inte berättigade till detta stöd och kan då vara i behov av försörjningsstöd. Ytterligare en kategori är personer som har ett arbete men med en så låg arbetsinkomst att de ibland är i behov av försörjningsstöd. Kriteriet rörande försörjningsstöd fångar därför delvis upp hur ekonomiskt utsatta invånarna i området är.

Att en person behöver försörjningsstöd enbart under kortare perioder kan tyda på att personen står närmare arbetsmarknaden än den som under en längre period erhåller försörjningsstöd.⁴ För att undvika att personer som haft försörjningsstöd under kortare perioder räknas med har utredningen därför valt att föreslå att endast de personer som erhåller långvarigt försörjningsstöd räknas, dvs. andelen av befolkningen som erhållit försörjningsstöd under minst 10 månader. Detta är den sedvanliga definitionen av långvarigt försörjningsstöd.

Andel med låg utbildningsnivå

Det har i många studier visats att en låg utbildningsnivå är förknippat med en högre risk för arbetslöshet. Exempelvis hade cirka 15 procent av befolkningen högst förgymnasial utbildning 2008. Samma år hade drygt 20 procent av de arbetslösa samma utbildningsnivå och bland de långtidsarbetslösa var andelen så hög som 26 procent.⁵ En hög andel boende med låg utbildningsnivå kan därför leda till problem på den lokala arbetsmarknaden. Utredningen föreslår därför att även denna aspekt tas med som ett kriterium för att ett område ska bli nystartszon. Det finns olika sätt att definiera låg utbildningsnivå. Utredningen föreslår att det definieras som andelen av befolkningen i åldern 20–64 år som inte har gymnasieexamen.

Bestämning av nivåer för kriterierna

För att identifiera de områden som är mest utsatta har ovanstående tre kriterier analyserats för samtliga aggregerade områden som skapats utifrån SAMS-områden på det sätt som beskrivits ovan. Målet har varit att på ett så objektivt sätt som möjligt välja ut de områden som är de mest utsatta. Utredningen har därvid valt att för respektive kriterium sätta ett gränsvärde så att tre procent av alla aggregerade områden uppvisar värden som är sämre än detta gränsvärde. Med andra ord sätts gränsvärdet vid den tredje percentilen. Det senaste år som statistik avseende samtliga tre kriterier

⁴ Se exempelvis Mörk (2011) eller Dahlberg m.fl. (2008).

⁵ Se exempelvis SCB (2009) eller Grannas och Olofsson (2006).

finns redovisad för var 2009 och detta år har därför satts som referensår för samtliga kriterier, även om senare uppgifter finns tillgängliga för vissa kriterier.

För att illustrera hur förslaget till utformning kan falla ut använder utredningen kriterier som innebär att för att ett område ska ses som nystartszon måste området år 2009 haft en sysselsättningsgrad som understeg 44,5 procent, en andel av befolkningen som haft långvarigt försörjningsstöd som översteg 6,8 procent samt en andel av befolkningen utan gymnasieexamen som översteg 31,3 procent (se tabell 11.3).

Tabell 11.3 För illustration valda urvalskriterier och gränsvärden för nystartszoner (statistik avseende 2009)

	Tredje percentil	Median	Nittiosjunde percentil	Medelvärde
Sysselsättning	44,5	77,5	88,1	74,8
Långvarigt försörjningsstöd	0,1	0,7	6,8	1,4
Utan gymnasieexamen	6,7	15,8	31,3	16,5

Ett system baserat på 2009 års data även för de aggregerade områdena skulle omfatta 73 SAMS-områden i totalt 18 nystartszoner. Dessa områden hade 2009 cirka 138 000 invånare, vilket motsvarade cirka 1,5 procent av Sveriges befolkning. Utredningen bedömer detta vara en rimlig andel av befolkningen med hänsyn bl.a. tagen till statsstödsregler och kommissionens tidigare yttranden i samband med godkännande av de italienska och franska systemen (se avsnitt 4.4 respektive 5.2 och 5.3). För en närmare beskrivning av dessa områden, se Bilaga 3.

11.2.3 Alternativa gränsvärden

Utredningen har som ovan beskrivits valt att omfatta de områden som är mest utsatta genom att föreslå att nystartszoner ska utgöras av de aggregerade områden som uppvisar värden som motsvarar de mest utsatta tre procenten av områdena. Om man vill omfatta fler eller färre invånare än vad som blir resultatet av dessa gränsvärden bör detta göras genom att man justerar vid vilken percentil gränsen dras snarare än genom att justera själva gränsvärdena direkt. En justering av exempelvis kriteriet för enbart sysselsättning skulle

leda till att ett visst mått av godtycke uppstår i valet av procentandel som ska utgöra kriteriet.

Om andra percentiler omfattas kommer systemet med nystartszoner att omfatta antingen fler eller färre invånare beroende på i vilken riktning kriteriet ändras, se tabell 11.4 nedan.

Tabell 11.4 Utfall vid olika kriterier

Percentil	Gränsvärde sysselsättning	Gränsvärde långvarigt försörjningsstöd	Gränsvärde utbildning	Antal invånare
2/98	40,5 %	8,4 %	33,6 %	Ca 59 000
3/97	44,5 %	6,8 %	31,3 %	Ca 138 000
4/96	47,3 %	5,8 %	29,4 %	Ca 184 000

11.2.4 Normgivning, beslut och information om nystartszoner

De kriterier som utredningen ovan föreslagit kommer att bestämma vilka områden som utgör nystartszoner. De kommer därmed att vara avgörande för huruvida ett företag omfattas av den föreslagna möjligheten till lättnad avseende socialavgifter eller inte. Utredningen bedömer att kriterierna därför måste ges i lag (jfr vad som i avsnitt 4.2 anges om normgivning på skatteområdet). Utredningen bedömer vidare att Riksdagen bör överlåta till Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att, utifrån de kriterier som anges i lag, besluta vilka områden som utgör nystartszoner.

Utredningen anser att man regelbundet bör revidera vilka områden som ska utgöra nystartszoner med tillämpning av den vid varje tidpunkt senaste tillgängliga statistiken. Fem år framstår enligt utredningen som en lämplig giltighetstid för ett beslut om nystartszoner. Införandet av systemet med nystartszoner kan på denna tid få viss effekt för områdets utveckling, som efter denna tid kan mätas och analyseras.

Beslut att utse nystartszoner bör alltså enligt utredningen fattas var femte år. Det kan då inträffa att ett område som inte tidigare varit nystartszon blir det och att ett område som tidigare varit nystartszon upphör att vara det. Områden kan också komma att på nytt utses till nystartszoner. Det bör observeras att ett företags rätt till fortsatt lättnad inte är direkt beroende av att området fortsätter att vara nystartszon.

Tillväxtverket har till uppgift att utveckla och genomföra insatser som främjar entreprenörskap, ökad konkurrenskraft och tillväxt i företag, samt utvecklingskraft i alla delar av landet, med stärkt nationell, regional och lokal konkurrenskraft. Myndigheten har lång erfarenhet av informationstjänster för nyföretagare och företagare. Den har tillsammans med Bolagsverket och Skatteverket utvecklat och driver webbplatsen verksamt.se. Utredningen anser att Tillväxtverket är den mest lämpade myndigheten för att besluta om nystartszoner och informera om dessa. Regeringen bör därför i sin tur bemyndiga Tillväxtverket att fatta dessa beslut. Det bör också ankomma på Tillväxtverket att, tillsammans med Skatteverket, informera om nystartszonerna. Konsekvenserna för Tillväxtverket till följd av detta förslag analyseras i avsnitt 20.2.

Tillväxtverkets beslut om vilka områden som utgör nystartszoner bör enligt utredningen inte kunna överklagas. Beslutet får anses ha s.k. positiv rättskraft i den meningen att det kan läggas till grund för senare beslut i fråga om rätt till lättnad och skulle därför utan särskilda bestämmelser anses överklagbart. Det måste därför enligt utredningens bedömning regleras särskilt att beslutet inte får överklagas.

Talan kommer dock att kunna föras mot ett senare beslut att inte ge lättnad, se avsnitt 11.6.3. Utredningen anser att de enskilda i och med detta är tillförsäkrade tillräckliga möjligheter att få rätten till stöd prövad. Det krav på rätt till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter som följer av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) anses enligt Europadomstolen i princip inte tillämpligt på den rena skatteprocessen utan endast på frågor om sanktioner som har samband med den.⁶ Oavsett detta får det också anses följa av Europadomstolens praxis att rätten till domstolsprövning är tillgodosedd när den klagande får en prövning av bestämmelsernas tillämpning på just dennes sak, även om det saknas rätt till en mer abstrakt prövning av bestämmelsernas tillämpning.⁷ Ett överklagandeförbud rörande Tillväxtverkets beslut bedöms mot den bakgrunden stå i överensstämmelse med Europakonventionen.

⁶ Ferrazzini mot Italien, dom den 12 juli 2001.

⁷ Truhli mot Kroatien, dom den 28 juni 2001.

11.3 Företag som omfattas av systemet

Förslag: Alla arbetsgivare som uppfyller kraven omfattas av systemet med nystartszoner, oavsett associationsform. Vidare omfattas enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag som ska betala egenavgifter på avgiftspliktig inkomst av näringsverksamhet.

Befintliga företag, företag som flyttar in i nystartszon och nybildade företag omfattas på lika villkor.

Systemet gäller endast mikroföretag och små företag enligt den EU-rättsliga definitionen.

Från systemets tillämpning undantas verksamhet som avser jordbruk, fiskeri och vattenbruk. Vilka verksamheter i övrigt som eventuellt måste undantas bör avgöras efter samråd med kommissionen.

11.3.1 Oberoende av associationsform

I utredningens direktiv framhålls att utredningens förslag så långt som möjligt bör vara likvärdigt oavsett i vilken form verksamheten bedrivs. Små företag bedrivs ofta i annan form än aktiebolag. Även t.ex. stiftelser och trossamfund kan bidra till att skapa sysselsättning i en nystartszon. Att inte låta alla verksamhetsformer omfattas skulle enligt utredningens mening motverka syftet med systemet. Möjligheterna att erhålla lättnader bör därför erbjudas såväl fysiska personer som bedriver näringsverksamhet som juridiska personer i alla associationsformer. De begränsningar som utredningen anser bör förekomma följer enligt utredningens bedömning istället av de krav som föreslås avseende verksamhet och boende och som behandlas nedan.

Det kan möjligen anses omotiverat att vissa typer av verksamheter ges möjlighet att erhålla lättnad, eftersom lättnad för dessa verksamheter typiskt sett medför stor risk för att lättnader ges för personer som även utan lättnad skulle ha sysselsatts, då detta ger upphov till dödviktsförluster. Privatbostadsföretag, även kallade äkta bostadsrättsföreningar, är enligt utredningens bedömning ett exempel på en sådan företagstyp. Deras löneutbetalningar består ofta av ersättningar till anställda som måste finnas och som helt eller delvis saknar koppling till sysselsättningen i området. Att utsluta enstaka associationsformer skulle emellertid medföra ökad

administration samt vissa oönskade effekter. När det gäller bostadsföreningar skulle t.ex. en skillnad uppkomma mellan de ”äkta” bostadsrättsföreningarna och de ”oäkta”, som inte är privatbostadsföretag. Samtidigt konstaterar utredningen att dödviktsförlusterna som följer av att dessa omfattas troligen blir mycket begränsade. Utredningen stannar därför vid förslaget att alla arbetsgivare som motsvarar de krav som utredningen föreslår nedan ska kunna omfattas av systemet med nystartszoner, oavsett associationsform. Med arbetsgivare avses här och fortsättningsvis den som enligt socialavgiftslagen (2000:980, SAL) ska betala arbetsgivaravgifter, dvs. den som utger avgiftspliktig ersättning.

Även enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag ska enligt utredningen omfattas av systemet med nystartszoner. Alla som enligt SAL ska betala egenavgifter är dock inte enskilda näringsidkare eller delägare i handelsbolag. Vissa andra avgiftsskyldiga kan nämligen, trots att de inte är näringsidkare, också vara skyldiga att själva betala egenavgifter. Exempel på sådana personer är de som är anställda av en utländsk arbetsgivare och överenskommit med denne att de själva ska betala socialavgifterna på ersättningen. Dessa personer bör enligt utredningens mening inte omfattas av systemet med nystartszoner. Definitionen av de som ska omfattas bör därför vara att de ska betala egenavgifter på avgiftspliktig inkomst av näringsverksamhet (jfr 3 kap. 3 § SAL).

Utredningen kommer fortsättningsvis att använda begreppet företag för att beskriva de verksamheter som kan omfattas av systemet med nystartszoner. Med detta avses även andra associationsformer enligt vad som nu angetts.

11.3.2 Befintliga företag, nyetablerade företag och nya företag

En viktig fråga är vad som ska gälla för de företag som i dag är verksamma i de områden som blir nystartszoner. Man kan tänka sig utformningen att sådana företag inte skulle ha rätt till lättnad eller endast ha rätt till begränsad lättnad. Att inte låta dessa företag ta del av åtgärden i systemet på samma villkor som andra företag skulle dock enligt utredningens mening innebära en oönskad negativ särbehandling av de företagen.

För att minska dödviktseffekter kan man tänka sig att det för befintliga företag skulle gälla strängare villkor för att erhålla lätt-

nad, t.ex. avseende verksamhet i zonen. Man skulle också för befintliga företag kunna tänka sig en begränsning till nyanställda. Utredningen har emellertid stannat vid förslaget att alla företag ska behandlas lika. Flera argument talar enligt utredningen för detta. Differentierade krav kan bl.a. öka risken för snedvridning av den lokala konkurrensen och motverka enhetligheten i skattesystemet. Sannolikt kan differentierade krav också leda till tillämpnings-svårigheter.

11.3.3 Mikroföretag och små företag

Behovet av en begränsning

I avsnitt 5.6 har utredningen konstaterat att kommissionen, när det gäller de franska och italienska systemen har ställt krav på att endast mikroföretag och små företag ska omfattas och att detta krav sannolikt även skulle komma att gälla beträffande ett system med nystartszoner. Även i de numera upphävda rambestämmelserna för statligt stöd till företag i missgynnade storstadsområden (se avsnitt 4.4.4) framhålls begränsningen till små företag. Det kan mot denna bakgrund betecknas som högst sannolikt att kommissionen, när det gäller ett svenskt system med nystartszoner, kommer att kräva en sådan begränsning.

Begränsningen till mikroföretag och små företag föranleds dock enligt utredningens uppfattning inte enbart av kommissionens förväntade krav. Att låta även medelstora och stora företag omfattas av systemet skulle innebära mycket stora lättnader för vissa företag, vilket i sin tur skulle medföra stora kostnader för staten. Även av denna anledning framstår det som rimligt att begränsa förslaget till att avse små företag.

Definitionen av mikroföretag och små företag

Definitionen av mikroföretag och små företag framgår av en rekommendation från kommissionen.⁸ I denna rekommendation uppställs trösklar för personalstyrkans storlek och finansiella trösklar. Ett mikroföretag ska sysselsätta färre än 10 personer och varken om-

⁸ Kommissionens rekommendation 2003/361/EG.

sättning eller balansomslutning får överstiga 2 miljoner euro per år. Små företag ska enligt definitionen sysselsätta färre än 50 personer och dess omsättning eller balansomslutning får inte överstiga 10 miljoner euro per år. Med antal sysselsatta menas antalet årsarbetskrafter, vilket motsvarar antalet heltidstjänster i företaget eller för företagets räkning under hela referensåret. Det arbete som utförs av personer som inte har arbetat hela året eller som arbetat deltid ska beräknas som delar av årsarbetskrafter.

Företag som på olika sätt är kopplade till ett eller flera andra företag, och därmed enligt definitionen inte anses vara "fristående", ska lägga till uppgifter om personalstyrka och finanser, helt beträffande direkt eller indirekt anknutna företag och delvis (i proportion till andelen av kapitalet eller rösträtten) när det gäller de företag som i rekommendationerna betecknas "partnerföretag". Franchiseföretag kan anses fristående eller inte, beroende på hur franchiseavtalet ser ut avseende franchisegivarens inflytande över franchise-tagaren.

Uppgifterna om personalstyrka och finanser ska hämtas från redovisningen avseende det senast godkända räkenskapsåret. Om uppgifterna, beräknade på årsbasis, vid datum för bokslut överstiger eller understiger trösklarna erhåller eller förlorar företaget sin status av mikroföretag eller litet företag först om detta inträffar under två på varandra följande år (den s.k. tröghetsregeln). När det gäller nyetablerade företag som ännu inte fått bokslut godkänt ska uppgifterna grunda sig på en skälig uppskattning som görs under räkenskapsåret.

Definitionen som tagits fram av kommissionen är mycket detaljerad och framgår som ovan nämnts av den rekommendation som utredningen tidigare hänvisat till⁹. Den har också inkluderats som bilaga i den tidigare gällande förordningen om statligt stöd till små och medelstora företag¹⁰ och den nu gällande s.k. gruppundantagsförordningen¹¹. Den torde därmed ha erhållit rättslig status som en förordning.

Man skulle kunna tänka sig ett förslag på en begränsning till små företag enligt en egen definition som följer kommissionens definition, men utan att exakt återge de kriterier som ställs upp av kommissionen. Ett sådant förslag till definition av små företag har

⁹ Kommissionens rekommendation 2003/361/EG.

¹⁰ Kommissionens förordning (EG) nr 70/2001.

¹¹ Kommissionens förordning (EG) nr 800/2008.

t.ex. lämnats av företagsskattekommittén, som föreslår att denna införs i inkomstskattelagen (1999:1229).¹² Fördelen med en sådan reglering är att den, i förhållande till kommissionens rekommendation, blir mer lättillgänglig och att man inte behöver använda sig av de delar av kommissionens definition som man inte anser tillämpliga på det förevarande systemet.

Det vanligaste torde dock vara att man i fråga om EU-rättsliga definitioner av detta slag hänvisar direkt till det EU-rättsliga källdokumentet. En grundläggande EU-rättslig princip är att en förordning varken ska eller får inkorporeras i eller transkriberas till nationell rätt för att bli gällande, såvida detta inte är särskilt stadgat i förordningen. Finansdepartementet gjorde också i samband med kompletteringar till förslaget om sänkta socialavgifter för vissa delar av tjänstesektorn bedömningen att det inte fanns något utrymme för att i materiellt hänseende förändra, förenkla eller på något annat sätt justera definitionen. Den svenska lagstiftningen borde enligt Finansdepartementet knytas direkt till kommissionens definition.¹³ En nackdel med att i förslaget införa en definition av små företag är också att den skulle tynga författningstexten med fler paragrafer.

Utredningens bedömning är mot denna bakgrund att en hänvisning bör göras direkt till den EU-rättsliga definitionen av små företag. Frågan är då vilket dokument som bestämmelsen bör hänvisa till, kommissionens rekommendation eller bilagan till kommissionens förordning. Utredningens bedömning är som ovan angetts att definitionen torde ha erhållit rättslig status som förordning i och med att den togs in som bilaga till en sådan. Rekommendationen har, även om den utgör den ursprungliga källan till definitionen, betydligt lägre rättslig status. Hänvisning bör därför ske till förordningens bilaga.

Effekter av en begränsning till små företag

När kommissionen år 2007 godkände den av Sverige anmälda åtgärden att sänka socialavgifterna för vissa delar av tjänstesektorn¹⁴ ställde kommissionen som villkor att nedsättningen av socialavgifterna,

¹² SOU 2012:3.

¹³ Finansdepartementet (2008).

¹⁴ Prop. 2007/08:29.

för de delar av tjänstesektorn som omfattades, bara skulle omfatta små och medelstora företag enligt den EU-rättsliga definitionen.¹⁵

Kommissionens beslut innebar att förslaget i propositionen behövde kompletteras med regler som inskränkte tillämpningsområdet innan riksdagen kunde fatta beslut. I februari 2008 remitterade Finansdepartementet en promemoria med kompletteringar till förslaget om sänkta socialavgifter för vissa delar av tjänstesektorn.¹⁶ I promemorian lämnades förslag till justeringar av det ursprungliga förslaget för att åtgärden skulle överensstämma med kommissionens beslut. Som sysselsättningseffekter av en begränsning till små och medelstora företag angavs bl.a. att åtgärdens effekter sannolikt skulle bli något mindre än utan en sådan begränsning. Begränsningen skulle också skapa en tröskeleffekt och ett incitament för företagen att hålla sig under ett visst antal anställda eller att minska antalet anställda för att komma i åtnjutande av avgiftssänkningen. Man gjorde dock bedömningen att det i de aktuella branscherna fanns få stora företag som riskerade att uteslutas. Sammantaget bedömde man att åtgärden, även med begränsningen, skulle påverka sysselsättningen positivt. När det gällde konkurrensen gjorde man bedömningen att det i vissa branscher fanns risk för en märkbar konkurrenspåverkan och att det på lokala marknader fanns en betydande risk för konkurrensnedvridning. En begränsning bedömdes också kunna leda till förändrade företagsstrukturer i vissa fall, i syfte att minska antalet anställda. Begränsningen kunde enligt Finansdepartementet också komma att motverka omstruktureringar till större enheter. Tröghetsregeln i definitionen (se närmast ovan) kunde dock väntas motverka dessa effekter till viss del.

De problem och nackdelar i form av konkurrensnedvridning, försämrad sysselsättningseffekt och ett krångligt regelverk som i Finansdepartementets promemoria ansågs förknippade med en begränsning av förslaget till små och medelstora företag bekräftades av de flesta remissinstanserna. Med hänsyn till de negativa effekterna gjorde regeringen bedömningen att ett regelverk med en sådan begränsning inte var acceptabelt och beslutade därför att återkalla propositionen. Som en alternativ åtgärd aviserades istället

¹⁵ Medelstora företag ska enligt definitionen sysselsätta färre än 250 personer och får inte ha en omsättnings om överstiger 50 miljoner euro per år eller en balansomslutning som överstiger 43 miljoner euro per år.

¹⁶ Finansdepartementet (2008).

ytterligare sänkning av socialavgifterna för personer under 25 år.¹⁷ Detta genomfördes också senare.¹⁸

Denna bakgrund föranleder utredningen att överväga om en begränsning till små och medelstora företag även beträffande systemet med nystartszoner skulle orsaka sådana problem och nackdelar som regeringen lyft fram. Utredningen gör bedömningen att de slutsatser om negativa effekter av en begränsning till små och medelstora företag som drogs i den aktuella promemorian i vissa delar är aktuella även för systemet med nystartszoner, där ju begränsningen föreslås gälla små företag. Sysselsättningseffekterna blir troligen mindre med begränsning än utan och begränsningen medför en viss risk för konkurrensnedvridning på den lokala marknaden. En begränsning medför i viss mån också ytterligare administration och risk för tillämpningsproblem.

Samtidigt bör det lyftas fram att arbetsgivare med färre än 19 anställda uppvisat högre benägenhet att erbjuda anställningar som de erhåller subvention för,¹⁹ vilket kan innebära att de även skulle vara mer intresserade av att anställa med den lättnad som föreslås kunna erbjudas i nystartszonerna. Det bör också beaktas att systemet med nystartszoner kommer att ställa flera krav på företag för att de ska erhålla de lättnader som erbjuds. Dessa krav avser att öka systemets sysselsättningseffekter. Utredningen gör sammanfattningsvis bedömningen att en begränsning av systemet till att endast omfatta små företag inte kommer att medföra sådana negativa effekter att systemet sammantaget anses oacceptabelt. De behov av begränsningen som angetts inledningsvis i detta avsnitt kvarstår oavsett effekterna och de positiva effekterna överväger enligt utredningens mening de negativa. En begränsning till små företag är sannolikt också oundviklig med hänsyn till kommissionens förväntade krav.

Det kan naturligtvis inträffa att ett företag under perioder kommer att överstiga det tak för antalet anställda som följer av definitionen. Med hänsyn till den s.k. tröghetsregeln som beskrivits finns dock ingen risk för att en tillfällig personalökning leder till oförutsedda konsekvenser.

¹⁷ Regeringens skrivelse 2007/08:133.

¹⁸ Prop. 2008/09:7.

¹⁹ Statskontoret (2011), s. 115.

11.3.4 Undantagna verksamhetsgrenar

Skäl för att undanta vissa verksamheter

I de flesta stödordningar, såväl i Sverige som utomlands, undantas vissa branscher eller verksamhetsgrenar från möjligheten att erhålla stöd. Vilka verksamhetsgrenar som undantas varierar och definitionerna av olika verksamheter framstår inte alltid som enhetliga. För att avgöra om några verksamhetsgrenar ska undantas från möjligheten att erhålla lätnader i systemet med nystartszoner bör man enligt utredningen primärt se till den juridiska grunden för undantag av respektive verksamhet. Det bör redan nu påpekas att exakt vilka verksamheter som ska undantas bör avgöras slutligt efter att kommissionen redogjort för sin uppfattning i denna fråga. I allmänhet kan dock följande resonemang föras.

Vissa marknader har en särställning i den EU-rättsliga regleringen. Redan av artikel 38–40 FEUF framgår t.ex. att det för att uppnå en gemensam jordbruks- och fiskeripolitik upprättas en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna (vilket innefattar fiskerisektorn). De jordbruksprodukter för vilka särskilda bestämmelser gäller räknas upp i bilaga 1 till FEUF. När det gäller verksamhet inom fiske- och vattenbrukssektorn omfattas vissa produkter enligt en särskild förordning.²⁰ För fiskerisektorn och sektorn för jordbruksprodukter gäller också särskilda förordningar om stöd av mindre betydelse.²¹

Av EU-domstolens fasta praxis framgår att när gemenskapen med stöd av artikel 40 FEUF har antagit bestämmelser om inrättande av en gemensam organisation av marknaden i en viss sektor, är medlemsstaterna skyldiga att avstå från alla åtgärder som kan utgöra avsteg från den eller skada den.²² Detta utgör grunden för att jordbruks-, fiskeri- och vattenbruksverksamhet så gott som alltid undantas från stödordningar som innebär statsstöd. Utredningen finner mot denna bakgrund att jordbruks- och fiskeri- och vattenbruksverksamhet ska undantas även från systemet med nystartszoner. De definitioner som gäller i andra stödordningar ska gälla även i detta sammanhang.

²⁰ Rådets förordning (EG) nr 104/2000.

²¹ Kommissionens förordning (EG) nr 1535/2007 samt Kommissionens förordning (EG) nr 875/2007.

²² Se t.ex. mål C-113/00.

När det gäller undantag för andra verksamhetsgrenar saknas det uttryckliga stöd som gäller för undantaget av jordbruksverksamhet enligt ovan. Det resonemang som EU-domstolen för beträffande jordbruk, fiskeri och vattenbruk bör dock enligt utredningens bedömning kunna överföras på andra verksamheter. Även i de andra fall där det inrättats en gemensam organisation av marknaden torde medlemsstaternas åtgärder som kan medföra avsteg från denna organisation alltså stå i strid med EU-rätten.

Utredningen konstaterar att det förutom avseende verksamhet inom jordbruk, fiskeri och vattenbruk även föreligger särskilda stödordningar avseende t.ex. verksamhet inom stål- och kolindustrin och varvsindustrin. Dessa riskerar att störas av ett system med nystartszoner och verksamheterna har av den anledningen undantagits från tillämpningen av den allmänna gruppundantagsförordningen²³ och riktlinjerna för statligt regionalstöd för 2007–2013. Huruvida de ska undantas från systemet med nystartszoner bör avgöras i samråd med kommissionen.

Särskilda undantag för företags exportverksamhet och gynnande av inhemska varor framför importerade torde framför allt vara aktuellt när det gäller investeringsstöd och stödordningar som riktar sig direkt mot export. Utredningen gör bedömningen att det i detta sammanhang saknas behov av sådana särskilda undantag.

När det gäller undantag för verksamhet med bilkonstruktion och syntetfiber samt transport, vilket gäller i vissa stödordningar, framstår grunden för undantag som oklar. Mot bakgrund av att dessa verksamheter undantagits från tillämpningen av flera riktlinjer samt att de undantagits från det franska systemet med ZFU kan det dock antas att kommissionen anser att de generellt bör undantas. Även dessa verksamhetsgrenar kan därför behöva undantas från systemet med nystartszoner. Utredningen vill dock, som inledningsvis påpekats, framhålla att frågan om vilka verksamhetsgrenar som ska undantas från systemet med nystartszoner får avgöras definitivt i samband med ett förfarande hos kommissionen. Säkert är enligt utredningens bedömning att fiskeriverksamhet, vattenbruksverksamhet och sådan jordbruksverksamhet som avser produkter som anges i bilaga 1 till FEUF ska undantas.

Även andra skäl än de EU-rättsliga skulle kunna föranleda att vissa branscher inte bör komma i åtnjutande av de lättnader som

²³ Kommissionens förordning (EG) nr 800/2008.

erbjuds i systemet med nystartszoner. Utredningen finner dock inte att några andra verksamhetsgrenar än de som bör undantas enligt EU-rätten bör undantas av andra skäl.

Regleringen av undantaget för vissa verksamheter

Undantaget för vissa verksamheter bör enligt utredningens bedömning regleras på så sätt att de nu föreslagna bestämmelserna inte ska tillämpas på verksamhet som stöd inte får ges till. I underlaget för de avgifter som avdrag görs på får alltså inte ingå avgiftspliktig inkomst från den typen av verksamhet. I fråga om avdrag på arbetsgivaravgifter får avdrag då inte ske på underlag hänförligt till anställda som är sysselsatta med någon sådan verksamhet. När det gäller enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag kan det bli aktuellt att skilja ut viss inkomst från avgiftsunderlaget. Så sker redan i dag när det gäller stöd i form av regionalt avdrag i stödområde enligt lagen om särskilda avdrag. Utredningen bedömer att detta i praktiken bör förekomma relativt sällan och att det i de fallen inte bör orsaka några större svårigheter.

11.4 Krav på företag för att erhålla lättnad

Förslag: För att ett företag ska komma i åtnjutande av den lättnad som erbjuds i nystartszoner krävs

- att företaget bedriver verksamhet vid ett fast driftställe i en nystartszon eller vid en plats i en nystartszon som motsvarar ett fast driftställe (verksamhetskravet) och
- att minst en fjärdedel av arbetad tid ska ha utförts av personal som är bosatt på en adress i en nystartszon (boendekravet).

Även den som inte uppfyller boendekravet men som för mindre än sex månader sedan uppfyllt det är avdragsberättigad. Rätt till avdrag då kravet inte uppfylls gäller längst under en period som motsvarar den längsta period under vilken kravet var uppfyllt och som avslutats högst sex månader tidigare.

11.4.1 Verksamhet i nystartszon

Systemet med nystartszoner har som mål att skapa jobb och öka sysselsättningen i nystartszonerna. För att detta mål ska uppnås bör de företag som kommer i åtnjutande av lättnaden i systemet bedriva verksamhet av en viss omfattning i nystartszonen.

För att säkerställa viss omfattning av verksamheten i nystartszonen bör det krävas att företaget har ett fast driftställe för näringsverksamhet i nystartszonen. Med fast driftställe för näringsverksamhet avses enligt 2 kap. 29 § IL en stadigvarande plats för affärsverksamhet varifrån verksamheten helt eller delvis bedrivs. Enligt samma bestämmelse innefattar uttrycket fast driftställe särskilt vissa platser, bl.a. plats för företagsledning, filial, kontor, fabrik och verkstad. Ett företag kan ha flera fasta driftställen. Det bör då krävas att ett av dem ligger i en nystartszon. Med detta avses att det fasta driftstället har adress i en nystartszon.

När det gäller verksamhet som bedrivs av en association vars verksamhet inte kan anses omfattas av definitionen i 2 kap. 29 § IL bör det krävas att verksamhet bedrivs vid en plats i nystartszonen som motsvarar ett fast driftställe. Denna plats ska då ligga på en adress i en nystartszon. Den svenska definitionen av fast driftställe är utformad i enlighet med definitionen i OECD:s modellavtal men överensstämmer inte helt och hållet med denna. I vissa skatteavtal finns också definitioner av fast driftställe som inte fullt överensstämmer med den svenska definitionen.²⁴ Utredningen bedömer dock att detta inte bör orsaka några större problem.

Kravet på verksamhet vid fast driftställe används i dag i fråga om stöd till företag i stödområde enligt lagen (2001:1170) om särskilda avdrag i vissa fall (se avsnitt 7.4.2). I samband med tillämpningen av denna reglering har man bl.a. diskuterat frågan om fast driftställe när det gäller verksamhet med personlig assistens, byggnads- och anläggningsarbete, konsultarbete och skogsarbete. Högsta förvaltningsdomstolen har t.ex. ansett att företag som bedriver verksamhet på egen skogsfastighet ska anses ha fast driftställe på fastigheten oberoende av om företaget på den fastigheten har någon av de anordningar som räknas upp i 2 kap. 29 § IL.²⁵ I ett ställningsstagande avseende frågan om företagsstöd och fast driftställe i den

²⁴ Jfr t.ex. RÅ 1998 not 188.

²⁵ RÅ 2001 ref. 38.

nämnda regleringen²⁶ har Skatteverket gjort bedömningen att det arbete en personlig assistent utför hos en funktionshindrad person bosatt inom ett stödområde kan anses som arbete vid företagets fasta driftställe i stödområdet även om arbetsgivaren har sitt säte utanför stödområdet. Arbetsgivaren kan således ha rätt till avdrag från arbetsgivaravgifterna om övriga krav är uppfyllda. Detta bör enligt Skatteverket gälla även om assistentens arbete innebär att han eller hon under dagtid är tillsammans med den funktionshindrade på dennes utbildnings- eller arbetsplats eller liknande. En förutsättning för att kunna anse den funktionshindrades bostad som företagets fasta driftställe är enligt Skatteverket att det är fråga om stadigvarande arbete. Skatteverkets bedömning är att arbete som är avsett att pågå under minst sex månader bör anses uppfylla kravet ”stadigvarande”. Även när det gäller byggnads- och anläggningsarbete på en plats i stödområdet, konsulterarbete för en viss kund i stödområde och skogsarbete på en viss fastighet i sådant område har Skatteverket ansett den tid som verksamhet vid platsen är avsedd att pågå som avgörande.

11.4.2 Anställda som är bosatta i en nystartszon

Enligt utredningens direktiv bör förslaget utformas så att effekterna på sysselsättningen blir stora och att åtgärderna genomförs på ett kostnadseffektivt sätt. Systemet med nystartszoner syftar bl.a. till att minska arbetslösheten bland invånare i nystartszonerna. Ett sätt att åstadkomma detta är, som nämnts i kapitel 2, att försöka öka efterfrågan på dessa personer på arbetsmarknaden genom att minska lönebikostnaderna vid anställning av dem. Utredningen anser att dessa överväganden motiverar ett krav på företagen att en viss andel av personalstyrkan ska vara bosatt i en nystartszon.

Frågan är då hur högt ett sådant krav ska ställas dvs. hur stor andel av personalstyrkan som ska vara bosatt i nystartszonen. Systemet med nystartszoner måste, som tidigare lyfts fram, på ett effektivt sätt bidra till att minska arbetslösheten i nystartszonerna samtidigt som det innehåller tillräckligt attraktiva villkor för företagen. Utredningen har i kapitel 2 berört problematiken kring skillnaden mellan den kompetens företag behöver och den kompetens som erbjuds. Omfattningen av denna problematik medför

²⁶ Skatteverket (2006).

enligt utredningens uppfattning att inte alltför höga krav bör ställas upp beträffande anställdas bosättning i nystartszonerna.

I utvärderingar av det franska systemet med ZFU har det krav på ett antal boende som infördes där år 2003 lyfts fram som en anledning till att man inte tidigare sett effekter på arbetslösheten hos boende i områdena. Det har emellertid också ansetts utgöra en bidragande orsak till att den nationella sysselsättningen inte påverkats mer av systemet. Det får därför anses angeläget att kravet på antal boende läggs på en väl avpassad nivå.

Utredningen finner mot bakgrund av vad som nu anförts lämpligt att minst en fjärdedel av personalstyrkan ska vara bosatt i en nystartszon. Det bör observeras att det enligt utredningens förslag saknar betydelse i vilken nystartszon den anställda är bosatt.

Med att vara bosatt i en nystartszon avses i detta sammanhang att vara folkbokförd enligt folkbokföringslagen (1991:481) på en adress i en nystartszon. Tillämpningen av ett boendekrav med koppling till folkbokföringen kan i vissa särskilda fall möta svårigheter. Det kan t.ex. dröja innan folkbokföringen uppdateras och en person som nyligen flyttat till en adress i en nystartszon kanske ännu inte anges som folkbokförd där. En särskild situation som också kan nämnas är den att en anställd har skyddade personuppgifter. Det kan röra sig om s.k. sekretessmarkering, som medför att adressen inte framgår av folkbokföringsregistret eller om s.k. kvarskrivning, vilket innebär att en annan adress än den personen faktiskt bor på framgår av registret. Utredningens bedömning är dock att dessa problem inte kommer att bli allt för vanligt förekommande. I de fall sådana problem faktiskt hindrar ett företag från att erhålla lättnad som det annars skulle ha rätt till bör företaget ges möjlighet att på annat sätt visa att den anställda är bosatt i en nystartszon.

Kravet att ha anställda som är bosatta i en nystartszon kan formuleras på flera olika sätt. Man skulle t.ex. kunna tänka sig ett krav att var fjärde anställd ska vara folkbokförd i nystartszon. Det skulle dock innebära att anställning av en person på deltid, t.ex. 20 procent, skulle räcka. Utredningen har kommit fram till att kravet i praktiken bör ställas så att en viss andel av den arbetade tiden i verksamheten ska ha utförts av personal som är bosatt på en adress i en nystartszon.

Eftersom kravet inte bör kunna uppnås genom att en anställd som är boende i nystartszon arbetar mycket mer än andra anställda, istället för att två boende anställs, bör ett företag högst få räkna

200 timmar per månad som arbetad tid för var och en av personalen. Nedan följer två exempel som är avsedda att illustrera tillämpningen av boendekravet.

Exempel 1:

Aktiebolaget Tandstenen driver en tandläkarpraktik i en nystartszon. Arya äger bolaget och är själv anställd som tandläkare, men bor inte i nystartszon. Tandstenen har två deltid-anställda tandsköterskor: Bachir, som bor i nystartszon och Christine, som inte bor i nystartszon. Tandstenen har också en städare anställd på deltid: David, som inte bor i nystartszon. Under januari arbetar de enligt följande.

Arya: 160 timmar

Bachir: 80 timmar

Christine: 80 timmar

David: 20 timmar

Den totala arbetade tiden i verksamheten är under januari 340 timmar. Den ende som bor i nystartszon är Bachir och även då Tandstenen har en av fyra anställda boende i nystartszon är kravet då inte uppfyllt eftersom 80 timmar inte är en fjärdedel av 340 ($80/340 = 0,2353 < 1/4$). Om fördelningen av arbetad tid mellan Bachir och Christine istället hade varit 85 timmar respektive 75 timmar hade Tandstenen precis nått upp till kravet, eftersom Bachirs arbetstid då hade utgjort exakt en fjärdedel av den totala arbetstiden i företaget ($85/340 = 0,25 = 1/4$).

Exempel 2:

Den enskilde näringsidkaren Anna driver en butik i en nystartszon men bor själv utanför zonen. Hon har fyra anställda: Bert, som bor i nystartszon samt Carla, Dennie och Erika, som inte bor i nystartszon. Under februari arbetar Bert många övertidstimmar och kommer upp i 220 arbetade timmar. Carla, Dennie och Erika arbetar 130 timmar var. Anna arbetar själv 190 timmar. Av Berts 220 arbetade timmar får 200 räknas som arbetade. Tillsammans har de alltså arbetat 780 timmar. och företaget når då upp till boendekravet ($200/780 = 0,2564 > 1/4$).

11.4.3 Periodvisa brister i uppfyllelse av kraven

Det kommer naturligtvis inträffa att förhållandena beträffande såväl verksamhet som anställda förändras för ett företag. Att de krav som nu angetts skulle behöva vara uppfyllda vid varje given tidpunkt vore enligt utredningens mening att kräva för mycket eftersom det skulle kunna leda till orimliga konsekvenser för företagen, särskilt eftersom efterlevnaden av kraven till viss del kan ligga utom företagets kontroll. Man kan t.ex. föreställa sig situationen att en anställd väljer att flytta från en nystartszon till ett område som inte definieras som nystartszon, med påföljd att företaget brister i boendekravet och därmed förlorar rätten till lättnad. Att kraven endast skulle behöva uppfyllas vid ett tillfälle och att lättnaden därefter kunde beviljas under en hel lättnadsperiod kan å andra sidan anses allt för generöst. Man skulle då riskera att företag som endast tillfälligt uppfyller kraven för rätt till lättnad ändå erhåller lättnad under lång tid.

Att genomföra löpande kontroll av att företagen uppfyller boendekravet skulle också kräva omfattande administration. För att ändå undvika att oförutsedda händelser leder till att ett företag som anpassat sig till ett förändrat kostnadsläge förlorar lättnaden med kort varsel anser utredningen att ett företag, även om det inte uppfyller boendekravet, ska kunna behålla rätten till lättnad under de sex månader som följer på en månad då kravet varit uppfyllt. Detta innebär att företagen ges möjligheter att återigen uppfylla kravet eller att anpassa sitt kostnadsläge till de nya förutsättningarna. Utredningen föreslår att rätten till avdrag utan att uppfylla kraven också begränsas till att gälla under en period som motsvarar den längsta period som företaget uppfyllt boendekravet och som avslutats högst sex månader tidigare, dock längst under sex månader. Om ett företag under endast två månader uppfyllt kravet gäller rätten till lättnad utan att uppfylla det alltså längst under två månader.

Om ett företag först uppfyllt kravet under fyra månader, därefter under en månad inte uppfyller det, för att nästa månad uppfylla det igen kan det, för det fall kravet redan därpå följande månad återigen inte uppfylls, ha rätt till avdrag under så lång period som motsvarar den längsta perioden då kravet varit uppfyllt och som avslutats högst sex månader tidigare, dvs. i detta fall fyra månader tidigare, se exemplet i tabell 11.5. Om regeln hade utformats så att företaget hade rätt till lättnad under en period motsvarande den

som företaget senast uppfyllde kravet skulle företaget hamna i en sämre situation än med nuvarande utformning. I ovanstående exempel skulle rätten till lättnad utan att uppfylla kravet då endast gälla under juli medan företaget, om det inte uppfyllt kravet i juni, skulle haft rätt till lättnad även för augusti.

Man kan tänka sig situationer där ett företag p.g.a. oförutsedda händelser inte har möjlighet att uppfylla andra krav. Det skulle t.ex. kunna inträffa att ett företag p.g.a. brand eller annan olycka förlorar möjligheten att nyttja sina lokaler i nystartszonen och inte kan hitta nya lokaler i en nystartszon. Att föreskriva rätt till lättnad under en begränsad tid i dessa situationer skulle enligt utredningens bedömning föranleda allt för komplicerade regler om undantag. Det får enligt utredningen anses att risken för att p.g.a. olyckor eller andra oförutsedda händelser bli av med rätten till lättnad är så liten att någon särskild reglering för dessa fall inte bör stadgas. I och med den s.k. tröghetsregeln enligt definitionen av små företag finns enligt utredningens bedömning inte heller någon risk att en tillfällig personalökning leder till oförutsedda konsekvenser (se avsnitt 11.3.3 ovan).

Tabell 11.5 Exempel på rätt till lättnad utan att uppfylla kraven

Under månaderna jan–apr uppfyller företaget kraven men inte under maj. Under juni uppfylls kraven igen, men inte i juli och framåt. I november och december föreligger ingen rätt till lättnad.

jan	feb	mar	apr	maj	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec
X	X	X	X	Y	X	Y	Y	Y	Y	-	-

X = Företaget uppfyller kraven och har rätt till lättnad

Y = Företaget uppfyller inte kraven men har rätt till lättnad enligt regeln om rätt till lättnad utan att uppfylla kraven.

Kontroll av att företagen uppfyller kraven för att erhålla lättnad bör enligt utredningens mening ske inom ramen för Skatteverkets ordinarie kontrollverksamhet. Om det vid revision visar sig att ett företag som erhållit lättnad inte uppfyller kraven eller inte uppfyllt kraven under en viss period ska företaget återbetala ett belopp motsvarande lättnaden som erhållits för den månaden. I de fall företaget lämnat oriktig uppgift kan det också bli aktuellt med skattetillägg enligt 49 kap. 4 § skatteförfarandelagen (2011:1244, SFL). Uppsåttligt lämnande av oriktiga uppgifter kan också utgöra skattebrott för vilket stadgas straff i skattebrottslagen (1971:69).

11.5 Den närmare utformningen av socialavgiftslättnaden

Förslag: Det stöd som ges i systemet med nystartszoner består av lättnad från allmän löneavgift samt från arbetsgivaravgifter respektive egenavgifter utom ålderspensionsavgiften. Hel lättnad ges under fem år och därefter ges halv lättnad under två år. Den månadsvisa lättnaden begränsas för arbetsgivare till att 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 begränsas den till att avse ett belopp som högst motsvarar de egenavgifter och den allmänna löneavgift som belöper på en avgiftspliktig inkomst om sex inkomstbasbelopp per år.

Lättnaden 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.

Lättnaden ges i form av ett avdrag från socialavgifterna.

11.5.1 Lättnaden avser den verksamhet som bedrivs i en nystartszon

För vilka anställda ska stöd ges?

En avgörande fråga för utredningen är vilka anställda som ska komma ifråga för lättnaden. De företag som omfattas av utredningens förslag har sannolikt vanligen bara ett fast driftställe där företagets anställda är verksamma. I dessa fall uppstår inte någon fråga om vilka anställda som ska omfattas. När ett företag har flera fasta driftställen, belägna såväl i en nystartszon som utanför, uppstår dock fråga om vilka anställda respektive vilken verksamhet som lättnad ska ges för.

Ett alternativ är att lättnaden av socialavgifter ges för samtliga anställda i de företag som kommer att omfattas av systemet med nystartszoner, alltså även för de anställda som har sitt arbetsställe vid ett eventuellt annat driftsställe utanför nystartszonen. Med en sådan utformning skulle systemet med nystartszoner bli attraktivt

för företag och locka till etablering i nystartszonerna. En lättnad för alla anställda skulle också enligt utredningens bedömning medföra administrativa fördelar, då inga anställda behöver skiljas ut som lättnadsberättigande. Den uppenbara nackdelen med detta alternativ är att den medför höga kostnader för staten. De kostnader som blir hänförliga till anställda som inte är verksamma i nystartszonen kan betecknas som dödviktskostnader. Lättnaden för dessa anställda bidrar ju inte direkt till att öka sysselsättningen i nystartszonerna. En enligt utredningen oönskad konsekvens av en sådan utformning skulle också vara att företag som redan är etablerade i nystartszonerna skulle kunna få lättnad för personal som anställs vid nyetablerade driftställen utanför nystartszonerna. Att företag som är etablerade eller har möjlighet att etablera sig i en nystartszon skulle få avsevärt lägre kostnader även för anställda utanför nystartszonerna skulle också enligt utredningens bedömning innebära en orimligt stor snedvridning av konkurrensen. En ytterligare nackdel med denna generösa utformning är att man då enligt utredningens bedömning måste ställa upp ett krav att en viss andel av de anställda ska vara verksamma i nystartszonen.

Ett mer lämpligt alternativ är enligt utredningen att lättnad ges enbart för de anställda som är verksamma i nystartszonen. Detta alternativ kan väntas ge avsevärt lägre kostnader för staten och större effekter på nyanställningar vid befintliga arbetsplatser inom nystartszoner. Samtidigt kommer denna utformning sannolikt att innebära mindre effekt på inflyttning av företag till nystartszonerna och möjligen mer administration, både för Skatteverket och för företagen. Utredningens sammanvägda bedömning är dock att nackdelarna med att ge lättnad för samtlig personal överväger fördelarna och att lättnad därför endast bör ges avseende de anställda som är verksamma vid ett fast driftställe i en nystartszon.

En ytterligare begränsning av stödets omfattning skulle kunna göras genom att lättnad gavs enbart avseende de personer som både är verksamma i en nystartszon och bor i en nystartszon. Utredningen bedömer dock att en sådan begränsning skulle medföra att systemet inte blir tillräckligt attraktivt för företagen och att det därmed inte kan bli lika effektivt. En annan sak är att utredningen ovan föreslagit som villkor för avdragsrätt att en viss andel av personalstyrkan ska vara boende i nystartszon.

Lättnad bör alltså, när det gäller arbetsgivare, ges för de anställda som är verksamma vid ett fast driftställe i en nystartszon och för enskilda näringsidkare avseende de inkomster som är hän-

förliga till ett fast driftställe i en nystartszon. När det gäller diskussionen om vad som ska anses utgöra fast driftställe, se 11.4.1 ovan.

Vilka anställda anses verksamma vid det fasta driftstället?

I systemet med nystartszoner föreslås underlaget för beräkning av avdrag från arbetsgivaravgifter vara den lönekostnad som belöper på anställda som är verksamma i en nystartszon. Som verksamma i en sådan zon bör enligt utredningens mening anses de anställda som har sitt tjänsteställe vid det fasta driftstället i nystartszonen. Med tjänsteställe avses enligt 12 kap. 8 § IL den plats där en person utför huvuddelen av sitt arbete. En anställd kan endast ha ett tjänsteställe i en och samma anställning. Utförs arbetet under förflyttning eller på arbetsplatser som hela tiden växlar gäller i regel den plats där personen hämtar och lämnar arbetsmaterial eller förbereder och avslutar sina arbetsuppgifter. Om arbetet pågår under en begränsad tid på varje plats, t.ex. i byggnads- och anläggningsbranschen, anses bostaden som tjänsteställe. Även i andra fall kan tjänstestället anses vara i bostaden.²⁷ Skatteverket har i olika ställningstaganden bedömt frågan om tjänsteställe för vissa specifika yrkesgrupper och deras olika arbetsförhållanden. En avgörande faktor vid bedömningen av vilken plats som anses vara tjänsteställe är frekvensen av den anställdes resor till arbetsgivarens lokaler. Enligt Skatteverkets uppfattning bör den som besöker arbetsgivarens lokaler i genomsnitt mer än en gång i veckan för att t.ex. hämta material eller för förberedelser anses ha sitt tjänsteställe där.²⁸ Annars bedöms tjänstestället vanligen vara i bostaden.

Att lättnad i systemet med nystartszoner görs beroende av tjänstestället för en anställd medför att utformningen av verksamheten kan påverka rätten till lättnad. En taxiverksamhet där de anställda dagligen lämnar sina bilar i ett garage i en nystartszon kan t.ex. vara berättigad till lättnad för förarna, som då anses ha tjänsteställe i garaget. En taxiverksamhet där förarna aldrig lämnar sin bil får däremot inte rätt till lättnad, eftersom förarna då anses ha sina tjänsteställen i respektive bostad.

²⁷ Se t.ex. RÅ 2007 ref. 72.

²⁸ Se t.ex. Skatteverket (2010).

Var en viss anställd har sitt tjänsteställe kan kontrolleras genom att det i kontrolluppgiften från arbetsgivaren för varje anställd ska anges arbetsställesnummer. Sådan kontrolluppgift ges f.n. in årligen. Skatteverket kan alltså bara jämföra uppgifterna om anställdas arbetsställe med lättningen som givits vid ett tillfälle under året. Månadsuppgiftsutredningen²⁹ har som ovan nämnts föreslagit att dessa uppgifter ska lämnas månatligen. Om detta förslag skulle leda till lagstiftning kommer Skatteverkets möjligheter att kontrollera uppgifter om tjänsteställe att avsevärt förbättras.

När det gäller användningen av arbetsställesnummer bör det påpekas att den som inte kan knytas till ett arbetsställe istället får ett särskilt nummer som är gemensamt för alla arbetsgivare. Detta gäller t.ex. anställda som normalt inte ska infinna sig vid något av arbetsgivarens fasta redovisade arbetsställen för att börja sitt arbete. Det gäller även personer som ständigt befinner sig på olika arbetsplatser, t.ex. resande försäljare, byggarbetare, resemonter, lokalvårdare, fastighetsskötare och bevakningspersonal. I dessa fall måste en arbetsgivare på annat sätt visa att en viss person ska anses ha sitt tjänsteställe vid det fasta driftstället i nystartszonen.

Exempel 3:

VVS AB bedriver verksamhet i VVS-branschen och har ett kontor i en nystartszon. Bolaget, som uppfyller kraven för lättning, har också ett lager för VVS-artiklar. Lagret ligger på en annan plats i nystartszonen. Kontoret anses utgöra företagets fasta driftställe och utgör även tjänsteställe för Anna och Bachar, som huvudsakligen utför sitt arbete på kontoret. VVS AB har då rätt till lättning avseende de avgifter som avser löner till Anna och Bachar.

VVS AB har också serviceteknikerna Camilo och Dena anställda. De utför arbete på många olika och varierande platser under korta tidsperioder. De hämtar och lämnar dock material vid lagret flera gånger i veckan och anses därför ha sitt tjänsteställe där. Lagret anses också utgöra ett fast driftställe och eftersom det ligger i nystartszonen har VVS AB rätt till lättning avseende de avgifter som avser löner till Camilo och Dena. Om lagret hade legat utanför nystartszon hade företaget inte haft rätt till avdrag för dessa anställda.

²⁹ SOU 2011:40.

Företaget har även Eva anställd som resande säljare. Hon besöker endast kontoret en eller ett par gånger i månaden för att få information om arbetet. Evas tjänsteställe får därför anses vara i bostaden och VVS AB har alltså inget eget arbetsställe-nummer att redovisa på hennes kontrolluppgift. VVS AB har då inte rätt till lätnad avseende de avgifter som avser Evas lön.

För vissa branscher görs särskilda överväganden i fråga om personalens tjänsteställe. En sådan bransch är bemanningsbranschen.³⁰

Exempel 4:

Bemanningsföretaget Personal AB har ett kontor som utgör fast driftställe och som ligger utanför en nystartszon. Bolaget uppfyller i övrigt kraven för lätnad avseende verksamhet i nystartszon. De anställda Ahmed och Bertil är huvudsakligen verksamma vid kontoret, dvs. utanför nystartszonen och för de avgifter som avser deras löner har Personal AB inte rätt till lätnad.

De flesta anställda hyrs emellertid ut till flera olika företag. Av dessa anställda är Cecilia och Dawit anställda för att mer varaktigt bemanna en viss position hos en specifik kund till Personal AB, Kund AB. För Cecilia och Dawit är tjänstestället då Kund AB:s lokaler. Under förutsättning att Personal AB har anställda i Kund AB:s lokaler under mer än sex månader anses det utgöra ett fast driftställe för Personal AB (se angående fast driftställe 11.4.1 ovan). Om Kund AB är beläget i nystartszon har Personal AB rätt till lätnad för de avgifter som avser Cecilias och Dawits löner.

För två andra anställda hos Personal AB, Erik och Fatima, växlar arbetsplatserna ofta och för dem anses bostaden utgöra tjänstestället. Även om Erik och Fatima bor i en nystartszon får Personal AB inte lätnad för de avgifter som belöper på deras löner. Deras bostäder utgör nämligen inte fast driftställe eller motsvarande (se 11.4.1).

³⁰ Se Skatteverket (2005).

Hur ska stödet begränsas för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag?

Utredningen anser att det även för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag bör gälla en begränsning avseende verksamhet i nystartszon. Utan någon begränsning skulle de enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag som har flera fasta driftställen kunna erhålla avdrag även för inkomster som härrör från verksamhet vid ett sådant driftställe utanför nystartszon. Detta skulle innebära en fördel i förhållande till de som enbart är avgiftsskyldiga för arbetsgivaravgifter. En sådan diskrepans mellan bolagsformer är enligt utredningens mening inte lämplig.

Frågan är då hur en begränsande regel för egenavgifter bör utformas. När det gäller avdraget för verksamhet i stödområde föreskrivs i 6 § andra stycket lagen (2001:1170) om särskilda avdrag i vissa fall att det i avgiftsunderlaget för beräkning av detta avdrag endast ska ingå avgiftspliktig inkomst från ett fast driftställe i stödområdet. Bedrivs verksamheten från flera fasta driftställen blir det då aktuellt att ange närmare i vilken utsträckning inkomsten kommer från ett driftställe i stödområdet. Om verksamheten vid driftstället inte särredovisas och det inte heller på annat sätt kan klargöras hur stor inkomsten är från driftstället i stödområdet får en uppskattning göras om fördelningen av inkomsten. Så sker i dag beträffande avdraget för verksamhet i stödområde.³¹ Enligt utredningens bedömning bör beräkningen av vilket underlag som är hänförligt till verksamhet i nystartszon ske på samma sätt som för verksamheten i stödområde enligt vad som nu beskrivits.

11.5.2 Lättnaden avser allmän löneavgift samt arbetsgivaravgifter respektive egenavgifter utom ålderspensionsavgiften

Arbetsgivaravgifterna respektive egenavgifterna utgörs enligt socialavgiftslagens definition av sjukförsäkringsavgift, föräldraförsäkringsavgift, efterlevandepensionsavgift, arbetsmarknadsavgift, arbets-skadeavgift och ålderspensionsavgift (2 kap. 26 § och 3 kap. 13 § SAL). År 2012 är arbetsgivaravgifterna och egenavgifterna 22,21

³¹ Prop. 2001/02:45, s. 56.

respektive 19,74 procent av avgiftsunderlaget.³² Som tidigare nämnts är detta den lagtekniska definitionen. När man talar om arbetsgivaravgifter och egenavgifter inkluderar man vanligen också den allmänna löneavgiften som regleras i lagen (1994:1920) om allmän löneavgift (och som för år 2012 är 9,21 procent av avgiftsunderlaget). Det totala avgiftsuttaget 2012 är alltså 31,42 procent respektive 28,97 procent. Utredningen kommer i fortsättningen att använda de definitioner som framgår av SAL. Begreppen arbetsgivaravgifter och egenavgifter används alltså om de avgifter som tas ut enligt socialavgiftslagen och när även de allmänna löneavgifterna avses anges detta. När begreppet socialavgifter används avses samtliga nu nämnda avgifter. Lättnad ska enligt utredningens förslag även ges för den allmänna löneavgiften.

I utredningens direktiv anges att det inkomstgrundande ålderspensionssystemet är ett fristående försäkringssystem vid sidan av statsbudgeten där kopplingen mellan avgifterna och förmånerna ska bevaras. Det kan därför inte bli tal om att undanta företag från att betala in ålderspensionsavgift. Den lättnad som erbjuds i systemet med nystartszoner ska således gälla arbetsgivaravgifter respektive egenavgifter samt allmän löneavgift utom ålderspensionsavgiften.

Ålderspensionsavgiften 2012 är 10,21 procentenheter, dvs. nästan en tredjedel av arbetsgivaravgifterna med allmän löneavgift och drygt en tredjedel av egenavgifterna med allmän löneavgift. Den lättnad som enligt utredningens förslag ska erbjudas i systemet med nystartszoner skulle alltså för år 2012 utgöra 21,21 procent av avgiftsunderlaget för arbetsgivaravgifter respektive 18,76 procent av avgiftsunderlaget för egenavgifter.

Till följd av begränsningen till förmån för ålderspensionsavgiften kommer det faktiska avdraget för avgifter som belöper på kostnader för unga enligt 2 kap. 28 § socialavgiftslagen (2000:980) bara att utgöras av den resterande fjärdedel av arbetsgivaravgifter utom ålderspensionsavgift som återstår efter den generella lättnaden i 2 kap. 28 § socialavgiftslagen. För närvarande skulle avdraget i dessa fall utgöra 5,49 procent för avgifter upp till takbeloppet.

³² Den som betalar egenavgift har enligt 27 kap. 29 § socialförsäkringsbalken rätt att anmäla till Försäkringskassan att han eller hon vill ha sjukpenning med en längre karenstid. Då betalas sjukförsäkringsavgiften enligt 3 kap. 17 § SAL efter en lägre procentsats på inkomster upp till och med 7,5 gånger prisbasbeloppet. Alla beräkningar i detta kapitel bygger på den ordinarie sjukförsäkringsavgift som gäller då sådan anmälan inte gjorts.

En annan sak är att stöd som ges utanför skatteområdet kan påverka lönekostnaderna så att dessa i praktiken understiger kostnaden som motsvarar ålderspensionsavgiften. Den valda regleringen innebär, som utredningen redogör för i avsnitt 11.7 nedan, att flera sådana stöd inte påverkas av det nu föreslagna avdraget. Utredningen har dock bedömt detta som den lämpligaste lösningen, se avsnitt 11.7.4 nedan.

Att ålderspensionsavgifterna inte omfattas innebär alltså att lättningen blir avsevärt mindre än om den hade inkluderats. Detta medför troligen att incitamentet för företag att etablera verksamhet i nystartszonen blir mindre. Utredningen gör dock bedömningen att en lättning av socialavgifter utom ålderspensionsavgiften ändå är ett tillräckligt incitament i systemet med nystartszoner.

I skatteförfarandelagens (2011:1244, SFL) definition av arbetsgivaravgifter (3 kap. 3 § SFL) inkluderas skatt enligt 1 § lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster. Denna särskilda löneskatt betalas på vissa i lagen angivna typer av ersättning, t.ex. vissa typer av avgångsersättning. Det bör påpekas att utredningen inte föreslår någon lättning avseende denna skatt. Inte heller beträffande den särskilda löneskatten på kostnader för pensionsutfästelser (tjänstepension) enligt lagen (1991:687) om särskild löneskatt på pensionskostnader föreslås någon lättning.

11.5.3 Lättningen begränsas till ett visst belopp

Nedsättningen av socialavgifter ska enligt utredningens förslag omfatta de socialavgifter som belöper på ersättning för arbete som utförts vid ett fast driftsställe i en nystartszon, eller för annan likvärdig verksamhet. Ett obegränsat undantag från socialavgifter riskerar dock att uppgå till mycket stora belopp och skapa stora kostnader för staten, som på något sätt måste kompenseras för, antingen genom minskning av andra utgifter eller ökade skatteintäkter. Medelinkomsten i de områden som kan tänkas vara aktuella som nystartszoner är visserligen låga, men det kan ändå anses ineffektivt att ge skattelättnader åt företag som betalar ut höga löner. För att minska denna risk föreslår utredningen att nedsättningen av socialavgifterna begränsas till att baseras på en lönesumma som ungefärligen motsvarar en normalinkomst. Medianvärdet för månadslönen i Sverige 2009 (det senaste år för vilket aktuell information finns) uppgick till knappt 25 000 kronor, vilket

då motsvarade ett halvt inkomstbasbelopp. För 2012 motsvarar ett halvt inkomstbasbelopp en månadslön på 27 300 kronor, eller en årslön uppgående till 327 600 kronor.

Utredningen föreslår därför att avdraget begränsas till det belopp som för varje anställd högst får motsvara de avgifter som belöper på en bruttolön som uppgår till ett halvt inkomstbasbelopp per månad. Exempel på avdragets storlek ges i tabell 11.6.

Rätten till avdrag från egenavgifter bör begränsas i motsvarande mån. Inkomsterna för dessa personer redovisas årligen och det är därför inte lämpligt att ange begränsningsbeloppet som ett månatligt belopp. Det motsvarande årliga beloppet är sex inkomstbasbelopp och utredningen finner lämpligt att detta belopp används för egenavgifterna.

I fråga om egenavgifter sammanfaller beskattningsåret normalt med kalenderåret, men inte alltid. Rätten till avdrag bör inte vara beroende av detta förhållande. För att rätten till avdrag för egenföretagare och enskilda delägare i handelsbolag som av någon anledning har ett beskattningsår som inte överensstämmer med kalenderåret ska motsvara rätten för den vars beskattningsår motsvarar ett kalenderår bör en särskild regel gälla. Begränsningsbeloppet bör i dessa fall justeras i förhållande till beskattningsårets längd. Justeringen bör enligt utredningen i praktiken innebära att det maximala beloppet ska svara mot det normala begränsningsbeloppet för ett kalenderår på samma sätt som det aktuella beskattningsåret svarar mot ett kalenderår. Det bör dock finnas utrymme för den avgiftsskyldige att visa att ett annat förhållande ska gälla, t.ex. då inkomsterna huvudsakligen förvärvats under en viss del av beskattningsåret.

Tabell 11.6 Begränsningsregeln

Hur avdragets storlek varierar med lönebeloppet

Bruttolön	Lönekostnad ¹	Avdragsgrundande belopp	Avdragets storlek (21,21% av det avdragsgrundande beloppet)
15 000	19 713	15 000	3 181
20 000	26 284	20 000	4 242
25 000	32 855	25 000	5 302
30 000	39 426	27 300	5 790
35 000	45 997	27 300	5 790

¹ Med lönekostnad avses summan av bruttolön och lagstadgade avgifter. Från eventuella andra kostnader såsom semesterersättning eller försäkringar bortses då dessa kan skilja sig åt mellan olika företag

11.5.4 Lättnaden begränsas i tid och fasas ut

Ett stöd som är avsett att minska stödmottagarnas normala löpande kostnader och som utgår utan tidsbegränsning anses utgöra driftsstöd (jfr avsnitt 4.4.6 och kommissionens uttalanden om nedsättningen av socialavgifter i stödområde A och B). Stöd som innebär driftsstöd får enligt kommissionen endast lämnas i undantagsfall, eller annars inom ramen för stöd av mindre betydelse. Lättnaden i systemet med nystartszoner kommer, som konstaterats i kapitel 10.2.2 inte att rymmas inom ramen för sådant stöd.

Av utredningens direktiv framgår också 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.

Vidare kan påpekas att många befintliga stödformer är tidsbegränsade. Exempelvis ges stöd i form av nystartsjobb beträffande personer mellan 20 och 26 år i högst ett år, för nyanlända invandrare i högst tre år och för personer över 26 år i fem år. För personer över 55 år kan stödet ges i tio år eller till den månad då individen fyller 65 år.

Enligt utredningens mening står det mot den bakgrunden klart att det stöd som erbjuds i systemet med nystartszoner måste vara tidsbegränsat. Frågan är då under hur lång tid stöd ska ges.

I det franska systemet med ZFU (se avsnitt 5.2) ges helt undantag av de i systemet aktuella skatterna under fem år. Därefter minskas lättnaden stegvis enligt olika system, ibland ges stöd upp till ytterligare tio år. Franska myndigheter har gjort bedömningen att fem år är en lämplig tid för att ge företag möjlighet att utveckla potential att kunna klara sig även utan lättnad.³³

Det är, som tidigare angetts, 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. Utredningen gör bedömningen att socialavgiftslättnaden inom systemet med nystartszoner bör ges som hel nedsättning av avgifterna (utom ålderspensionsavgiften) under en sammantagen tid av maximalt fem år. Det bör observeras att man, vid beräkningen av denna tid enligt utredningens förslag ska räkna med tid

³³ Information som framkommit i möte med SGCIIV den 6 december 2011.

under vilken ett företag varit utan lättnad till följd av bristande uppfyllelse av kraven.

De ovan nämnda tidsbegränsade stödformerna har ingen utfasningsperiod. Den lättnad som föreslås ges genom nystartszonerna avser helt undantag från socialavgifter och allmänna löneavgifter (utom ålderspensionsavgiften), varför omställningen för ett företag vars stödperiod löpt ut skulle bli stor om stödet omedelbart upphör att utgå fullt ut. Att efter fem år med helt undantag från socialavgifter få betala fulla avgifter kan innebära en svår omställning för ett företag. För att företagen ska kunna anpassa sin verksamhet till förändringar i stödet över tid är det viktigt att tidsbegränsningen är både tydlig och lättöverskådlig. För att inte svåröverstigliga tröskeleffekter ska uppkomma för en företagare bör det enligt utredningens mening också införas en stegvis avtrappning av lättnaden för att underlätta övergången.

I det franska systemet med ZFU erbjuder man som nämnts en relativt lång utfasningsperiod beträffande många av de lättnader som ges. Vissa av lättnaderna fasas stegvis ut under så lång tid som tio år. Ur företagets perspektiv är detta naturligtvis fördelaktigt. Utredningen bedömer dock att en så lång utfasningsperiod kommer att innebära orimliga kostnader för staten. En lång utfasningsperiod riskerar också att medföra höga administrativa kostnader. Utredningen förslår därför att lättnaden i systemet med nystartszoner fasas ut på så sätt att halv lättnad ges under två år efter de fem åren med helt undantag. En utfasningsperiod på två år skapar, tillsammans med tydliga regler, enligt utredningens mening tillräckligt utrymme för omställning i företagen.

Det bör observeras att företagets rätt till lättnad inte är beroende av att området utgör nystartszon. Det räcker alltså att området utgör nystartszon när lättnadsperioden påbörjas.

11.5.5 Lättnaden ges i form av ett avdrag från socialavgifterna

Det finns olika alternativ för hur lättnad ska ges

Utredningen har i kapitel 9 kommit till slutsatsen att lättnaden i systemet med nystartszoner bör utformas som en inkomstminskning för staten genom att systemet med nystartszoner erbjuder en lättnad avseende socialavgifter. Detta kan som redan nämnts ske på olika sätt. Enligt direktiven bör förslaget utformas så att effekterna

på sysselsättningen blir stora och att åtgärderna genomförs på ett kostnadseffektivt sätt. Utifrån detta står det utredningen fritt att välja den utformning den finner lämpligast.

Utredningen anser att det får anses angeläget att systemet kan tas i bruk så snart som möjligt. Det är, bl.a. av denna anledning, lämpligt att använda sig av befintliga rutiner. Detta medför sannolikt också mindre administration och lägre administrativa kostnader för att sätta systemet i kraft. Mot den bakgrunden finns enligt utredningens bedömning tre tänkbara alternativ. Lättnaden kan ges som en kreditering av skattekontot, som ett avdrag från socialavgifterna eller som en nedsättning av skatt, dvs. i detta fall som en nedsättning av socialavgifterna. Dessa tre former för lättnad av socialavgifter används i dag i olika befintliga åtgärder och regionala stöd. De framstår alla som beprövade och ur den aspekten väl lämpade att användas i systemet med nystartszoner. Det finns dock fördelar och nackdelar med respektive metod. Utredningen övergår nu till att beskriva metoderna för att sedan göra övervägandet vilken som är bäst lämpad för systemet med nystartszoner.

Kreditering av skattekonto (krediteringsmetoden)

I vissa stödordningar har man av skattetekniska och administrativa skäl valt att använda metoden att kreditera stödmottagarnas skattekonton i stället för att hantera stöden via skattelagstiftningen. För närvarande finns det två typer av stöd för vilka man använder denna metod, sjöfartsstöd och nystartsjobb. Krediteringarna är kopplade till nivån på de skatter som arbetsgivaren betalar för sina anställda och är tänkta att vara ett substitut för en skattelättnad genom att kompensera för enskilda arbetsgivares kostnader för löneskatter. Det kan anmärkas att dessa krediteringar, eftersom de anses ha en stark anknytning till skattesystemet, redovisas på budgetens inkomstsida även om det rent faktiskt rör sig om en utgift.³⁴

I samband med att utformningen av det utvidgade sjöfartsstödet behandlades hos regeringen menade Riksskatteverket att skattekontosystemet skulle bli svåröverskådligt om olika stöd skulle hanteras där. Regeringen angav i propositionen att man hade för-

³⁴ Prop. 2011/12:1, s. 677.

ståelse för dessa synpunkter men att det i det fallet inte fanns någon bättre lösning.³⁵

I förarbetena till regleringen om nystartsjobb framhölls som angeläget att subventionen skulle kunna komma arbetsgivarna till del så snart som möjligt. Man fann därför nödvändigt att använda sig av administrativa rutiner som redan fanns hos myndigheterna eller som relativt enkelt kunde byggas upp. Metoden med kreditering av arbetsgivarens skattekonto användes redan för bl.a. arbetsmarknadsstöd och rederistöd. Mot den bakgrunden ansåg regeringen att stödet skulle betalas ut genom att krediteras på skattekontot.³⁶ Av lagen (2006:1494) om kreditering på skattekonto av stimulans till arbetsgivare för nystartsjobb framgår nu att stimulans till arbetsgivare för nystartsjobb som har beslutats av Arbetsförmedlingen och som avser avtal om anställning som träffats efter utgången av år 2006 får tillgodoföras arbetsgivaren genom kreditering på sådant skattekonto som avses i 61 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244). Arbetsförmedlingen, som enligt förordningen (2006:1481) om stöd för nystartsjobb fattar beslut om stödet, ska lämna Skatteverket de uppgifter som behövs för krediteringen. Underlag till Arbetsförmedlingen för beräkning av det stödbelopp som ska krediteras skattekontot lämnas av arbetsgivare inom sextio dagar efter den arbetsmånad som stödet avser. Beslut om sjöfartsstöd fattas av Trafikverket enligt förordningen (2001:770) om sjöfartsstöd.

Lättnaden av socialavgifter i systemet med nystartszoner skulle kunna ges genom en kreditering av skattekontot för de arbetsgivare som omfattas. Lättnaden skulle då ges i form av en kompensation för de socialavgifter som ska betalas upp till takbeloppet enligt vad som angetts ovan (avsnitt 11.5.3). En fördel med en sådan konstruktion är att det är lätt att styra stödets nivå. Arbetsgivarna kan också erhålla lättnad avseende ålderspensionsavgiften genom att kompensation ges motsvarande hela det belopp som skulle ha betalats in för socialavgifter. Ur arbetsgivarens perspektiv är krediteringen en enkel metod. Denne behöver inte betala in de avgifter som belöper på löner.

Den stora nackdelen med kreditering av skattekontot är enligt utredningens bedömning den administration som en sådan metod kräver. När det gäller nystartsjobben fattar arbetsförmedlingen

³⁵ Prop. 2000/01:127, s. 5 ff.

³⁶ Prop. 2006/07:7, s. 12.

beslut om stöd för en viss arbetstagare som då i någon mån räknas som programdeltagare hos denna myndighet. I systemet med nystartszoner ska stödet inte ges på personnivå utan på företagsnivå. Det skulle då krävas att en myndighet beslutar att ett visst företag omfattas av systemet med nystartszoner och kan erhålla kreditering. Den myndighet som ska besluta om krediteringen skulle då varje månad behöva uppgifter om alla anställda för vilkas avgifter kreditering ska ske. Även om en sådan ordning inte möter några principiella hinder anser utredningen att den omfattande administration som kreditering av skattekontot skulle medföra talar emot användningen av denna metod.

Beslutet om rätt till stöd fattas när det gäller nystartsjobb och sjöfartsstöd av olika myndigheter. Även i ett system med nystartszoner skulle ett sådant beslut behövas. Det skulle i så fall antingen fattas av Skatteverket eller av en annan myndighet. Att besluta om rätt till lättnad är en uppgift som i dag inte åligger Skatteverket i något sammanhang. Troligen skulle en sådan verksamhet föranleda stora administrativa kostnader för myndigheten. Möjligen skulle det också kunna skada förtroendet för Skatteverket att denna myndighet, vid sidan om beskattningsverksamheten, beslutar om rätt till stöd i form av lättnad. En myndighet som redan i dag fattar beslut i fråga om företagsstöd i andra sammanhang är Tillväxtverket. Utredningen anser därför att Tillväxtverket är den myndighet som skulle ligga närmast till hands för uppgiften att besluta också om rätten till lättnad i systemet med nystartszoner. Att blanda in ytterligare en myndighet för detta beslut medför emellertid stora kostnader och omfattande administration, vilket talar emot en sådan lösning. Att en myndighet på förhand skulle besluta om rätten till lättnad innebär, oavsett vilken myndighet som hantlar detta, ett tidskrävande och för staten kostsamt förfarande.

Att använda kreditering av skattekontot som metod i systemet med nystartszoner skulle också innebära vissa svårigheter när det gäller samordning med andra stödformer, särskilt nystartsjobben. En arbetsgivare som har anställda med nystartsjobb kan i dag, när det gäller personer över 25 år, erhålla ett belopp som motsvarar den dubbla arbetsgivaravgiften. Ett företag som omfattas av systemet med nystartszoner ska enligt utredningens förslag undantas från att betala socialavgifter. Om samma företag skulle anställa en person med nystartsjobb skulle en kreditering ske för lönekostnader som företaget inte haft. Företaget skulle då överkompenseras till en sådan nivå att negativ lönekostnad skulle uppkomma. Om kredite-

ring används måste således krediteringen för nystartsjobb på något sätt särregleras i förhållande till systemet med nystartszoner. Även andra avgifter skulle behöva undantas eller regleras särskilt, då de annars skulle baseras på avgifter som företaget erhåller kreditering för och alltså egentligen inte betalat.

Nedsättning av socialavgifterna (nedsättningsmetoden)

Nedsättningen av socialavgifter för personer som inte fyllt 26 år (unga) regleras i socialavgiftslagen (2000:980, SAL) och i lagen (1994:1920) om allmän löneavgift (LAL). I 2 kap. 28 § SAL anges att på ersättning till personer som vid årets ingång inte har fyllt 26 år ska hela ålderspensionsavgiften men bara en fjärdedel av de övriga arbetsgivaravgifterna betalas. I 3 § andra stycket LAL anges att för dem som vid årets ingång inte har fyllt 26 år tas löneavgiften ut med en fjärdedel av procenttalet.

En motsvarande konstruktion som för unga skulle kunna göras för personer som är anställda i företag som omfattas av systemet med nystartszoner. Fördelarna med denna konstruktion är att man kan åstadkomma den huvudsakligen genom ändringar i socialavgiftslagen och i lagen om allmän löneavgift, vilket innebär en lättöverskådlig reglering. Att regleringen sker i socialavgiftslagen innebär också fördelar avseende samordning med andra stödformer. Till exempel kan nämnas att det särskilda anställningsstödet (se avsnitt 6.7) beräknas på bl.a. avgiftsunderlaget enligt socialavgiftslagen. Även stödet för nystartsjobb, som erhålls i form av kreditering på skattekontot, baseras på arbetsgivaravgiften enligt socialavgiftslagen. Alla de befintliga stöd som baseras på avgifterna enligt socialavgiftslagen kommer med denna metod att anpassas till den reella avgiften (se vidare angående samordning med andra stödformer, avsnitt 11.7 nedan).

En nackdel med nedsättningsmetoden är att ytterligare procentsatser för socialavgifter måste användas. Detta innebär en administrativ insats för Skatteverket, framför allt i samband med att systemet införs. Ytterligare procentsatser innebär också ökad risk för fel vid deklarationen. En ytterligare nackdel är, liksom för avdragsmetoden, att kompensation för ålderspensionsavgiften, för det fall sådan skulle anses önskvärd, inte kan ges enligt denna metod. En sådan kompensation måste i så fall åstadkommas genom en kom-

pletterande konstruktion, vilket framstår som otympligt och administrativt krävande.

Avdrag från socialavgifterna (avdragsmetoden)

Ett generellt avdrag från socialavgifterna kan i dag ske vid beräkningen av egenavgifter för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag. Enligt 3 kap. 18 § socialavgiftslagen ska, efter begäran i självdeklarationen, göras avdrag med 5 procent av avgiftsunderlaget för inkomst av aktiv näringsverksamhet, dock högst med 10 000 kronor per år. Som förutsättning för avdraget gäller att avgiftsunderlaget överstiger 40 000 kronor och att den avgiftsskyldige vid årets ingång har fyllt 26 men inte 65 år samt att avdraget uppfyller villkoren för stöd av mindre betydelse. Avdraget vid beräkningen av egenavgifterna hanteras av Skatteverket inom ramen för det ordinarie deklarationsförfarandet.³⁷

Bestämmelser om regional differentiering av socialavgifter finns i dag på ett område, nämligen när det gäller särskilda avdrag vid avgiftsberäkningen för näringslivet och viss ideell verksamhet i Norrland. Bestämmelserna finns i lagen (2001:1170) om särskilda avdrag i vissa fall vid avgiftsberäkningen enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift och socialavgiftslagen (2000:980) [lagen om särskilda avdrag]. Innebörden av dessa regler har beskrivits i avsnitt 7.4.2. Rent tekniskt innebär regleringen att vid beräkning av den allmänna löneavgiften och arbetsgivaravgifterna görs ett särskilt avdrag, om den avgiftsskyldige har utgett avgiftspliktig ersättning för arbete utfört i näringsverksamhet vid ett fast driftställe i stödområdet 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 görs ett särskilt avdrag, om avgiftspliktig inkomst av näringsverksamhet från ett fast driftställe i stödområdet ingår i avgiftsunderlaget (2 § nämnda lag).

Lättnaden i systemet med nystartszoner kan enligt utredningens bedömning konstrueras som ett avdrag från socialavgifterna. Arbetsgivare skulle då i sin månatliga deklaration av arbetsgivaravgifter

³⁷ Prop. 2009/10:78.

dra av det belopp som inte avser ålderspensionsavgiften upp till det maximala belopp som angetts ovan (avsnitt 11.5.3).

För enskilda näringsidkare och handelsbolagsdelägare utgör avgiftsunderlaget summan av positiva resultat i enskild näringsverksamhet respektive andel i resultatet i ett eller flera handelsbolag. På detta underlag ska egenavgifter beräknas. Enskilda näringsidkare och handelsbolagsdelägare skulle vid användning av avdragsmetoden ange nedsättning av egenavgifter utom ålderspensionsavgift i sin preliminära inkomstdeklaration och därmed erhålla lägre månatlig debitering av preliminär skatt. Även här skulle det angivna takbeloppet gälla (se avsnitt 11.5.3). Vid den årliga deklarationen skulle den slutliga debiteringen ske efter avdrag.

Ett avdrag är enligt utredningens bedömning betydligt enklare att administrera än en kreditering. En företagare kan själv redovisa underlaget i form av ett lönebelopp på skattedeklarationen och själv räkna fram det belopp som de aktuella avgifterna ska minskas med varje månad. Möjligheterna att kontrollera riktigheten i varje avdrag är naturligtvis begränsad och detta kan anses utgöra en nackdel med avdragsmetoden. Sannolikt får kontroll ske inom ramen för Skatteverkets ordinarie kontrollverksamhet. Även i förhållande till nedsättningsmetoden framstår avdragsmetoden som enklare att administrera. Begränsningen till ett visst belopp blir t.ex. lättare att reglera med avdrag än med nedsättning.

För det fall man skulle vilja erbjuda ett stöd som även omfattar ålderspensionsavgiften har avdragsmetoden den nackdelen att en sådan kompensation inte kan ske genom denna metod. En sådan kompensation måste i så fall åstadkommas genom en kompletterande konstruktion. Ett system med en konstruktion för lättnad och en annan konstruktion för kompensation, t.ex. genom kreditering, framstår som otympligt och administrativt krävande.

Avdragsmetoden kräver också viss samordning för att ålderspensionsavgiften ska inbetalas. Om ett helt avdrag sker från arbetsgivar- respektive egenavgifter kommer varje ytterligare avdrag att tas från ålderspensionsavgiften. Såsom utredningen redogjort för ovan kan det inte bli tal om att undanta företag från att betala in ålderspensionsavgift. För att undvika att underlaget minskas för mycket måste därför vissa möjligheter till lättnad uteslutas från att ges samtidigt som lättnaden i systemet med nystartszoner. Lättnaden i systemet med nystartszoner är ju förmånligare och bör därför ha företräde. Samordningen diskuteras vidare nedan i avsnitt

11.7. I det avsnittet diskuteras också hur samordningen med andra stödformer påverkas beroende på hur avdraget regleras.

Utredningen föreslår att lättnaden ges i form av ett avdrag från socialavgifterna

Utredningen har ovan konstaterat att systemet med nystartszoner inte kan utformas så att ålderspensionsavgiften inte inbetalas. Även utan kompensation för ålderspensionsavgiften erbjuder dock systemet med nystartszoner enligt utredningens uppfattning tillräckliga incitament. Någon kompensation avseende ålderspensionsavgiften behöver alltså enligt utredningens mening inte erbjudas för att systemet ska kunna fungera. Detta innebär att en av de fördelar som utredningen lyft fram avseende kreditering av skattekonto faller bort. Sammantaget framstår då denna metod som den minst lämpliga p.g.a. den omfattande administration som metoden kräver och de svårigheter beträffande samordning med nystartsjobben som kan förväntas.

Det förhållande att utredningen förordar ett system där kompensation inte ges för ålderspensionsavgiften medför också att man kan bortse från en av de nackdelar som lyfts fram avseende såväl avdragsmetoden som nedsättningsmetoden dvs. att kompensation för denna avgift då skulle behöva ges med ett kompletterande system.

Avdragsmetoden och nedsättningsmetoden innebär sannolikt ungefär lika mycket administration för företagen. Med båda dessa metoder kommer företagen att behöva ta fram underlaget för de avgifter som belöper på lönekostnader för anställda i nystartszon. Antingen för att ange underlag för avdraget för verksamhet i nystartszon eller för att ange det underlag som ska undantas från avgift under fem år och sättas ned till hälften under de två följande. Avdragsmetoden kan möjligen från företagets synpunkt anses mer lättadministrerad än nedsättningsmetoden. Med nedsättningsmetoden finns t.ex. en viss risk att en företagare p.g.a. missförstånd för upp lönekostnad för unga som är verksamma i nystartszon på två ställen i deklarationen, både som underlag för den lägre arbetsgivaravgiften enligt 2 kap. 28 § SAL (se avsnitt 6.9 ovan) och som underlag för undantag respektive senare nedsättning av avgift enligt utredningens förslag. Detta skulle kunna leda till felaktigheter som drabbar företaget.

Med beaktande av de fördelar och nackdelar med de respektive metoderna som lyfts fram ovan finner utredningen att avdragsmetoden är den mest lämpliga.

11.6 Administration av avdraget

Förslag: Avdraget för verksamhet i nystartszon administreras av Skatteverket. Kontroll av att företagen lever upp till kraven sker inom ramen för Skatteverkets ordinarie kontrollverksamhet.

11.6.1 Administration av socialavgifter och avdrag

Debitering och uppbörd av socialavgifter hanteras i dag av Skatteverket som också administrerar de lättnader som i dag förekommer. Skatteverket föreslås också hantera avdraget i systemet med nystartszoner.

Den som avser att bedriva näringsverksamhet och som är skyldig att göra skatteavdrag eller betala arbetsgivaravgifter ska enligt 7 kap. 1 och 2 §§ Skatteförfarandelagen (2011:1244, SFL) anmäla sig för registrering hos Skatteverket. Vid registreringen anges i dag bl.a. företagsform och huruvida företagets verksamhet bedrivs på flera adresser. När det gäller arbetsgivare anges bl.a. första datum för löneutbetalning, beräknat antal anställda och beräknad lönesumma under året. Om en uppgift som ligger till grund för registreringen ändras ska den som är registrerad underrätta Skatteverket om ändringen inom två veckor från det att ändringen inträffade (7 kap. 4 § SFL).

Den som är skyldig att betala arbetsgivaravgifter (eller göra skatteavdrag) ska också lämna en arbetsgivardeklaration. I arbetsgivardeklarationen ska skatteavdrag och arbetsgivaravgifter redovisas. Den som är registrerad ska lämna en arbetsgivardeklaration för varje redovisningsperiod, vanligen varje månad (26 kap. 3 § SFL). Med registreringen som underlag utfärdar Skatteverket förtryckta deklarationsblanketter för respektive kalendermånad. Deklarationerna ska för de flesta arbetsgivare vara avlämnade senast den 12:e i månaden efter redovisningsperioden med undantag för deklarationerna avseende juli och december som ska vara avlämnade senast den 17:e i månaden efter redovisningsperioden. Redovisade arbetsgivaravgifter liksom avdragen skatt ska vara inbetalda

till Skatteverket den 12:e i månaden efter redovisningsperioden, dvs. samma dag som deklarationen ska vara avlämnad.

I arbetsgivardeklarationen redovisas för arbetsgivaravgifter samtliga avgiftspliktiga löner, förmåner och kostnadsavdrag. Därefter fördelas dessa på underlag för fulla arbetsgivaravgifter och reducerade avgifter, t.ex. p.g.a. att personal har fyllt 65 år. Den deklarationsskyldige räknar själv fram sina avgifter genom att multiplicera sina respektive underlag med tillämplig avgifts- eller löneskattesats och summerar resultatet. Från summan kan den avgiftsskyldige i vissa fall vara berättigad till särskilda avdrag, f.n. det regionala stödet för verksamhet i vissa branscher i stödområde (se avsnitt 7.4.2).

Enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag redovisar inte sina egenavgifter i arbetsgivardeklarationer. Egenavgifterna beräknas på verksamhetens skattemässiga resultat, som inte kan bestämmas förrän efter räkenskapsårets utgång. Underlaget för egenavgifterna redovisas därför först i näringsidkarens självdeklaration och debiteras i form av slutlig skatt. Egenavgifterna ingår dock i de preliminärskattebetalningar som sådana skattskyldiga normalt är skyldiga att göra månatligen. Dessa baseras på den preliminära inkomstdeklaration som den enskilde näringsidkaren lämnat in. Vid förändringar i verksamheten som orsakar ändrad preliminär beräkning ska en ny preliminär deklaration ges in.

Vissa andra avgiftsskyldiga kan, trots att de inte är näringsidkare, också vara skyldiga att själva betala socialavgifter. Exempel på sådana personer är de som är anställda av en utländsk arbetsgivare och överenskommit med denne att de själva ska betala socialavgifterna på ersättningen. Dessa personer betalar avgifterna som egenavgifter. Sådana personer föreslås enligt vad som ovan angetts (se avsnitt 11.3.1 ovan) undantas från möjlighet till lättnad i systemet med nystartszoner. Det kan anmärkas att dessa personer knappast heller kommer att kunna uppfylla verksamhetskravet.

11.6.2 Administration av avdraget i systemet med nystartszoner

Utredningen har ovan kommit fram till att lättnaden i systemet med nystartszoner bör ges i form av en möjlighet till avdrag från socialavgifterna och den allmänna löneavgiften. För arbetsgivare

innebär detta att underlag för avdrag från arbetsgivaravgifter redovisas i den månatliga arbetsgivardeklarationen där uträkning också sker av avdraget som direkt dras från de avgifter som ska betalas.

De enskilda näringsidkarna och delägarna i handelsbolag kan, i sin preliminära inkomstdeklaration, redovisa nedsättning av arbetsgivaravgifter i form av nedsättningsbelopp för nedsättningsberättigad verksamhet i nystartszon upp till ett maxbelopp enligt vad utredningen angett ovan (se avsnitt 11.5.3 ovan). Den månatliga preliminära debiteringen av egenavgifter sker sedan enligt den beräkning som gjorts i den preliminära deklarationen. I inkomstdeklarationen, som är underlag för den slutliga debiteringen, beräknas fulla egenavgifter, men i självdeklarationen kan företagen ange nedsättningsbelopp avseende verksamhet i nystartszon. De inbetalda beloppen och de deklarerade avgifterna stäms då av hos Skatteverket. Utredningen har ovan förslagit att rätten till avdrag, även om kraven inte är uppfyllda, ska gälla även under de sex månader som följer på en månad då kraven var uppfyllda, längst under en period som motsvarar den under vilken företaget senast uppfyllde kraven och som avslutades för senast sex månader sedan.

11.6.3 Beslut, omprövning, överklagande m.m.

Utredningen anser, som angetts ovan, att Skatteverket bör administrera det föreslagna avdraget för verksamhet i nystartszon. När det gäller beslut om arbetsgivaravgifter och egenavgifter finns bestämmelser i 53 respektive 56 kapitlet skatteförfarandelagen (2011:1244, SFL). Utredningen finner ingen anledning att föreslå tillämpning av andra bestämmelser för det nu föreslagna avdraget. Även i övrigt bör reglerna i SFL som gäller beslut, omprövning och överklagande tillämpas. Utredningen bedömer därför att det inte behövs några ändringar i skatteförfarandelagen till följd av förslaget.

Ovan har framhållits att kontrollen av riktigheten i de avdrag som yrkas med stöd av den föreslagna lagen om nystartszoner får ske inom ramen för Skatteverkets ordinarie kontrollverksamhet. Om det vid kontroll framkommer att ett företag erhållit avdrag utan att ha varit berättigad till sådant ska ett belopp motsvarande det erhållna avdraget återbetalas. I de fall företaget lämnat oriktig uppgift kan det också bli aktuellt med skattetillägg enligt 49 kap. 4 § SFL. Uppsåtligt lämnande av oriktiga uppgifter kan också utgöra skattebrott för vilket stadgas straff i skattebrottslagen

(1971:69). Konsekvenserna för Skatteverket till följd av förslaget behandlas i avsnitt 20.1.

Överklagande av Skatteverkets beslut kan ske enligt bestämmelserna i 67 kapitlet SFL. Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna till följd av detta förslag behandlas i avsnitt 20.4.

11.7 Samordning med övriga system och insatser

Förslag: Avdraget i systemet med nystartszoner regleras så att det inte påverkar arbetsmarknadsstöd.

11.7.1 Inledning

Det ska enligt utredningens direktiv beaktas att systemet med nystartszoner ska kunna samordnas med övriga system som medger skattelättnader till vissa grupper. Lättnaderna i detta system får inte, i kombination med andra stöd leda till en allt för låg eller t.o.m. negativ beskattning. Det ska också säkerställas att förslaget om nystartszoner samordnas med befintliga insatser inom näringspolitiken, den regionala tillväxtpolitiken, arbetsmarknadspolitiken och integrationspolitiken. Samordningen mellan den nu föreslagna lättnaden och andra stöd har i vissa delar diskuterats i avsnittet som behandlar metoden för lättnaden (se avsnitt 11.5.5 ovan). I de följande avsnitten kommer utredningen att göra en genomgång av de möjliga kombinationer som föreligger för att utreda i vilken mån sådana kombinationer medför risk för allt för låga lönekostnader eller t.o.m. negativ beskattning. Utifrån de slutsatser som dras i dessa avseenden kommer utredningen att ta ställning till hur avdraget från socialavgifterna ska regleras. Detta har nämligen, såsom utvecklas nedan, betydelse för effekten då olika stöd kombineras.

Utredningen har valt att studera stöd och lättnader som direkt avser lönekostnader och som i kombination med lättnaden i systemet med nystartszoner kan förväntas medföra subvention av lönekostnader till en nivå som i praktiken motsvarar negativ beskattning eller t.o.m. åstadkommer negativ lönekostnad. Samtliga de stöd och lättnader som nu studeras har beskrivits i kapitel 6 och 7.

Med negativ beskattning avses i detta sammanhang att den avgiftsskyldige inte betalar några sociala avgifter eller löneavgifter och att en viss subvention av lönekostnaden avseende bruttolönen

dessutom erhålls. Med negativ lönekostnad avses att hela den faktiska lönekostnaden subventioneras och att den avgiftsskyldige dessutom kompenseras ytterligare. I princip får den avgiftsskyldige då betalt av staten. Det bör observeras att utredningen i detta sammanhang inte tar hänsyn till att den totala beskattningen, där man t.ex. också räknar in den enskildes inkomstskatt och den mervärdesskatt som denne betalar, kan bli positiv även om den, avseende socialavgifter och löneavgifter, är negativ.

Av den genomgång som utredningen redovisar i avsnitt 6.10 framgår att vissa befintliga stöd, t.ex. nystartsjobben, i dag kan ge subventioner som motsvarar negativ beskattning. Även vid kombination av vissa arbetsmarknadsstöd och skattelättnader kan subventioner motsvarande negativ beskattning uppnås. Utredningen tolkar mot denna bakgrund direktiven så att det inte råder något hinder för utredningen att föreslå ett system som, i kombination med andra stöd, kan medföra subvention ner till en nivå som motsvarar negativ beskattning. Utredningens bedömning är dock att negativ lönekostnad måste undvikas.

Inledningsvis redogör utredningen för hur olika stöd och lättnader påverkar varandra och varför. Därefter illustreras med tabeller vilka effekter på lönekostnaden som olika tänkbara kombinationer av stöd och lättnader ger. Mot bakgrund av vad utredningen därvid kan observera gör utredningen slutligen bedömningen hur avdraget ska regleras för att bäst samverka med andra stöd.

11.7.2 Olika former av stöd och deras påverkan på varandra

Såsom utredningen redogjort för i kapitel 6 och 7 förekommer i dag en mängd olika typer av stöd och insatser för företag. Vissa av dessa syftar till att öka efterfrågan på arbetskraft genom att på olika sätt sänka företagets lönekostnader. Detta sker i dag huvudsakligen på två olika sätt. Ett sätt är att ge stöd i form av bidrag för att företaget sysselsätter personer. Sådana stöd förekommer i dag framför allt i form av särskilt anställningsstöd och lönebidrag. Utredningen har i detta sammanhang valt att för dessa stöd använda den gemensamma beteckningen arbetsmarknadsstöd. Det andra sättet är att ge lättnader inom ramen för skattesystemet, såsom nedsättning av socialavgifterna i vissa fall för de som inte fyllt 26 år och de som fyllt 65 år. Sådana skattelättnader administreras av Skatteverket, som ju ansvarar för debitering och uppbörd av

socialavgifter medan arbetsmarknadsstöd främst administreras av Arbetsförmedlingen. Stöd för nystartsjobb kan i detta sammanhang anses utgöra en särskild stödform, ett mellanting mellan arbetsmarknadsstöd och skattelättnad. Stödet utgörs av en återbetalning till arbetsgivaren i form av en kreditering på arbetsgivarens skattekonto. I detta sammanhang kommer stödet för nystartsjobb att behandlas som ett arbetsmarknadsstöd.

En annan särskild stödform är sjöfartsstödet som enligt förordningen (2001:770) om sjöfartsstöd lämnas till arbetsgivare för skatt på sjöinkomst och för arbetsgivarens kostnader för arbetsgivaravgifter och allmän löneavgift. Det lämnas under vissa förutsättningar för arbete ombord på svenskregistrerade last- och passagerarfartyg. Sjöfartsstödet beräknas för sjömän med ett belopp som motsvarar det skatteavdrag enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) som arbetsgivaren gjort på sjöinkomster samt kostnader för arbetsgivaravgifter enligt 2 kap. socialavgiftslagen (2000:980) och allmän löneavgift enligt 1 § lagen (1994:1920) om allmän löneavgift på dessa inkomster. Det tillgodoförs, liksom stödet för nystartsjobb, arbetsgivaren genom kreditering på dennes skattekonto. I detta kapitel kommer sjöfartsstödet inte att behandlas ytterligare. Det bör enligt utredningens bedömning bli sällsynt förekommande att detta stöd kombineras med stöd för verksamhet i nystartszon. I de fall kombination skulle förekomma behandlas samordning som i fråga om stödet för nystartsjobb.

Beroende på hur ett stöd regleras kommer det antingen att påverka andra stöd eller inte. I 19 § anställningsförordningen, som innehåller bestämmelser om de särskilda anställningsstöden, anges att den lönekostnad som ska läggas till grund för anställningsstöd är kontant bruttolön inklusive sjuklön och semesterlön samt avgifter som ska betalas enligt socialavgiftslagen (2000:980) och lagen (1994:1920) om allmän löneavgift. När det gäller lönebidraget anges på samma sätt i 28 § förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga att den bidragsgrundande lönekostnaden är kontant bruttolön inklusive sjuklön och semesterlön, avgifter som ska betalas enligt socialavgiftslagen (2000:980) och lagen (1994:1920) om allmän löneavgift samt premier för avtalsenliga arbetsmarknadsförsäkringar eller motsvarande försäkringar. Detta medför att de generella skattelättnader som regleras på så sätt att de direkt förändrar dessa avgifter, t.ex. nedsättningen för unga och äldre kommer att påverka dessa arbetsmarknadsstöd. Krediteringen för

nystartsjobb påverkas inte på samma sätt av den generella skattelättnaden för unga (och personer över 65 år kan inte få nystartsjobb). Enligt 12 a § förordningen (2006:1481) om stöd för nystartsjobb beräknas krediteringen nämligen på 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. Krediteringen kan dock påverkas av andra stöd, förutsatt att avgifterna enligt socialavgiftslagen påverkas.

De olika formerna av stöd är i allmänhet utformade så att de tar hänsyn till, alternativt utesluter, andra stöd av samma form. Ett företag som får nedsättning av socialavgiften för både ungdom och stödområde kan t.ex. inte få full nedsättning inom båda systemen, då detta skulle leda till att avgiften understeg ålderspensionsavgiften. På samma sätt kan en arbetsgivare i allmänhet inte tillgodogöra sig två arbetsmarknadsstöd samtidigt. Ett företag kan exempelvis inte erhålla anställningsstöd samtidigt som annat bidrag erhålls från Arbetsförmedlingen. Stöd som innebär att en person har en s.k. sökandekategori hos Arbetsförmedlingen kan inte kombineras med ett annat stöd som medför en sådan sökandekategori.

Andra skattelättnader än de som generellt sätter ner socialavgifterna påverkar i allmänhet inte arbetsmarknadsstöd och arbetsmarknadsstöden påverkar inte heller skattelättnader. Skatteverket får inte uppgifter från Arbetsförmedlingen om vilka arbetsmarknadsstöd som ett visst företag erhållit och Arbetsförmedlingen har inte tillgång till uppgifter om skattelättnader. Detta medför att en skattelättnad och ett arbetsmarknadsstöd i princip kan kumuleras och tillsammans medföra en subvention som motsvarar negativ beskattning eller till och med orsakar negativ lönekostnad. I praktiken regleras emellertid stöd och lättnader för att undvika oönskade effekter.

När det gäller avdrag från socialavgifterna beror dess påverkan på arbetsmarknadsstöd på om avdraget regleras på så sätt att det får direkt påverkan på avgifterna enligt socialavgiftslagen eller inte. I praktiken blir det avgörande huruvida avdraget regleras i socialavgiftslagen eller i en annan lag. Om avdraget regleras i socialavgiftslagen påverkar det direkt avgifterna enligt denna lag och följaktligen även de stöd som beräknas på dessa. Om ett avdrag däremot regleras i en annan lag kommer det i praktiken inte att påverka avgifterna som arbetsmarknadsstöd beräknas på.

11.7.3 Avdrag för verksamhet i nystartszon i kombination med andra stöd

Utredningen har ovan föreslagit att stödet för företag i nystartszon ska ges i form av en lättnad avseende socialavgifter och allmän löneavgift. Lättnad föreslås i form av ett helt avdrag från avgiftsunderlaget under fem år och därefter halvt avdrag under två år. Dock ingår inte ålderspensionsavgiften, som utgör 10,21 procent av bruttolönen, i denna nedsättning. Detta medför att lönekostnaden som belöper på en ordinarie bruttolön som inte uppgår till mer än det föreslagna takbeloppet och för vilka inga andra lättnader ges kommer att uppgå till 110,21 procent av bruttolönen under de första fem åren och 120,815 procent under de följande två åren. Utöver denna lönekostnad kan andra kostnader tillkomma, såsom kostnader för semesterersättning och försäkringar. Utredningen har dock valt att bortse från dessa, då de varierar från företag till företag och därmed är svåra att ge någon generell bild av.

Ovanstående gäller utan kombination med andra stöd. Att ett företag tillgodogör sig andra avdrag eller nedsättningar av arbetsgivaravgiften, exempelvis för unga eller för personer över 65 år, föreslås inte medföra att möjligheten till avdrag för verksamhet i nystartszon utesluts. Även det generella avdraget på 5 procent av egenavgiften som nämnts ovan (se avsnitt 11.5.5) kommer att kunna göras samtidigt som stöd tas emot för verksamhet i nystartszon. Hänsyn måste alltså tas till detta vid utformningen av förslaget.

Kombination med andra stödformer inom skattesystemet under de första fem åren

När fullt avdrag för verksamhet i nystartszon görs under de första fem åren har andra avdrag och nedsättningar av socialavgifterna ingen effekt. Detta då avdraget inom systemet med nystartszoner som mest ger rätt till avdrag av socialavgifter ned till 10,21 procent av avgiftsunderlaget, motsvarande ålderspensionsavgiften. Har andra liknande nedsättningar eller avdrag gjorts leder detta till att avdraget för verksamhet i nystartszon minskar i motsvarande grad. Andra avdrag, exempelvis det för verksamhet i stödområde, blir onödiga om avdrag för verksamhet inom nystartszon kan göras, då detta avdrag ensamt leder till lägsta möjliga socialavgift. I tabell 11.7 åskådliggörs hur avdraget för verksamhet inom nystartszon

samvarierar med andra stöd inom skattesystemet. Det blir också tydligt hur den faktiska lönekostnaden för arbetsgivaren är densamma oavsett om arbetsgivaravgiften minskats enbart inom systemet med nystartszoner eller med hjälp av flera stöd. Exempelvis leder avdraget för verksamhet i nystartszon till att avdraget för verksamhet i stödområde minskas till noll.

Tabell 11.7 Avdrag för verksamhet i nystartszoner och andra stöd inom skattesystemet

	Utan stöd	Ungdom (ej fyllt 26 år)	Pensionär (fyllt 65 år)	Stödområde
Bruttolön	25 000	25 000	25 000	25 000
Arbetsgivaravgift	7 855	7 855	7 855	7 855
Nedsättning ungdom	-	3 980	-	-
Nedsättning pensionär	-	-	5 303	-
Avdrag för verksamhet inom nystartszon	-	1 323	0	5 303
Avdrag för verksamhet i stödområde	-	-	-	0 ¹
Faktisk lönekostnad²	32 855	27 553	27 553	27 553

¹ Enligt utredningens förslag ska avdrag för verksamhet i nystartszon göras före avdrag för verksamhet i stödområde.

² Med faktisk lönekostnad avses summan av bruttolön och lagstadgade avgifter. I exemplen bortses från eventuella andra kostnader såsom semesterersättning eller försäkringar, då dessa kan skilja sig åt mellan olika företag.

På samma sätt ger det generella avdraget för egenavgifter inte någon ytterligare lättnad för företagare som är verksamma i en nystartszon, då rätten till avdrag för verksamhet i nystartszon är mer generös än det generella avdraget vid beräkning av egenavgiften, vilket visas i tabell 11.8.

Tabell 11.8 Samverkan egenavgifter och nystartszon

	Utan annat stöd	Generellt avdrag (5 %)	Stödområde och generellt avdrag
Bruttolön	25 000	25 000	25 000
Egenavgift	7 243	7 243	7 243
Generellt avdrag	-	1 250	1 250
Avdrag för verksamhet i stödområde	-	-	0 ¹
Avdrag för verksamhet i nystartszon	4 690	3 440	3 440
Faktisk lönekostnad²	27 553	27 553	27 553

¹ Inget ytterligare avdrag kan ges utan att egenavgiften understiger ålderspensionsavgiften

² Med faktisk lönekostnad avses summan av bruttolön och lagstadgade avgifter. I exemplen bortses från eventuella andra kostnader såsom semesterersättning eller försäkringar, då dessa kan skilja sig åt mellan olika företag.

Kombination med arbetsmarknadsstöd under de första fem åren

Stöd i nystartszonerna kommer enligt utredningens förslag inte att ha någon koppling till Arbetsförmedlingens program och innebär alltså inte att en anställd omfattas av någon "sökandekategori" hos denna myndighet. Det innebär att stödet i nystartszonerna kommer att kunna kombineras med arbetsmarknadsstöd, t.ex. stödet för nystartsjobb, instegsjobb och det särskilda anställningsstödet. Som tidigare påpekats leder förändringar av arbetsgivaravgiften till att andra stöd inom samma system ändras och därmed undviks risken att avdraget blir för stort. För arbetsmarknadsstöd finns inte denna kontroll, då detta stöd beräknas 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. Om avdraget för verksamhet inom nystartszon inte regleras på ett sätt som medför att detta hindras kommer därför stödet att beräknas baserat på en lönekostnad som är högre än den arbetsgivaren faktiskt har och stödet riskerar därmed att bli för stort, vilket kan leda till en negativ lönekostnad.

En fråga för utredningen är då om möjligheten till negativa lönekostnader ska accepteras eller om dessa kombinationer måste hindras av en undantagsregel, alternativt om avdraget för verksamhet i nystartszon bör inskränkas om stödmottagaren redan erhåller stöd inom något av Arbetsförmedlingens program. Detta beror

enligt utredningens mening framför allt på om den sammantagna lättnadsnivån vid kombination kan anses lämplig eller inte.

Kombination med nystartsjobb under de första fem åren

Nystartsjobb ger ett stöd till arbetsgivaren, i form av en kreditering på skattekontot, som baseras på de socialavgifter som ska betalas in enligt socialavgiftslagen (2000:980) och lagen (1994:1920) om allmän löneavgift. Stödet är dock större än de faktiska socialavgifterna vilket leder till att en del av bruttolönen också täcks av stödet. Eftersom avdrag för verksamhet i nystartszon avsevärt minskar de socialavgifter som ska betalas in kommer en större del av bruttolönen att täckas av stödet när detta stöd kombineras med stödet för nystartsjobb.

Om avdraget för verksamhet i nystartszon inte regleras på så sätt att denna effekt undgås kommer stödet för nystartsjobb inte att påverkas av nystartszonerna. Detta illustreras i tabell 11.9.

Tabell 11.9 Samverkan mellan nystartsjobb och nystartszon

Med reglering av avdrag för verksamhet i nystartszon så att arbetsmarknadsstödet inte påverkas

	Utan stöd	Nystartsjobb Fyllt 26 år	Nystartsjobb Ej fyllt 26 år	Nystartsjobb Ej fyllt 26 år Från sjukförsäkring
Bruttolön	25 000	25 000	25 000	25 000
Socialavgift	7 855	7 855	7 855	7 855
Nedsättning ungdom	-	-	3 980	3 980
Avdrag för verksamhet i nystartszon	-	5 303	1 323	1 323
Lönekostnad	32 855	27 553	27 553	27 553
Kreditering skattekonto	-	15 710	7 855	11 730
Faktisk lönekostnad¹	32 855	11 843	19 698	15 823

¹ Med faktisk lönekostnad avses summan av bruttolön och lagstadgade avgifter. I exemplet bortses från eventuella andra kostnader såsom semesterersättning eller försäkringar, då dessa kan skilja sig åt mellan olika företag.

Om istället nystartsjobben regleras så att storleken på krediteringen som ges på skattekontot påverkas, blir effekten den som visas i tabell 11.10.

Tabell 11.10 Samverkan mellan nystartsjobb och nystartszon

Med reglering av avdrag för verksamhet i nystartszon så att arbetsmarknadsstödet storlek påverkas

	Utan stöd	Nystartsjobb Fyllt 26 år	Nystartsjobb Ej fyllt 26 år	Nystartsjobb Ej fyllt 26 år Från sjukförsäkring
Bruttolön	25 000	25 000	25 000	25 000
Socialavgift	7 855	7 855	7 855	7 855
Nedsättning ungdom	-	-	3 980	3 980
Avdrag för verksamhet i nystartszon	-	5 303	1 323	1 323
Lönekostnad	32 855	27 553	27 553	27 553
Kreditering skattekonto	-	5 105	2 553	5 105
Faktisk lönekostnad¹	32 855	22 448	25 000	22 448

¹ Med faktisk lönekostnad avses summan av bruttolön och lagstadgade avgifter. I exemplen bortses från eventuella andra kostnader såsom semesterersättning eller försäkringar, då dessa kan skilja sig åt mellan olika företag.

Det bör påpekas att i fall avdraget för verksamhet i nystartszon regleras så att krediteringen för nystartsjobb påverkas blir stödet för den enskilde arbetstagaren lägre i kombination med nystartszonsavdrag än utan detta avdrag. Med enbart stöd i form av nystartsjobb har arbetsgivaren en faktisk lönekostnad på antingen 17 145 kronor eller 21 020 kronor beroende på vilken kategori arbetstagaren tillhör. Oavsett vilken av dessa kostnader som belastar arbetsgivaren så understiger den faktiska lönekostnaden vid en kombination av nystartszonsavdrag och stöd inom systemet för nystartsjobb, 22 448 respektive 25 000 kronor. Det är dock omöjligt att ge en generell bild av hur en arbetsgivare påverkas av detta, då arbetsgivaren kan ha flera anställda för vilka nystartszonsavdraget kan komma att vara aktuellt, vilket skulle kunna göra att företaget som helhet ändå får lägre kostnader av att utnyttja avdraget för verksamhet i nystartszon.

Kombination med särskilt anställningsstöd under de första fem åren

Stödformen särskilt anställningsstöd förekommer i två olika utformningar, särskilt anställningsstöd för den som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin ("särskilt anställningsstöd") och särskilt anställ-

ningsstöd i form av instegsjobb ("instegsjobb"), se kapitel 6 för en närmare beskrivning. Detta system är generösare än nystartsjobben och täcker en stor del av arbetsgivarens lönekostnad. Samverkan mellan dessa stöd och nystartszonerna visas i tabell 11.11.

Tabell 11.11 Samverkan mellan anställningsstöd och nystartszoner

Med reglering av avdrag för verksamhet i nystartszon så att arbetsmarknadsstödet storlek inte påverkas

	Utan stöd	Instegsjobb	Särskilt anställningsstöd
Bruttolön	25 000	25 000	25 000
Socialavgift	7 855	7 855	7 855
Avdrag för verksamhet i nystartszon	-	5 303	5 303
Lönekostnad	32 855	27 533	27 533
Bidrag	-	17 336 ¹	19 286 ¹
Faktisk lönekostnad²	32 855	10 217	8 267

¹ Maximalt stöd inom stödformen

² Med faktisk lönekostnad avses summan av bruttolön och lagstadgade avgifter. I exemplen bortses från eventuella andra kostnader såsom semesterersättning eller försäkringar, då dessa kan skilja sig åt mellan olika företag.

Det generösare stödet som ges med dessa stödformer leder till att en kombination av något av dessa stöd och nystartszoner riskerar att leda till negativa lönekostnader, vilket dock inte framgår i tabell 11.11 då denna tabell visar den generella samverkan mellan dessa stödformer vid en lön som ligger nära medianlönen i Sverige. Vid denna lönenivå begränsas anställningsstödet genom ett takbelopp, vilket gör att en negativ lönekostnad undviks. Det är enbart i kombination med särskilt anställningsstöd som nystartszonerna skulle kunna ge upphov till negativa lönekostnader, vilket illustreras i tabell 11.12. Kombinationen av avdrag för verksamhet i nystartszon och bidrag för instegsjobb leder inte till negativa lönekostnader och illustreras därför inte i tabell 11.12.

Tabell 11.12 Samverkan mellan nystartszon och särskilt anställningsstöd vid olika lönenivåer

Med reglering av avdrag för verksamhet i nystartszon så att arbetsmarknadsstödet storlek inte påverkas

Bruttolön	Socialavgift	Avdrag för verksamhet i nystartszon	Underlag för särskilt anställningsstöd	Särskilt anställningsstöd	Faktisk lönekostnad ¹
5 000	1 571	1 061	6 571	5 585	- 75
10 000	3 142	2 121	13 142	11 171	-150
15 000	4 713	3 182	19 713	16 756	-225
20 000	6 284	4 242	26 284	19 286	2 756
25 000	7 855	5 303	32 855	19 286	8 267

¹ Med faktisk lönekostnad avses summan av bruttolön och lagstadgade avgifter. I exemplen bortses från eventuella andra kostnader såsom semesterersättning eller försäkringar, då dessa kan skilja sig åt mellan olika företag.

Den negativa lönekostnaden uppstår inte om avdraget för verksamhet i nystartszoner kombineras med någon av de generella nedsättningarna av socialavgifterna eftersom dessa nedsättningar beaktas vid beräkning av det särskilda anställningsstödet, se tabell 11.13. Det är således endast i mycket få fall som den negativa lönekostnaden kan tänkas uppstå, men man bör dock vara medveten om att denna effekt kan uppstå vid vissa kombinationer av stöd.

Tabell 11.13 Samverkan mellan nystartszon, nedsättning av socialavgift för ungdom samt särskilt anställningsstöd vid olika lönenivåer

Med reglering av avdrag för verksamhet i nystartszon så att arbetsmarknadsstödet storlek inte påverkas

Bruttolön	Socialavgift	Nedsatt socialavgift för ungdom	Avdrag för verksamhet i nystartszon	Underlag för särskilt anställningsstöd	Särskilt anställningsstöd	Faktisk lönekostnad ¹
5 000	1 571	796	265	5 775	4 909	602
10 000	3 142	1 592	529	11 550	9 818	1 204
15 000	4 713	2 388	794	17 325	14 726	1 805
20 000	6 284	3 184	1 058	23 100	19 286	2 756
25 000	7 855	3 980	1 323	28 875	19 286	8 267

¹ Med faktisk lönekostnad avses summan av bruttolön och lagstadgade avgifter. I exemplen bortses från eventuella andra kostnader såsom semesterersättning eller försäkringar, då dessa kan skilja sig åt mellan olika företag.

Kombination med nystartsjobb under utfasningsåren

Utredningen har föreslagit att halvt avdrag ska beviljas under en utfasningsperiod, som utgörs av de två år som följer efter fem år med rätt till fullt avdrag. Den avgiftsskyldige har då rätt att göra avdrag med hälften av det belopp man hade haft rätt till enligt huvudregeln. Denna förändring av avdragsrätten leder till att effekten på och följderna av övriga stöd ändras något.

Tabell 11.14 Avdrag för verksamhet i nystartszoner och andra stöd inom skattesystemet under de sista två åren

	Utan stöd	Ungdom (ej fyllt 26 år)	Pensionär (fyllt 65 år)	Stödområde
Bruttolön	25 000	25 000	25 000	25 000
Arbetsgivaravgift	7 855	7 855	7 855	7 855
Nedsättning ungdom	-	3 980	-	-
Nedsättning pensionär	-	-	5 303	-
Avdrag för verksamhet inom nystartszon	-	661	0	2 651
Avdrag för verksamhet i stödområde	-	-	-	2 500 ¹
Faktisk lönekostnad²	32 855	28 214	27 553	27 704

¹ Maximal nedsättning. Nedsättningen har i denna beräkning beräknats under antagande att endast en anställd finns i företaget. Detta för att undvika komplicerande regler om maximalt belopp per företag.

² Med faktisk lönekostnad avses summan av bruttolön och lagstadgade avgifter. I exemplet bortses från eventuella andra kostnader såsom semesterersättning eller försäkringar, då dessa kan skilja sig åt mellan olika företag.

I kombination med andra lättnader av socialavgifterna leder utfasningsperioden till att den avgiftsskyldige har rätt till ett avdrag som motsvarar hälften av det utrymme man tidigare kunde åberopa, se tabell 11.14. Då övriga avdrag och nedsättningar inte berörs påverkas enbart avdraget för verksamhet i nystartszon. För ungdomar, som ej fyllt 26, sjunker avdraget till 661 kronor och inom stödområde sjunker avdraget till 1 401 kronor i exemplet. För pensionärer sker ingen förändring, då rätten till avdrag för dessa redan var noll eftersom endast ålderspensionsavgift ska betalas för dessa löner.

På samma sätt ändras avdraget för egenavgifter, vilket visas i tabell 11.15. Eftersom de övriga avdragen är oförändrade är det enbart avdraget för verksamhet i nystartszon som påverkas av utfasningsperioden.

Tabell 11.15 Samverkan egenavgifter och nystartszon de sista två åren

	Utan annat stöd	Generellt avdrag (5 %)	Stödområde och generellt avdrag
Bruttolön	25 000	25 000	25 000
Egenavgift	7 243	7 243	7 243
Generellt avdrag	-	1 250	1 250
Avdrag för verksamhet i nystartszon	2 345	1 720	1 720
Avdrag för verksamhet i stödområde	-	-	2 500 ¹
Faktisk lönekostnad²	29 898	29 273	26 773

¹ Maximal nedsättning. Nedsättningen har i denna beräkning beräknats under antagande att endast en anställd finns i företaget. Detta för att undvika komplicerande regler om maximalt belopp per företag.

² Med faktisk lönekostnad avses summan av bruttolön och lagstadgade avgifter. I exempen bortses från eventuella andra kostnader såsom semesterersättning eller försäkringar, då dessa kan skilja sig åt mellan olika företag.

Vid kombinationen av nystartsjobb och avdrag för verksamhet i nystartszon beror de exakta förändringarna på om nystartszonsavdraget regleras på ett sådant sätt att krediteringen för nystartsjobb påverkas. Vid en reglering som inte påverkar krediteringen påverkas inte stödet inom ramen för nystartsjobb vare sig av fullt avdrag för verksamhet i nystartszon eller av det halverade avdraget.

Om istället avdraget för verksamhet i nystartszon regleras så att den kreditering av skattekontot som arbetsgivaren blir berättigad inom ramen för nystartsjobb ändras uppstår den effekt som visas i tabell 11.17. När avdraget för verksamhet i nystartszon minskas leder detta till att krediteringen av skattekontot nu ökar. Man kan också se att ökningen av krediteringen är större än minskningen av nystartszonsavdraget, vilket paradoxalt nog leder till att den faktiska lönekostnaden för arbetsgivaren blir lägre när nystartszonsavdraget trappas ned (tabell 11.10 respektive 11.17).

Tabell 11.16 Samverkan mellan nystartsjobb och nystartszon de sista två åren

Med reglering av avdrag för verksamhet i nystartszon så att arbetsmarknadsstödet storlek inte påverkas

	Utan stöd	Nystartsjobb Fyllt 26 år	Nystartsjobb Ej fyllt 26 år	Nystartsjobb Ej fyllt 26 år Från sjukförsäkring
Bruttolön	25 000	25 000	25 000	25 000
Socialavgift	7 855	7 855	7 855	7 855
Nedsättning ungdom	-	-	3 980	3 980
Avdrag för verksamhet i nystartszon	-	2 651	661	661
Lönekostnad	32 855	30 204	28 214	28 214
Kreditering skattekonto	-	15 710	7 855	11 675
Faktisk lönekostnad¹	32 855	14 494	20 359	16 539

¹ Med faktisk lönekostnad avses summan av bruttolön och lagstadgade avgifter. I exempen bortses från eventuella andra kostnader såsom semesterersättning eller försäkringar, då dessa kan skilja sig åt mellan olika företag.

Tabell 11.17 Samverkan mellan nystartsjobb och nystartszon de sista två åren

Med reglering av avdrag för verksamhet i nystartszon så att arbetsmarknadsstödet storlek påverkas

	Utan stöd	Nystartsjobb Fyllt 26 år	Nystartsjobb Ej fyllt 26 år	Nystartsjobb Ej fyllt 26 år Från sjukförsäkring
Bruttolön	25 000	25 000	25 000	25 000
Socialavgift	7 855	7 855	7 855	7 855
Nedsättning ungdom	-	-	3 980	3 980
Avdrag för verksamhet i nystartszon	-	2 651	661	661
Lönekostnad	32 855	30 204	28 214	28 214
Kreditering skattekonto	-	10 408	7 194	10 408
Faktisk lönekostnad¹	32 855	19 796	21 020	17 806

¹ Med faktisk lönekostnad avses summan av bruttolön och lagstadgade avgifter. I exempen bortses från eventuella andra kostnader såsom semesterersättning eller försäkringar, då dessa kan skilja sig åt mellan olika företag.

Kombination med anställningsstöd under utfasningsåren

Även för de olika formerna av anställningsstöd gäller att effekterna av utfasningsperioden beror på hur avdraget för verksamhet i nystartszon reglerats. Vid en bruttolön på 25 000 kronor kommer

dock inte bidrag, varken i form av instegsjobb eller särskilt anställningsstöd, att påverkas, då dessa stöd redan nått upp till takbeloppet för respektive stöd, vilket syns i tabell 11.18.

Tabell 11.18 Samverkan mellan anställningsstöd och nystartszoner de sista två åren

	Utan stöd	Instegsjobb	Särskilt anställningsstöd
Bruttolön	25 000	25 000	25 000
Socialavgift	7 855	7 855	7 855
Avdrag för verksamhet i nystartszon	-	2 651	2 651
Lönekostnad	32 855	30 204	30 204
Bidrag	-	17 336 ¹	19 286 ¹
Faktisk lönekostnad²	32 855	12 868	10 918

¹ Maximalt stöd inom stödformen

² Med faktisk lönekostnad avses summan av bruttolön och lagstadgade avgifter. I exemplen bortses från eventuella andra kostnader såsom semesterersättning eller försäkringar, då dessa kan skilja sig åt mellan olika företag.

Vid lägre lönenivåer kan dock avtrappningen få vissa effekter. Oavsett om regleringen görs så att anställningsstödet påverkas eller inte leder avtrappningen till att risken för negativ lönekostnad försvinner, vilket blir tydligt i tabell 11.19, som motsvaras av tabell 11.12 under de första fem åren.

Tabell 11.19 Samverkan mellan nystartszon och särskilt anställningsstöd vid olika lönenivåer de sista två åren

Med reglering av avdrag för verksamhet i nystartszon så att arbetsmarknadsstödet storlek inte påverkas

Bruttolön	Socialavgift	Avdrag för verksamhet i nystartszon	Underlag för särskilt anställningsstöd	Särskilt anställningsstöd	Faktisk lönekostnad ¹
5 000	1 571	530	6 571	5 585	455
10 000	3 142	1 061	13 142	11 171	911
15 000	4 713	1 591	19 713	16 756	1 366
20 000	6 284	2 121	26 284	19 286	4 877
25 000	7 855	2 651	32 855	19 286	10 918

¹ Med faktisk lönekostnad avses summan av bruttolön och lagstadgade avgifter. I exemplen bortses från eventuella andra kostnader såsom semesterersättning eller försäkringar, då dessa kan skilja sig åt mellan olika företag.

Kombination med lönebidrag, utvecklingsanställning eller trygghetsanställning

Lönebidrag kan lämnas till arbetsgivare som anställer personer med nedsatt arbetsförmåga orsakat av funktionsnedsättning, om denna nedsättning bedöms leda till att personen inte kan få eller behålla sin anställning utan detta stöd. Eftersom bidragets syfte är att ersätta arbetsgivaren för arbetsförmågans nedsättning bestäms bidragets storlek bl.a. av hur stor nedsättning av arbetsförmågan den anställde har. Arbetsförmågan avgör därmed andelen av lönekostnaden som ska ersättas genom bidraget, där lönekostnaden utgörs av kontant bruttolön inklusive sjuklön och semesterlön, avgifter som ska betalas enligt socialavgiftslagen (2000:9890) och lagen (1994:1920) om allmän löneavgift och premier för avtalsenliga arbetsmarknadsförsäkringar eller motsvarande försäkringar. Dock täcks inte den del av bruttolönen som vid heltidsarbete överstiger 16 700 kronor i månaden.

Att bidragets storlek avgörs av den personliga arbetsförmågan gör det svårt att beräkna några generella effekter av en eventuell kombination med avdrag för verksamhet i nystartszon. Dock kan påpekas att lönebidraget i stora delar överensstämmer med anställningsstödet, bl.a. genom att båda stödformerna bortser från avdrag och nedsättningar för socialavgifter som inte regleras i socialavgiftslagen (2000:980) och lagen (1994:1920) om allmän löneavgift. Därmed föreligger risk för att bidraget ersätter en högre kostnad än vad som faktiskt föreligger, exempelvis om bidraget kombineras med avdrag för verksamhet inom nystartszon.

Anställningsformerna utvecklingsanställning och trygghetsanställning innebär att stöd ges till arbetsgivaren på samma sätt som vid lönebidragsanställning och kan därför förväntas ha samma effekter.

11.7.4 Avdraget för verksamhet i nystartszon ska inte påverka stöd som baseras på avgifter enligt socialavgiftslagen

Mot bakgrund av vad som framkommit av de beräkningar som gjorts i närmast föregående avsnitt konstaterar utredningen att avdraget för verksamhet i nystartszon endast i ett fåtal speciella fall kommer att leda till negativa lönekostnader i kombination med befintliga stöd. Det gäller som framgår i kombination med särskilt

anställningsstöd och troligen i vissa fall även i kombination med lönebidragsanställningar. De negativa kostnaderna uppstår i dessa fall på individnivå.

Utredningen har i kapitel 6 redogjort för olika befintliga stöd på arbetsmarknadsområdet och de utvärderingar som gjorts av dessa stöd. Vissa stöd har funnits ge goda effekter för de grupper som stöden är avsedda för och utredningen bedömer att dessa goda effekter är viktiga att bevara. Det finns enligt utredningens bedömning risk att samordning av dessa stöd och det av utredningen föreslagna avdraget minskar dessa effekter, då skillnaden i subvention för personer med respektive utan sådant stöd jämnas ut. Det blir då inte lika fördelaktigt att anställa en person med t.ex. särskilt anställningsstöd, vilket enligt utredningen bör undvikas. Det bör beaktas att det i dessa fall rör sig om individuellt stöd till personer som bedömts ha extra stort behov av att ges möjlighet till sysselsättning.

Det får visserligen anses angeläget att så långt möjligt undvika att negativa lönekostnader uppkommer, men utredningen anser det 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. Till följd av detta bör avdraget för verksamhet i nystartszon regleras i en separat lag.

Ett möjligt alternativ vore att avdraget för verksamhet i nystartszon skulle begränsas i de fall en arbetsgivare har anställda för vilka särskilt anställningsstöd eller lönebidrag erhålls. Detta skulle dock begränsa effekterna av dessa stöd på motsvarande sätt som anges ovan. Det skulle sannolikt också medföra stora administrativa kostnader. Kombinationen av avdraget för verksamhet i nystartszoner och arbetsmarknadsstöd bör därför inte heller i övrigt regleras särskilt.

12 Andra åtgärder

12.1 Inledning

I utredningens direktiv anges att utredningens uppdrag är att analysera möjligheterna att införa ett system med skattelättnader för företag i stadsdelar med utbrett utanförskap. I tillägg till detta ges utredaren möjlighet att föreslå incitament för företag i stadsdelar med utbrett utanförskap även i annan form än som skatteincitament. Utredningen vill i detta avsnitt peka på behov och möjligheter att komplettera förslaget om införandet av nystartszoner.

12.2 Behovet av tydlig information

Ett grundvillkor för att ett stimulanspaket ska få genomslag i form av ökad sysselsättning är naturligtvis att berörda företag och arbetsgivare känner till lättnaden. Utredningen föreslår därför att möjligheterna till avdrag för verksamhet i nystartszon på ett tydligt sätt kommuniceras till företag och allmänhet. Vissa tidigare arbetsmarknadsinsatser har lidit av bristande information, vilket utgjort en av anledningarna till att arbetsgivarna inte svarat på dessa insatser genom att i förväntad utsträckning erbjuda fler arbetstillfällen.

12.3 Behovet av ytterligare åtgärder

Mot bakgrund av den diskussion som förts i avsnitt 9.3 anser utredningen att det är tydligt att enbart skattelättnader för företag, som i första hand stimulerar arbetskraftsefterfrågan, inte är tillräckligt för att komma till rätta med problemen i områden med utbrett utanförskap. I Frankrike har man ansett att en rad ytterligare åtgärder, utöver rena skattelättnader, är nödvändiga för att stimulera områdena, exempelvis förbättrad infrastruktur och boen-

demiljö, se avsnitt 5.2. Ytterligare åtgärder bör därför övervägas som komplement även till det av utredningen föreslagna systemet med nystartszoner. I första hand bör sådana åtgärder som kan förbättra matchningen på arbetsmarknaden komma ifråga.

En nyligen publicerad artikel har visat att extra satsningar på att få in nyanlända invandrare hade betydande effekter på inträdet på arbetsmarknaden¹ och att det är möjligt att denna typ av satsningar även kan gynna andra utsatta grupper på arbetsmarknaden. År 2009 beslutade regeringen att i vissa stadsdelar införa s.k. nystartskontor och om dessa nystartskontor visar sig effektiva anser utredningen att deras verksamhet bör utvidgas till andra stadsdelar.

En befintlig satsning för att öka de arbetssökandes möjlighet att få ett arbete är den s.k. jobbcoachningen som infördes 2009. Jobbcoacherna, som kan vara anställda antingen direkt av Arbetsförmedlingen (intern jobbcoach) eller av en annan aktör (extern jobbcoach), ska ge extra stöd åt de arbetssökande i form av hjälp med att planera arbetssökandet och ta fram ansökningshandlingar. En utvärdering av jobbcoacherna² har visat att de arbetssökande som använde jobbcoach hade större sannolikhet att vara i praktik men en något mindre sannolikhet att ha ett arbete än de som inte haft jobbcoach. Analysen finner ingen skillnad mellan de som haft en intern eller extern jobbcoach. I rapporten diskuteras möjliga förklaringar till det förvånande resultatet att arbetssökande med jobbcoach har mindre sannolikhet att finna arbete. Ett argument som presenteras är att urvalet inte är slumpmässigt utan att det är de individer som står längst ifrån arbetsmarknaden som i första hand har jobbcoach. Om detta stämmer skulle gruppen som i dagläget använder jobbcoach ha en mindre sannolikhet att finna jobb om systemet med jobbcoacher inte funnits. Frånvaron av stora skillnader mellan grupper talar då för att jobbcoachningen varit framgångsrik. Ytterligare utvärdering av coachningstjänsterna behövs, men bl.a. mot bakgrund av problemen med matchning mellan utbildningsnivå och arbetskraftsefterfrågan på arbetsmarknaden i de utsatta områdena bör man enligt utredningens mening överväga att förstärka dessa tjänster i nystartszonerna.

Satsningar på utbildning har i många fall visat sig leda till bättre arbetsmarknadsintegration och detta har föranlett att ett av målområdena inom det urbana utvecklingsarbetet är ”språkutveckling och skolresultat”. Det förekommer dock en stor variation i vilka

¹ Andersson Joona och Nekby (2012).

² Arbetsförmedlingen (2011).

insatser som görs samt hur omfattande dessa insatser är mellan olika stadsdelar. En större och mer samordnad satsning skulle kunna leda till högre målpuppfyllnad.

I många kommuner genomförs åtgärder inom ramen för det urbana utvecklingsarbetet (se kapitel 8). Det kan röra sig om många olika typer av åtgärder med fokus på såväl näringsliv som kultur, stadsmiljö och andra områden. Det framstår som angeläget att sådana åtgärder samordnas och att kommuner lär av varandras erfarenheter. Genom att ta ett helhetsgrepp på den urbana utvecklingen uppnås säkerligen ett bättre sammantaget resultat.

12.4 Behovet av en ny geografisk indelning

Under utredningens arbete med förslaget med nystartszoner har behovet av en geografisk indelning med områden som är större än de befintliga SAMS-områdena men betydligt mindre än kommuner uppmärksamrats. Utredningen har föreslagit en sådan indelning för att nystartszoner ska kunna utses (se avsnitt 11.2 samt bilaga 2). Utredningens förslag ger ett tillfredsställande resultat för det föreslagna systemet med nystartszoner. Utredningen anser dock att ytterligare arbete krävs på detta område och menar att en officiell indelning av landet i sådana mindre områden bör ske. En sådan indelning skulle medföra stora fördelar för utvärderingen av olika åtgärder och skulle även kunna underlätta samordningen av olika insatser.

12.5 Stöd till start av näringsverksamhet för boende i nystartszon

Förslag: För den som är bosatt inom en nystartszon enligt lagen om nystartszoner gäller inte kravet att han eller hon ska vara eller riskera att bli arbetslös för att kunna få stöd till start av näringsverksamhet.

Ett syfte med nystartszonerna anges i utredningens direktiv bl.a. vara att fler företag ska startas inom nystartszonerna. Systemet med nystartszoner kommer enligt utredningens mening att erbjuda ökade möjligheter, bl.a. för människor som bor i nystartszonerna,

att etablera företag där. I syfte att ytterligare öka incitamenten för de boende i nystartszonerna att starta företag vill utredningen föreslå en åtgärd som kompletterar systemet med nystartszoner.

Enligt förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program kan den som bedöms ha goda förutsättningar att driva näringsverksamhet med tillfredsställande lönsamhet och som genom verksamheten kan få en varaktig sysselsättning få stöd till försörjning under inledningsskedet av näringsverksamheten (se avsnitt 6.2). Som huvudregel gäller att en person, för att komma ifråga för sådant stöd ska vara minst 25 år, vara eller riskera att bli arbetslös och söka arbete genom arbetsförmedlingen. För vissa kategorier av arbets sökande gäller lägre ålderskrav. För personer som är bosatta i stödområde A eller B gäller inte kravet att personen ska vara eller riskera att bli arbetslös (se avsnitt 7.9).

Utredningen har i avsnitt 6.2 redogjort för den nuvarande utformningen av stödet till start av näringsverksamhet. Där hänvisas också till utvärderingar av stödet.³ Även om stödet är förenat med vissa negativa effekter i form av dödviktskostnader så bedömer utredningen att stödet är framgångsrikt. Exempelvis är det sammantaget Riksrevisionens uppfattning att det är ett stöd som i högre utsträckning bör prioriteras bland de arbetsmarknadspolitiska programmen.

Utredningen föreslår att det, som en kompletterande åtgärd till systemet med nystartszoner, inte heller för den som bor i en nystartszon ska krävas arbetslöshet eller risk för arbetslöshet för att han eller hon ska kunna ges stöd till start av näringsverksamhet.

Ett sådant stöd syftar till att en person, oavsett om den är anställd eller inte, ska få ett incitament att påbörja en egen verksamhet som eventuellt på sikt kan sysselsätta ytterligare personer. Det bör observeras att de grundläggande kraven i 18 § andra stycket i förordningen ska gälla också dessa personer. Denna åtgärd bör enligt utredningens bedömning inte bli särskilt kostsam, samtidigt som den kan förstärka de positiva effekterna av att införa nystartszoner. Åtgärden bedöms framför allt kunna bidra till att öka företagandet bland de boende i nystartszonerna.

Stödet till start av näringsverksamhet ska lämnas i enlighet med förordningen om stöd av mindre betydelse⁴ och 18–20 §§ förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet. Det krävs då att det totala stöd av mindre betydelse som utbetalas inte överstiger

³ Riksrevisionen (2008).

⁴ Kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006.

200 000 euro under en period av tre beskattningsår. Utredningen bedömer att stödet till start av näringsverksamhet i sig inte kommer att nå upp till denna nivå. Dock krävs att reglerna om övervakning av det totala stödet som ges till ett företag följs. Utredningen har i avsnitt 4.4.4 redogjort för dessa regler.

13 Kringgående och icke avsett utnyttjande

Förslag: Den som gjort avdrag under den längsta period som följer av den föreslagna lagen har inte rätt till ytterligare avdrag.

Vid verksamhetsöverlåtelse inträder förvärvaren, i fråga om rätten till avdrag, i den överlåtandes situation vid tidpunkten för överlåtelsen, förutsatt att förvärvaren har rätt till avdrag.

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

13.1 Inledning

Den som vill göra avdrag enligt den föreslagna lagen om särskilda avdrag vid verksamhet i nystartszon ska framställa ett yrkande om detta hos Skatteverket enligt vad som angetts i avsnitt 11.6.2. Kontrollen av riktigheten i sådana yrkanden kommer som ovan nämnts att ske inom ramen för Skatteverkets ordinarie kontrollverksamhet. Skatteverket har naturligtvis inte obegränsade resurser för att genomföra kontroller av avdragen och det föreligger således en risk att systemet utnyttjas genom att avdrag yrkas och medges utan att rätt till avdrag faktiskt föreligger. Konsekvenserna för Skatteverket och de allmänna förvaltningsdomstolarna kommer att behandlas i avsnitt 20.1 respektive 20.4. Utredningen vill i sammanhanget peka på att det i och för sig torde vara möjligt att undvika ett felaktigt utnyttjande av systemet med nystartszoner. Enligt utredningens mening skulle detta dock att medföra dels att författningsregleringen blir komplicerad, dels att mycket stora resurser

måste tillföras kontrollmyndigheten. Utredningen anser att detta skulle göra systemet såväl svårtillämpbart som oacceptabelt dyrt.

Utredningen gör bedömningen att den huvudsakliga risken för felaktiga yrkanden om avdrag som i övrigt föreligger gäller situationer då osäkerhet råder om under hur lång tid en verksamhet ska anses ha erhållit avdrag. Detta gäller i första hand då verksamhet på något sätt överläts från en fysisk eller juridisk person till en annan eller då företag nystartas med verksamhet som liknar den hos ett tidigare företag med samma ägare. Utredningen övergår därför nu till att redogöra för sådana tänkbara situationer och åtgärder som kan förhindra kringgående i dessa situationer.

13.2 Rätten till lättnad efter överlåtelse av verksamhet

Utredningen har i avsnitt 11.5.4 gjort bedömningen att lättnaden i systemet med nystartszoner ska ges i form av helt avdrag under fem år och halvt avdrag under de därpå följande två åren. För att denna tidsbegränsning ska få någon praktisk betydelse krävs till att börja med en regel som innebär att den som utnyttjat rätten till avdrag under den maximala tid som följer av utredningens förslag inte har rätt till ytterligare avdrag.

En sådan regel kommer dock i praktiken att på ett relativt enkelt sätt kunna kringgås genom överlåtelse av verksamheten till en ny person (juridisk eller fysisk). Rätten till avdrag skulle då kunna utnyttjas ett obegränsat antal gånger och därmed under en obegränsad tid för en och samma verksamhet. Utredningen förslår därför att grundregeln kompletteras med en bestämmelse om vad som ska gälla i samband med överlåtelse av verksamhet.

Det bör observeras att en överlåtelse av ett aktiebolag till en ny ägare inte föranleder någon förändring avseende rätten till avdrag om aktiebolaget fortsatt är den som ska betala arbetsgivaravgifter. Det måste däremot regleras vad som ska gälla när ett aktiebolag överlåter hela eller delar av verksamheten på så sätt att den verksamhet för vilken rätt till avdrag föreligger övergår till ett annat aktiebolag, till en enskild näringsidkare eller till ett handelsbolag. Det måste också finnas regler för överlåtelse av en enskild näringsverksamhet eller ett handelsbolag.

Med verksamhetsöverlåtelse bör i lagen avses en ombildning som innebär att de huvudsakliga reelltillgångarna i en verksamhet

eller i en verksamhetsgren överläts till annan. Med denna definition träffas enligt utredningens bedömning alla tänkbara former av fusioner, fissioner och andra överlåtelser. Man skulle kunna tänka sig att en övergång av personal från ett företag till ett annat med tanke på det föreslagna avdragets karaktär också skulle anses utgöra överlåtelse av en verksamhetsgren. Att inkludera enskilda personalövergångar i begreppet skulle dock enligt utredningens bedömning kunna medföra att legitima förändringar av anställningsförhållanden förhindras.

Rätten till avdrag efter överlåtelse bör enligt utredningen göras oberoende av om förvärvet skett genom köp, gåva eller annan typ av förvärv. Fortsättningsvis används därför begreppet överlåtelse för alla typer av förvärv. Den som säljer eller på annat sätt överlåter verksamheten benämns överlåtare och den som köper eller på annat sätt förvärvar verksamheten benämns förvärvare.¹

Utredningens uppfattning är att förvärvaren, vid tidpunkten för verksamhetsöverlåtelser, bör inträda i den överlåtandes situation i fråga om rätten till avdrag. Detta innebär att den som förvärvar en verksamhet har rätt till avdrag i den mån den förvärvade verksamheten haft denna rätt om inte förvärvet ägt rum.

Utredningen anser dock att detta övertagande av avdragsrätt inte kan vara ovillkorat. Det kan ju inträffa att den som förvärvar verksamheten själv redan bedriver verksamhet för vilken avdrag görs för verksamhet i nystartszon. Om förvärvaren i och med överlåtelserna tog över rätten till avdrag som gäller för den överlåtna verksamheten finns risken att ett företag som har rätt till avdrag, när företagets tid med hel lättnad är förbrukad, skulle köpa upp en liten verksamhet som nyligen påbörjat lättnadsperioden. Om tiden med lättnad då skulle utgå från den mindre verksamheten som köpts upp skulle lättnadsperioden på detta sätt kunna förlängas på ett otillfredsställande sätt.

Vid den motsatta tillämpningen, att tiden alltid skulle utgå från den övertagandes kvarstående period, skulle negativa effekter kunna uppstå för företagen. Man kan tänka sig situationen att ett mindre men resursstarkt företag med en eller ett par anställda köper upp en stor verksamhet med 40 anställda för vilkas avgifter avdrag gjorts i endast ett år. Det mindre företaget, som redan gjort avdrag i fyra år, skulle då gå miste om möjligheten att göra avdrag för den större verksamheten under den tid som egentligen erbjuds i systemet.

¹ Jfr bestämmelserna om beskattning vid underprisöverlåtelser i 23 kap. inkomstskattelagen (1999:1229).

En tänkbar lösning för att dessa situationer inte ska uppstå skulle vara att skilja olika verksamheter från varandra och att olika tider kunde gälla för ett och samma företag. Utredningen bedömer dock att en sådan reglering skulle orsaka allt för mycket administration, såväl för Skatteverket som för företagen. Utredningen föreslår istället att rätten till avdrag ska gälla för hela den avdragsberättigade verksamheten. Avdragsrätten föreslås gälla under så lång tid som rätt till avdrag föreligger avseende den övervägande delen av den samlade avdragsberättigade verksamheten efter övertagandet.

Att återstående tid för avdrag ska styras av den övervägande delen av den avdragsberättigade verksamheten innebär att den verksamhet som är den största av företagets verksamheter ska styra. I avgörandet av vilken verksamhet som är störst bör hänsyn tas till hela den verksamhet för vilken avdragsrätt föreligger enligt förhållandena efter överlåtelsen. Storleken på verksamheten bör i detta sammanhang avgöras av antalet anställda i verksamheten. Om inte antalet anställda i en viss verksamhet kan fastställas eller antalet anställda i verksamheterna är lika bör omsättningen vara avgörande. Om det rör sig om två delar av sådan verksamhet som ska vägas mot varandra avses med övervägande del hälften eller mer. Om det rör sig om fler delar avses den del som är störst i förhållande till de andra. I de fall lika stora verksamheter sammanförs ska ett företag ha rätt att utnyttja avdragsrätten för den del av verksamheten som har längst tid kvar med rätt till avdrag.

För att visa hur tillämpningen kan se ut med utredningens förslag ges i det följande tre exempel.

Exempel 1:

Aktiebolaget A bedriver en avdragsberättigad verksamhet och har under två år gjort avdrag avseende fyra anställda i en nystartszon. Denna verksamhet delas upp i två verksamhetsgrenar, med verksamhet förlagd till två skilda driftsställen, varav den ena säljs till aktiebolaget B, som sedan tidigare har tre anställda och är beläget i en nystartszon men inte uppfyller boendekravet. Två anställda i nystartszon övergår i samband med förvärvet till anställning hos B. Aktiebolaget B, som först i och med köpet uppfyller villkoren för rätt till avdrag, övertar då rätten till avdrag för avgifter avseende de två anställda under så lång tid som återstod hos aktiebolaget A, dvs. i detta fall tre år med helt avdrag och två år med halvt. Aktiebolaget A har, så länge övriga

villkor är uppfyllda, fortsatt rätt till avdrag från avgifter för det driftställe som är kvar i företaget under samma tid.

Exempel 2:

Aktiebolagen A och B är båda avdragsberättigade. A gör sedan två år tillbaka avdrag för två anställda i en nystartszon. B gör sedan fyra år tillbaka avdrag för tolv anställda. B förvärvar hela verksamheten i A. Den verksamhet som förvärvats utgör inte den övervägande delen av B:s verksamhet. B har då för hela verksamheten endast rätt till avdrag under den tid som återstod för det egna bolaget, dvs. i detta fall ett år med helt avdrag och två år med halvt avdrag.

Exempel 3:

A bedriver verksamhet i den enskilda firman X och gör sedan fyra år tillbaka avdrag på egenavgifter för sig själv. B och C bedriver tillsammans verksamhet i handelsbolaget Y och gör sedan ett år tillbaka avdrag på egenavgifter för sig själva och på arbetsgivaravgifter för tre anställda. B och C köper A:s verksamhet och anställer A i sitt handelsbolag. Den ursprungliga verksamheten utgör den övervägande delen. De kan då göra avdrag för hela verksamheten, även arbetsgivaravgifterna för A, helt i ytterligare fyra år och därefter halvt i två år.

13.3 Nystartade företag med liknande verksamhet

Förutom den typ av verksamhetsöverlåtelse som avses här ovan kan man också tänka sig situationen att en person som äger eller är verksam i ett företag lägger ner företaget för att, efter att en viss tid passerat, starta ett nytt företag i vilket personalen från det tidigare företaget återanställs och verksamhet av väsentligen samma slag återupptas. Det nya företaget skulle i denna situation kunna uteslutas från rätt till avdrag, t.ex. genom en bestämmelse om att en fysisk person som bedriver viss verksamhet inte har rätt till avdrag om denne direkt eller indirekt bedrivit liknande verksamhet någon

gång under en viss tidsperiod.² Utredningens bedömning är dock att en sådan reglering kan befaras bli mycket svårtillämpad.³ Det finns också risk att en sådan reglering träffar situationer där ett nystartat företag borde ha rätt till avdrag. Framför allt kommer ett uteslutande av nystartade aktiebolag i denna situation att bli mycket svårt att reglera på ett lämpligt sätt. Att föreslå en särskild reglering för uteslutande av enskilda näringsidkare och handelsbolagsdelägare framstår enligt utredningen inte som lämpligt.

En annan sak är att ett sådant upplägg som nu avses i vissa fall borde kunna jämföras med verksamhetsöverlåtelse och då falla under tillämpningen av de regler som redogjorts för i avsnitt 13.2. Detta skulle t.ex. kunna gälla när en fysisk person som direkt eller indirekt bedriver verksamhet nystartar ett företag mycket snart efter det att han eller hon avslutat verksamheten i det tidigare företaget samtidigt som nystartandet av företaget görs med medel som härrör från försäljningen av det tidigare företaget och det nya företaget bedriver mycket liknande verksamhet. Det bör emellertid enligt utredningens mening överlåtas åt rättstillämpningen att i varje enskilt fall avgöra huruvida en viss nystartad verksamhet kan anses utgöra en överlåten verksamhet.

² Jfr t.ex. 62 kap. 3 § andra stycket inkomstskattelagen som avser avdrag för underskott av aktiv näringsverksamhet. Där stadgas bl.a. begränsningen att avdrag inte får göras om den skattskyldige någon gång under de senaste fem beskattningsåren närmast före startåret direkt eller indirekt bedrivit liknande näringsverksamhet. Med att verksamheten bedrivits indirekt menas att verksamheten tidigare bedrivits t.ex. i ett handelsbolag eller i ett aktiebolag. Vad som här avses med "liknande näringsverksamhet" berörs inte närmare i förarbetena.

³ Den reglering som nämns i fotnoten ovan har bl.a. föranlett flera mål beträffande vad som utgör "liknande näringsverksamhet".

14 Utvärdering och rapportering

Förslag: Det föreslagna systemet med nystartszoner utvärderas noggrant. Ett försöksprojekt skulle underlätta utvärderingsarbetet och höja kvaliteten på utvärderingen men bedöms inte kunna genomföras med hänsyn till konstitutionella principer om generalitet och likabehandling samt principen om likformighet i beskattningen. Systemet införs därför utan försöksområden. Det föreligger ändå goda förutsättningar för adekvat utvärdering, som utförs av Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys). Tillväxtanalys ansvarar även för den årliga rapporteringen av utvecklingen i nystartszonerna.

14.1 Inledning

Då ett system med nystartszoner innebär en kostnadslättnad för berörda företag, vilka genom den föreslagna lättnaden kommer att positivt särbehandlas i förhållande till andra företag, är det viktigt att effekterna av ett sådant system utvärderas på ett så noggrant och utförligt sätt som möjligt, samt att resultaten rapporteras och görs tillgängliga. I detta kapitel kommer därför möjligheterna till utvärdering att diskuteras.

Utredningen har i kapitel 9 kommit till slutsatsen att det är svårt att dra några slutsatser av erfarenheterna från utländska system. Effekterna av det franska systemet med Zones Franches Urbaines (ZFU) har visserligen utvärderats och analyserats (se avsnitt 5.2.5). Det av utredningen föreslagna systemet skiljer sig dock från det franska på flera sätt och de områden som i Frankrike utgör ZFU uppvisar också skillnader i förhållande till de områden som genom utredningens förslag kan komma att utgöra nystartszoner (se avsnitt 5.6). Det kan alltså av flera anledningar anses vanskligt att dra några slutsatser av effekterna av det franska systemet. De

svenska erfarenheterna av befintliga stöd och regionala lättnader ger inte heller någon säker vägledning i fråga om de tänkbara effekterna av ett system med nystartszoner. Mot bakgrund av det som nu konstaterats anser utredningen att en noggrann utvärdering måste anses som mycket viktig.

Ett stort problem vid alla utvärderingar är att hitta det ”kontrafaktiska” utfallet, det vill säga ett utfall som visar vad som hade hänt med det aktuella fallet om inte den händelse man vill studera hade inträffat.¹ I fallet med nystartszoner kan detta lättast beskrivas som att man är intresserad av utvecklingen i en nystartszon och vill jämföra detta med vad som hade hänt i samma område om stödet inom ramen för nystartszoner inte hade införts. Utmaningen ligger här i att hitta ett område som är i stort sett identiskt med nystartszonen, men som ändå inte fick stödet. Att exempelvis jämföra utvecklingen i samtliga nystartszoner med samtliga övriga områden i landet innebär att man jämför områden med helt olika förutsättningar. Dessa olika förutsättningar leder till att områdena utvecklas olika oavsett stödet inom ramen för nystartszoner och de skillnader man då finner kommer att i stor utsträckning bero på andra faktorer än stödet.

Att avgöra det exakta tillvägagångssättet vid en utvärdering av systemet med nystartszoner anser utredningen inte ligger inom uppdraget. Detta beslut lämnas därför till den eller de som genomför utvärderingen. Det är ändå avgörande att förutsättningarna finns för att en korrekt utvärdering ska vara möjlig. Utredningen kommer därför att i detta kapitel redogöra för förutsättningarna för utvärdering och rapportering.

14.2 Behovet av ett försöksprojekt

Av utredningens direktiv framgår att utredningen ska bedöma om förslaget bör inledas med ett begränsat antal zoner, för att sedan utvidgas när positiva effekter i de ursprungliga zonerna kan konstateras.

Fördelen med detta tillvägagångssätt är att man därigenom kan skapa jämförbara områden, där nystartszoner införs i vissa utsatta områden samtidigt som områden med statistiskt likvärdiga förutsättningar används som jämförelseområden. Dessa jämförelseområden utgör i en senare utvärdering s.k. ”kontrafaktiska fall”.

¹ Se exempelvis ITPS (2009) för en diskussion.

Efter en tid jämförs utvecklingen i de olika områdena och effekterna av systemet kan utvärderas. Därigenom undviks i bästa fall de problem med jämförbarhet som annars kan uppstå.

Genom utvärdering av ett sådant projekt skulle man utan tvekan få bättre underlag inför ett eventuellt införande av systemet med nystartszoner i större skala. Utredningen finner därför att det i och för sig vore önskvärt om det inledningsvis gick att införa systemet med nystartszoner som ett försöksprojekt. Detta föranleder dock enligt utredningens mening en diskussion om konstitutionella principer.

14.3 Möjligheterna till ett försöksprojekt

I avsnitt 10.1 har utredningen kommit fram till att ett system med nystartszoner kan uppfylla det krav som Regeringsformen ställer upp avseende generellt tillämpbar lagstiftning. Likaså får ett sådant system anses kunna uppfylla kravet på likformighet inom beskattningen. Utredningen har dock konstaterat att det framstår som ett konstitutionellt krav att regleringen av nystartszonerna i så stor utsträckning som möjligt förhåller sig generellt till den geografiska avgränsningen. De områden som ska utgöra nystartszoner måste enligt utredningens bedömning väljas ut helt och hållet utifrån objektiva och sakliga kvalifikationskriterier. Beslutet att ett visst område ska utgöra nystartszon får inte innefatta några skönsmässiga bedömningar.

Som ovan konstaterats krävs för att ett utvärderingsprojekt ska kunna utföras på bästa möjliga sätt att man utser dels områden där åtgärden som ska utvärderas genomförs, dels jämförelseområden där åtgärden inte genomförs. Dessa områden bör i utgångsläget ha så lika förutsättningar som möjligt. Ett genomförande av ett utvärderingsprojekt med jämförelseområden skulle alltså innebära att vissa områden som uppfyller de föreslagna kriterierna skulle beslutas utgöra nystartszoner medan andra, som uppfyller samma kriterier, skulle undantas för att kunna utgöra jämförelseområden.

Utredningen bedömer att ett sådant projekt inte skulle kunna regleras på ett sätt som står i överensstämmelse med de konstitutionella kraven på generellt tillämpbara regler och det krav som inom skatterätten ställs upp avseende likformighet. Ett förfarande där vissa regioner ges förmåner framför andra utan att detta har några objektiva och sakliga grunder skulle också enligt utredning-

ens bedömning strida mot likabehandlingsprincipen som framgår av Regeringsformen. Utredningen bedömer därför att något utvärderingsprojekt med användning av jämförelseområden inte kan genomföras. Frågan är då om införandet av systemet med nystartszoner kan genomföras på ett sådant sätt att någon form av utvärdering ändå kan ske.

14.4 Möjligheter till utvärdering utan försöksområden

Utredningen har i kapitel 11 föreslagit att nystartszonerna ska baseras på existerande SAMS-områden, delvis med motiveringen att dessa områden är beständiga och att det finns en omfattande statistik att basera utvärderingen på. IFAU har i en rapport påpekat att det är alltför vanligt att utvärderingar uteblir p.g.a. dålig dokumentation av den verksamhet som ska utvärderas.² Detta problem borde inte föreligga i fallet med nystartszoner, då statistik finns tillgänglig såväl för de aktuella områdena, både före och under perioden som nystartszoner, som för de områden som inte definierats som nystartszoner. Den existerande statistiken får dessutom anses vara av hög kvalitet, vilket ytterligare underlättar utvärderingsarbetet. Möjligheten finns att, utan att bryta mot generalitetskravet, inledningsvis begränsa antalet områden som definieras som nystartszoner genom att exempelvis ändra nivån på kriterierna så att dessa sätts vid andra percentilen (se avsnitt 11.2.3). Ett sådant tillvägagångssätt skulle inte innebära lika bra jämförelsemöjligheter som ett rent försöksprojekt, men skulle inledningsvis minska finansieringsbehovet. Risken finns dock att detta skulle innebära ett för litet underlag för att jämförelsen ska bli rättvisande. Utredningen anser dock att de föreslagna kriterierna innebär en relativt väl avvägd omfattning av ett system med nystartszoner.

Även om statistiskt material finns tillgängligt är det möjligt att detta inte går att tolka i en utvärdering p.g.a. att inget kontrafaktiskt fall finns. Detta problem uppstår exempelvis när en reform införs i ett helt land. Det finns då inga områden att jämföra med och en korrekt analys av effekterna av reformen omöjliggörs. I fallet med nystartszoner torde detta problem dock vara hanterbart även om några specifika försöksområden inte utses. Då nystartszonerna enligt förslaget kommer att utgöra delar av stadsdelar (se bilaga 2 för en utförlig beskrivning av hur nystartszonerna definie-

² Benmarker m.fl. (2000).

ras) kommer det att finnas ett jämförelsematerial i form av områden som inte definierats som nystartszon. p.g.a. att SAMS-områden grupperas till större områden kommer det även att finnas SAMS-områden med likvärdiga egenskaper men som tillförs olika aggregerade områden och därmed får en annan behandling. Detta kan möjligen ses som problematiskt i förhållande till syftet med åtgärden, men är desto mer fördelaktigt ur ett utvärderingsperspektiv. Det är därför utredningens bedömning att tillfredsställande analyser kan genomföras även utan införandet av försöksområden.

14.5 Vem ska utvärdera?

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) är ansvarig myndighet för Sveriges officiella statistik avseende internationella företag, nystartade företag och konkurser och är även den myndighet som har ansvar för insamlande av uppgifter för uppföljning av statligt stöd till näringslivet. Myndigheten har redan i dag som uppdrag att utvärdera och analysera utveckling och tillväxt i alla delar av landet, samt att årligen rapportera hur resurserna inom tillväxtpolitikens område används och vilka resultat detta ger. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att Tillväxtanalys innehar både den kompetens, den vana och de verktyg som behövs för att kunna genomföra en adekvat analys och rapportering rörande nystartszonerna.

14.6 Årlig rapportering

Då det föreslagna systemet med nystartszoner innebär statsstöd kommer ett krav från kommissionen sannolikt vara årlig rapportering om utvecklingen i nystartszonerna. En sådan rapport ska i så fall lämnas till kommissionen av regeringen. Den statistik som bör ingå i sådan rapportering utgör en del av den information som behövs för att utvärdera systemet med nystartszoner och det framstår därför som rimligt att samma myndighet som ansvarar för utvärderingen även bör ansvara för den årliga rapporteringen. Utredningen föreslår därför att Tillväxtanalys även ansvarar för den årliga rapporteringen om utvecklingen i nystartszonerna.

15 Ikraftträdande

Förslag: Den nya lagen om nystartszoner, den nya lagen om särskilda avdrag vid verksamhet i nystartszon och den nya förordningen om nystartszoner träder i kraft den 1 januari 2014. De föreslagna författningsändringarna till följd av förslaget träder i kraft samma dag.

Den föreslagna nya lagen om nystartszoner och den nya lagen om särskilda avdrag vid verksamhet i nystartszon bör enligt utredningens bedömning träda i kraft så snart som möjligt. Samtidigt bedömer utredningen att det behövs viss tid för de berörda myndigheterna att få administrativa system på plats för att hantera lättnaden. Det måste också finnas tid att informera företagen om den nya möjligheten till lättnad. Vilka konsekvenser förslaget beräknas få för olika myndigheter framgår av kapitel 20. Såsom framgått ovan bedömer utredningen också att systemet med nystartszoner måste notifieras hos kommissionen.

Sammantaget är det, mot bakgrund av vad som framkommit om behovet av förberedelser för att hantera den föreslagna lättnaden, utredningens bedömning att den nya lagen och den nya förordningen samt de författningsändringar som föreslås kan träda i kraft den 1 januari 2014.

För att systemet med nystartszoner ska kunna tillämpas från den 1 januari 2014 krävs självklart vissa förberedande åtgärder från de myndigheter som enligt förslaget berörs. Tillväxtverket måste ta fram information om nystartszonerna och fatta ett beslut om vilka områden som enligt den föreslagna lagen om nystartszoner utgör nystartszoner, vilket ska gälla från den 1 januari 2014. Skatteverket måste utveckla IT-system och ta fram information om avdraget för verksamhet i nystartszon. Frågan är då om detta föranleder några särskilda åtgärder i fråga om ikraftträdande.

I vissa lagar har man föreskrivit ett ikraftträdandedatum vid en tidpunkt och tillämpning av lagen från ett annat senare datum. Så skedde t.ex. vid införandet av trängselskatt i Göteborg. Lagen (2010:1023) om ändring i lagen (2004:629) om trängselskatt trädde i kraft den 1 januari 2011 men bestämmelserna tillämpas från och med den 1 januari 2013. Man skulle kunna tänka sig en sådan lösning även för de nu föreslagna lagarna. Utredningens bedömning är dock att man inte bör föreskriva om ett sådant ikraftträdande om det inte finns starka skäl för det. Införandet av trängselskatt föranleder investeringar i infrastruktur, vilket i sin tur föranleder upphandling och andra administrativa processer med flera aktörer inblandade, både offentliga och privata. Ett ikraftträdande innan tillämpning torde anses föranlett av dessa skäl. Utredningen anser inte att det, när det gäller systemet med nystartszoner, föreligger sådana skäl som motiverar ett tidigare ikraftträdandedatum än tillämpningsdatum.

Man skulle också kunna tänka sig övergångsbestämmelser med innebörden att vissa av de föreslagna författningarna ska gälla tidigare i fråga om åtgärder som behövs för att författningarna ska kunna tillämpas från och med den 1 januari 2014. Lagrådet har emellertid i ett tidigare lagstiftningsärende ifrågasatt att sådana bestämmelser behövs och uttalat att de förberedande åtgärder som behövs kan vidtas utan stöd av en sådan övergångsbestämmelse.¹

När det gäller normgivningen i sig bör det påpekas att regeringen ofta utnyttjar ett bemyndigande att meddela förordningar innan lagen med bemyndigandet att besluta dessa trätt i kraft. Det förekommer också att myndigheter, innan bemyndigandet i förordningen trätt i kraft, beslutar föreskrifter med stöd av förordningen.² Mot bakgrund av detta är det utredningens bedömning att det inte heller behövs några sådana övergångsbestämmelser. Tillväxtverket bör oavsett lagens och förordningens ikraftträdande kunna fatta beslut om nystartszoner att gälla från och med den 1 januari 2014.

Arbetsgivaravgifter betalas ut under månaden efter den månad då avgiftspliktiga ersättningar har getts ut. Bestämmelserna om arbetsgivaravgifter ska inte tillämpas på ersättningar som har beta-

¹ Prop. 1983/84:30, s. 172 f.

² Jfr t.ex. transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2012:2) om anmälningskyldighet och trafikantinformation som beslutades den 16 december 2011 med stöd av 3–5 §§ förordningen (2011:1126) om kollektivtrafik. Förordningen trädde i kraft den 1 januari 2012 och utfärdades den 17 november 2011 med stöd av lagen (2010:1065) om kollektivtrafik, som trädde i kraft den 1 januari 2012.

lats ut före ikraftträdandet. Inte heller bestämmelserna om egenavgifter ska tillämpas på inkomster som uppburits före ikraftträdandet. Det är därför nödvändigt att ställa upp övergångsbestämmelser med denna innebörd.

I fråga om egenavgifter sammanfaller beskattningsåret normalt med kalenderåret. När detta inte är fallet behövs dock enligt utredningens bedömning en särskild övergångsregel. I dessa fall bör, om den avgiftsskyldige inte visar annat, så stor del av beskattningsårets inkomst anses hänförlig till tiden efter ikraftträdandet som svarar mot förhållandet mellan den del av beskattningsåret som infaller under denna tid och hela beskattningsåret.

IV KONSEKVENSER

16 Ekonomiska konsekvenser för företagen

16.1 Inledning

Utredningens förslag innebär att arbetskraftskostnaderna för de företag som uppfyller villkoren sänks genom ett avdrag för verksamhet i nystartszon. Samtidigt kommer en ökad administration att krävas i respektive företag för att kunna tillgodogöra sig avdraget. För de företag som inte uppfyller villkoren för avdraget innebär finansieringsförslaget att socialavgifterna höjs något. Vidare kommer avdragets storlek att skilja mellan verksamheter som betalar arbetsgivaravgifter respektive egenavgifter, då dessa avgifter före avdrag uppgår till olika procentsatser. De olika effekterna presenteras i detta kapitel. I samtliga fall där underlaget för beräkningarna kan variera över tid avser exemplen utfallet för 2012. Detta berör främst beloppsbegränsningen, då denna utgår från inkomstbasbeloppet som ändras regelbundet. Även socialavgifternas nivåer utgår från vad som gäller 2012. Med lönekostnader menas i detta kapitel bruttolön eller motsvarande samt sociala avgifter. Eventuella andra avgifter eller skatter bortses ifrån, i likhet med vad som presenterats i kapitel 11.

16.2 Konsekvenser av lägre arbetskraftskostnader

För de företag som uppfyller villkoren för den föreslagna avdragsrätten innebär nystartszonerna sänkningar av socialavgifterna, vilket innebär att deras arbetskraftskostnad sjunker. Avdraget är begränsat till ett takbelopp (se avsnitt 11.5.3), men upp till detta takbelopp har företaget rätt att göra avdrag för hela avgiftsbeloppet, undantaget ett belopp motsvarande ålderspensionsavgiften. Avdragets storlek beror således på hur stora socialavgifter som ursprungligen

belöper på den bruttolön som betalas ut. När det gäller arbetsgivaravgifter uppnås maximalt avdrag för en anställd, som inte av andra anledningar har nedsatta socialavgifter, vid en bruttolön om 27 300 kronor per månad. Det maximala avdraget från arbetsgivaravgifterna beräknas i exempel 1 nedan.

Exempel 1: Maximalt avdrag från arbetsgivaravgifter för ett företag med en anställd

Det maximala avdraget per anställd uppnås vid en månadsbruttolön som uppgår till 27 300 kronor, då detta motsvarar ett halvt inkomstbasbelopp ($= 54\,600/2 = 27\,300$). Vid denna bruttolön betalar arbetsgivaren normalt sociala avgifter som uppgår till 8 578 kronor ($= 27\,300 \times 0,3142$), vilket ger en total lönekostnad på 35 878 kronor per månad ($= 27\,300 \times 1 + 0,3142$) eller 430 536 kronor per år ($= 35\,878 \times 12$).

Med avdrag för verksamhet i nystartszon minskar denna kostnad till 30 087 kronor per månad ($= 27\,300 \times 1 + 0,1021$) eller 361 048 kronor per år ($= 35\,878 \times 12$).

Avdraget för verksamhet i nystartszon innebär således en minskning av arbetskraftskostnaden för detta företag med 69 488 kronor per år.

Hur stor den totala sänkningen av arbetskraftskostnaderna blir för ett företag beror på lönenivån, hur många anställda som finns i verksamheten, samt hur höga arbetsgivaravgifter som betalas för respektive anställd. Ett exempel på detta ges i exempel 2 nedan.

Exempel 2: Avdragsberäkning för en arbetsgivare med fem anställda

Antag att ett företag som uppfyller villkoren för avdrag för verksamhet i nystartszon har fem anställda. Var och en av de anställda har en bruttomånadslön som uppgår till 24 000 kronor. Den totala lönekostnaden utan avdrag för verksamhet i nystartszon uppgår därmed till 157 704 kronor per månad ($= 24\,000 \times (1 + 0,3142) \times 5$), eller 1 892 448 kronor per år ($= 157\,704 \times 12$).

Med avdrag för verksamhet i nystartszon minskar denna kostnad till 132 252 kronor per månad ($= 24\,000 \times (1 + 0,1021) \times 5$), eller 1 587 024 kronor per år ($= 132\,252 \times 12$).

Avdraget för verksamhet i nystartszon innebär således en minskning av arbetskraftskostnaden för detta företag med 305 424 kronor per år.

Om lönen överstiger takbeloppet i det föreslagna systemet påverkas inte avdragets storlek av lönebeloppet, utan baseras då enbart på takbeloppet. Ett företag som är identiskt med det i exempel 2 men med en lönenivå som är dubbelt så hög har alltså ändå inte rätt till ett dubbelt så stort avdrag, se exempel 3.

Exempel 3: Avdragsberäkning för en arbetsgivare med fem anställda med löner som överstiger det föreslagna takbeloppet

Antag att ett företag som uppfyller villkoren för avdrag för verksamhet i nystartszon har fem anställda. Samtliga anställda har en bruttomånadslön som uppgår till 48 000 kronor. Den totala lönekostnaden utan avdrag för verksamhet i nystartszon uppgår därmed till 315 408 kronor per månad ($=48\,000 \times (1+0,3142) \times 5$), eller 3 784 896 kronor per år ($=315\,408 \times 12$).

Med avdrag för verksamhet i nystartszon minskar denna kostnad till 286 456 kronor per månad ($=27\,300 \times 1,1021 \times 5 + (48\,000 - 27\,300) \times (1+0,3142) \times 5$), eller 3 437 474 kronor per år ($=286\,456 \times 12$).

Avdraget för verksamhet i nystartszon innebär således en minskning av arbetskraftskostnaden med 347 420 kronor per år.

Som framgår av exempel 2 och exempel 3 leder beloppsbegränsningen till att avdragets storlek i vissa fall inte varierar i samma utsträckning som underlagets storlek.

Ingen begränsning görs avseende hur många av de anställda företaget har rätt att göra avdrag för, men det totala avdraget begränsas ändå av definitionen av små- och mikroföretag (se avsnitt 11.3.3). Detta leder till att antalet anställda som kan komma att omfattas hos en arbetsgivare är begränsat till 49. Det största möjliga avdraget redovisas i exempel 4.

Exempel 4: Maximalt avdrag per arbetsgivare

Antag att ett företag har maximalt antal anställda enligt den föreslagna begränsningen till små- och mikroföretag, det vill säga 49 anställda och i övrigt uppfyller kraven för avdrag för verksamhet i nystartszon. Samtliga anställda har en bruttomånadslön som uppgår till 30 000 kronor och därmed överstiger beloppsbegränsningen. Den totala lönekostnaden utan avdrag för verksamhet i nystartszon uppgår därmed till 1 931 874 kronor per månad ($=49 \times 30\,000 \times (1+0,3142)$), eller 23 182 488 kronor per år ($=1\,931\,874 \times 12$).

Med avdrag för verksamhet i nystartszon minskar denna kostnad till 1 348 148 kronor per månad ($=49 \times 27\,300 \times (1+0,1021) + 49 \times (30\,000 - 27\,300) \times (1+0,3142)$), eller 19 777 774 kronor per år ($=1\,348\,148 \times 12$).

Avdraget för verksamhet i nystartszon innebär således en minskning av arbetskraftskostnaden för detta företag med 3 404 714 kronor per år.

I exempel 4 har det maximala beloppet inom ramen för systemet med nystartszoner beräknats. Det är dock möjligt att arbetsgivaren är berättigad till andra former av stöd, vilket kan leda till att det totala stödet som arbetsgivaren erhåller under ett år överstiger den summa som beräknades i exempel 4. Tröghetsregeln i den EU-rättsliga definitionen av mikro- och små företag (se avsnitt 11.3.3) innebär också att en arbetsgivare under vissa perioder kan ha fler än 49 anställda och ändå vara berättigad till det föreslagna stödet. Det totala avdraget kommer då också att överstiga det som beräknats i exempel 4 ovan.

I ovanstående exempel har arbetsgivaravgifterna beaktats, men grundprinciperna är desamma för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag, för vilka istället egenavgifter betalas (se avsnitt 11.5). I det fall en sådan företagare är berättigad till avdrag för verksamhet i nystartszon har denne rätt till avdrag motsvarande alla egenavgifter förutom det som motsvarar ålderspensionsavgiften, se exempel 5. Egenavgiftens storlek påverkas av ett antal andra faktorer än procentsatserna för egenavgifter och inkomstens storlek. Exempelvis påverkas sjukförsäkringsavgiften av valet av karensdagar. Exempel 5 ska därför ses som ett exempel på en möjlig avgiftsförändring till följd av införandet av

nystartszoner. I exemplet tas inte heller hänsyn till schablonavdraget för beräknade egenavgifter som kan göras från överskottet av näringsverksamhet. Schablonavdrag får göras med maximalt 25 procent eller, för födda 1985 eller senare, 14 procent och de som endast betalar pensionsavgift, tio procent. Det återförs till beskattning påföljande år, samtidigt som avdrag får göras för de avgifter som verkligen ska betalas.

Exempel 5: Egenavgifter

Det maximala avdraget för en enskild näringsidkare eller fysisk person som är delägare i handelsbolag uppnås vid en inkomst som uppgår till 327 600 kronor per år ($=12 \times 27\,300$). Vid denna inkomst betalar företagaren normalt egenavgifter som, efter det avdrag på fem procent vid avgiftsberäkningen som maximalt uppgår till 10 000 kronor (3 kap. 18 § socialavgiftslagen, 2000:980), uppgår till 84 644 kronor ($=327\,600 \times 0,2889 - 10\,000$).

Med avdrag för verksamhet i nystartszon uppgår egenavgifterna till 33 448 kronor ($=327\,600 \times 0,1021$).

Avdraget uppgår således till 51 196 kronor per år.

Hur viktigt avdraget blir för företaget beror på hur arbetskraftsintensiv företagets produktion är. Ett företag som i utgångsläget har mycket låga kostnader för arbetskraft i förhållande till andra kostnader kommer inte att uppleva att stödet påverkar dem i lika hög utsträckning som ett företag där arbetskraftskostnaderna utgör en stor del av de totala kostnaderna. Man kan därför förvänta sig att arbetskraftsintensiva branscher gynnas mer av avdraget för verksamhet i nystartszon (se även kapitel 17).

16.3 Konsekvenser av ökad administration

För att få rätt till avdrag för verksamhet i nystartszon enligt den föreslagna lagen måste företaget yrka avdrag i deklARATIONEN. Detta innebär ytterligare moment i deklarationsarbetet vilket kan antas leda till ökade kostnader. Dock kommer det extra arbetet i praktiken enbart att innebära att den redan obligatoriska skattedeklarationen kompletteras med information om hur stort avdrag man

anser sig berättigad till, vilket i normalfallet inte torde vara särskilt tidskrävande.

I ett inledande skede kommer ytterligare arbete att krävas, eftersom företaget måste säkerställa att man är berättigad till avdrag för verksamhet i nystartszon samt beräkna hur stort avdrag man har rätt till. Detta innebär att man måste kontrollera att företaget uppfyller både verksamhets- och boendevillkoret (se avsnitt 11.4.2). För en ensamföretagare innebär detta inte något omfattande arbete, men för företag med anställd personal innebär det att man måste kontrollera att det fasta driftsstället är beläget i en nystartszon samt inhämta information om var de anställda är bosatta för att säkerställa att man uppfyller kravet att minst en fjärdedel av den arbetade tiden utförts av personal bosatt i en nystartszon. I de fall då exempelvis ett företag har flera fasta driftsställen kan också ett visst extra arbete behövas för att kontrollera vilka arbetstagare som är anställda vid ett driftsställe i respektive utanför nystartszonen. Vidare måste storleken på avdraget beräknas. Man kan dock anta att när detta inledande arbete en gång väl genomförts kan denna information till stora delar användas för efterföljande deklarationstillfällen. I det löpande arbetet kan man därför anta att den extra kostnaden för arbetsgivaren blir mycket liten.

Genom databasen MALIN hos Tillväxtverket kan den totala kostnaden för uppgiftslämnande i samband med skatter och avgifter beräknas. I databasen anges att den totala tidsåtgången för framtagande av underlag för beräkning av ”bruttolön, förmåner och kostnadsavdrag” i skattedeklarationen uppgår till sju minuter per företag och tillfälle. Största delen utgörs av ”kontroll av data/information” som uppges ta drygt fem minuter. Dock är uppgifterna i databasen begränsade till att röra de direkta kostnaderna för att föra in uppgifterna i deklarationen. Ingen hänsyn har tagits till det kringarbete som kan krävas i form av uppgiftsinhämtning eller kontroll. Den totala kostnaden för korrekt uppgiftslämnande underskattas därför troligen i databasen, även om denna underskattning kan förväntas minska efter den inledande perioden, då uppgiftslämnandet blir mer rutinartat för arbetsgivaren. Med hänsyn tagen till detta antar utredningen att hanteringen av avdrag för verksamhet i nystartszon tar fem minuter.

I de områden som med utredningens förslag och baserat på 2009 års statistik skulle kunna utgöra nystartszoner fanns år 2010 cirka 2 200 företag. Ungefär två tredjedelar av dessa utgörs av enskilda

firmor och handelsbolag. Fram till ett eventuellt ikraftträdande kan antalet företag förväntas växa med cirka tio procent, dvs. till cirka 2 500 företag. Om andelen som utgörs av enskilda firmor och handelsbolag är oförändrad utgör de cirka 1 700 företag. Utredningen antar, liksom i kapitel 19, att 90 procent av dessa företag är berättigade till avdrag. Av de 700 företag som drivs i någon annan bolagsform antas en lägre andel, cirka 50 procent, vara berättigade till avdraget. Totalt kan alltså cirka 1 930 ($=1700 \times 0,9 + 800 \times 0,5$) företag komma att belastas med extra administration i samband med yrkande av avdraget. Baserat på ovanstående kan man ur databasen MALIN få fram att den totala kostnaden för berörda företag för att hantera avdraget för verksamhet i nystartszon uppgår till cirka 140 000 kronor per år. Av denna summa utgörs knappt 35 000 kronor av kostnader för enskilda näringsidkare och handelsbolag, som yrkar på avdraget en gång om året. Drygt 105 000 kronor härrör från andra arbetsgivare, som redovisar arbetsgivaravgifter månatligen.

Man bör dock tänka på att en viktig del av systemet med nystartszoner är att stimulera nyföretagande och att nya företagare troligen inte har den vana och kompetens som den genomsnittlige arbetsgivaren har. Det är därför rimligt att anta att den totala arbetstiden för att göra avdrag enligt den föreslagna lagen blir något längre än vad som beräknas genom MALIN och att kostnaderna därmed också blir något högre.

16.4 Konsekvenser för arbetsgivare som inte omfattas av systemet med nystartszoner

Ett företag som är berättigat till avdrag för verksamhet i nystartszon har kostnadsfördelar gentemot de företag som inte erhåller detta stöd, vilket kan förväntas snedvrída konkurrensen. Det finns en risk att företag som antingen inte ligger i en nystartszon eller som av andra anledningar inte har rätt till avdrag för verksamhet i nystartszon blir lidande av detta. Att en konkurrent, som i övrigt är likvärdig, får sänkta arbetskraftskostnader kommer att leda till en svårare situation för de företag som inte är berättigade till avdraget. Detta kan i förlängningen leda till att dessa företag får en sämre utveckling än de annars fått eller att de slås ut från marknaden, vilket resulterar i en förlust av arbetstillfällen i dessa företag. Alter-

nativt kan företagen välja att flytta sin verksamhet in i en nystartszon för att bli berättigade till avdraget.

Den negativa effekten kan antas bli mest påtaglig i närliggande områden eller för de företag som ligger i en nystartszon men inte uppfyller övriga kriterier. Denna snedvridning av konkurrensen kan ha negativa effekter i form av förlorade arbetstillfällen (se kapitel 17) men även andra negativa effekter såsom förlust av kompetens och erfarenhet inom ett företag.

Hur stor denna negativa effekt blir beror, liksom hur viktigt stödet blir för de som erhåller det (se avsnitt 16.2), på vilken bransch det rör sig om. Någon generell bild av hur stora dessa effekter kan komma att bli är mycket svårt att ge av huvudsakligen två anledningar. För det första kommer den slutgiltiga utformningen av nystartszonerna att bero på den statistik som finns tillgänglig vid den tidpunkt då nystartszonerna eventuellt införs (såsom diskuterats i avsnitt 11.1). För det andra är branschsammanställningen mycket varierad även i de områden som angränsar till de exempelområden som utredningen presenterat i Bilaga 3.

16.5 Konsekvenser för små företags konkurrensförmåga i förhållande till större företags

Då det endast är företag som uppfyller den EU-rättsliga definitionen för små och mikroföretag som enligt utredningens förslag är aktuella för avdrag för verksamhet i nystartszon kommer mindre företag att gynnas i förhållande till större företag, både sådana som är belägna i och utanför nystartszonerna.

17 Samhällsekonomiska konsekvenser

17.1 Inledning

I detta kapitel belyser utredningen de samhällsekonomiska konsekvenser som kan förväntas av det föreslagna systemet med avdrag för verksamhet i nystartszon. Då detta system i grunden skiljer sig från många andra stöd- och bidragssystem i Sverige är de exakta effekterna av ett införande av nystartszoner svåra att bedöma. Det stöd som närmast kan liknas vid det föreslagna systemet är den regionala nedsättningen av socialavgifterna i stödområdet i norra Sveriges glesbygd (se avsnitt 7.4.2), men väsentliga skillnader mellan systemen finns. Viss vägledning kan även hämtas från utvärderingar av liknande befintliga system i andra länder. Man bör dock vara medveten om att det system med nystartszoner som utredningen föreslår på många punkter skiljer sig från utländska system, samt att samhällsekonomins struktur skiljer sig mellan länder. Båda dessa faktorer medför att det inte är möjligt att dra några exakta slutsatser från erfarenheter av utländska system med ekonomiska frizoner (jfr avsnitt 5.6).

17.2 Konsekvenser på konkurrens och sysselsättning

17.2.1 Konsekvenser för befintliga arbetsgivare

Förslaget om avdrag för verksamhet i nystartszon ger berörda företag lägre arbetskraftskostnader vilket, enligt ekonomisk teori, leder till en ökad efterfrågan på arbetskraft (se kapitel 3). Hur stor denna förändring blir beror på den s.k. löneelasticiteten som visar hur mycket efterfrågan på arbetskraft förändras vid en löneförändring (se avsnitt 3.2.2). Tidigare studier har visat att den kortsiktiga

löneelasticiteten i Sverige är ungefär -0,3 bland inhemska företag vilket skulle innebära att en lönesänkning med en procent leder till att efterfrågan på arbetskraft stiger med 0,3 procent. Arbetskraftsefterfrågan är enligt ekonomisk teori mer priskänslig på lång sikt än på kort och den långsiktiga löneelasticiteten har uppskattats till ungefär -0,5. Om arbetsgivarna gör fullt avdrag för verksamhet i nystartszon så innebär detta att arbetskraftskostnaden sjunker med strax över sexton procent ($(0,3142-0,1021)/1,3142=0,1614$), vilket i sin tur skulle innebära att efterfrågan på arbetskraft från befintliga företag i nystartszonerna stiger med cirka fem till åtta procent. Löneelasticiteten kan dock förväntas vara något högre i dag än då de nämnda uppskattningarna gjordes (se avsnitt 3.2.2). Efterfrågan på arbetskraft kan därför förväntas öka något mer än ovan angivna fem till åtta procent.

Den enkätundersökning som utredningen låtit Företagarna genomföra (se avsnitt 9.7) visar också att ungefär hälften av de tillfrågade företagen anser att det är troligt eller mycket troligt att ett helt undantag från arbetsgivaravgifter skulle leda till att de ökar antalet anställda. Även om utredningens förslag innebär att ålderspensionsavgiften undantas från avdraget ger detta en tydlig indikation om att avdraget kan komma att ge positiva sysselsättnings-effekter.

En generell sänkning av arbetsgivaravgifterna, nationellt eller innefattande en stor del av landets arbetsgivare, hade kunnat förväntas leda till ökade lönekrav från arbetstagarnas sida och därmed en effekt i form av ökade löner, snarare än en ökad efterfrågan på arbetskraft. I det aktuella fallet med ett begränsat antal områden som innefattar endast en mycket liten del av arbetskraften kan, som diskuterats i kapitel 3, denna effekt förväntas utebli eller i vart fall bli betydligt mindre. Ju mindre övervältringen blir desto större utrymme finns kvar för ökad arbetskraftsefterfrågan.

Hur stor effekten på sysselsättningen blir beror dock inte enbart på efterfrågesidan utan också på arbetskraftsutbudet och hur väl arbetsmarknaden fungerar, dvs. hur bra matchningsprocessen på arbetsmarknaden fungerar (se avsnitt 3.5). I de områden som omfattas av nystartszoner finns utan tvekan ett stort överskott på arbetskraft men frågan är hur väl matchningen på arbetsmarknaden fungerar.

Tidigare svenska erfarenheter av geografiskt avgränsade områden med sänkta arbetsgivaravgifter är begränsade till det stöd till företag i norra Sveriges glesbygd som beskrivits i avsnitt 7.4. De

analyser som gjorts av detta stöd har inte visat på några större sysselsättningseffekter. Man bör dock tänka på att detta stöd är kraftigt begränsat, då det maximala avdraget inte får överstiga 85 200 kronor per företag och år. Det föreslagna systemet med nystartszoner har en motsvarande begränsning av löneunderlaget som uppgår till cirka sexton miljoner, vilket resulterar i ett maximalt stöd om cirka 3,4 miljoner per företag och år. Det potentiella stödet i det föreslagna systemet med nystartszoner kan därför förväntas få större sysselsättningseffekter än stödet i stödområdet.

Erfarenheter från Frankrike har visat att en inte obetydlig del av den sysselsättningsökning som man kunnat påvisa där beror på att verksamheter utanför den ekonomiska frizonen flyttat in i zonen. Uppskattningsvis har ungefär hälften av de skapade arbetstillfällena inom den ekonomiska frizonen uppstått p.g.a. en sådan omfördelning av arbetstillfällena, snarare än att genuint nya jobb skapats. Ur ett lokalt perspektiv utgör detta inte något problem, ett jobb som skapas genom att arbetstillfället flyttar in från ett område utanför nystartszonen är lika nyttigt som ett nyskapat jobb. Ur ett nationellt perspektiv kan detta dock ses som ett problem, då arbetstillfällena försvinner från ett annat område. Det kan också vara så att en verksamhet flyttas till ett nytt område och därmed blir mindre effektiv än det var i sitt gamla område. För företaget kan flytten ändå vara lönsam ifall det ekonomiska stödet som ges i nystartszonen mer än kompenseras för denna effektivitetsförlust. För samhället som helhet leder dock flytten till en minskad effektivitet och är därför negativ. Hur stor andel av de nya arbetstillfällena som kommer att bero på flyttad verksamhet respektive genuint nya arbetstillfällen i Sverige är svårt att avgöra, men det är rimligt att anta att fördelningen kan likna den i Frankrike.

De befintliga verksamheter som i första hand flyttas in till ett område där stöd ges har i tidigare studier funnits vara sådana som ligger geografiskt nära ett sådant område. Det finns alltså en risk att vissa jobb flyttas från ett utsatt område strax utanför en nystartszon till ett annat, ännu mer utsatt, område inne i nystartszonen. Någon grund för uppsägning av personal kan inte väntas föreligga, varför risken för uppsägningar måste anses vara liten. Eftersom arbetsplatsen inte flyttas någon längre sträcka kan också antas att de som sedan tidigare varit anställda i verksamheten väljer att fortsätta vara det. Eventuella personalförändringar för att uppfylla kraven för att få rätt till avdrag för verksamhet i nystartszon bör rimligen ske genom nyanställningar. De negativa effekterna på

sysselsättningen i kringliggande områden bör därför kunna förväntas vara små.

Eventuellt kan dock verksamheter som skulle ha startats i ett angränsande område nu komma att startas i nystartszonen istället, vilket skulle leda till att de nya arbetstillfällena inte tillfaller det angränsande området. På samma sätt kan en nystartad verksamhet välja att anställa boende i nystartszon före individer som inte är bosatta i en nystartszon. Dessa potentiella effekter är dock givna utifrån nystartszonernas grundläggande funktion och får därför anses stå i överensstämmelse med syftet med att införa nystartszoner.

Ett liknande problem, men med potentiellt större negativa effekter som kan drabba områden även relativt långt från nystartszonerna, föreligger för befintliga verksamheter utanför nystartszonerna. Dessa kommer att drabbas av en ökad konkurrens från de som erhåller stöd genom det föreslagna systemet, vilket troligen kommer att leda till en viss utslagning av företag utanför nystartszonerna. Hur stor denna effekt blir är dock mycket svårt att uppskatta och kvantifiera.

En avgörande fråga i sammanhanget är vilken typ av arbetstillfällen som kan komma att skapas genom systemet med nystartszoner. Ett rimligt antagande är att ökningen av arbetskraftsefterfrågan blir störst inom arbetskraftsintensiva branscher, eftersom det är i dessa branscher som avdraget får störst ekonomisk effekt. Detta innebär att de nya arbetstillfällena till stor del kommer att ges inom tjänstesektorn, och då främst den del för vilken det finns en lokal efterfrågan på de tjänster som produceras.

Generellt kan sägas att utbildningsnivån är lägre i områden med utbredd utanförskap. De arbetsgivare som erbjuder jobb med lägre formella krav har därför sannolikt större chanser att hitta arbetskraft inom området. Störst effekt kan därför förväntas inom yrken med lägre formella krav.

17.3 Konsekvenser för nyföretagande

Det är inte bara de befintliga arbetsgivarna som påverkas av nystartszoner. Nyföretagandet kan antas öka i de områden som omfattas av systemet med nystartszoner. Att en verksamhet under sju år belastas med lägre kostnader för arbetskraften får antas leda till större möjligheter att utveckla verksamheten till att bli ekonomiskt

hållbar. Detta bör sammantaget leda till att fler företag startas i nystartszonerna, vilket i sin tur ökar antalet arbetstillfällen. I de fall de nystartade företagen är framgångsrika kommer ytterligare arbetskraft att efterfrågas.

Den direkta effekten av förändrade socialavgifter på benägenheten att starta eget företag har inte studerats i någon större utsträckning, men i en relativt nyutkommen vetenskaplig artikel har man visat att socialavgifterna har en liten men statistiskt signifikant effekt på egenföretagandet.¹ Man finner att en sänkning av socialavgifterna med tio procentenheter leder till en ökning av företagandet med 0,3 procentenheter. Ökningen från cirka 4,5 procent till 4,8 procent innebär en ökning med knappt sju procent. I artikeln påpekar man att mer forskning krävs på området. Det är dock mycket svårt att förutse hur den uppskattade ökningen på nationell nivå stämmer överens med vad man kan förvänta sig i nystartszonerna. I de områden som givits som exempel på utfall om det föreslagna systemet med nystartszoner genomförs bodde 2009 cirka 80 000 invånare i åldrarna 20–64 år. Om dessa invånare ökar sitt företagande i motsvarande grad på den föreslagna sänkningen av arbetsgivaravgifterna, som är dubbelt så stor som i exemplet ovan, skulle detta innebära att antalet företagare skulle öka med cirka 500.

Viss forskning har bedrivits angående inkomstskattenivåns effekter på nyföretagande och effekterna kan antas vara liknande beträffande socialavgifterna, allra främst vad gäller egenavgifterna. Ett flertal studier har visat att nyföretagandet beror på skatternas nivå och progressivitet. Detta är naturligt då en högre skatt leder till att företagarens ersättning efter skatt sjunker och därmed riskerar att hamna under reservationslönen (se avsnitt 3.7). Med en lägre skattesats stiger sannolikheten att ersättningen till företagaren ligger över reservationslönen.

Eftersom nystartszonerna enligt utredningens förslag med stor sannolikhet kan komma att vara belägna i områden som är invandrar-täta kan man förvänta sig att en stor andel av de nystartade företagen kommer att startas av invandrare. Detta skulle i förlängningen kunna leda till att fler invandrare även anställs. En rapport från IFAU har nämligen visat att chefer oftare anställer personer med samma bakgrund som de själva och att denna tendens är starkast på små arbetsplatser.²

¹ Stenkula (2010).

² Hensvik, Nordström Skans och Åslund (2009).

Precis som för befintliga företag kommer avdraget för verksamhet i nystartszon att ha störst konsekvenser för nyföretagandet i de branscher som är arbetskraftsintensiva. Detta kan komma att gynna kvinnliga nyföretagare mer än manliga, då de kvinnliga entreprenörerna i högre grad än de manliga är koncentrerade till dessa branscher.³ Utredningen återkommer i kapitel 21 till effekterna på integration och jämställdhet.

17.4 Konsekvenser på arbetskraftsutbudet

Som tidigare diskuterats förväntas inte det föreslagna avdraget för verksamhet i nystartszon leda till någon större övervältringseffekt, men en viss löneökning i de berörda företagen kan inte uteslutas. Såsom presenterats i kapitel 3 påverkar lönen individens val av arbetstid och en löneökning kan därför förväntas öka individens vilja att arbeta. Man har funnit att arbetskraftsutbudet i Sverige har en löneelasticitet på cirka 0,1 för män och 0,4 för kvinnor⁴, även om relativt stor osäkerhet förekommer kring dessa siffror. Att överföra dessa generella siffror till att förutse hur stor effekten kan bli i de föreslagna nystartszonerna är dock mycket svårt. Arbetsmarknaderna inom nystartszonerna kan förväntas vara annorlunda än den nationella arbetsmarknaden, med exempelvis större matchningsproblem och med ett större utbud av arbetskraft inom vissa sektorer och ett mindre utbud i andra. Storleken på denna effekt är därför mycket svår att uttala sig om, men då övervältringen väntas bli liten förväntas också ökningen av arbetskraftsutbudet bli liten.

17.5 Konsekvenser på internationell handel

Effekterna på internationell handel kan förväntas bli små, då endast en mycket liten del av den ekonomiska aktiviteten i landet kommer att omfattas av nystartszonerna. Även om verksamheten i nystartszonerna skulle expandera kraftigt kan dettas inte förväntas ha några större effekter på den internationella handeln. Om några effekter uppstår är det rimligt att tro att detta påverkar import mer än export, då flertalet verksamheter i nystartszonerna kan förväntas

³ NUTEK (2006).

⁴ Se exempelvis Aronsson och Walker (2006).

använda importerade insatsvaror eller sälja importerade slutprodukter.

Om verksamheter utanför nystartszonerna skulle slås ut genom att verksamheter inom nystartszonerna växer på deras bekostnad så kommer dessa effekter att ta ut varandra och inte i sig leda till någon minskning av den internationella handeln.

17.6 Konsekvenser på BNP

Utredningen har i ovanstående avsnitt redogjort för de förväntade konsekvenserna på sysselsättning, nyföretagande, arbetskraftsutbud och internationell handel. Eftersom såväl sysselsättning som nyföretagande förväntas öka kan även värdet av den totala produktionen (BNP) förväntas öka. Hur stor ökningen blir är mycket svårt att prognosticera, då den ökade produktionsmängden i viss mån kan anses motverkas av de lägre kostnaderna som belastar företagen efter avdrag för verksamhet i nystartszon.

17.7 Konsekvenser av stöd till start av näringsverksamhet

Utredningen har i avsnitt 12.5 föreslagit att boende i nystartszon ska ha rätt till stöd till start av näringsverksamhet enligt samma regler som boende i stödområde A eller B. Detta innebär att man inte behöver vara arbetslös för att ha rätt till stödet, vilket kan antas förstärka ökningen av antalet företagare. Storleken på denna effekt är dock svår att uppskatta. Å ena sidan bör det föreslagna avdraget för verksamhet i nystartszon stimulera företagande, vilket tillsammans med stöd till start av näringsverksamhet skulle motivera ett antagande om ett stort antal nya företagare med stöd till start av näringsverksamhet i nystartszonerna. Å andra sidan uppfyller redan i dag många av de boende i nystartszonerna de existerande villkoren för stöd till start av näringsverksamhet, vilket skulle motivera en mindre ökning av antalet nya företagare. Sammantaget bör dock förslaget leda till en ökning av antalet företagare i nystartszonerna, utöver förslaget om avdrag för verksamhet i nystartszon.

18 Konsekvenser för den gemensamma marknaden inom EU

Utredningen har i avsnitt 10.2.2 redogjort för bedömningen huruvida en åtgärd som den av utredningen föreslagna utgör otillåtet statsstöd. Ett av de huvudsakliga rekvisiten i denna bedömning är åtgärdens påverkan på handeln mellan medlemsstaterna. För att en viss åtgärd ska anses otillåten enligt artikel 107 FEUF krävs inte att den *de facto* påverkar handeln mellan medlemsstaterna. En åtgärd är otillåten så snart den *kan ha* sådan påverkan. Enligt EU-domstolen anses handeln mellan medlemsstaterna påverkad så snart ett statligt finansiellt stöd förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag inom gemenskapen¹ (se avsnitt 4.4.3).

Vilken påverkan en viss form av stöd faktiskt får på den gemensamma marknaden är en svår bedömning som innefattar flera mer eller mindre svårförutsägbara parametrar. Utredningen har ingen ambition att i detta kapitel redogöra för exakt hur den föreslagna åtgärden kommer att påverka handeln inom EU. Istället avser utredningen att så långt möjligt visa hur åtgärden kan förväntas påverka den gemensamma marknaden, utifrån de uttalanden som kommissionen gjort i fråga om sådan påverkan.

Kommissionen har i förordningen om stöd av mindre betydelse² slagit fast att stöd som inte överstiger 200 000 euro (100 000 euro inom vägtransportsektorn) under en period på tre år inte anses påverka handeln mellan medlemsstaterna och inte heller snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen. Utredningen har i avsnitt 10.2.2 konstaterat att det stöd som föreslås vid verksamhet i nystartszon inte kan rymmas inom tillämpningen av denna förordning.

Det stöd som ett företag av mindre storlek kan erhålla enligt utredningens förslag skulle dock i princip rymmas inom den av

¹ C-730/79, Philip Morris.

² Kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006.

kommissionen stadgade beloppsbegränsningen. De företag som erhåller avdrag för verksamhet i nystartszon och som har åtta anställda eller färre kommer genom den utformning av avdraget som utredningen föreslår att erhålla ett stöd med en maximal brutto-bidragsekvivalent understigande 200 000 euro under en period på tre år.³ I enlighet med kommissionens resonemang kommer det stöd som utgår till sådana företag inte att påverka handeln mellan medlemsstaterna eller snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen.

Utifrån nu rådande förhållanden gör utredningen bedömningen att det föreslagna stödet i stor utsträckning kan komma att tillfalla företag med färre än nio anställda och i mindre utsträckning större företag. Stödet kommer enligt utredningens bedömning att av den anledningen medföra en relativt liten påverkan på den gemensamma marknaden, men en viss påverkan kan ändå förväntas.

Eftersom en viss påverkan på den gemensamma marknaden kan förväntas återstår en bedömning av huruvida denna påverkan kan komma att bedömas som otillbörligt stor. Kommissionen har, som utredningen redogjort för ovan, i flera fall godkänt stödordningar enligt artikel 107.3 c) FEUF, trots att de bedömts påverka den inre marknaden. Kommissionen har då bedömt att stödet inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. När det gäller den stödordning som utredningen valt att framför allt studera, det franska systemet med ZFU, har kommissionen flera gånger prövat i vilken utsträckning systemet bedöms påverka handeln mellan medlemsstaterna. Kommissionen har, i samband med att systemet godkändes, uttalat att man lagt särskild vikt vid ett antal förhållanden beträffande det franska systemet, förhållanden som presenterats i avsnitt 5.2.4.

Utredningen har, vilket tidigare påpekats, eftersträvat en utformning av systemet som medför att det ska anses stå i överensstämmelse med fördragets artikel 107.3 c). I detta ligger också att förslagen om utformningen av nystartszonerna, villkoren för rätt till avdrag och avdragets beräkning utformats med beaktande av att handeln mellan medlemsstaterna ska påverkas i så liten utsträckning som möjligt. Därvid har utredningen bl.a. beaktat vad kommissionen uttalat beträffande det franska systemet med ZFU. Utredningens bedömning är därför att förslagets påverkan på den gemensamma marknaden blir begränsad.

³ Beräkningen förutsätter tillämpning av 2012 års inkomstbasbelopp och ECB:s växlingskurs per 2012-04-10.

19 Offentligfinansiella konsekvenser

19.1 Inledning

De sociala avgifterna utgör en väsentlig del av statens inkomster. Förändringar i systemet med sociala avgifter kommer därför att få konsekvenser för statens inkomster och måste analyseras noggrant. I detta kapitel kommer utredningen att redogöra för de offentligfinansiella konsekvenserna av att införa ett system med nystartszoner.

Enligt utredningens förslag kommer ett avdrag för verksamhet i nystartszon endast att vara möjligt i ett begränsat antal geografiskt avgränsade områden och endast för en del av de företag som är verksamma i dessa områden. Enligt statistik från SCB fanns det år 2010 cirka 2 200 företag med färre än 50 anställda och med arbetsställe i något av de SAMS-områden som ingår i de exemplifierade områdena som skulle kunna utgöra nystartszoner enligt utredningens förslag. Konsekvenserna för statens finanser blir följaktligen mycket mindre än om systemet varit avsett att omfatta hela landet.

Det föreslagna systemet med avdrag för verksamhet i nystartszoner kommer ändå att innebära en inkomstminskning för staten eftersom företag som uppfyller samtliga av de i kapitel 11 uppställda villkoren får göra avdrag från socialavgifter som annars skulle betalats in.

19.2 Beräkningsprinciper

Utredningen beräknar de offentligfinansiella konsekvenserna av nystartszonerna i enlighet med Finansdepartementets beräkningskonventioner¹. Det innebär att budgeteffekterna av förslaget beräknas statistiskt, utan beaktande av beteendeförändringar hos såväl före-

¹ Finansdepartementet (2012).

tag som individer, med ett antagande om fasta priser och volymer. Förslagets samhällsekonomiska konsekvenser, så som påverkan på sysselsättning och BNP, har analyserats i kapitel 17. På lång sikt, när sysselsättningseffekterna slagit igenom, får dessa även offentligfinansiella konsekvenser och detta kapitel avslutas därför med en kort diskussion om dessa effekter. På kort sikt är dock en statisk beräkning av de offentligfinansiella konsekvenserna en bra prognos av den faktiska kostnaden, och den kortsiktiga konsekvensanalysen utgör därför huvuddelen av detta kapitel.

19.3 Inkomstbortfall för staten

I kapitel 11 sattes följande kriterier upp för att ett företag ska få lättnaden: företaget måste uppfylla den EU-rättsliga definitionen av små företag och måste därmed bl.a. sysselsätta färre än 50 årsarbetskrafter och omsätta mindre än 10 miljoner euro per år (se avsnitt 11.3.3). Utöver det krävs att företaget uppfyller både verksamhets- och boendekravet, dvs. att företaget har fast driftställe eller motsvarande i nystartszon samt att minst en fjärdedel av personalstyrkan är bosatt i nystartszon.

För att kunna beräkna den exakta inkomstminskningen skulle krävas statistik över socialavgifter som betalas in av de företag som uppfyller de uppställda kriterierna och som belöper på löner som inte överstiger ett halvt inkomstbasbelopp per månad och anställd. Det har inte varit möjligt att få uppgifter om hur många personer eller företag som uppfyller samtliga kriterier och därmed inte heller om hur stor lönesumma som skulle beröras av förslaget. Någon exakt beräkning av inkomstbortfallet för staten är därför inte möjlig. Beräkningarna baseras därför på den statistik som finns att tillgå samt ett antal antaganden.

Utredningen har valt att beräkna de offentligfinansiella konsekvenserna på två olika sätt för att visa att likartade resultat kan nås med olika metoder, utan att göra orimliga antaganden.

19.3.1 Tillgänglig statistik

Eftersom utredningen inte lägger något förslag om vilka områden som ska utgöra nystartszoner utan föreslår ett system för att utse nystartszonerna kan beräkningar av effekterna inte baseras på de

områden som faktiskt kommer att bli nystartszoner. De uppgifter utredningen har att tillgå avser därför de exempelområden som enligt de föreslagna kriterierna och med användande av 2009 års statistik skulle utgöra nystartszoner (se bilaga 3). Dessa områden benämns i det följande "zonerna".

För zonerna har utredningen information om lönesummor för anställda i företag med färre än 50 anställda och inkomst av näringsverksamhet för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är handelsbolagsdelägare samt antal arbetsställen respektive näringsidkare lönesummorna är hänförliga till.

Utredningen saknar information om i vilken utsträckning boende i zonerna också är verksamma i zonerna och vet därför inte heller hur stor del av dessa lönesummor som härrör från företag som skulle uppfylla boendekravet (se avsnitt 11.4.2).

19.3.2 Uppskattning av kostnaden utifrån zonernas lönesumma

Utifrån de uppgifter som utredningen har att tillgå är det möjligt att göra en bedömning av en maximal kostnad för nystartszonerna givet den nuvarande situationen. Denna kostnad bör sedan skalas ner av flera orsaker.

En maximal kostnad skulle uppstå om samtliga personer som är sysselsatta i små- och mikroföretag inom nystartszonerna var fördelade på ett sådant sätt så att samtliga företag uppfyller boendekravet, dvs. att minst en fjärdedel av personalstyrkan är bosatt i nystartszon, och ingen lön eller inkomst av näringsverksamhet överstiger ett halvt inkomstbasbelopp per månad eller motsvarande. Det är givetvis inte rimligt att anta att arbetskraften i nystartszonerna fördelar sig på ett sådant vis men det kan ändå ge en första fingervisning om systemets maximala omfattning.

Den totala lönekostnaden för små- och mikroföretag och inkomst av näringsverksamhet för enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag i de föreslagna zonerna uppgick år 2010 till 1 161 miljoner kronor, varav 852 miljoner utgörs av lön och 309 miljoner utgör inkomst av näringsverksamhet. För anställda utan andra nedsättningar av arbetsgivaravgiften (motsvarande 91,3 procent av den totala lönesumman i landet 2010) motsvarar avdragets storlek 21,21 procent ($=31,42-10,21$) av bruttolönen. För anställda med ungdomsnedsättning av arbetsgivaravgiften motsvarar avdra-

get 5,30 procent ($=[(31,42-10,21)/4+10,21]-10,21$). Lönesumman för anställda med ungdomsnedsättning motsvarar 8,7 procent av den totala lönesumman och den justerade storleken på nedsättning blir således 19,83 procent ($=0,2121 \times 0,913 + 0,0530 \times 0,087$).

Nedsättningens statistiska effekt, dvs. i frånvaro av beteendeförändringar, antas öka företagets skattemässiga resultat, vilket ökar skatteintäkterna från skatt på inkomst av näringsverksamhet. Den förväntade ökningen av dessa skatteintäkter motsvarar storleken på avdraget multiplicerat med den för företaget aktuella bolagsskatten. För enskilda näringsidkare och fysiska delägare i handelsbolag antas i denna beräkning beskattningen av inkomsterna uppgå till 30 procent. Den statliga inkomstskatten för juridiska personer (bolagsskatten) uppgår till 26,3 procent. Ökningen av skatteintäkterna ska dras av från kostnaden för avdraget för verksamhet i nystartszon. Kostnaden för nystartszonerna, om hela underlaget skulle berättiga till nedsättning, beräknas i denna uppskattning genom att lönesumman multipliceras med 0,1983 och sedan med 0,737 ($=1-0,263$) för den del av underlaget som är hänförlig till anställda, och med 0,7 ($=1-0,3$) för enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag. Den maximala kostnaden skulle därför uppgå till 167 miljoner kronor ($=852 \times 0,1983 \times 0,737 + 309 \times 0,1983 \times 0,7$).

Den beräknade kostnaden på 167 miljoner kronor behöver justeras, främst av två skäl. Dels är det rimligt att anta att en viss andel av företagen har för låg andel anställda som är bosatta inom en nystartszon, dels är det rimligt att anta att en viss del av lönesumman är hänförlig till löner som överstiger ett halvt inkomstbasbelopp per månad.

Andelen av lönesumman som överstiger ett halvt inkomstbasbelopp uppgår på arbetsmarknaden, enligt SCB:s urvalsundersökning om hushållens ekonomi (HEK), i sin helhet till cirka 19 procent. I de företag som ingår i den statistik över zonerna som utredningen har tillgång till uppgår dock genomsnittsinkomsten till knappt 214 000 kronor på helåret. Det är därför rimligt att anta att andelen som överstiger taket, och därmed inte berättigar till avdrag för verksamhet i nystartszon, är avsevärt lägre för dem som kan komma att beröras av förslaget. Utredningen antar därför att andelen är 5 procent av lönesumman.

Hur stor andel av lönesumman som faller bort p.g.a. att boendekravet inte uppfylls är svårare att uppskatta. Lönesumman som är hänförlig till enskilda näringsidkare och handelsbolag antas till stor del vara sådan inkomst som kvalificerar för stödet. Ett rimligt anta-

gande är att cirka 90 procent av dessa företag omfattas av stödet. Bland de övriga företagen anser utredningen att sannolikheten för att företaget ska klara kravet på anställda som bor i en nystartszon är relativt hög då urvalet är små- och mikroföretag. Omkring 50 procent av lönesumman som härrör från dessa bolag antas vara sådan som kvalificerar för stöd.

Med dessa antaganden skulle, om det föreslagna systemet med nystartszoner funnits på plats 2010, skatteintäkterna minskats med 96 miljoner kronor, varav 59 miljoner avseende socialavgifter på lönekostnader ($=852 \times 0,95 \times 0,5 \times 0,1982 \times 0,737$) och 36 miljoner avseende socialavgifter på inkomst av näringsverksamhet ($=309 \times 0,95 \times 0,9 \times 0,1982 \times 0,7$). För att få kostnaden i 2014 års priser skrivs denna siffra upp med den prognostiserade BNP-tillväxten p.g.a. ökade inkomstnivåer och befolkningstillväxt, fyra procent. Skattebortfallet vid införandet av nystartszoner för år 2014 skulle då bli 112 miljoner kronor, med hänsyn tagen till de ökade skatteintäkterna från inkomst av näringsverksamhet (netto) och 156 miljoner kronor om man bortser från dessa ökade skatteintäkter (brutto).

19.3.3 Uppskattning av kostnaden utifrån den berörda befolkningen

Zonerna hade 2009 knappt 140 000 invånare. På grund av befolkningstillväxt antas att antalet invånare vid ett ikraftträdande är cirka 150 000. Alla de som är bosatta i zonerna påverkas dock inte, eftersom socialavgifter endast betalas in för de som är sysselsatta. Antalet sysselsatta i zonerna uppgick 2009 till 31 000, vilket vid förslaget ikraftträdande kan förväntas ha stigit till cirka 33 000.

I riket som helhet är, enligt SCB:s Företagsdatabas, ungefär 42,7 procent av de sysselsatta antingen egenföretagare eller anställda i företag med upp till 49 anställda. Applicerat på sysselsatta i zonerna kan alltså drygt 14 000 personer ($=33\ 000 \times 0,427$) antas arbeta i små- och mikroföretag.

Av de som jobbar i små- och mikroföretag i Sverige är, enligt SCB:s Företagsdatabas, cirka 40 procent egenföretagare, vilket i zonerna motsvarar 5 600 personer ($=14\ 000 \times 0,4$). Cirka hälften av dessa egenföretagare kan dock antas vara passiva eller endast ha en marginell sidoinkomst från näringsverksamheten och har således sin huvudsakliga inkomst från annat håll. Kvar är 2 800 personer

med huvudsaklig inkomst från den egna näringsverksamheten. Enligt tillgänglig statistik fanns 2010 inte så många näringsidkare i zonerna, utan endast drygt 1 500 aktiva egenföretagare. Det är dessutom inte sannolikt att alla de 1 500 näringsidkarna bor i zonerna, vilket innebär att minst hälften av de 2 800 näringsidkarna måste bedriva sin verksamhet utanför zonerna. Därmed återstår maximalt 1 400 egenföretagare som blir berättigade nedsättningen.

För de som inte är egenföretagare görs ett antagande om att 10 procent arbetar på företag i en nystartszon. Att andelen sätts så lågt beror på att nystartszonerna blir relativt små och att det föreslagna systemet sannolikt resulterar i att endast en eller ett fåtal zoner kommer att vara belägna i varje stad. Det innebär att arbetsplatsen i de flesta fall behöver ligga relativt nära bostaden för att de som bor i en nystartszon också ska arbeta i en nystartszon.

Runt 17 procent av de som arbetar i små- och mikroföretag är, enligt SCB:s Företagsdatabas, anställda i företag med 1–4 anställda, vilket i zonerna motsvarar 2 400 personer ($=14\,000 \times 0,17$). Hälften av dessa antas arbeta som enda anställd i eget aktiebolag medan övriga som arbetar i zonerna antas arbeta med en till tre personer bosatta utanför zonen. I denna grupp skulle då ingå cirka 1 200 ensamföretagare. För de som bildar aktiebolag antas sannolikheten vara lägre att de bedriver den på ”hemmaplan”, än för de som startar sin verksamhet som enskilda näringsidkare, varför cirka en tredjedel av dessa antas ha sin verksamhet i zonerna, motsvarande 400 personer. Övriga 1 200, som inte arbetar som enda anställda i eget aktiebolag, är anställda i företag med annan ägare, varav 120 personer ($=1\,200 \times 0,1$) även arbetar i zonerna. Dessa 120 anställda arbetar i företag med ytterligare 1–3 anställda. Det innebär att deras arbetsplats anställer 2–4 personer. Att en boende i nystartszon är anställd i ett företag i nystartszon som uppfyller de föreslagna kriterierna innebär rätt till avdrag från socialavgifter även för de övriga anställda som är verksamma i nystartszon. De antas därför medföra avdrag från socialavgiften för i genomsnitt 1,5 personer utöver sig själva. I denna grupp omfattas därför cirka 300 personer.

Utöver dessa grupper, egenföretagare ($5\,600/14\,000=40$ procent) och anställda i företag med 1–4 anställda ($2\,400/14\,000=17$ procent), återstår cirka 6 000 personer eller 43 procent av de sysselsatta. Dessa antas arbeta i företag med 5–49 anställda. En del av dessa företag kommer inte få något stöd, då de inte uppfyller boendekravet. Ett rimligt antagande är att cirka hälften av företagen med fler än fyra anställda faller bort p.g.a. detta krav. De före-

tag som faller bort p.g.a. att de har för få boende i nystartszon i sin personalstyrka sysselsätter en mindre andel av zonernas befolkning än de kvarvarande företagen, som alltså har en större andel boende i nystartszon i sin personalstyrka. Av de cirka 600 boende ($=6\,000 \times 0,1$) i zonerna som arbetar i företag av denna storlek i en zon antas att cirka en tredjedel arbetar i företag som inte uppfyller boendekravet. Kvar blir då cirka 400 personer som i genomsnitt antas "smitta" ytterligare 1,5 personer. I denna grupp kommer alltså cirka 1 000 personer att beröras av avdragsmöjligheten.

Ovanstående antaganden skulle innebära att totalt cirka 3 100 personer ($=1\,400+400+300+1\,000$) kommer att ha rätt till avdrag. Med en genomsnittlig månadslön på 20 000 kronor skulle det innebära att nedsättningen minskar skatteintäkterna med drygt 147 miljoner kronor brutto ($=3\,100 \times 20\,000 \times 12 \times 0,1982$) och cirka 106 miljoner kronor netto².

19.3.4 Sammanvägd bedömning

Ovan har utredningen redogjort för två alternativa sätt att närma sig den offentligfinansiella konsekvensen av att införa ett system med nystartszoner. De båda metoderna ger likartade, om än inte identiska, resultat. Den mest trovärdiga metoden får dock anses vara den första, då den bygger på faktiska lönesummor i områdena. Den andra metoden tjänar i detta sammanhang främst till att visa att det går att nå likartade resultat med ett annat angreppssätt och utan orimliga antaganden.

Utredningen bedömer därför att den offentligfinansiella konsekvensen av att införa det föreslagna systemet med nystartszoner är ett årligt skattebortfall på 155 miljoner kronor brutto och 112 miljoner kronor netto år 2014.

Utöver dessa kostnader tillkommer kostnader för förslaget att erbjuda stöd till start av näringsverksamhet på samma villkor som för boende i stödområde A och B (se avsnitt 12.5). Hur stor effekten på de offentliga finanserna blir kommer att bero på antalet ansökningar och hur många av dessa som bedöms uppfylla kraven (se avsnitt 12.5), vilket är mycket svårt att uppskatta. Utredningen

² Beräknas genom en uppdelning av egenföretagare och anställda. 1 400 egenföretagare får $1\,400 \times 20\,000 \times 12 \times 0,1982 = 66,5$ miljoner kronor i nedsättning medan 1 700 anställda ges $1\,700 \times 20\,000 \times 12 \times 0,1982 = 81$ miljoner kronor i nedsättning. Total nedsättning blir således $66,5 + 81 = 147,5$ miljoner kronor. Netto blir då $81 \times 0,737 + 66,5 \times 0,7 = 106$ miljoner kronor.

bedömer dock att effekterna på de offentliga finanserna kommer att bli mycket små. Som utgångspunkt för en mycket grov uppskattning kan man se till den totala kostnaden för stöd till start av näringsverksamhet. År 2010 uppgick denna till 647 miljoner kronor. Om denna kostnad fördelas utifrån befolkningens mängd skulle de av utredningen redovisade exempelområdena, som utgör cirka 1,5 procent av den totala befolkningen, stå för cirka 10 miljoner kronor ($=647 \times 0,015$). Detta är dock den totala kostnaden inberäknat de som uppfyller de ursprungliga villkoren för stöd till start av näringsverksamhet. Då en relativt stor andel av boende i nystartszoner kan antas uppfylla dessa ursprungliga villkor är det endast en mindre andel av befolkningen i nystartszonerna som berörs av den föreslagna förändringen. Effekten på de offentliga finanserna i form av ökade kostnader för stöd till start av näringsverksamhet kan därför antas bli små.

19.4 Långsiktiga konsekvenser

Ovanstående effekt på de offentliga finanserna tar enbart hänsyn till den statistiska effekten av att avdraget ges till de befintliga företagen med nuvarande personalstyrka. Det huvudsakliga syftet med förslaget om nystartszoner är att öka sysselsättning och nyföretagande i de aktuella områdena, vilket får förväntas ha positiva effekter på de offentliga finanserna. Detta eftersom bidragsberoendet minskar när en individ övergår från bidragsberoende till inkomst av eget arbete. Utöver denna utgiftsminskning för staten tillkommer ökade intäkter från skatt avseende nystartade verksamheter och anställda personer när fler individer har en beskattningsbar inkomst, antingen i form av inkomst av näringsverksamhet eller inkomst av tjänst. Den positiva effektens storlek beror på hur stor del av den nya verksamheten i nystartszonerna som beror på förflyttningar av verksamhet från områden utanför nystartszonerna respektive utgörs av helt ny verksamhet.

Störst effekter på sysselsättningen kan förväntas under de första åren som möjlighet till avdrag för verksamhet i nystartszon erbjuds. Hur stor denna effekt kan förväntas bli är dock mycket svårt att beräkna. Utvärdering av sysselsättningseffekten bör enligt utredningens mening utgöra en väsentlig del av den föreslagna utvärderingen av nystartszonerna (se kapitel 14).

20 Konsekvenser för myndigheter och domstolar

20.1 Konsekvenser för Skatteverket

Utredningen har i avsnitt 11.6 föreslagit att avdraget för verksamhet i nystartszon ska administreras av Skatteverket och att kontroll av att företagen lever upp till kraven för sådant avdrag ska ske inom ramen för Skatteverkets ordinarie kontrollverksamhet.

Utredningens förslag kommer att ge upphov till en kostnadsökning för Skatteverket. Kostnadsökningen kommer enligt utredningens bedömning att avse IT-relaterade kostnader, informationskostnader och löpande hanteringskostnader.

De IT-relaterade kostnaderna i samband med införandet av systemet avser anpassning av Skatteverkets IT-system för att hantera avdragen för verksamhet i nystartszon. Dessa kostnader kan uppskattas till ungefär en och en halv miljon kronor.

Informationskostnaderna avser utformning av broschyrer och blanketter samt utformning av information på Skatteverkets webbplats. Skatteverket har sannolikt också behov av intern information kring det nya systemet, t.ex. på intranät eller motsvarande. Informationskostnaderna uppskattas till 250 000 kronor.

De löpande hanteringskostnaderna är svårare att uppskatta. Dessa kostnader är i ett första steg avhängiga av antalet ansökningar om avdrag. Detta beror i sin tur på hur många företag som kommer ifråga för avdrag. I ett andra steg beror kostnaderna på omfattningen av Skatteverkets kontrollverksamhet när det gäller avdraget, vilket svårigen kan bedömas av utredningen.

För att kunna göra en uppskattning av antalet potentiella avdragsyrkanden utgår utredningen från de nystartszoner som skulle kunna utses med tillämpning av de kriterier som utredningen valt (se bilaga 3). År 2010 fanns i dessa områden 1 519 enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag. Många av dessa kan vara inaktiva

men det har inte gått att göra någon beräkning av hur stor andel dessa utgör. I områdena fanns också 2 168 arbetsställen tillhörande arbetsgivare med färre än 50 anställda (små företag enligt den definition som föreslås, se avsnitt 11.3.3). Av dessa ska enbart de 713 som inte utgör enskilda näringsidkare eller delägare i handelsbolag räknas med, eftersom de övriga räknas med i de redan nämnda 1 519. Om man förutsätter att alla dessa företag skulle uppfylla kriterierna för avdrag får man ett högt skattat maxantal potentiella yrkanden om avdrag för verksamhet i nystartszon som kan lämnas till Skatteverket. Det skulle alltså röra sig om högst 2 232 potentiella fysiska och juridiska personer ($=713+1\ 519$) som kan yrka avdrag. Eftersom utredningens förslag beräknas leda till positiva effekter för etableringen av företag i de berörda områdena bör man också beräkna en ökning av antalet potentiella yrkanden. Hur stor den ökningen kan bli är mycket svårt att beräkna. Mot bakgrund av resultaten som rapporteras från det franska systemet med ZFU (se avsnitt 5.2.5) och de förväntade effekterna som utredningen uppskattat för företagandet (se avsnitt 17.2) antar utredningen för denna beräkning skall en nyetablering om tio procent under en inledande period. Efter avrundning leder detta till ett maximalt antal potentiella avdragsyrkande om cirka 2 500. Av dessa personer (juridiska och fysiska) uppskattas 1 000 utgöra arbetsgivare, vilka i praktiken framställer yrkanden månatligen. Den huvudsakliga handläggningen av dessa personers yrkanden bedöms dock, liksom för enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag, ske en gång per år. Yrkanden avseende flera på varandra följande månader kan också i någon mån betecknas som ett ärende. Det maximala antalet ärenden hos Skatteverket uppskattas alltså till 2 500 per år.

En mycket grov uppskattning är med beaktande av dessa siffror att de löpande hanteringskostnaderna för Skatteverket kan komma att uppgå till en miljon kronor.

20.2 Konsekvenser för Tillväxtverket

Utredningen har i kapitel 11 föreslagit att Tillväxtverket ska fatta beslut om nystartszoner och informera om dessa. Informationsåtgärder som Tillväxtverket kan tänkas vidta är att lägga ut information på sin webbplats om nystartszonerna, eventuellt med en kartfunktion och en sökfunktion för adresser i nystartszon. Förslaget

kommer således att innebära kostnader för Tillväxtverket, som utredningen uppskattar enligt följande.

Vissa kostnader kommer att uppstå när beslut om nystartszoner ska fattas. Dessa kostnader uppstår initialt och därefter vart femte år, i samband med att beslut om nya nystartszoner ska fattas. Det kan då förväntas uppstå kostnader för inköp av statistik och eventuell programvara som behövs för att utse nystartszonerna. Det uppstår också kostnader för arbetet med att utse nystartszonerna. Den totala kostnaden vid varje tillfälle uppskattas till cirka 200 000 kronor.

Vidare uppkommer kostnader för information när nystartszonerna beslutats. Att informera på lämpligt sätt kan innebära behov av ny programvara och arbetet med att ge information på webbplatsen och per telefon innebär kostnader. Det kan också förväntas uppstå arbetskostnader för övergripande ledning av arbetet med nystartszonerna. Totalt uppskattas kostnaderna för information det första året nystartszonerna tas i bruk till cirka 300 000 kronor. Den totala kostnaden för det första året uppskattas alltså till ungefär en halv miljon kronor.

De följande år som systemet med nystartszoner är i kraft behövs troligen inget arbete med att förnya informationen. Dock kan visst arbete med underhåll av systemet förväntas. Vidare kan Tillväxtverket komma att behöva besvara frågor. Åren efter det första året uppgår de uppskattade arbetskostnaderna till cirka 100 000 kronor per år.

20.3 Konsekvenser för Tillväxtanalys

Utredningen har i kapitel 14 föreslagit att Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) ska ansvara för att utvärdera systemet med nystartszoner samt sammanställa en årlig rapport om utvecklingen i nystartszonerna. Utvärderingen bör utföras på det sätt som Tillväxtanalys anser lämpligt. Arbetet med att utföra en sådan utvärdering medför ökade kostnader för Tillväxtanalys.

En effektutvärdering år 2020 innebär enligt utredningens bedömning en kostnad för Tillväxtanalys på cirka en miljon kronor. Kostnaden för att utarbeta en årlig rapport till regeringen, vilken kan användas för rapportering till kommissionen uppskattas till cirka 85 000 kronor per år.

20.4 Konsekvenser för allmänna förvaltningsdomstolar

Skatteverkets beslut i fråga om avdrag för verksamhet i nystartszon ska enligt utredningens förslag kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Utredningens förslag kommer därför att ge upphov till en ökad arbetsbelastning hos de allmänna förvaltningsdomstolarna och därmed ökade kostnader.

Utredningen har ovan uppskattat det maximala antalet årliga ärenden hos Skatteverket till 2 500. Det är mycket svårt att göra en uppskattning av överklagandefrekvensen beträffande en ny ärendetyp. Utredningen anser att överklagandefrekvensen i ledet Skatteverk – förvaltningsrätt kan antas bli ungefär fem procent, vilket motsvarar 125 mål ($=2\,500 \times 0,05$). Utredningen bedömer alltså att det kommer att röra sig om en relativt begränsad måltillströmning. Målen bör enligt utredningen anses ha tyngden av ett vanligt skattemål. Styckkostnaden för ett genomsnittligt skattemål år 2011 var 11 314 kronor.¹ Den ökade kostnaden för förvaltningsrätterna kan då uppskattas till knappt en och en halv miljon kronor per år ($=125 \times 11\,314$).

Beträffande antal mål till kammarrätterna används överklagandefrekvensen 2011 för skattemål, 39 procent, som utgångspunkt för utredningens antaganden. Styckkostnaden för ett skattemål i kammarrätterna år 2011 var 18 649 kronor. Den ökade kostnaden för kammarrätterna beräknas mot bakgrund av detta till knappt en miljon kronor ($=125 \times 0,39 \times 18\,649$).

Utredningen har övervägt möjligheten att styra målen om avdrag för verksamhet i nystartszon till en viss förvaltningsrätt. Det kan dock konstateras att muntlig förhandling kan förväntas förekomma i målen. En regel om specialforum framstår därför som olämplig.

¹ Domstolsverket (2012).

21 Övriga konsekvenser

21.1 Inledning

Förutom de konsekvenser som beskrivits i kapitel 16–20 kan vissa andra konsekvenser komma att uppstå. Utredningen kommer i detta kapitel att redogöra för några av dessa, som i många fall är följd effekter av de sysselsättningseffekter som diskuterats i kapitel 17.

21.2 Jämställdhet

Utredningen har föreslagit att företagande ska stimuleras i nystartszonerna genom ett avdrag för verksamhet i nystartszon. Detta avdrag sänker arbetskraftskostnaderna vilket, såsom diskuterats i kapitel 17, kan antas ha större effekt för tjänsteföretag än för andra företag eftersom tjänsteproduktionen normalt sett är mer arbetskraftsintensiv än exempelvis tillverkning av varor. En rapport från Tillväxtverket¹ visar att kvinnliga företagare i högre utsträckning än manliga är verksamma inom tjänstesektorn. I tabell 21.1 återges branschfördelningen för kvinnor respektive män.

¹ Tillväxtverket (2010).

Tabell 21.1 Branschtillhörighet

Företagare åldern 20–65 år

Bransch	Kvinnor (procent)	Män (procent)
Jord- och skogsbruk	11	20
Industri- och byggverksamhet	7	23
Bil- och partihandel, kommunikationer	5	22
Detaljhandel	10	7
Finansiell verksamhet	2	3
Företagstjänster	17	15
Rekreation, hotell och restaurang	11	6
Personlig service	9	1
Hälso- och sjukvård	8	1
Övriga branscher	21	3
Totalt	100	100

Källa: AKU (ArbetsKraftsUndersökningen, SCB) återgiven i Tillväxtverket (2010).

Detta innebär att det föreslagna stödet i högre grad kan anses stimulera den typ av företagande som brukar ses som kvinnligt företagande. Eftersom kvinnor generellt har en lägre frekvens av företagande, och utredningen inte har anledning att tro att det skulle vara annorlunda i de områden som kommer att utgöra nystartszoner, kan nystartszonerna komma att leda till en ökad jämställdhet i företagandet i nystartszonerna och därmed även nationellt. Om kvinnor i högre utsträckning har sociala kontakter med andra kvinnor kan en sådan förändring på längre sikt även leda till att kvinnor i högre grad anställs, då sociala kontakter visat sig vara mycket viktiga i jobbsökningsprocessen.² En ökad andel kvinnliga chefer kan också leda till fler förebilder och mentorer för kvinnliga arbetstagare.

En mer direkt effekt kan också vara att efterfrågan på arbetskraft stimuleras mer i de branscher där kvinnor traditionellt anställs i högre grad än män. Då den geografiska avgränsningen av nystartszonerna beror på den statistik som är tillgänglig vid beslutstillfället kan ingen exakt bild av nuvarande skillnader mellan kvinnor och män ges, men de områden som kan komma att bli aktuella som nystartszoner kan förväntas ha stora likheter med de områden som omfattas av det urbana utvecklingsarbetet. I dessa områden uppvisar kvinnor en lägre sysselsättningsgrad än män, vilket kan utgöra

² Hensvik (2011).

en grund för att anta att nystartszonerna kan leda till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män avseende sysselsättning, både nationellt och i nystartszonerna.

Utredningen bedömer därför att förslaget kan ha positiva effekter på jämställdheten mellan kvinnor och män.

21.3 Integration

Effekterna av ett system med nystartszoner kan ha både positiva och negativa effekter för integrationen. Det finns i detta sammanhang två olika aspekter på integration, dels individens integration i samhället, dels den geografiska integrationen.

Med ett ökat deltagande på arbetsmarknaden ökar individens möjligheter att själv välja var man vill bo. Det har även tidigare påpekats att en av anledningarna till att vissa områden under lång tid fortsätter att vara segregerat är att personer som får en högre inkomst i många fall väljer att flytta ifrån området. Detta leder till en förbättrad integration för individen, men med inga eller negativa effekter på området. Om de individer som övergår från utanförskap till yrkesarbete istället stannar kvar i området kommer sysselsättningen i de områden som kan bli aktuella som nystartszoner att öka, vilket kan förväntas ha positiva effekter på den geografiska integrationen på lång sikt. Som diskuterats i kapitel 2 beror såväl den sociala som den etniska segregationen i samhället delvis på inkomstskillnader. Minskade sådana skillnader skulle kunna vara en del i att avhjälpa segregationen i samhället. Ett jobb i nystartszon kan även utgöra ett viktigt första steg till andra jobb, som eventuellt kan vara belägna utanför den egna stadsdelen.

Det finns en risk att ökad arbetskraftsefterfrågan i nystartszonerna minskar invånarnas incitament att röra sig utanför den egna stadsdelen, vilket på kort sikt ökar den geografiska integrationen då sysselsättningen i utsatta områden därmed ökar. Potentiellt skulle det dock, på lite längre sikt, kunna vara negativt för integrationen, både på ett individuellt och på ett geografiskt plan då såväl individer som områden därmed riskerar att bli mer isolerade från kringliggande områden.

Utredningen bedömer dock att de positiva effekterna i form av ökade möjligheter till arbete överväger denna negativa effekt.

21.4 Brottslighet

Brottslighet och rädslan att utsättas för brott är ett växande samhällsproblem. Brottsligheten för med sig stora kostnader för samhället. En hög brottsnivå i ett område skapar otrygghet i området och kan leda till att det blir mindre attraktivt, både för boende och för de som driver verksamhet där. Brottsligheten påverkas bl.a. av hur många tillfällen till brott som finns och hur den sociala kontrollen, såväl den formella som den informella, fungerar. Brottsligheten är alltså beroende av hur samhället är organiserat och hur människors vardagsliv är inrättat. Detta innebär att det finns möjligheter att påverka brottsligheten, t.ex. genom beslut inom arbetsmarknadspolitiken och bostadspolitiken.

En viktig utgångspunkt är hur brottsligheten i dag ser ut i de områden som enligt förslaget kommer att utgöra nystartszoner. Brottsförebyggande rådet (Brå) har i uppdrag att ta fram anmälda brott och uppgifter om upplevd trygghet på kommun och stadsdelsnivå i de kommuner som omfattas av det urbana utvecklingsarbetet (se kapitel 8). I en redovisning från mars 2012 presenterades dels statistik över anmälda brott 2011, dels uppgifter från den Nationella trygghetsundersökningen (NTU) avseende utsatthet för brott, upplevd trygghet och förtroende för polisen 2007–2011 i de 15 områden som från januari 2012 omfattas av det urbana utvecklingsarbetet, i redovisningen benämnda URBAN15-områden.³

Utredningen har i avsnitt 11.2.1 kommit fram till att de områden som valts ut för att omfattas av det urbana utvecklingsområdet inte kan användas för att definiera nystartszoner. Mot bakgrund av hur de lokala utvecklingsområdena valts ut finns dock anledning att anta att de, när det gäller de kriterier som utredningen ansett ska vara avgörande för urvalet (se avsnitt 11.2.2.) uppvisar likheter med områden som kan komma att utgöra nystartszoner. Utredningen bedömer det av den anledningen aktuellt att redogöra för redovisningen från Brå avseende brottslighet i de s.k. URBAN15-områdena. Såsom Brå lyfter fram finns stora problem med att utifrån brottsstatistiken försöka dra slutsatser om den verkliga brottsligheten eftersom man kan anta att mörkertalet, i form av brott som inte kommer med i statistiken, är stort. Det hindrar dock inte att statistiska redovisningar är intressanta.

År 2011 anmäldes 20 600 brott där brottsplatsen låg i något av URBAN15-områdena, vilket sammantaget motsvarar i genomsnitt

³ Brottsförebyggande rådet (2012).

16 500 brott per 100 000 invånare i områdena. Motsvarande andel för hela landet var 12 900 brott. Det förekommer dock stora skillnader mellan URBAN15-områdena. Områdena Centrum och Öster i Landskrona hade störst antal anmälda brott, 22 600 per 100 000 invånare medan Ronna i Södertälje hade lägst antal, 8 960 per 100 000 invånare, således lägre än riksgenomsnittet. Brå framhåller i sin redovisning att de två stadsdelarna med de högsta antalen anmälda brott karaktäriseras av att vara centrala områden med butiker, trafikpunkter, parkeringsplatser, krogar och andra anläggningar som genererar stor genomströmning av människor. Man bör också jämföra med centrala områden i storstäderna (som alltså inte omfattas av det lokala utvecklingsarbetet), t.ex. Norrmalm i Stockholm där det år 2011 anmäldes 51 400 brott per 100 000 invånare. Brå konstaterar dock att en stor andel URBAN15-områden (10 av 15) hade fler brott per invånare än genomsnittet för hela landet. Alla 15 områden hade fler anmälda misshandelsbrott än genomsnittet för hela landet medan en mindre andel, 4 av 15 områden hade fler stöldbrott och rån än genomsnittet för hela landet.

Utredningen konstaterar att man kan anlägga flera olika perspektiv på konsekvenserna av utredningens förslag för brottsligheten och har valt att redogöra för tre av dessa. Det första perspektivet är risken för ökad ekonomisk brottslighet till följd av förslaget. Brottsligheten påverkas som nämnts bl.a. av hur många tillfällen till brott som finns. Införandet av ett nytt system med möjlighet till lägre beskattning kan tänkas medföra risk för att detta system utnyttjas på ett icke avsett sätt (se kapitel 13). Det kan möjligen också ses som ett ”tillfälle” till ekonomisk brottslighet, i detta fall skattebrott. Såsom utredningen konstaterat i avsnitt 9.8.1 föreligger dock generellt sett lägre risk att ett system med avdrag från skatter utnyttjas på ett brottsligt eller icke avsett sätt än t.ex. ett system med bidrag. Skattebrott och undandragande av skatt upptäcks så gott som uteslutande genom Skatteverkets kontroller, varför samhällets uppfattning om kvaliteten på kontrollverksamheten, och därmed risken för upptäckt, kommer att bli avgörande för konsekvenserna i detta hänseende.

Det andra perspektivet är förslagens positiva konsekvenser för ekonomisk brottslighet. Att arbetskraften görs billigare kan möjligen bidra till att efterfrågan på svart arbetskraft minskar och därmed den skattebrottslighet som sker genom utnyttjandet av sådan arbetskraft. Det kan i sin tur medföra en minskning av den brotts-

lighet som är kopplad till arbetskraftsexploatering i samband med organiserat svartarbete.

Det tredje perspektivet är förslaget positiva konsekvenser på annan brottslighet än den ekonomiska, t.ex. stöldbrott och miss-handelsbrott. Vetenskapliga studier har funnit att inkomstskillnaderna i samhället påverkar brottsligheten och att större inkomstskillnader leder till högre brottslighet.⁴ Man har bl.a. funnit att en individs sannolikhet att begå brott delvis beror på det ekonomiska avståndet mellan den egna inkomsten och de med högre inkomst.⁵ Om en individ går från arbetslöshet till arbete ökar inkomsten och därmed minskar detta ekonomiska avstånd. Sannolikheten att begå brott skulle därmed sjunka. Målsättningen med nystartszonerna är att skapa jobb och öka sysselsättningen i områden med bl.a. låg sysselsättningsgrad. I den mån de önskade målen uppnås finns det, mot bakgrund av det som nu redogjorts för, anledning att tro att införande av systemet med nystartszoner skulle kunna bidra till att på lång sikt minska brottsligheten i dessa områden.

21.5 Kommunerna

Socialavgifterna tillfaller inte kommunerna. Den kommunala beskattningens rätten påverkas inte av förslaget och kommunernas intäkter minskas således inte till följd av utredningens förslag. Ett ökat antal sysselsatta i kommunen kan dock innebära ökade intäkter i form av kommunalskatt och ett minskat antal bidragsberoende innebär minskade utgifter.

Arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvar. Utredningen föreslår inte någon ny reglering i frågor som berör kommunernas beslut och förslaget bedöms inte påverka uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun.

Kommunernas ambition får antas vara att skapa förutsättningar för tillväxt och de torde därför arbeta aktivt för att underlätta företags-etableringar och företagsexpansion. Förekomsten av en nystartszon i kommunen kan därför antagligen ses som något positivt för den kommun där nystartszonen är belägen.

Utredningen föreslår som ovan framgått att nystartszonerna ska utses på objektiva grunder utifrån ett nationellt perspektiv sett till var behoven är störst. De kommuner där nystartszoner blir aktuella

⁴ Se exempelvis Dahlberg och Gustavsson (2008) eller Niknami (2012) för svenska studier.

⁵ Niknami (2012).

föreslås inte få inflytande över var i kommunen en nystartszon ska vara belägen. Detta kan möjligen ses som en inskränkning av kommunernas möjligheter att råda över angelägenheter som har anknytning till kommunens område och dess medlemmar, i detta fall förutsättningarna för företagande och sysselsättning i kommunen. Företagsbeskattningen och uttaget av sociala avgifter är dock en statlig angelägenhet. Det rör sig därför inte om någon inskränkning av den kommunala kompetensen. Utredningen har också gjort bedömningen att avgränsningen av nystartszonerna måste ske mot bakgrund av objektiva kriterier som beslutas av riksdagen (se avsnitt 10.1). Enligt de bedömningar som redogörs för ovan i detta avsnitt kommer förslagen inte att inskränka den kommunala beskattningsrätten och heller inte att innebära några negativa effekter för kommunernas ekonomi. Det som möjligen kan upplevas som en inskränkning av möjligheterna att råda över det egna territoriet borde därför inte anses negativt, i vart fall inte för de kommuner där vissa områden utses till nystartszoner.

Sammantaget anser utredningen att förslaget inte inskränker den kommunala självstyrelsen och att förslaget inte heller i övrigt påverkar kommunernas ställning negativt. Givet att utredningens förslag får de effekter som avses kan det uppstå en ökad genomströmning av folk i de aktuella stadsdelarna. Det kan medföra krav på förändringar i infrastruktur. Utredningens bedömning är dock att detta inte kommer att orsaka mer än marginellt ökade kostnader.

22 Finansiering

Förslag: Systemet med nystartszoner finansieras genom en höjning av den allmänna löneavgiften med 0,01 procentenhet.

22.1 Inledning

Utredningen har föreslagit ett system med nystartszoner där företag ges möjlighet till avdrag på sina socialavgifter. Det maximala avdraget innebär att socialavgifterna i praktiken sänks till ett belopp som motsvarar ålderspensionsavgiften, det vill säga till 10,21 procent av bruttolönen. Detta innebär en minskad inkomst för staten som uppskattas till 112 miljoner kronor, se kapitel 19.

I utredningens uppdrag ingår att föreslå en finansiering av det föreslagna systemet som leder till att effekterna på statens finanser balanseras. Enligt gällande finansieringsprinciper ska finansieringen av förslaget beröra samma område som förslaget. För nystartszonerna innebär detta enligt utredningens mening att finansiering bör föreslås inom ramen för skattesystemet och närmast inom ramen för det befintliga socialavgiftssystemet.

22.2 Förslag till finansiering

Utredningen föreslår att införandet av det föreslagna systemet med nystartszoner finansieras genom att den allmänna löneavgiften höjs med 0,01 procentenhet från dagens 9,21 procent till 9,22 procent. En sådan höjning ger en statsfinansiell intäktsökning med 118 miljoner kronor netto. Då både arbetsgivaravgifterna och egenavgifterna innefattar den allmänna löneavgiften blir höjningen lika stor oavsett i vilken form verksamheten bedrivs. Höjningen skulle

ha marginell effekt för de flesta företag samtidigt som finansiering sker inom samma område som lättnaden ges, dvs. socialavgifter.

Höjningen av den allmänna löneavgiften påverkar inte de företag som omfattas av systemet med nystartszoner eftersom det avdrag de är berättigade till höjs i motsvarande grad. Samtliga företag som inte omfattas av systemet med nystartszoner kommer dock att omfattas av höjningen. Detta innebär att företag som inte uppfyller kraven för avdrag för verksamhet i nystartszon kommer att få något ökade kostnader för arbetskraft. Hur stor påverkan detta får på företagens totala kostnader beror på en rad faktorer, främst arbetskraftsintensitet. Det är därför mycket svårt att beräkna någon generell effekt på företagens konkurrenskraft eller marknadsituation. Ökningen får dock anses vara marginell och utredningen bedömer därför att övriga företag inte kommer att påverkas i någon praktisk mening.

En generell förändring av socialavgifterna antas på sikt övervältas på lönerna. Det innebär att arbetsgivaren, när full övervältrång skett, kommer att möta samma arbetskostnad som om ingen ändring gjorts. Av den anledningen är de förväntade sysselsättnings-effekterna av en socialavgiftsförändring små. Löneövervältrång innebär att en höjning av socialavgifterna minskar det kommunala beskattningsunderlaget, liksom inbetalningarna av pensionsavgifter och övriga socialavgifter. Samtidigt minskar också utbetalningarna från de sociala trygghetssystemen något då lägre inkomster innebär lägre ersättningar. Samtliga dessa effekter bedöms dock som mycket små.

22.3 Alternativa finansieringsåtgärder

Gällande finansieringsprinciper innebär som nämnts ovan att finansiering ska föreslås inom samma område som det som är föremål för utredningen. En alternativ tolkning av gällande finansieringsprinciper kan medge finansiering av utredningens förslag genom en minskning av ett eller flera befintliga arbetsmarknadsstöd. Utredningen har undersökt denna möjlighet men har kommit fram till att det f.n. inte bedöms lämpligt att genomföra några besparingar på detta område. Utredningen bedömer därmed att det inte finns någon alternativ finansieringsåtgärd som, inom ramen för gällande finansieringsprinciper, framstår som ett realistiskt alternativ.

V FÖRFATTNINGSKOMMENTAR

23 Författningskommentar

23.1 Förslaget till lag om nystartszoner

Lagens tillämpningsområde

1 §

Paragrafen beskriver lagens innehåll. En hänvisning ges till den föreslagna lagen om särskilda avdrag vid verksamhet i nystartszon.

Definitioner

2 §

Paragrafen innehåller definitioner av vissa begrepp som är centrala för lagens tillämpning. Det är angeläget att de definitioner som används i lagen överensstämmer med de definitioner som Statistiska centralbyrån (SCB) använder sig av. Detta eftersom statistik från SCB kommer att utgöra underlaget för att besluta vilka områden som utgör nystartszoner. Det skulle krävas mycket utrymme för att beskriva den definition som SCB använder för sysselsatta. Lagen föreslås därför hänvisa till den definition som används av SCB utan att närmare redogöra för denna.

Nystartszoner

3 §

I *första stycket* anges kriterierna för att ett aggregerat område ska utgöra nystartszon. I avsnitt 11.2 redogör utredningen för kriteriernas utformning och nivåerna på de respektive kriterierna. Definitioner av de begrepp som används för att formulera kriterierna

anges i 2 §. Bemyndigandet att utifrån dessa kriterier besluta vilka områden som utgör nystartszoner ges i 8 §.

För att åstadkomma bästa möjliga geografiska utformning av nystartszonerna föreslår utredningen att även de SAMS-områden som gränsar till en nystartszon och som uppfyller de kriterier som ska gälla för aggregerade områden ska höra till den angränsande nystartszonen. Detta anges i *andra stycket*. Av *tredje stycket* följer att ett SAMS-område inte ska tillhöra en nystartszon om det inte uppfyller kriterierna för aggregerade områden och det inte heller gränsar till ett aggregerat område som utgör nystartszon och innehåller minst ett kärnområde (se 5 §). Ett SAMS-område kan dock med den utformning som utredningen föreslår, utan att i sig uppfylla kriterierna för aggregerade områden, komma att tillhöra en nystartszon. Detta är önskvärt mot bakgrund av att det i nystartszonerna behövs områden som är lämpliga för etablering av företag (se avsnitt 11.2 och bilaga 2).

4–11 §§

I 4–11 §§ anges hur sammanläggning av områden ska ske för att åstadkomma aggregerade områden som kan bedömas utifrån kriterierna i 3 §. Utredningens överväganden i fråga om tillvägagångssättet framgår av avsnitt 11.2 och bilaga 2.

12 §

I lagens avslutande paragraf delegeras till regeringen att besluta om vilka områden som ska utgöra nystartszoner. Regeringen ges också möjlighet till subdelegation av denna beslutanderätt, se kommentaren till den föreslagna förordningen om nystartszoner nedan.

23.2 Förslaget till lag om särskilda avdrag vid verksamhet i nystartszon

Lagen är helt ny och har ingen tidigare motsvarighet. När det gäller frågan om formen för normgivning gör utredningen följande överväganden.

Föreskrifter ska enligt 8 kap. 2 § första stycket p. 2 RF meddelas genom lag om de avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Av specialmotiveringen till den äldre lydelsen av denna bestämmelse framgår att även en föreskrift, som i något hänseende begränsar omfattningen av ett tidigare föreskrivet ingrepp i enskildas förhållanden och därför kan sägas på sätt och vis gå i ”berättigande” riktning, omfattas av kravet på lagform. Som exempel nämns en föreskrift som öppnar en ny möjlighet till avdrag vid beräkningen av beskattningsbar inkomst vid bestämmandet av statlig inkomstskatt.¹ Riksdagen kan enligt 8 kap. 3 § RF bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt 8 kap. 2 § första stycket 2. Sådana föreskrifter får dock inte avse skatt, utom när det gäller tull på införsel av varor. I princip är riksdagen alltså ensam lagstiftare på det skatterättsliga området. Utredningen anser därför att regleringen av rätten till avdrag vid verksamhet i nystartszon bör ske genom lag.

Lagens tillämpningsområde

1 §

Paragrafen innehåller en beskrivning av lagens innehåll. När det gäller vad som avses med nystartszoner görs en hänvisning till den föreslagna lagen om nystartszoner.

Definitioner

2 §

Paragrafen innehåller definitioner av vissa begrepp som är centrala för lagens tillämpning. I den mån det bedömts nödvändigt behandlas definitionerna i denna kommentar i anslutning till de bestämmelser där de används. Det kan här anmärkas att med arbetsgivaravgifter och egenavgifter avses definitionerna i socialavgiftslagen (2000:980, SAL). I skatteförfarandelagen (2011:1244, SFL) avses med arbetsgivaravgifter även skatt enligt 1 § lagen (1990:659) om

¹ Prop. 1973:90, s. 301.

särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster. Sådan skatt omfattas dock inte av utredningens förslag, se avsnitt 11.5.2. Definitionen i SFL är således inte aktuell att använda.

Avdrag för verksamhet i nystartszon

3 §

I bestämmelsen anges när avdrag enligt lagen ska göras. Av definitionen i 2 § framgår att med fast driftställe avses detsamma som i 2 kap. 29 § inkomstskattelagen (1999:1229). I avsnitt 11.4.1 diskuteras definitionen av fast driftställe, eventuella diskrepanser i förhållande till skatteavtal med andra länder och vissa tillämpningsproblem som kan uppstå. Hur avdraget från arbetsgivaravgifter och egenavgifter ska beräknas framgår av 10 respektive 11 §.

Att driftstället ska vara beläget i en nystartszon innebär att det ska ha adress i en nystartszon.

Första stycket gäller beräkningen av den allmänna löneavgiften och arbetsgivaravgifterna. Där anges att ersättning på vilken endast ålderspensionsavgift ska betalas enligt 2 kap. 27 § SAL inte anses utgöra sådan ersättning som medför avdragsrätt enligt bestämmelsen. 2 kap. 27 § SAL gäller ersättning till personer som vid årets ingång fyllt 65 år. På sådan ersättning ska bara ålderspensionsavgiften betalas. Motsvarande regel finns för avdrag i stödområde enligt lagen (2001:1170) om särskilda avdrag i vissa fall vid avgiftsberäkningen enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift och socialavgiftslagen (2000:980).

Andra stycket avser beräkningen av den allmänna löneavgiften och egenavgifterna. Även här utesluts de som endast ska betala ålderspensionsavgift, antingen för att de fyllt 65 år eller för att de, enligt vad som framgår av 3 kap. 16 § SAL, haft pension, sjukersättning eller aktivitetsersättning.

Den som inlett en period av lättnad i ett område som då utgjorde nystartszon men som senare upphör att vara nystartszon föreslås kunna erhålla lättnad under hela perioden om sju år (fem år med helt avdrag och två år med halvt avdrag). Därför anges i *tredje stycket* att vid tillämpning av denna bestämmelse i fråga om den som tidigare gjort avdrag ska även ett sådant område som under de senaste sju åren upphört att vara nystartszon anses som nystartszon.

4 §

I denna bestämmelse anges vilka som kan vara avdragsberättigade enligt lagen. Såsom framgår av avsnitt 11.3 föreslår utredningen att de som kan vara berättigade till avdrag är alla arbetsgivare samt de enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag som ska betala egenavgifter på avgiftspliktig inkomst av näringsverksamhet. Således utesluts här de som, trots att de inte är näringsidkare också är skyldiga att själva betala egenavgifter. Att undanta dessa personer kan möjligen anses överflödigt eftersom de ändå inte kan ha fast driftställe i en nystartszon. Utredningen anser dock att detta för tydlighets skull bör framgå av denna paragraf.

Av *andra stycket* framgår regeln om rätt till avdrag för den som under en period inte uppfyller det s.k. boendekravet. Regeln har utformats så att rätt till avdrag utan att uppfylla detta krav som längst kan gälla i sex månader. Som en ytterligare begränsning gäller att rätten till avdrag som längst kan gälla under en period motsvarande den längsta period under vilken villkoren för rätt till avdrag varit uppfyllda och som avslutats högst sex månader tidigare. Syftet med att utforma regeln på detta sätt framgår av avsnitt 11.4.3.

5 §

Av denna bestämmelse framgår att endast små företag enligt den EU-rättsliga definitionen kan komma i fråga för lättnad. Anledningen till denna begränsning framgår av avsnitt 11.3.3.

6 §

I bestämmelsen stadgas det s.k. boendekravet. Utredningens överväganden angående detta framgår av avsnitt 11.4.2. Minst en fjärdedel av arbetad tid ska ha utförts av personal som är bosatt på en adress i en nystartszon. Med bosatt avses enligt denna bestämmelse folkbokförd enligt folkbokföringslagen (1991:481). I avsnitt 11.4.2 har utredningen diskuterat vissa problem som kan uppstå vid tillämpningen av bestämmelsen om bosättning.

Eventuellt uttagen semester med semesterlön enligt semesterlagen (1977:480) ska räknas som arbetstid. Det bör observeras att s.k. flexitidsledighet eller kompensationsledighet som tas ut också

bör räknas som arbetstid, under förutsättning att tiden då den tjänades in inte räknats med. Sådan tid utgör ju i praktiken en avtalad omfördelning av den normala arbetstiden.

Beräkningen bör göras på samma sätt avseende enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag som avseende anställda. Månadsarbetskraften för dessa kan bli svår att beräkna. En arbetsgivare som är enskild näringsidkare får i de fall tidsredovisning inte sker uppskatta sin egen arbetade tid.

Som mest får 200 timmar per kalendermånad räknas som arbetad tid för var och en av personalen. Maxtaket på 200 timmar per månad och person gäller, vid beräkningen av andel arbetad tid, även den totala arbetade tiden i verksamheten, jfr exempel 2 i avsnitt 11.4.2.

7 §

I denna paragraf anges att viss verksamhet inte omfattas av rätten till avdrag. Det beror på att den omfattas av andra stödordningar och därför med hänsyn till statsstödsreglerna inte kan inkluderas i systemet med nystartszoner. Såsom framgår av avsnitt 11.3.4 bör denna bestämmelse få sin slutliga utformning efter det att samråd med kommissionen har ägt rum.

På grund av att vissa verksamheter utesluts kan det i vissa speciella fall, när det gäller beräkningen av avdrag från egenavgifter, bli aktuellt att skilja ut viss inkomst från avgiftsunderlaget. Detta bör ske på samma sätt som när det gäller vilka avgifter som är hänförliga till verksamhet i nystartszonen, se kommentaren till 11 § nedan.

8 §

I denna paragraf anges att den som utnyttjat hela lättnadsperioden saknar rätt till avdrag, se kapitel 13.

9 §

I 9 § regleras rätten till avdrag efter överlåtelse av den avdragsberättigade verksamheten. Se avsnitt 13.2 för utredningens överväganden i denna del.

10 §

I *första stycket* av denna paragraf anges hur avdraget för verksamhet i nystartszon ska göras från den allmänna löneavgiften och arbetsgivaravgifterna. Angående den beloppsbegränsning som föreslås, se avsnitt 11.5.3. Det föreslås också en begränsning för att avdraget inte ska kunna leda till att den inbetalade avgiften understiger ålderspensionsavgiften.

Andra stycket föreslås innehålla regler om begränsning av avdraget i tid och om utfasning (se avsnitt 11.5.4). Efter fem år från det att avdrag först gjordes begränsas rätten till avdrag. Arbetsgivaren kan då göra halvt avdrag under två år. Motsvarande sänkning föreslås under denna period gälla för takbeloppet.

I det *tredje stycket* anges att endast de avgifter som belöper på verksamhet i nystartszon ska utgöra underlag för beräkning av avdraget. En arbetsgivare kan alltså endast få avdrag för de anställda som är verksamma i en nystartszon. Som verksamma i nystartszon anses de anställda som har sitt tjänsteställe vid det fasta driftstället i nystartszonen eller vid en plats som motsvarar ett sådant fast driftställe, vilket framgår av 3 § första stycket (se avsnitt 11.5.1 och kommentaren till 3 § ovan).

11 §

I 11 § anges hur avdrag från den allmänna löneavgiften och egenavgifterna ska beräknas. Här föreslås motsvarande beloppsbegränsning som i 10 §. Eftersom egenavgifterna beräknas på årsbasis har beloppsbegränsningen dock formulerats annorlunda, men samma belopp avses gälla.

För att rätten till avdrag för egenföretagare och delägare i handelsbolag som av någon anledning inte har ett beskattningsår som överensstämmer med kalenderåret ska motsvara rätten för den vars beskattningsår motsvarar ett kalenderår har en regel om detta lagts till. För det fall beskattningsåret omfattar längre eller kortare tid än tolv månader ska beloppet justeras i motsvarande mån. Detta innebär att det maximala beloppet ska svara mot det belopp som anges i första meningen på samma sätt som det aktuella beskattningsåret svarar mot ett kalenderår. Det bör dock finnas utrymme för den avgiftsskyldige att visa att ett annat förhållande ska gälla (se även avsnitt 11.5.3).

Avdraget får inte medföra att egenavgifterna understiger ålderspensionsavgiften, inte heller i kombination med andra stöd (se avsnitt 11.5.2).

I avgiftsunderlaget för beräkning av avdraget ska bara ingå inkomst från ett fast driftställe i nystartszon. Bedrivs verksamheten från flera fasta driftställen blir det aktuellt att ange närmare i vilken utsträckning inkomsten kommer från ett driftställe i nystartszon. Om verksamheten vid driftstället inte särredovisas och det inte heller på annat sätt kan klargöras hur stor inkomsten är från driftstället i stödområdet får en uppskattning göras om fördelningen av inkomsten (se ytterligare angående detta, avsnitt 11.5.1). I avgiftsunderlaget får inte heller ingå avgiftspliktig inkomst från viss slags verksamhet som omnämns i 7 §. Även i detta fall kan det bli aktuellt att skilja ut viss inkomst från avgiftsunderlaget.

12 §

I denna bestämmelse regleras situationen då en avgiftsskyldig har rätt till avdrag både för verksamhet i stödområde och för verksamhet i nystartszon. Detta förutsätter att ett område som är beläget i stödområde beslutas utgöra nystartszon. Med den av utredningen föreslagna regleringen är det inte sannolikt att en sådan situation kan uppstå. Situationen bör dock enligt utredningens bedömning regleras, för det fall den, med en annan utformning av stödområdet eller nystartszonerna, skulle uppstå. Avdraget för verksamhet i nystartszon bör i dessa fall äga företräde framför avdraget för verksamhet i stödområde. Detta beror på administrativa svårigheter som skulle uppstå vid den motsatta ordningen.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Av *första punkten* följer att lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2014, se kapitel 15. Där har utredningen också diskuterat behovet av någon form av delat ikraftträdande.

Arbetsgivaravgifter betalas ut under månaden efter den månad då avgiftspliktiga ersättningar har getts ut. Bestämmelserna om arbetsgivaravgifter ska inte tillämpas på ersättningar som har betalats ut före ikraftträdandet. En övergångsbestämmelse med denna innebörd ges i *andra punkten*.

Inte heller bestämmelserna om egenavgifter ska tillämpas på inkomster som uppburits före ikraftträdandet. I fråga om egenavgifter sammanfaller normalt beskattningsåret med kalenderåret men när så inte är fallet behövs en särskild övergångsregel. I dessa fall bör, 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. Detta regleras i *tredje punkten*.

23.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1920) om allmän löneavgift

I ett nytt andra stycke i 6 § föreslås en upplysning om att avdrag kan göras enligt lagen om särskilda avdrag vid verksamhet i nystartszon.

23.4 Förslaget till lag om ändring i socialavgiftslagen (2000:980)

I 1 kap. 1 § föreslås ett tillägg som upplyser om möjligheten till avdrag enligt lagen om särskilda avdrag vid verksamhet i nystartszon.

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)

I denna lag föreslås en ny 7 §. Utredningen bedömer att avdrag enligt den föreslagna lagen om särskilda avdrag vid verksamhet i nystartszon måste gå före avdrag för verksamhet i stödområde (se kommentaren till 12 § lagen om särskilda avdrag vid verksamhet i nystartszon ovan). Även i denna lag bör upplysas om detta.

23.6 Förslaget till förordning om nystartszoner

Förordningen är ny och har ingen tidigare motsvarighet. Genom den föreslagna bestämmelsen bemyndigas Tillväxtverket att, utifrån de kriterier som anges i 3 § lagen om nystartszoner, besluta vilka områden som utgör nystartszoner. Det kommer alltså att röra sig om en beräkning av vilka aggregerade områden som faller in under de objektiva kriterierna som framgår av lagen, se avsnitt 11.2.

Utredningen föreslår att beslut om vilka områden som utgör nystartszoner ska fattas vart femte år, se avsnitt 11.2.4.

23.7 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program

Utredningen har i avsnitt 12.5 föreslagit att kravet att en person ska vara eller riskera att bli arbetslös för att kunna få stöd till start av näringsverksamhet inte ska gälla den som är bosatt i en nystartszon. Liksom beträffande det s.k. boendekravet i den föreslagna lagen om särskilda avdrag vid verksamhet i nystartszon (se ovan avsnitt 11.4.2) bör folkbokföringen enligt folkbokföringslagen (1991:481) avgöra var en person ska anses bosatt.

23.8 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket

Tillväxtverket ska enligt utredningens förslag besluta vilka områden som utgör nystartszoner. Det bör framgå av myndighetens instruktion. Bedömningen i fråga om myndighetens ansvar framgår av avsnitt 11.2.4. När det gäller konsekvenser av förslaget för Tillväxtverket, se avsnitt 20.2.

VI SÄRSKILT YTTRANDE

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experterna Johan Fall och Lars Jagrén

Åtgärder för att skapa jobb, att öka sysselsättningen samt att få fler och växande företag i områden med utbrett utanförskap är angelägna. Utredningens analys och förslag innebär några positiva steg på vägen för att åstadkomma detta. Vi delar de grundläggande utgångspunkter som utredningen och dess förslag vilar på, nämligen:

- att det privata företagandet är grunden för jobbskapande, tillväxt och välstånd.
- att de privata företagen och nyföretagandet är avgörande för en fungerande integration och därmed för möjligheterna att bryta utanförskapet.
- att lägre skatter på företagande är nödvändigt för att skapa ökade incitament till företagande, investeringar och nyanställningar. Arbetsgivaravgiften är den beloppsmässigt mest betydelsefulla skatten för flertalet mindre företag.
- att ett system med lägre skatter utformas så att det slår lika mot alla typer av företagsformer.

Vad gäller utredningens konkreta förslag önskar vi peka på ett antal punkter där vi anser att analysen i utredningen behöver kompletteras:

Finansiering

Vi instämmer givetvis i grundkravet om balans i de offentliga finanserna, men detta bör upprätthållas genom mer återhållsam utgiftspolitik snarare än genom skattehöjningar. Det svenska skatte-

trycket på företagande generellt är alltför högt. Det är vidare principiellt felaktigt att ta ut en allmän löneskatt, helt utan koppling till något förmånssystem. Detta leder endast till svagare konkurrenskraft, lägre sysselsättning och mindre nyföretagande. Skattehöjningar ökar också problemen med konkurrenssnedvridning, se vidare nedan. En generell höjd arbetsgivaravgift drabbar alla företag och i stor utsträckning helt andra områden än de som utredningen avser. Översiktligt uppgår utgiftsområdena Arbetsmarknads-, Integrations- och Regionalpolitik till över 80 miljarder kronor och finansieringsalternativ motsvarande i sammanhanget måttliga 112 miljoner kronor torde kunna erhållas genom "osthyvel" och/eller punktvisa minskningar inom något eller några av dessa områden. Denna alternativa finansieringsanalys saknas i utredningen. Normalt brukar man tala om att söka finansiering "inom sektorn", dvs. i detta fall inom ramen för arbetsmarknadspolitik i vid mening, och även ur det perspektivet vore utgiftsminskningar enl. ovan bättre.

Konsekvensanalyser vad gäller konkurrenspåverkan/konkurrenssnedvridning

Den analys utredningen gör av effekter på existerande företag är alltför kortfattad och otillräcklig, även om den pekar på ett antal betydande problem. Utredningens förslag kan medföra beloppsmässigt stora kostnadslättnader, upp till 3,4 miljoner kronor per företag, vilket bör ge stor potential för positiva effekter. Samtidigt riskerar detta skapa stora konkurrenssnedvridningar gentemot snarlika företag som inte uppfyller villkoren. Detta gäller i synnerhet om och när gränsdragningarna blir av mer arbiträr karaktär. Det kan handla om de som hamnar nära utanför geografiskt eller inte möter andra krav; t.ex. bara har 24 procent anställda (12 av 49) som är bosatta i en zon. Kraftiga konkurrenssnedvridningar lär också uppstå gentemot företag i storleksklasser över SME-gränsen. De skadliga effekterna för ekonomin måste vägas mot positiva effekter för dem som kommer att omfattas av åtgärden. Avvägningen beror på gränsernas utformning; det är därför viktigt att få så naturligt avgränsade geografiska zoner som möjligt. Vi bedömer därför att den fortsatta beredningen av utredningens förslag behöver en fördjupad analys utifrån ekonomisk-geografiska modeller samt kompletterande information om lokala förhållanden.

Erfarenheterna från det franska systemet pekar på att det är handel/restauranger samt företagstjänster som påverkats mest, medan effekterna på internationellt verksamma mer kapitalintensiva företag är mindre. Förhållandet torde vara detsamma i Sverige, varför en närmare analys på sektornivå är viktig. Utredningen saknar dock denna typ av analys. Framför allt vore det intressant att komplettera materialet med statistik på hur många företag i de kategorierna som finns i grannområden till zonerna. Såsom de exempel på zoner som redovisas i utredningens bilaga 3 ser ut i praktiken kan man t.ex. notera att i Göteborg finns en U-formad nystartzon (Angered/Hjälbo/Hammarkullen) där det torde kunna bli mycket svårt för den typen av företag i området som ligger utanför nystartzonen (Sandeslätt), men på i praktiken alla sidor gränsar till zonen. Problemet med konkurrensnedvridning blir ännu större om samtliga företag utanför zonerna, i enlighet med utredningens förslag, får finansiera skattenedsättningen genom höjd arbetsgivaravgift och därmed får sin egen konkurrenssituation försämrade.

Definitionen av nystartzoner

Det förslag utredningen lägger är administrativt komplicerat och sannolikt svåröverblickbart för den enskilde företagaren. Som utredningen påpekar är det sannolikt extra viktigt i detta fall med ett enkelt och överskådligt regelverk, såväl avseende zonernas geografi som vad gäller övergångsregler etc.

Skattelättnad för individen

Utredningen har, i enlighet med direktiven, begränsat betänkandet till att analysera och föreslå ett system där lättnaden läggs på företaget. En alternativ möjlighet, i linje med andra nedsättningar som finns, vore att lägga nedsättningen på de enskilda individer som uppfyller särskilda kriterier. Ett sådant system skulle ha fördelen att skapa betydligt mindre potentiella konkurrensnedvridningar, men å andra sidan möjligen ha nackdelen att ge en mindre efterfrågeeffekt hos existerande företag. En analys av även detta alternativ hade varit värdefull.

VII REFERENSER

Referenser

Litteratur

- Aldestam, M (2005) *EC State aid rules applied to taxes – An analysis of the selectivity criterion*, Iustus, Uppsala
- Alfsen, K H, T Bye, E Holmøy (1996) *MSG-EE An Applied General Equilibrium Model for Energy and Environmental Analyses*, Social and Economic Studies, nr. 96, Statistics Norway
- Andersson, R (2000) *Segregerande urbanisering? Geografisk rörlighet i Sveriges Storstadsregioner*, i Hemort Sverige, Integrationsverket
- Andersson Joonas, P, L Nekby (2012) *Intensive Coaching of New Immigrants: An Evaluation Based on Random Program Assignment*, the Scandinavian Journal of Economics, DOI: 10.1111/j.1467-9442.2011.01692.x
- Aronsson T, J Walker (2006) *Arbetsutbud, skattebas och ekonomisk politik*, i Freeman R, B Swedenborg och R Topel (red.), *Att reformera välfärdsstaten*, SNS Förlag, Stockholm
- Barnard, C (2010), *The substantive law of the EU*, tredje upplagan, Oxford University Press, Oxford.
- Benmarker, H, L Davidsson, A Forslund, M Hemström, E Johansson, L Larsson, S Martinsson, K Persson (2000) *Dataproblem vid utvärdering av arbetsmarknadsproblem*, Stencilserie 2000:5, IFAU, Uppsala
- Benmarker, H, E Mellander, B Öckert (2008) *Är sänkta arbetsgivaravgifter ett effektivt sätt att öka sysselsättningen?* Rapport 2008:16, IFAU, Uppsala
- Benmarker H, E Mellander, B Öckert (2009) *Do regional payroll tax reductions boost employment?* Labour Economics, vol. 16, nr. 5, s. 480–489

- Bentolila, S och G Saint Paul (1998) *Explaining movements in the labor share*, CEPR Discussion Paper Series no. 1958
- Berkhout, P, J Hartog, M van Praag (2011) *It's the Opportunity Cost, Stupid! How Self-Employment Responds to Financial Incentives of Return, Risk and Skew*, IZA Discussion Paper No. 6166
- Björklund, A, P-A Edin, B Holmlund, E Wadensjö (2006) *Arbetsmarknaden*, tredje upplagan, SNS Förlag
- Bohm P, H Lind (1993) *Policy evaluation quality – A quasi-experimental study of regional employment subsidies in Sweden*, Regional Science and Urban Economics, vol. 23, s. 51–65
- Boman, A (2011) *The Mobility of Immigrants and Natives: Evidence from Internal Migration Following Job Displacement*, Regional Studies, vol. 45, nr. 3, s. 283–297
- Bondonio, D, J Engberg (2000) *Enterprise zones and local employment: evidence from the states' programs*, Regional Science and Urban Economics, vol. 30, s. 519–549
- Bostic R (1996) *Enterprise zones and the attraction of businesses and investment: the importance of implementation strategies and program incentives*, Federal Reserve Board, Washington, DC, 1996
- Bostic R, A Prohofsky (2006) *Enterprise Zones and individual welfare: a case study of California*, Journal of Regional Science, vol. 46(2), s. 175–203
- Calmfors L, A Forslund, M Hemström (2002) *Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?* Rapport 2002:8, IFAU, Uppsala
- Cannan, C (1997) *The Struggle Against Social Exclusion – Urban development in France*, IDS Bulletin, vol. 28, nr. 2, s. 77–85
- Carlsen F, K Johansen (2004) *Regional wages and subjective measures of employment opportunities*, vol. 34, nr. 3, s. 377–400
- Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris (2011), *Les exonérations ZFU*, publicerad på <http://www.entreprises.ccip.fr>.

- Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris (2012), *Les zones franches urbaines, une opportunité pour les entreprises*, publicerad på <http://www.ccip.fr/les-zones-franches-urbaines-une-opportunite-pour-les-entreprises>.
- Dahlberg, M, K Edmark, J Hansen och E Mörk (2008) *Fattigdom i folkhemmet. Från socialbidrag till självförsörjning*, Valfärdsrådets rapport 2008, SNS Förlag, Stockholm
- Dahlberg M, M Gustavsson (2008) *Inequality and Crime: Separating the Effects of Permanent and Transitory Income*, Oxford Bulletin of Economics and Statistics, vol. 70, nr. 2, s. 129–53
- Dardia, M (1998) *Subsidizing redevelopment in California*, Public Policy Institute of California
- Dowall, D E (1996) *An evaluation of California's enterprise zone programs*, Economic Development Quarterly, vol. 10, nr. 4 s. 352–368
- Dyrstad, J M (1992) *Redusert arbetsgiveravgift reducerer arbetsledigheten*, i H. Bakke (red.) *Arbetsledighet hvordan redusere den*, Universitetsforlaget, Oslo
- Eriksson, S (2010) *Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden*, Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2011, SOU 2010:88
- Forslund A, J Vikström (2011), *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*, Rapport 2011:7, IFAU, Uppsala
- Forslund, A, Johansson, P, och Lindqvist, L (2004) *Anställningsstöd – en väg från arbetslöshet till arbete*, Rapport 2004:17, IFAU, Uppsala
- Företagarförbundet (2010) *Här skapas jobben – småföretagen som nyanställer*, tillgänglig på Företagarförbundets webbplats <http://www.ff.se/artiklar/pressmeddelanden/2010-10-26/har-skapas-jobben-tva-av-fem-smaforetag-anstaller/> [2012-06-20]
- Givord P, R Rathelot, P Sillard (2011) *Place-based tax exemptions and displacement effects: An evaluation of the Zones Franches Urbaines program*, G 2011/13, Institut National de la Statistique et des Études Économiques

- Givord P, S Quantin, C Trevien (2012) *A Long-Term Evaluation of the First Generation of the French Urban Enterprise Zones*, G 2012/01, Institut National de la Statistique et des Études Économiques
- Glover G och Browndridge JP (1993) *Enterprise zones as an instrument of urban policy: a review of the zones in South Central Los Angeles*, Government Finance Review (Juni) s. 15–17
- Gobillon L, H Selod, Y Zenou (2007a) *The Mechanisms of Spatial Mismatch*, Research Unit Working Papers 0701, Laboratoire d'Economie Appliquee, INRA
- Gobillon L, T Magnac, H Selod (2007b) *The Effect of Location on Finding a Job in the Paris Region*, CEPR discussion paper no 6199
- Gobillon, L, Magnac, T och Selod H (2010), *Do unemployed workers Benefit from Enterprise Zones? The French experience*”, CEPR discussion paper no 8084
- Grannas, D och J Olofsson (2006) *Utbildning och arbetslivets kompetensförsörjning*, i Arbetslivsinstitutets Årsbok 2006: Vägar till öppnare arbetsmarknad, Olofsson och Zavisic (red.) Arbetslivsinstitutet, Stockholm
- Greenbaum R och J Engberg (2000) *An evaluation of state enterprise communities*, Policy Studies Review, vol. 17, nr. 2–3, s. 29–46
- von Greiff, C (2008) *Sysselsättningseffekter av sänkta socialavgifter – underlag till Globaliseringsrådets skattegrupp*, arbetspapper till Globaliseringsrådet
- Hakkala, K, F Heyman och F Sjöholm (2010) *Multinationals, skills, and wage elasticities*, Review of World Economics, vol. 146, nr. 2, s. 263–280
- Ham, J C, C Swenson, A Imrohoroglu, H Song (2011) *Government programs can improve local labor markets: Evidence from State Enterprise Zones, Federal Empowerment Zones and Federal Enterprise Community*, Journal of Public Economics, vol. 95, s. 779–797
- Hancher, L, T Ottervanger, P J Slot (2012) *EU State Aids*, fjärde upplagan, Sweet & Maxwell, London

- Hansson, Å (2006) *Hur påverkar en skatt på arbete utbudet och efterfrågan på arbetskraft?* Rapport framtagen åt Kris- och Framtidskommissionen
- Henrekson, M och T Sanadaji (2004) *Ägarbeskattningen och företaget: om skatteteori och den svenska policydiskussionen*, SNS Förlag, Stockholm
- Hensvik, L (2011) *Påverkar chefens kön den anställdes lön?* Rapport 2011:26, IFAU, Uppsala
- Hensvik L, O Nordstöm Skans, O Åslund (2009) *Sådan chef, sådan anställd? – Rekryteringsmönster hos invandrade och infödda chefer*, Rapport 2009:24, IFAU, Uppsala
- Hervik A, S Eikeland, J E Nilsson, T Selstad, N M Stølen (2001) *Differensierat arbetsgiveravgift – Kunskapsstatus*, Rapport nr 0105, Møreforskning Molde
- Holmberg, E, N Stjernquist (2004) *Vår författning*, trettonde upplagan, Norstedts juridik, Stockholm
- Holmlund B (1990) *Svensk lönebildning – teori, empiri och politik*, Bilaga 24 till Långtidsutredningen, Allmänna Förlaget
- Hultqvist A (1995), *Legalitetsprincipen vid inkomstbeskattningen*, Juristförlaget, Stockholm.
- Indén, T (2010), *EU:s statsstödsrätt – en introduktion*, Iustus, Uppsala.
- Johansen F, T J Klette (1997), *Wage and Employment Effects of Payroll Taxes and Investment Subsidies*, Discussion Paper 194, Statistics Norway
- Johansen, K (2001) *Hysteresis in Unemployment: Evidence from Norwegian Counties*, mimeo, Department of Economics, NTNU, Trondheim
- Johansson, D (2005) *Entreprenören i läroboken: Förekomst, innekost, konsekvens*, Ekonomisk Debatt vol. 4, nr. 23, s. 45–57
- Kleven H, C Kreiner (2003), *The marginal cost of public funds in OECD countries: hours of work versus labor force participation*, CESIFO Working Paper No. 935
- Kontigo (2011), *Utvärdering av programmet Företagare med utländsk bakgrund*.

- Korkeamäki, O, R Uusitalo (2006) *Employment effects of a payroll-tax cut – evidence from a regional tax exemption experiment*, Working Paper 2006:10, IFAU, Uppsala
- Korkeamäki, O (2011), *The Finnish payroll tax cut experiment revisited*, Working Papers 22, Government Institute for Economic Research, Helsinki
- Liljeberg, L, A Sjögren, J Vikström (2012), *Leder nystartsjobben till högre sysselsättning?*, Rapport 2012:6, IFAU, Uppsala
- Ljunge, M, K Ragan (2007) *Labor Supply and the Tax Reform of the Century*, mimeo
- Ludwig J, J Liebman, J Kling, G Duncan, L Katz, R Kessler, L Sanbonmatsu (2008) *What Can We Learn about Neighborhood Effects from the Moving to Opportunity Experiment?*, American Journal of Sociology, vol. 114, nr. 1, s. 144–188
- Mayer T, F Mayneris, L Py (2011) *The Impact of Urban Enterprise Zones on Establishment Location Decisions – Evidence from French ZFUs*, mimeo
- Mörk, E (2011) *Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?* Rapport 2011:6, IFAU, Uppsala
- Navaretti, GB, D Checchi, A Turrini (2003) *Adjusting Labor Demand: Multinational versus National Firms: a Cross-European Analysis*, Journal of the European Economic Association, vol. 1, nr. 2–3, s 708–719
- Nekby, L (2003) *Empirical Studies on Health Insurance, Employment of Immigrants and the Gender Wage Gap*, National-ekonomiska institutionen, Stockholms universitet
- Nordström Skans, O, O Åslund (2010) *Etnisk segregation i storsäderna – bostadsområden, arbetsplatser, skolor och familjebildning 1985–2006*, Rapport 2010:4, IFAU, Uppsala
- Nordström Skans, O, F Kramarz (2011) *Sociala kontakter och ungdomars inträde på arbetsmarknaden*, Rapport 2011:21, IFAU, Uppsala
- Nickell, S (2004) *Employment and Taxes*, CEP Discussion Paper 634
- Niknami, S (2012) *Essays on Inequality and Social Policy – Education, Crime and Health*, Doktorsavhandling, Stockholms Universitet, Stockholm

- Olli Segendorf, Å, T Teljsou (2011) *Sysselsättning för invandrare – En ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration (2011:5)* Fritzes, Stockholm
- O’Keefe, S (2004) *Job creation in California's enterprise zones: a comparison using a propensity score matching model*, Journal of Urban Economics, vol. 55, nr. 1, s. 131–150
- PA Cambridge Economic Consultants (1995) *Final Evaluation of Enterprise Zones*, London, HMSO
- Papke L E (1993) *What do we know about enterprise zones?* i Poterba, J.M. (red.) *Tax Policy and the Economy* 7, MIT Press, Cambridge, MA, s. 37–72
- Papke L E (1994) *Tax policy and urban development: Evidence from the Indiana enterprise Zone program*, Journal of Public Economic s. Vol. 54, s. 37–49
- Pirttilä, J, H Selin (2011) *Skattepolitik och sysselsättning: Hur väl fungerar det svenska systemet?* Bilaga 12 till LU2011
- Potter, J, B Moore (2000) *UK Enterprise Zones and the Attraction of Inward Investment*, Urban Studies, vol. 37, nr. 8, s. 1279–1312
- Rabe, G, R Hellenius (2011) *Det svenska skattesystemet*, tjugofjärde upplagan, Norstedts
- Raoult, E (2011), *ZFU – développement économique et emploi dans les quartiers*, Rapport de M Eric Raoult, Président du groupe de travail, publicerad på <http://i.ville.gouv.fr/reference/7014/rapport-de-m-eric-raoult>
- Rathelot, R, P Sillard (2008) *Zones Franches Urbaines, quels effets sur l'emploi salarié et la création d'établissements*, Economie et Statistique 415-16
- Roger Tym and Partners(1983) *Monitoring Enterprise Zones, Year Two Report*, London, HMSO
- Rubin, B M, C M Richards (1992) *A Transatlantic Comparison of Enterprise Zone Impacts: The British and American Experience*, Economic Development Quarterly, vol. 6, s. 431–443
- Stenkula, M (2010) *Taxation and entrepreneurship in a welfare state*, Small Business Economics, DOI 10.1007/s11187-010-9296-1

- Stjärne Kölegård M, J Fritzell, L Brännström, F Estrada, A Nilsson (2007) *Boendesegregationens utveckling och konsekvenser*, Socialvetenskaplig Tidskrift, nr. 2–3
- Strömberg, H (1999) *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, tredje upplagan, Juristförlaget i Lund, Lund.
- Strömberg, H och B Lundell (2011) *Sveriges författning*, tjugoförsta upplagan, Studentlitteratur, Lund.
- Ståhl, K, R Persson Österman, M Hilling, J Öberg (2011), *EU-skatteätt*, Tredje upplagan, Iustus, Uppsala
- Svenskt Näringsliv (2009) *Framtidens skatter – för fler och växande företag, konkurrenskraft och välstånd*, Slutrapport från Svenskt Näringslivs skattekommission.
- Svenskt Näringsliv (2012) *Utanför utanförskapet*, rapport, mars 2012
- Vesterdorf, P L, M Uhd Nilsen (2008) *State Aid law of the European Union*, Thomson Reuters
- Welinder, C (1981) *Beskattning av inkomst och förmögenhet*, åttonde upplagan, Studentlitteratur
- Wikström, M (1996) *Skatter, löner och sysselsättning – en kunskapsöversikt*, expertrapport till Skatteväxlingskommittén (SOU 1996:117), Fritzes, Stockholm
- Åslund O, J Östh, Y Zenou (2010) *How important is access to jobs? Old question – improved answer*, Journal of Economic Geography, vol. 10, nr. 3, s. 389–422
- Östbye, S (1998) *The impact of regional employment subsidies under wage bargaining*, The Annals of regional science, vol. 32, nr. 2, s. 221–235

Offentligt tryck

Propositioner

- Proposition 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.
- Proposition 1975/76:112 om kungörande av lagar och andra författningar
- Proposition 1975/76:209 om ändring i regeringsformen.

- Proposition 1980/81:118 om ekonomisk-politiska åtgärder.
- Proposition 1983/84:30 om allemanssparandet.
- Proposition 1997/98:165, Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet.
- Proposition 1999/2000:2, Inkomstskattelagen.
- Proposition 2000/01:127, Sjöfartsstöd.
- Proposition 2001/02:4, En politik för tillväxt och livskraft i hela landet.
- Proposition 2001/02:45, Sänkt mervärdesskatt på böcker och tidsskrifter, m.m.
- Proposition 2001/02:72, Ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m.
- Proposition 2006/07:7, Kreditering på skattekonto av stimulans till arbetsgivare för nystartsjobb samt vissa andra skattefrågor.
- Proposition 2007/08:29, Sänkta socialavgifter för vissa delar av tjänstesektorn.
- Proposition 2008/09:1, Budgetpropositionen för 2009
- Proposition 2008/09:7, Kraftfullare nedsättning av socialavgifter för unga.
- Proposition 2009/10:78, Nedsättning av egenavgifter.
- Proposition 2009/10:80, En reformerad grundlag.
- Proposition 2011/12:1, Budgetpropositionen för 2012.

Betänkanden i SOU-serien

- SOU 1972:15, *Ny regeringsform. Ny riksdagsordning*, Slutbetänkande av Grundlagsutredningen.
- SOU 1975:75, *Medborgerliga fri- och rättigheter. Regeringsformen*, delbetänkande av Fri- och rättighetskommittén.
- SOU 1995:63, *Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar*, slutbetänkande av Stiftelse- och föreningsskatte-kommittén.
- SOU 1997:94, *Konkurrensneutralt transportbidrag*, betänkande av Utredningen om förutsättningarna för och effekterna av en utvidgning av det regionalpolitiska transportbidraget.

- SOU 1998:25, *Tre städer – En storstadspolitik för hela landet*, slutbetänkande av Storstadskommittén.
- SOU 1999:59, *Begränsad fastighetskatt*, delbetänkande av Fastighetsbeskattningskommittén.
- SOU 2000:34, *Likformig och neutral fastighetsbeskattning*, Slutbetänkande av Fastighetsbeskattningskommittén.
- SOU 2004:63, *Skatt på väg*, betänkande av Vägtrafikskatteutredningen.
- SOU 2004:79, *Allt ljus på storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal? Förslag till nationellt utvärderingsprogram*, delbetänkande av Utredningen om utvärdering av de lokala utvecklingsavtalen.
- SOU 2005:29, *Storstad i rörelse – Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal*, betänkande av Utredningen om utvärdering av lokala utvecklingsavtal.
- SOU 2005:68, *Regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet*, betänkande av Utredningen om regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet.
- SOU 2007:18, *Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar*, delbetänkande av Utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning
- SOU 2008:125, *En reformerad grundlag*, betänkande av Grundlagsutredningen.
- SOU 2009:65, *Moderniserade skatteregler för ideell sektor*, betänkande av Stiftelse- och föreningsskatteutredningen.
- SOU 2011:11, *Långtidsutredningen 2011*, huvudbetänkande av Långtidsutredningen.
- SOU 2011:40, *Månadsuppgifter – snabbt och enkelt*, betänkande av Månadsuppgiftsutredningen.
- SOU 2011:69, *Olagligt statsstöd*, betänkande av statsstödsutredningen.
- SOU 2012:3, *Skatteincitament för riskkapital*, delbetänkande av Företagsskattekommittén.

Betänkanden i Ds-serien

Ds 2009:69, *Strategisk uppföljning av En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007–2013.*

Övrigt offentligt tryck

Regeringens skrivelse 2003/04:49, *Lokalt utvecklingsarbete i storstäderna.*

Regeringens skrivelse 2007/08:133, *Återkallelse av propositionen Sänkta socialavgifter för vissa delar av tjänstesektorn (prop. 2007/08:29).*

Regeringsbeslut 2008-06-05, IJ2008/1308/IU, *Uppdrag om förstudie angående statistik om integration och urban utveckling.*

Regeringsbeslut 2012-01-12, A2012/174/IU, *Kommuner som ska omfattas av urbant utvecklingsarbete från 2012.*

Arbetsmarknadsdepartementet (2012), *Typfall lönekostnader*, PM 2012-04-17.

Finansdepartementet (2008), *Kompletteringar till förslaget om sänkta socialavgifter för vissa delar av tjänstesektorn*, Fi 2008/873.

Finansdepartementet (2011), *Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) 2011:5.

Finansdepartementet (2012), *Beräkningskonventioner 2012, En rapport från skatteeconomiska enheten i Finansdepartementet.*

Näringsdepartementet (2008), beslut N2009/4062/ENT om ägardirektiv för Almi 2009.

Näringsdepartementet (2010), *Växtkraft – 172 insatser och områden som främjar jobb och företagsamhet i hela landet.*

Svenska myndighetspublikationer

- Arbetsförmedlingen (2011) *Interna och externa coachningstjänster – En utvärdering av resultatet.*
- Arbetsförmedlingen (2011b) *Arbetsmarknadspolitiska program – Årsrapport 2010.*
- Brottsförebyggande rådet (2012) *Brottsstatistik och resultat från NTU i URBAN15-områden.*
- Domstolsverket (2012) *Årsredovisning 2011.*
- Finanspolitiska rådet (2008) *Svensk finanspolitik 2008.*
- Integrationsverket (2004) *Rapport Integration 2003*
- Integrationsverket (2007) *Vad förklarar invandrades integration på arbetsmarknaden? En teoriöversikt, Integrationsverkets stencilserie 2007:09.*
- ITPS (2003) *Utvärdering av de näringspolitiska effekterna av stöd till start av näringsverksamhet, A2003:003.*
- ITPS (2003b) *Sysselsättningsbidraget – Utvärdering av ett regionalt företagsstöd, A2003:006.*
- ITPS (2004) *Effektutvärdering av de geografiska målprogrammen inom EG:s strukturfonder, A 2004:009.*
- ITPS (2007), *Effektutvärdering av det regionala utvecklingsbidraget, A2007:016.*
- ITPS (2008) *Institutionella hinder för tillväxt i tjänstesektorn, Arbetsrapport R2008:5.*
- ITPS (2009) *Metoder för att utvärdera den regionalpolitiska tillväxtpolitiken – Lärdomar och råd för utvärderare och uppdragsgivare.*
- NUTEK (2006) *Klassificering och perception – en studie av genusaspekter på SNI-koden som klassificeringsverktyg av näringsgrenar.*
- NUTEK (2008) *Nytta med följeforskning – En vägledning för utvärdering av strukturfonderna (R2008:16).*
- Riksdagens utredningstjänst (2010) *Utanförskapet enligt två modeller, Dnr 2010:335.*
- Riksrevisionen (2008) *Stöd till start av näringsverksamhet – Ett framgångsrikt program, Riksrevisionen (2008:24).*

- Riksrevisionen (2008b) *Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?* (RiR 2008:16).
- SCB (1999) *Befolkningsutvecklingen under 250 år: Historisk statistik för Sverige*, Demografiska rapporter 1999:2.
- SCB (2007) *Barn, boendesegregation och skolresultat*, demografiska rapporter 2007:2.
- SCB (2008) *Integration – En beskrivning av läget i Sverige*.
- SCB (2009) *Utsatt? Utbildning, jobb och pengar – utsatta grupper och deras villkor*.
- SCB (2010b) *Sveriges framtida befolkning 2009–2060*.
- SCB (2011) *Tredje barnet – en ny trend?*, Demografiska rapporter 2011:1.
- Skatteverket (2005), *Skatteverkets ställningstagande Tjänsteställe för uthyrd personal*, dnr 130 367729-05/111.
- Skatteverket (2006) *Skatteverkets ställningstagande Utvidgat företagsstöd och fast driftsställe*, dnr 131 118460-06/111, tillgängligt på www.skatteverket.se.
- Skatteverket (2010) *Skatteverkets ställningstagande Tjänsteställe för servicetekniker*, dnr 131 908863-09/111, tillgängligt på www.skatteverket.se
- Statskontoret (2011) *Subventionerade anställningar – En kartläggning*, Statskontoret 2011:34.
- Tillväxtanalys (2011) *Statligt stöd till näringslivet 2010* (2011:07).
- Tillväxtanalys (2011b), *Nyförstagandet i Sverige 2010*, Statistik 2011:04.
- Tillväxtanalys (2012) *Regionalpolitiska effekter av sänkta socialavgifter*, Rapport 2012:1.
- Tillväxtverket (2010) *Många miljarder blir det... – Fakta och nyckeltal om kvinnors företag*, Tillväxtverket, Stockholm
- Tillväxtverket (2011), *Program för företagare med utländsk bakgrund 2008–2010 – Rapport*.
- Tillväxtverket (2011b) *Uppföljning och resultatvärdering av regionala företagsstöd och stöd till projektverksamhet – budgetåret 2010*.
- Tillväxtverket (2011c) *Tillväxtpöjligheter och tillväxthinder för svenska små och medelstora företag*.

Ungdomsstyrelsen (2008) *Fokus08 – En analys av ungas utanförskap*.

Utländska myndighetspublikationer

California State Auditor, Trade and Commerce Agency (1995) *The Effectiveness of the Employment and Economic Incentive and Enterprise Zone Programs Cannot Be Determined*, Bureau of State Audits, 1995.

Delegation Interministerielle à la Ville et au Développement Social Urbain (2003) *Historique législatif des ZUS-ZRU-ZFU*, tillgänglig på <http://i.ville.gouv.fr/reference/2034> [2012-03-12]

Department for Communities and Local Government (2011), *Enterprise Zone Prospectus*.

Europeiska kommissionen (2012), *Employment and Social Developments in Europe 2011*, Commission staff working document.

HM Treasury, Department for Business Innovation and Skills (2011), *The Plan for Growth*.

House of Commons (1996), Hansard Debates for 4 June 1996, Column 385, <http://www.publications.parliament.uk>.

House of Commons (2011), Enterprise Zones, Standard Note SN/EP/5942, 2011-08-17.

Insee (2008), *L'activité économique dans les zones franches urbaines*, Insee Première no 1187.

Insee (2012), *Les Zones Franches Urbaines: quel effet sur l'activité économique*, Insee Analyses no 4.

Onzus (2007), *Rapport 2007*, tillgänglig på www.onzus.fr [2012-06-26]

Onzus (2010), *Rapport 2010*, tillgänglig på www.onzus.fr [2012-06-26].

Onzus (2011), *Rapport 2011*, tillgänglig på www.onzus.fr [2012-06-26].

SIG du Secrétariat Général du CIV, *Atlas des Zones Franches Urbaines (ZFU)*, tillgänglig på <http://sig.ville.gouv.fr/Atlas/ZFU/> [2012-06-26]

- URSSAF, *ZFU: prolongation de l'exonération jusqu'au 31 décembre 2014 et modification de la condition de résidence*, tillgänglig på http://www.urssaf.fr/employeurs/dossiers_reglementaires/dossiers_reglementaires/nouveautes_au_1er_janvier_2012_01.html [2012-03-12].
- U.S. Census Bureau (2011) *American Fact Finder*, tillgänglig på <http://factfinder2.census.gov> [2011-10-12]
- U.S. Department of Housing and Urban Development (2011), tillgänglig på <http://www.hud.gov/offices/cpd/economicdevelopment/programs/rc/index.cfm>, [2011-10-12]

Rättsfall

Högsta förvaltningsdomstolen

- RÅ 80 1:92
RÅ 83 1:85
RÅ 1998 not 188
RÅ 2001 ref. 38
RÅ 2007 ref. 72

EU-domstolen

- Domstolens dom den 2 juli 1974 i mål 173/73, Italienska republiken mot Europeiska gemenskapernas kommission (Italien mot kommissionen).
- Domstolens dom den 27 mars 1980 i mål C-61/79, Amministrazione delle finanze dello Stato mot Denkavit italiana Srl. (Denkavit).
- Domstolens dom den 17 september 1980 i mål C-730/79, Philip Morris Holland BV mot Europeiska gemenskapernas kommission (Philip Morris).
- Domstolens dom den 28 januari 1986 i mål C-270/83, Europeiska gemenskapernas kommission mot Franska republiken (Avoir fiscal).

- Domstolens dom den 30 januari 1985 i mål C-290/83, Europeiska gemenskapernas kommission mot Franska republiken (Credit Agricole).
- Domstolens dom den 14 oktober 1987 i mål C-248/84, Förbundsrepubliken Tyskland mot Europeiska gemenskapernas kommission (Tyskland mot kommissionen).
- Domstolens dom den 30 maj 1989 i mål C-305/87, Europeiska gemenskapernas kommission mot Republiken Grekland (kommissionen mot Grekland).
- Domstolens dom den 23 april 1991 i mål C-41/90, Klaus Höfner och Fritz Elser mot Macrotron GmbH (Höfner).
- Domstolens dom den 29 februari 1996 i mål C-193/94, Brottmål mot Sofia Skanavi och Konstantin Chryssanthakopoulos.
- Domstolens dom den 27 juni 1996 i mål C-107/94, P. H. Asscher mot Staatssecretaris van Financiën (Asscher).
- Domstolens dom den 18 mars 1997 i mål C-343/95, Diego Cali & Figli Srl mot Servizi ecologici porto di Genova SpA (Diego Cali).
- Domstolens dom den 29 april 1999 i mål C-311/97, Royal Bank of Scotland plc mot Elliniko Dimosio (Royal Bank of Scotland).
- Domstolens dom den 28 oktober 1999 i mål C-55/98, Skatteministeriet mot Bent Vestergaard (Vestergaard).
- Domstolens dom den 13 mars 2001 i mål C-379/98, PreussenElektra AG mot Schleswag AG, i närvaro av: Windpark Reußenköge III GmbH och Land Schleswig-Holstein (Preussen Elektra).
- Domstolens dom den 19 september 2002 i mål C-113/00, Konungariket Spanien mot Europeiska kommissionen (Spanien mot kommissionen).
- Domstolens dom den 24 juli 2003 i mål C-280/00, Altmark Trans GmbH och Regierungspräsidium Magdeburg mot Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, i närvaro av Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht (Altmark).
- Domstolens dom den 20 november 2003 i mål C-126/01, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie mot GEMO SA (GEMO).

Domstolens dom den 29 april 2004 i mål C-159/01, Nederländerna mot Europeiska kommissionen (Nederländerna mot kommissionen).

Domstolens dom den 6 september 2006 i mål C-88/03, Portugisiska republiken mot Europeiska kommissionen (Azores).

Domstolens dom den 3 oktober 2006 i mål C-290/04, FKP Scorpio Konzertproduktionen GmbH mot Finanzamt Hamburg-Eimsbüttel (Scorpio).

Domstolens dom den 15 november 2011 i förenade målen C-106/09 P och C-107/09 P, Europeiska kommissionen och Konungariket Spanien mot Government of Gibraltar och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland (Gibraltar).

Tribunalen

Förstainstansrättens dom den 12 december 1996 i mål T-358/94, Compagnie nationale Air France mot Europeiska kommissionen (Air France).

Förstainstansrättens dom den 6 mars 2002 i förenade målen T-92/00 och T-103/00, Territorio Histórico de Álava – Diputación Foral de Álava, Ramondín, SA och Ramondín Cápsulas, SA mot Europeiska kommissionen (Territorio Histórico de Álava).

Europadomstolen

Ferrazzini mot Italien, nr. 44759/98, dom den 12 juli 2001.

Truhli mot Kroatien, nr. 45424/99, dom den 28 juni 2001.

Övrigt Europarättsligt material

Lagstiftning

Fördrag

Fördraget om Europeiska unionen

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

Rådets förordningar

Rådets förordning (EG) nr 994/98 av den 7 maj 1998 om tillämpningen av artiklarna 92 och 93 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen på vissa slag av övergripande statligt stöd, EGT L 142, 14.5.1998, s. 1.

Rådets förordning (EG) nr 1260/1999 av den 21 juni 1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna, EGT L 161, 26.6.1999, s. 1.

Rådets förordning (EG) nr 104/2000 av den 17 december 1999 om den gemensamma organisationen av marknaden för fiskeri- och vattenbruksprodukter, EGT L 17, 21.1.2000, s. 22.

Rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999, EUT L 210, 31.7.2006, s. 25.

Rådets direktiv

Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet, EUT L 283, 31.10.2003, s. 51.

Europeiska kommissionens förordningar

- Kommissionens förordning (EG) nr 70/2001 av den 12 januari 2001 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt stöd till små och medelstora företag, EGT L 10, 13.1.2001, s. 33.
- Kommissionens förordning (EG) nr 2204/2002 av den 12 december 2002 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt sysselsättningsstöd, EGT L 337, 13.12.2002, s. 3.
- Kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i fördraget på stöd av mindre betydelse, EUT L 379, 28.12.2006, s. 5.
- Kommissionens förordning (EG) nr 875/2007 av den 24 juli 2007 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på stöd av mindre betydelse inom fiskerisektorn och om ändring av förordning (EG) nr 1860/2004, EUT L 193, 25.7.2007, s. 6.
- Kommissionens förordning (EG) nr 1535/2007 av den 20 december 2007 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på stöd av mindre betydelse inom sektorn för produktion av jordbruksprodukter, EUT L 337, 21.12.2007, s. 35.
- Kommissionens förordning (EG) nr 800/2008 av den 6 augusti 2008 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den gemensamma marknaden enligt artiklarna 87 och 88 i fördraget (allmän gruppundantagsförordning), EUT L 214, 9.8.2008, s. 3.
- Kommissionens förordning (EG) nr 1628/2006 av den 24 oktober 2006 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på statligt regionalt investeringsstöd, EUT L 302, 1.11.2006, s. 29.

Europeiska kommissionens riktlinjer, rambestämmelser, meddelanden och rekommendationer

Riktlinjer för statligt stöd för regionalt ändamål (98/C 74/06), EGT C 74, 10.3.1998, s. 9.

Riktlinjer för statligt regionalstöd för 2007–2013 (2006/C 54/08), EUT C 54, 4.3.2006, s. 13.

Rambestämmelser för statligt stöd till företag i missgynnade storstadsområden, EGT C 146, 14.5.1997, s. 6.

Kommissionens meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på åtgärder som omfattar direkt beskattning av företag, EGT C 384, 10.12.98, s. 3.

Kommissionens meddelande till medlemsstaterna av den 28 april 2000 om fastställande av riktlinjer för ett gemenskaps-initiativ för ekonomisk och social förnyelse av städer och förorter som befinner sig på tillbakagång för att främja hållbar stadsutveckling – Urban II, EGT C 141, 19.05.2000, s. 8.

Kommissionens meddelande till Rådet, Framstegsrapport om minskning och omorientering av statligt stöd, KOM (2002) 555, slutlig.

Kommissionens meddelande ”Rambestämmelserna för statligt stöd till företag i missgynnade storstadsområden upphör att gälla” (K (2002) 1806), EUT C 119, 22.5.2002, s. 21.

Kommissionens meddelande angående stöd nr XR 72/2007, EUT C 159, 12.7.2007, s. 10.

Kommissionens rekommendation (2003/361/EG) av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag, EUT L 124, 20.05.2003, s. 36.

Beslut**Rådet**

Rådets genomförandebeslut av den 24 januari 2012 om bemyndigande för Sverige att tillämpa en nedsatt skattenivå för el som förbrukas av hushåll och företag inom tjänstesektorn i vissa delar av norra Sverige i enlighet med artikel 19 i direktiv 2003/96/EG, EUT L 26, 28.1.2012, s. 33.

Europeiska kommissionen

- Statligt stöd nr NN 82/96, SG (97) D/1693 av den 5 mars 1997.
Aide d'Etat N 159/96 – France, Pacte pour la ville, SG (96) D/4220.
- Statligt stöd nr N 146/99 – Sverige, Ändring i förordningen om regionalpolitiskt transportbidrag, SG(99) D/ 10274.
- Kommissionens beslut 2001/690/EG av den 21 december 2000 om stödordningen för nedsättning av socialavgifter som anmälts av Sverige, EUT L 244, 14.9.2001, s. 32.
- Statligt stöd nr N 220/2005 – Sverige, Ändring av den svenska stödordningen för regionalpolitiskt transportbidrag, K(2005) 1943.
- Statligt stöd nr N 637/2005 – Sverige, Ändring av den svenska stödordningen för regionalt transportbidrag, K(2006) 1103.
- Statligt stöd N 431/2006 – Sverige, Regionalstödscharta 2007–2013, K (2006) 6719 slutlig.
- Statligt stöd nr XR 72/07 – Sverige, Meddelande om notifiering av förordning om regionalt investeringsstöd, EUT C 159, 12.7.2007 s. 10.
- Statligt stöd N 152/2007 – Sverige, Förordning om regionalt transportbidrag, K (2007) 5092 slutlig.
- Aide d'Etat N 766/2002– France, Aide en faveur des zones franches urbaines, C(2003)1319 fin.
- Kommissionens uppmaning enligt artikel 88.2 i EG-fördraget att inkomma med synpunkter om stöd C42/03 – Sverige, EUT C 189, 9.8.2003, s. 6.
- Aide d'Etat N 211/2003– France, Aide en faveur de nouvelles zones franches urbaines, C(2003)4630 fin.
- Statligt stöd N 593/2005 – Sverige, Förlängning av den regionalt differentierade energiskatten för tjänstesektorn, K(2006)244 slutlig.
- Aide d'Etat N 70A/2006 – France, Prorogation et extension du dispositif des Zones Franches Urbaines, C(2006)2329 fin.
- Statligt stöd N 187/2007 – Sverige, Ändring av den regionalt differentierade energiskatten för tjänstesektorn, K(2007)2203.

Aiuto di Stato N 346/2009 – Italia, Zone franche urbane, C (2009) 8126 definitivo.

Övriga publikationer

Ekofin-rådets slutsatser av den 1 december 1997 om skattepolitik – Resolution av rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet av den 1 december 1997 om en uppförandekod för företagsbeskattning, EGT C 2, 6.1.1998, s. 1.

Utländsk lagstiftning

Norge

Stortingsvedtak om fastsetting av avgifter mv. til folketrygden for 2011.

Frankrike

Loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville.

Décret n°96-1156 du 26 décembre 1996 fixant la liste des zones urbaines sensibles.

Décret n°96-1159 du 26 décembre 1996 définissant l'indice synthétique de sélection des zones de redynamisation urbaine en France métropolitaine.

Circulaire interministérielle No DSS/DIV/DGFAR/2004/366 du 30 juillet 2004.

VIII BILAGOR

Kommittédirektiv



Utredning om nystartszoner i stadsdelar med utbrett utanförskap

Dir.
2011:18

Beslut vid regeringssammanträde den 10 mars 2011

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska se över möjligheten att införa ett system med skattelättnader för företag i stadsdelar med utbrett utanförskap, s.k. nystartszoner. Utredningen ska ses som ett viktigt led i regeringens pågående arbete med att förbättra integrationen på arbetsmarknaden.

En målsättning med åtgärden är att skapa jobb och öka sysselsättningen i områden där bl.a. sysselsättningsgraden avsevärt understiger det nationella genomsnittet. En annan målsättning är att det ska startas fler företag och att företag ska ges bättre förutsättningar att växa. Detta medför även s.k. grannskapseffekter av både ekonomisk och social art, som ytterligare bidrar till åtgärdens positiva effekter för samhället.

Utredaren ska identifiera och analysera för- och nackdelar med ett system med nystartszoner. Oavsett vad utredaren rekommenderar ska ett förslag med författningstext utarbetas. Förslaget ska bland annat innehålla regler för avgränsning av nystartszoner, regler om vilka kriterier som bör ställas på företag inom zonerna samt regler om vilka skattelättnader som ska ges och storleken på dessa.

Utredaren ska lägga särskild vikt vid att ett system med nystartszoner måste vara förenligt med de fria rörligheterna och statsstödsreglerna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt samt även i övrigt vara hållbart och försvarbart i ett EU-perspektiv.

Till den del förslagen har offentligfinansiella konsekvenser ska utredaren föreslå finansiering av förslagen. Vidare ska förslagets påverkan på den administrativa bördan för Skatteverket, andra myndigheter och företag redovisas. Även konsekvenser för de personer som berörs av förslaget ska redovisas.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 augusti 2012.

Bakgrund och utgångspunkter

I Sverige finns kring de flesta stora och medelstora städer områden som kännetecknas av hög arbetslöshet, låg förvärvsfrekvens, en hög andel invånare som upplever otrygghet samt en hög andel invånare som är beroende av försörjningsstöd.

Samhället behöver bli bättre på att ta till vara de outnyttjade resurser som finns i dessa områden, inte minst bland de personer som har kommit till Sverige från andra länder och som ofta utgör en stor andel av befolkningen i dessa områden. Fler jobb och företag och en bättre fungerande arbetsmarknad är viktiga förutsättningar för ett samhälles utveckling. Om människor ges verktyg för egen utveckling, arbete och företagande ökar också möjligheterna till att minska utanförskapet. Att få ett jobb är den främsta vägen in i ett samhälle, och en ökad sysselsättning i området kan även leda till s.k. grannskapseffekter. Dessa medför att de personer som bor i området kan få mer gynnsamma livsvillkor om de omges av en befolkning som i högre utsträckning har arbete.

Det är därför viktigt att förbättra situationen genom att skapa arbetstillfällen och öka sysselsättningen i de områden där utanförskapet är utbrett. Det handlar om att ta till vara människors arbetsförmåga, förbättra drivkrafter och hjälpa till med att hitta nya vägar till arbete. Alternativa metoder för att öka antalet jobb i stadsdelar med utbrett utanförskap måste därför undersökas för att försöka ge fler människor en chans till en ny start. Arbetet med att skapa jobb och öka sysselsättningen är avgörande för att många människor ska kunna se framtiden an med tillförsikt och starkt självkänsla.

Ekonomiska frizoner – s.k. nystartszoner – finns inte i Sverige i dag. Däremot finns en rad andra former av åtgärder med syfte att främja utvecklingen i avgränsade geografiska områden, få fler och växande företag samt bryta utanförskapet. Åtgärderna är av olika karaktär. Inom den regionala tillväxtpolitiken förekommer stöd riktade direkt till företag (regionala företagsstöd och nedsatta socialavgifter inom vissa stödområden). Inom arbetsmarknadspolitiken finns åtgärder för att så snabbt som möjligt hjälpa arbetsgivare med önskad arbetskraft och för att öka sysselsättningen bland grupper som har en svag ställning på arbetsmarknaden. Exempel här är ekonomiskt stöd till företag som anställer personer som står långt från arbetsmarknaden (nystartsjobb, instegsjobb, anställningsstöd och lönebidrag) och stöd till arbetslösa för start av näringsverk-

samhet. Inom integrationspolitiken finns urbant utvecklingsarbete som för närvarande omfattar 21 av landets kommuner, där staten och kommunerna tillsammans arbetar för en positiv utveckling i 38 stadsdelar. Inom näringspolitiken finns en mängd insatser för att underlätta för individer som vill starta ett eget företag. Nystarts-kontoren, som erbjuder individuellt anpassad vägledning och service inom området starta och driva företag, är utbyggda och förstärkta på orter med utbredd utanförskap.

Konceptet med ekonomiska frizoner har funnits under en lång tid i andra länder och sådana stöd finns för närvarande i bl.a. Frankrike och USA. Det är viktigt att beakta de erfarenheter och resultat som finns på området samt att analysera de utvärderingar av liknande system som har gjorts i andra länder. Det förhållandet att väl beprövade system med ekonomiska frizoner funnits sedan länge i andra länder talar för att ett motsvarande koncept även kan fungera i Sverige. Alla vägar som kan leda till en förbättrad integration och ett minskat utanförskap måste utvärderas och övervägas.

Utländska system med ekonomiska frizoner

Som tidigare nämnts finns det eller har det funnits system med ekonomiska frizoner i flera andra länder. I USA har s.k. Urban Enterprise Zones funnits sedan början av 1980-talet. Även i Storbritannien har det sedan lång tid tillbaka funnits områden som är ekonomiska frizoner. Ett framgångsrikt exempel är London Docklands, som utsågs till en sådan zon år 1982. Företag som etablerade sig i området fick skattelättnader och vissa andra fördelar. Detta gjorde att det blev mer attraktivt att investera i Docklands och systemet bidrog till den starka utveckling som området därefter har genomgått.

Frankrike har sedan år 1996 ett system med frizoner i utsatta urbana områden, s.k. *zones franches urbaines* (ZFU). Nybildade företag och företag som etablerar sig i frizonerna är undantagna från viss beskattning och från att betala socialavgifter.

Det franska systemet omfattar för närvarande 100 zoner. Systemet är godkänt av Europeiska kommissionen, eftersom det enligt kommissionen är förenligt med EU:s statsstödsregler. Det avser stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner som inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

I Frankrike väljs frizonerna ut på grundval av vissa socioekonomiska kriterier som ska visa att det är fråga om utsatta områden. I den ursprungliga lagstiftningen var villkoren att arbetslöshetsnivån var mer än 25 procent högre än den genomsnittliga nivån i Frankrike, andelen utbildade personer över 15 år var lägre än 29 procent, den skattemässiga potentialen i de aktuella områdena var lägre än 3 800 franc per invånare, andelen unga var högre än 36 procent och att det fanns fler än 10 000 invånare per zon.

Sedan år 2006 får endast företag som omfattas av den gemenskrättsliga definitionen av mikro- eller småföretag (företag med högst 50 anställda samt med en omsättning eller balansomslutning om högst 10 miljoner euro) dra nytta av åtgärderna. Det gäller nybildade företag och företag som etableras i en ZFU under tiden 1 januari 2006 – 31 december 2011.

Företag i frizonerna omfattas av befrielser från både skatt och socialavgifter. Undantag medges från bolagsskatt i fem år, upp till ett visst takbelopp per år. Efter fem år minskas undantaget successivt under nio år, oavsett företagets storlek. Företagen kan vidare få fullständigt undantag från socialavgifter under fem år. Det finns dock en begränsning till en viss högsta lön per månad och anställd. Denna period följs av ett minskande undantag under en period om högst nio år. Företagen har även rätt till vissa undantag från s.k. lokal företagsskatt och fastighetsskatt.

Uppdraget

Utredaren ska se över möjligheten att införa ett system med skattelettigheter för företag i stadsdelar med utbrett utanförskap, s.k. nystartszoner. Målsättningarna med systemet är följande.

- Skapa jobb och öka sysselsättningen i områden där bl.a. sysselsättningsgraden avsevärt understiger det nationella genomsnittet, vilket kan leda till s.k. grannskapseffekter av både ekonomisk och social art.
- Leda till att det startas fler företag inom zonerna och att företag ska ges bättre förutsättningar att växa.

Förslaget ska utformas så att reglerna på bästa sätt uppfyller de uppställda målsättningarna.

Utifrån de olika aspekter som närmare anges nedan ska utredaren analysera innebörden av ett system med nystartszoner. Det

innebär att göra en inventering av såväl de fördelar och möjligheter som de risker och svårigheter som finns och hur dessa kan hanteras. Resultatet av analysen ska därefter vägas samman i en slutsats om huruvida ett system med nystartszoner bör införas.

Oavsett vilken slutsats som utredaren drar i fråga om lämpligheten av att införa skattelättnader för företag i stadsdelar med utbrett utanförskap, ska utredaren lämna förslag till ett heltäckande system för detta med de författningsändringar, inklusive ändringar i det skatteadministrativa regelverket och i andra regelverk, som bedöms nödvändiga. Utredaren ska vid utformningen av författningsförslagen beakta de föreslagna reglernas möjliga inverkan på andra regelsystem och dess samverkan med andra insatser som bedrivs med motsvarande syfte. Utredaren ska särskilt beakta hur systemet förhåller sig till regeringsformen.

Det står utredaren fritt att under arbetets gång samråda med berörda myndigheter och organisationer, såsom näringslivs- och företagarorganisationer.

Allmänna riktlinjer

Som en allmän utgångspunkt gäller att uppdraget ska utföras med beaktande av de generella riktlinjer för skattereglernas utformning som riksdagen beslutat om i 2008 års ekonomiska vårproposition (prop. 2007/08:100, avsnitt 5.3, rskr. 2007/08:259).

Ett system som det nu aktuella kan utformas som en inkomstminskning för staten, dvs. i form av t.ex. nedsättning av skatt, skattereduktion, avdrag eller som en kreditering av skattekontot (ett exempel på ett sådant stöd är stödet för nystartsjobben). Alternativt kan åtgärden utformas som en utgiftsökning, helt utan koppling till skattesystemet. Utredaren ska ta ställning till om det är lämpligast att åtgärden belastar inkomst- eller utgiftssidan i statsbudgeten och om det är lämpligast att den ges inom eller utom ramen för skattesystemet. Även om utredaren bedömer att det är lämpligast med ett stöd utanför skattesystemet, ska förslag lämnas på lättnader inom skattesystemet. Förslaget bör utformas så att effekterna på sysselsättningen blir stora och att åtgärderna genomförs på ett kostnadseffektivt sätt.

Ekonomiska frizoner – s.k. nystartszoner – är något som inte förekommer i det svenska skattesystemet i dag, varför det är viktigt med en noggrann analys. Utredaren bör beakta de erfarenheter som

finns från det fleråriga svenska arbetet med olika regionala stödordningar i form av t.ex. lokaliseringsstöd, anställningsstöd och nedsatta socialavgifter som tillämpats inom vissa s.k. stödområden.

Utredaren ska även beakta de analyser som gjorts när det gäller system med ekonomiska frizoner i andra länder. I och med att det franska systemet har genomgått en EU-rättslig statsstödsprövning är det systemet särskilt intressant att studera. Utredaren bör göra en analys av det franska systemet, såväl av de ekonomiska effekterna som av den närmare utformningen av reglerna. Vägledning kan även hämtas från de andra länder som har eller har haft system med ekonomiska frizoner, som t.ex. USA och Storbritannien.

Utredaren måste också beakta att ett förslag om skattelättnader ska kunna samordnas med övriga system som medger skattelättnader till vissa grupper (t.ex. nedsatta socialavgifter för unga och skattereduktion för hushållsarbete). Förslaget om nystartszoner får inte i kombination med andra stöd leda till en alltför låg eller en negativ beskattning. Utredaren bör även säkerställa att förslaget om nystartszoner samordnas med befintliga insatser inom näringspolitiken, den regionala tillväxtpolitiken, arbetsmarknadspolitiken och integrationspolitiken som syftar till att minska utanförskapet och främja företagandet och tillväxten i stadsdelar med utbredd utanförskap.

Förenlighet med EU-rätten

Utredaren ska lägga särskild vikt vid att ett system med nystartszoner måste vara förenligt med de fria rörligheterna och statsstödsreglerna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt samt även i övrigt vara hållbart och försvarbart i ett EU-perspektiv.

Utredaren ska studera och analysera det ovan beskrivna franska systemet med frizoner. Det franska systemet har flera gånger genomgått en prövning mot EU:s regler om statsstöd. Det franska systemet är enligt Europeiska kommissionen förenligt med statsstödsreglerna eftersom det avser stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner som inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. Kommissionen beslutade senast den 22 juni 2006 (N 70/A/2006) att den franska stödordningen är förenlig med statsstödsreglerna. Beslutet gäller till och med den 31 december 2011.

Som tidigare redovisats omfattar det franska systemet numera bara företag som omfattas av den gemenskapsrättsliga definitionen av mikro- och småföretag enligt den s.k. SME-definitionen (*small and medium-sized enterprises*) och detta har poängterats särskilt i kommissionens beslut. SME-definitionen är omfattande och detaljerad, särskilt när det gäller i vilken mån ägarförhållanden och intresseföretag påverkar bedömningen av om ett företag tillhör kategorin. Frågan om en sådan begränsning har tidigare varit uppe inom ramen för regeringens förslag om sänkta socialavgifter för tjänstesektorn [se promemorian Kompletteringar till förslaget om sänkta socialavgifter för vissa delar av tjänstesektorn, dnr Fi2008/873, och skrivelsen Återkallelse av propositionen Sänkta socialavgifter för vissa delar av tjänstesektorn (prop. 2007/08:29), skr. 2007/08:133] där ett flertal komplikationer med en sådan begränsning identifierades.

Det är viktigt att utredaren studerar det franska systemet och applicerar kriterierna för statsstödsgodkännande på svenska förhållanden och det tänkta svenska systemet. Avgörande skillnader mellan franska och svenska förhållanden måste identifieras och effekterna av dessa bedömas. Förutsättningarna kan vara olika på flera områden, vilket gör att ett system för nystartszoner i Sverige kan behöva utformas delvis på annat sätt.

Utredaren bör även studera system med frizoner i andra EU-länder än Frankrike, om det bedöms som relevant för svenska förhållanden.

Avgränsningar

Ett förslag om inrättande av nystartszoner kräver tydliga och väl genomtänkta regler för avgränsning av zonerna. Den geografiska utformningen bör syfta till att maximera fördelarna på framför allt sysselsättningen, men också i möjligaste mån undvika nackdelar i form av bland annat s.k. dödviktskostnader och konkurrenssnedvridning. De kriterier som ska användas för att bestämma om ett område kan utses till en nystartszon ska vara klara och tydliga. Utredaren ska därutöver även bedöma på vilket sätt de berörda zonerna ska utses. För närvarande finns i Sverige 38 stadsdelar som omfattas av det urbana utvecklingsarbetet som syftar till att skapa en positiv utveckling i stadsdelar med utbrett utanförskap. Inom Regeringskansliet pågår ett framtagande av kriterier för vilka stads-

delar som ska omfattas av det urbana utvecklingsarbetet efter 2011. Utredaren bör beakta resultatet av detta arbete och särskilt överväga om de stadsdelar som omfattas, eller några eller delar av dessa, kan vara lämpliga som nystartszoner.

Utredaren ska vidare avgöra hur lång tid zonerna ska omfattas av systemet och vad som händer om en zon som omfattas av systemet med skattelättnader inte längre uppfyller kriterierna. Utredaren ska även bedöma om förslaget bör inledas med ett begränsat antal zoner, för att sedan utvidgas när positiva effekter i de ursprungliga zonerna kan konstateras.

En annan fråga är om de anställda i företagen inom zonen också ska vara bosatta inom en nystartszon, eller om den bedömningen ska göras utifrån zoner med större omfång. I detta sammanhang är inlåsnings effekter för enskilda individer särskilt viktiga att ta hänsyn till.

Det är även viktigt att utredaren behandlar frågan om även befintliga företag inom zonerna ska omfattas av systemet eller om det bara ska rikta sig till nyetablerade företag. Konkurrens effekterna inom zonen kommer sannolikt att bli större om befintliga företag inte ingår. Det finns dock nackdelar med att inkludera befintliga företag, t.ex. kostnadsaspekten och risken för dödviktseffekter.

Ytterligare en fråga är hur länge varje företag ska omfattas av nedsättningarna. En viktig fråga för utredaren i detta avseende är om – och i så fall hur – åtgärden ska fasas ut. I möjligaste mån ska det undvikas att systemet indirekt subventionerar olönsamma företag och därmed motverkar nödvändig strukturuomvandling. En annan fråga är vilka effekter det får om ett företag som omfattas av systemet, under en period inte längre uppfyller de uppställda kriterierna.

Risken för missbruk

Utredaren ska kartlägga risken för missbruk av de föreslagna reglerna. Inför denna kartläggning kan det vara värdefullt för utredaren att samla in erfarenheter när det gäller missbruk av det franska systemet. Reglerna ska utformas så att kontrollen av efterlevnaden underlättas och riskerna för missbruk minimeras. Utredaren ska överväga om det för att förebygga missbruk är rimligt att ställa vissa krav på företaget och dess företrädare, som t.ex. att de inte får

vara restförda för skatter eller avgifter eller att det måste finnas en F-skattsedel.

Som även anges i det följande är det angeläget att såväl företagens som Skatteverkets administrativa kostnader ökar så litet som möjligt med anledning av förslaget.

Åtgärdens närmare utformning

Utredaren ska lämna förslag om hur åtgärden ska utformas och vilken omfattning den bör ha. Den empiriska forskning som finns på området bör beaktas. Skatter är inte det enda incitamentet för ett företags lokaliseringsbeslut. Exempel på andra incitament är satsningar på god infrastruktur (inklusive lokaler), social miljö, tillgång till välutbildad arbetskraft samt effektiva institutioner. Om det bedöms som ändamålsenligt kan utredaren föreslå ett system med lättnader för företag i nystartszoner som lämnas i annan form än som skatteincitament. Det är också möjligt att föreslå att de ges både i form av skattelättnader och på annat sätt.

Även om utredaren bedömer att det är lämpligare med ett stöd utanför skattesystemet, ska förslag lämnas på lättnader inom skattesystemet. Oavsett vilken form av åtgärd som föreslås ska denna utformas så att regelbunden uppföljning och utvärdering underlättas.

När det gäller den närmare utformningen av föreslagna lättnader på skatteområdet ska utredaren beakta följande.

Utgångspunkten är att skattelättnaderna inom zonerna ska ges på företagsnivå. Förslaget bör dock så långt som möjligt vara likvärdigt oavsett i vilken form verksamheten bedrivs. Det är därför viktigt att särskilt överväga hur nedsättningen kan tillgodoföras enskilda näringsidkare och handelsbolag. De lättnader som utredaren ska överväga och bedöma lämpligheten av är hel eller delvis befrielse från eller nedsättning av bolagsskatten, socialavgifterna och fastighetsskatten.

Bolagsskatten är i dag en statlig skatt som uppgår till 26,3 procent av vinsten, oavsett var verksamheten bedrivs. Nedsättning av bolagsskatt kan i huvudsak ske antingen genom att ett företag som bedriver verksamhet inom en nystartszon befrias från bolagsskatten på all vinst, eller att befrielse av bolagsskatt bara medges på vinster som tjänats in inom nystartszonen. Det finns dock frågeställningar som måste hanteras oavsett vilken grundprincip som väljs. Om företagen skattebefrias för all vinst, kan en befrielse

komma att omfatta verksamhet som bedrivs utanför zonen. Om det i stället är den i zonen intjänade vinsten som ska skattebefrias uppstår ett administrativt merarbete med bl.a. fördelning av intäkter och kostnader samt vinstöverföringar mellan olika delar av en näringsverksamhet. En eventuell nedsättning av bolagsskatten aktualiserar även frågan om huruvida vissa typer av verksamheter eller inkomster (t.ex. finansiell verksamhet, värdepappershandel eller inkomster från virtuell försäljning) generellt är mindre lämpade att omfattas av en sådan ordning.

När det gäller socialavgifterna bör det påpekas att ålderspensionsavgiften (för närvarande 10,21 procent) inte kan reduceras. Det inkomstgrundande ålderspensionssystemet är ett fristående försäkringssystem vid sidan av statsbudgeten där kopplingen mellan avgifterna och förmånerna ska bevaras. Om det bedöms som önskvärt med en större nedsättning av socialavgifterna måste det ske på annat sätt, t.ex. genom att företagen ges en kreditering på skattekontot med motsvarande belopp (jfr reglerna om nystartsjobb). Om utredaren föreslår en nedsättning av socialavgifterna för anställda och enskilda näringsidkare i nystartszonerna så ska befintliga nedsättningar beaktas vid utformningen.

Slutligen ska utredaren, vid ett eventuellt förslag om en skattelättnad för fastighetsskatt, överväga om en motsvarande lättnad även bör gälla för kommunal fastighetsavgift och hur en sådan lättnad i så fall bör utformas för att kommunerna inte ska drabbas ekonomiskt.

Offentligfinansiella konsekvenser m.m.

Syftena med ett system med nystartszoner är att skapa jobb och öka sysselsättningen i stadsdelar med utbredd utanförskap samt att stimulera nyföretagandet inom dessa områden. Effekterna är tänkta att uppnås genom att vissa riktade skattelättnader ges till företag som bedriver verksamhet inom dessa områden och som anställer människor som i huvudsak är bosatta där.

Utredaren ska presentera en grundlig samhällsekonomisk analys av förväntade konsekvenser och effekter. Sysselsättningseffekter, i form av arbeten i nystartszoner för personer som bor i nystartszonen och i landet som helhet, är av särskild vikt. Påverkan på konkurrensen ska bedömas såväl för den lokala situationen i och omkring zonerna som för situationen för hela landet. Frågan om

huruvida förslaget riskerar att påverka samhandeln inom EU är av stort intresse, särskilt för statsstödsprövningen. Den ovan angivna utvärderingen av det franska systemet kan tjäna som ledning för analysen.

Förslagets offentligfinansiella effekter ska beräknas. Utredaren bör bedöma förväntade beteendeförändringar hos företag och privatpersoner både i och utanför nystartszonerna. Särskilt viktigt är att bedöma effekterna på sysselsättningen. En analys bör även göras av hur de nya reglerna kommer att påverka olika slags företag, t.ex. företag i olika utvecklingsfaser och med olika storlek. Utredaren bör vidare analysera vilka typer av arbetstillfällen som kan tänkas skapas genom förslaget samt hur dessa arbetstillfällen tillfaller män respektive kvinnor.

Redogörelsen för effekterna bör vara uppdelad i en del som avser effekterna på lokal nivå, dvs. för en zon och dess närhet, och i en del som avser riket i dess helhet.

Det är också viktigt att redovisa hur personer som är bosatta i de områden som omfattas av åtgärden kan komma att påverkas avseende t.ex. rörlighet och eventuella inlåsnings effekter. Förväntad inströmning av arbetstagare som inte är bosatta i området bör om möjligt också kartläggas.

Utredaren ska föreslå finansiering av förslagen enligt gällande finansieringsprinciper.

De administrativa konsekvenserna av förslagen för Skatteverket, andra myndigheter och företagen ska belysas. Effekten på företagens administrativa kostnader bör vara så liten som möjligt och ska ses sammantaget för samtliga förslag. Även behovet av förändringar av de skatteadministrativa regelverken ska undersökas och behövliga författningsförslag ska lämnas.

Utredaren ska göra en konsekvensutredning av eventuella förslag och belysa effekterna av dessa. Därvid ska 14, 15 och 15 a §§ i kommittéförordningen (1998:1474) tillämpas för att ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 1 augusti 2012.

(Finansdepartementet)

Aggregering av områden

1.1 Inledning

I denna bilaga ges en utförligare förklaring till hur de existerande SAMS-områdena har aggregerats (lagts ihop) till större områden. Anledningen till att en sådan aggregering behövs är, som anförts i betänkandet, att vissa SAMS-områden har få eller inga invånare. Utredningen har bedömt att det utifrån ett mycket litet underlag inte är möjligt att bedöma om ett område är drabbat av utbrett utanförskap. Utredningens förslag bygger också på att viss del av arbetskraften måste vara bosatt inom en nystartszon för att rätt till avdrag ska finnas (se avsnitt 11.4.2). Om områdena har en alltför liten befolkning kan det bli svårt, eller rentav omöjligt, för företagen att hitta arbetskraft inom nystartszonerna.

1.2 Aggregeringen utgår från SAMS-områden

Utredningen har funnit önskvärt att de områden som utgör nystartszoner är klart och tydligt definierade och att de är beständiga över tid. Det är viktigt för alla parter, såväl arbetsgivare och arbetstagare som beslutsfattare och utvärderare. De minsta geografiska enheterna som är stabila över tid och för vilka utförlig statistik finns att tillgå i Sverige är de s.k. SAMS-områdena (Small Area Marketing Statistics). De är framtagna av Statistiska centralbyrån (SCB) i samarbete med kommunerna i början av 1990-talet.

En ytterligare fördel med att använda sig av SAMS-indelningen är, förutom att det finns befintlig statistik för områdena över tid, att gränsdragningen mellan dessa SAMS-områden varit i stort sett intakt sedan början av 1990-talet. Smärre justeringar har skett, men områdena är i stort sett desamma som när de skapades.

En nackdel med att använda denna indelning är bl.a. att områdesindelningen ser olika ut i de olika kommunerna. Benämningen av de olika områdena följer inte heller någon bestämd struktur.

SAMS-områden utgör vad som kallas ”homogena bostadsområden”, en benämning som kan anses missvisande eftersom de även kan utgöras av industri- eller naturområden. Detta innebär att de i vissa fall har mycket få invånare, trots att de benämns bostadsområden i beskrivningarna.

Varje SAMS-område har tilldelats ett nummer som utgörs av kommunnumret följt av ett löpnummer. Exempelvis står området Högelid som tredje område inom Mariestads kommun (kommunnummer 1493) och tilldelas därför SAMS-nummer 14930003. Utöver löpnumret har varje SAMS-område tilldelats ett namn, men hur de olika SAMS-områdena namngetts varierar kraftigt. I vissa fall har de getts samma namn som det bostadsområde det innefattar hade sedan tidigare. I vissa fall har flera SAMS-områden samma namn, rimligen i de fall då ett bostadsområde är så stort att det innefattar flera SAMS-områden. Exempelvis finns i Borås (kommunnummer 1490) tre olika SAMS-områden (område 14900083, 14900086 och 14900087) som alla heter Kinnarumma. I vissa fall har man för en tydligare uppdelning valt att lägga till ett nummer till namnet, så att exempelvis Göteborg har SAMS-områden som heter Angered 1 till Angered 9. Dock finns även här exempelvis tre SAMS-områden som heter Angered 4, vilket gör att Angered 1 till Angered 9 innefattar totalt 39 områden.

SAMS-områdenas storlek, både geografiskt och rörande antal invånare, varierar stort. Exempelvis har SAMS-områdena i Stockholm generellt sett betydligt fler invånare än de i Göteborg och Malmö. I och runt Stockholm har därför varje SAMS-område större sannolikhet att inte behöva läggas samman med ett annat område för att uppnå en tillräcklig storlek.

1.3 Samtliga slutgiltiga områden ska ha minst 4 000 invånare

Frågan hur många invånare ett område behöver för att utgöra en lämplig avgränsning är långt ifrån enkel. Svaret beror på många olika faktorer, såsom hur utspridd eller koncentrerad bebyggelsen är, hur den demografiska sammansättningen ser ut, o.s.v. I arbetet med urban utveckling har man valt att ett område, för att vara

aktuellt för att omfattas, ska ha minst 4 000 invånare. Utredningen har inte sett någon anledning att frångå detta kriterium och anser därför att samtliga SAMS-områden ska läggas ihop (aggregeras) med andra SAMS-områden till dess att inget aggregerat område har mindre än 4 000 invånare.

1.4 Stegvis aggregering

I ett första steg tilldelas varje SAMS-område med minst 500 invånare ett identifikationsnummer som är detsamma som radnumret i SCB:s datafil med samtliga SAMS-områden (SAMS-listan). Dessa områden kallas för kärnområden och skapas för att säkerställa att alla aggregerade områden innehåller minst ett SAMS-område med ett visst befolkningsunderlag. Områden med färre än 500 invånare tilldelas i detta första steg inget identifikationsnummer. I tabell 1.1 visas exempelvis hur det första området i listan har 2 893 invånare och därmed uppfyller kravet på minst 500 invånare. Det tilldelas ett id-nummer (1). Området på rad två har däremot för få invånare och tilldelas i detta steg inget id-nummer.

Tabell 1.1 Exempel på kärnområden

Kommun	SAMS	Kod	Områdesnummer	Befolkningsmängd i SAMS-område	Andel sysselsatta i SAMS-område
114	0001	1140001	1	2 893	0,78
114	0002	1140002	-	414	0,84
114	0003	1140003	3	1 097	0,82
114	0004	1140004	4	1 416	0,78
114	0005	1140005	-	456	0,82
114	0006	1140006	6	535	0,68

Anledningen till att just 500 har valts som gränsvärde är att dessa kärnområden sedan ska aggregeras till större områden som slutligen ska ha minst 4 000 invånare. Den stegvisa aggregeringen innebär att kärnområdena kommer att aggregeras till områden med minst 1 000 invånare. I nästa steg aggregeras dessa områden till områden med minst 2 000 invånare, som i sin tur aggregeras till de slutliga områdena med minst 4 000 invånare. Det är inte möjligt att börja med kärnområden med exempelvis 1 000 invånare då detta skulle innebära att vissa kommuner inte skulle ha något kärnområde att

lägga andra SAMS-områden till och därför bli utan några aggregerade områden. Att inleda aggregeringen med kärnområden med minst 500 invånare säkerställer att det i varje kommun finns minst ett område som kan utgöra "kärnan" för aggregeringen. Vid aggregeringen har utredningen valt att ta med samtliga SAMS-områden, även områden där mycket få eller inga boende finns registrerade, trots att områdena inte kan anses drabbade av utbredd utanförskap. Detta eftersom de kan utgöra områden där möjlighet finns till nyetablering av företag.

I nästa steg tilldelas områden utan identifikationsnummer, men som i SAMS-listan ligger bredvid ett kärnområde, samma nummer som kärnområdet, så länge båda områdena ligger i samma kommun. Ett aggregerat område kan således inte korsa en kommungräns. Om ett SAMS-område ligger mellan två kärnområden i listan aggregeras SAMS-området med det kärnområde vars sysselsättningsgrad ligger närmast SAMS-områdets. I de fall då både området ovanför och nedanför i listan har samma sysselsättningsgrad läggs SAMS-området ihop med det av dessa två områden som har störst invånarantal, se tabell 1.2.

Ett undantag från denna huvudregel är de SAMS-områden som har det första respektive sista löpnumret inom varje kommun, då dessa inte har något angränsande SAMS-område före respektive efter sig i listan. Dessa områden aggregeras, i de fall detta behövs, med det enda närliggande SAMS-området. En stoppregel används också, som gör att områden med 16 000 invånare eller mer inte aggregeras med andra mindre områden. Detta för att förhindra att allt för stora områden skapas. I ursprungsdatan förekommer visserligen SAMS-områden med mer än 16 000 invånare, där det största har strax över 20 000 invånare (området Bjursholmsplan i Stockholm). Detta får dock anses utgöra undantag.

När denna första aggregering gjorts summeras befolkningen i de två områden som aggregerats, vilket bildar befolkningmängden i det nyskapade aggregerade området. För det nybildade området beräknas även sysselsättningsgrad, eftersom den ska användas för att bedöma med vilket område resterande SAMS-områden, som ännu inte tilldelats något identifikationsnummer, ska aggregeras, se tabell 1.2.

Tabell 1.2 Exempel på aggregering av ett kärnområde och ett angränsande område

Kommun	SAMS	Kod	Områdes- nummer	Befolkningsmängd i aggregerat område	Andel sysselsatta i aggregerat område
114	0001	1140001	1	2 893	0,78
114	0002	1140002	3	1 511	0,82
114	0003	1140003	3	1 511	0,82
114	0004	1140004	4	1 872	0,79
114	0005	1140005	4	1 872	0,79
114	0006	1140006	6	535	0,68

För de områden som inte tilldelats identifikationsnummer görs samma avvägning som i föregående steg, så att ett SAMS-område utan identifikationsnummer läggs till det område med identifikationsnummer som området ligger närmast före eller efter i SAMS-listan. De områden som i SAMS-listan befinner sig mellan två områden med identifikationsnummer läggs till det område, närmast före eller efter i SAMS-listan, som ligger närmast i sysselsättningsgrad. Förfarandet upprepas till dess samtliga SAMS-områden tilldelats ett identifikationsnummer och därmed ingår i ett område med minst 500 invånare.

I nästa steg genomförs en liknande process för att skapa områden med minst 1 000 invånare. I detta steg är det de i det föregående steget hoplagda områdena, de s.k. kärnområdena, som läggs ihop. Detta innebär att om två SAMS-områden lagts ihop i ett tidigare steg ska de inte delas upp i detta senare steg. Områden som har minst 1 000 invånare behåller sitt identifikationsnummer. Nu är det dock inte lika viktigt att kärnområden skapas eftersom samtliga befintliga områden redan har minst 500 invånare. Här bortses därför från s.k. kärnområden och de aggregerade områdena från föregående steg aggregeras med det av de områden som ligger före eller efter i listan och som mest liknar det aktuella området med avseende på sysselsättning. Samma förfarande genomförs sedan för områden med 2 000 respektive 4 000 invånare.

Som tilläggsregel till ovanstående gäller att i de fall ett enskilt SAMS-område geografiskt direkt angränsar till en nystartszon och på egen hand uppfyller de tre kriterierna för att ett aggregerat område ska definieras som nystartszon så ansluts det aktuella SAMS-området till den angränsande nystartszonen. Omvänt gäller också att om ett SAMS-område lagts till ett aggregerat område som sedan definieras

som en nystartszon, men inte geografiskt direkt angränsar till detta och inte på egen hand uppfyller de tre kriterierna som ställs på en nystartszon, så ska inte det aktuella SAMS-området definieras som en nystartszon.

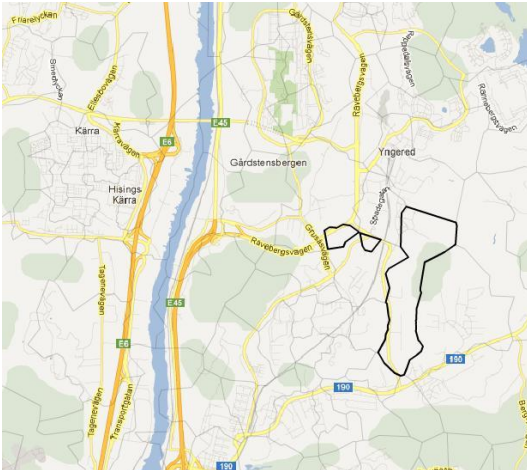
Ovanstående resulterar i att de cirka 9 200 SAMS-områdena aggregerats till 1 266 nya områden.

1.5 Problem vid aggregering

Ett problem med ovanstående förfarande är att varje område läggs ihop med området med närmast föregående eller efterföljande löpnummer, om det ska läggas ihop med något område. Detta kan leda till problem i de fall då numreringen av SAMS-områdena inte följer någon geografisk logik. I vissa fall riskerar SAMS-områden som inte gränsar till varandra att aggregeras till ett område. Risken för detta minskas dock genom att de områden som liknar varandra mest med avseende på sysselsättning läggs till varandra. Det är sannolikt att två geografiskt angränsande områden i högre grad liknar varandra i sysselsättning än två geografiskt spridda områden.

Ett alternativ för att säkerställa att närliggande områden i första hand läggs till varandra vore att aggregera SAMS-områden efter vilket namn de tilldelats när det skapades. På så sätt skulle ovan nämnda områden med namn Angered 1 i första hand läggas ihop. Tyvärr är dock inte heller namngivningen geografiskt konsekvent, vilket innebär att även med denna metod kommer SAMS-områden som inte gränsar till varandra att läggas ihop. Dessutom är vissa SAMS-områden i sig själva inte sammanhängande. Ett exempel är ett av delområdena i Angered 1 (SAMS-nummer 14800779) i Göteborg, se bild 1.

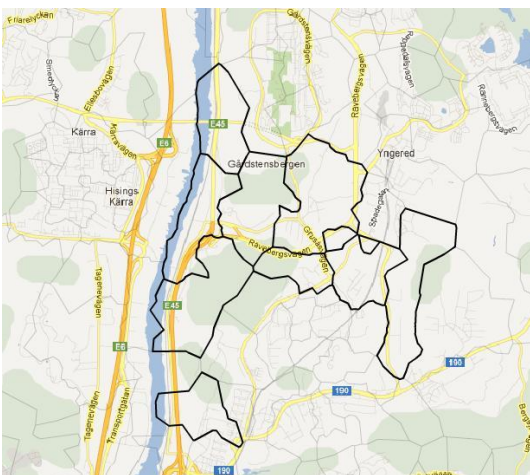
Bild 1: SAMS-område 14800779



Källa: SCB:s SAMS-atlas

Ser man till samtliga SAMS-områden med namnet Angered 1 skapar de ett område som inte heller det är sammanhängande, se bild 2.

Bild 2 Angered 1



Källa: SCB:s SAMS-atlas

Till detta kommer problem med att vissa områden har namn som inleds med en indelningsbeteckning. Exempelvis finns i Upplands

Väsby SAMS-områden som heter Södra respektive Norra Runby. Dessa områden ligger således nära varandra, eller utgör olika delar av ett större område., De kommer dock inte att hamna nära varandra i en lista sorterad i bokstavsordning.

Ett ytterligare alternativ kunde vara att manuellt lägga ihop områden som både ligger nära varandra och exempelvis har en liknande befolkningsstruktur eller arbetsmarknadssituation. Detta skulle dock vara mycket tidskrävande och kräva mycket god kännedom om de olika SAMS-områdenas karaktär. Det skulle i många fall ge en bättre indelning än den rent mekaniska metod som valts av utredningen men skulle samtidigt leda till att gränsdragningen i många fall baseras på annat än rent objektiva kriterier. Utredningen har även kontrollerat möjligheten att be varje kommun sammanfoga lämpliga SAMS-områden, något som dock inte visat sig vara möjligt. Som utredningen konstaterat i betänkandet är dessa metoder inte heller lämpliga med hänsyn till den objektivitet som förutsätts vid lagstiftning inom skatteområdet och som sannolikt också krävs för att Europeiska kommissionen ska kunna godkänna systemet med nystartszoner.

Utredningen bedömer därför att den lämpligaste metoden är att aggregera SAMS-områden på det ovan beskrivna sättet.

Exempel på områden som kan utgöra nystartszoner

1.1 Inledning

Utredningen har i betänkandets kapitel 11 föreslagit ett system för att utse nystartszoner i områden med utbrett utanförskap. I denna bilaga ges exempel på hur nystartszonerna kan se ut. Det bör dock påpekas att dessa områden definierats utifrån de kriterier som utredningen föreslagit baserat på statistik från 2009, den senaste statistik som varit tillgänglig för utredningen. Om utredningens förslag om avdrag för verksamhet i nystartszoner genomförs ansvarar Tillväxtverket enligt förslaget för den faktiska avgränsningen av nystartszonerna. Nyare statistik kommer då att finnas tillgänglig och andra områden kan då komma att utses även om samma kriterier används. De områden som presenteras i denna bilaga ska därför bara ses som illustrationer av hur utfallet skulle kunna bli om det föreslagna systemet med nystartszoner genomförs. De kartbilder som presenteras i denna bilaga är också endast avsedda att översiktligt illustrera dessa exempel då gränsdragningen mellan SAMS-områdena på dessa kartbilder blir mycket grov.

Utredningen har ändå bedömt det som viktigt att med dessa exempel visa hur nystartszonerna kan komma att se ut.

Det finns en stor variation i hur många SAMS-områden som omfattas i de olika kommunerna, vilket till viss del kan ses som en effekt av de olika utformningarna av SAMS-områdena i olika kommuner (se avsnitt 11.2.1). Exempelvis kan nämnas att i Göteborg omfattas 32 SAMS-områden, men i Stockholm endast ett. Denna skillnad i antal SAMS-områden motsvaras dock inte av antalet invånare som omfattas eftersom Stockholm har betydligt större SAMS-områden. I Stockholm omfattas 15 084 invånare, att jämföra med drygt det dubbla, 34 594 invånare, i Göteborg.

1.2 Borlänge

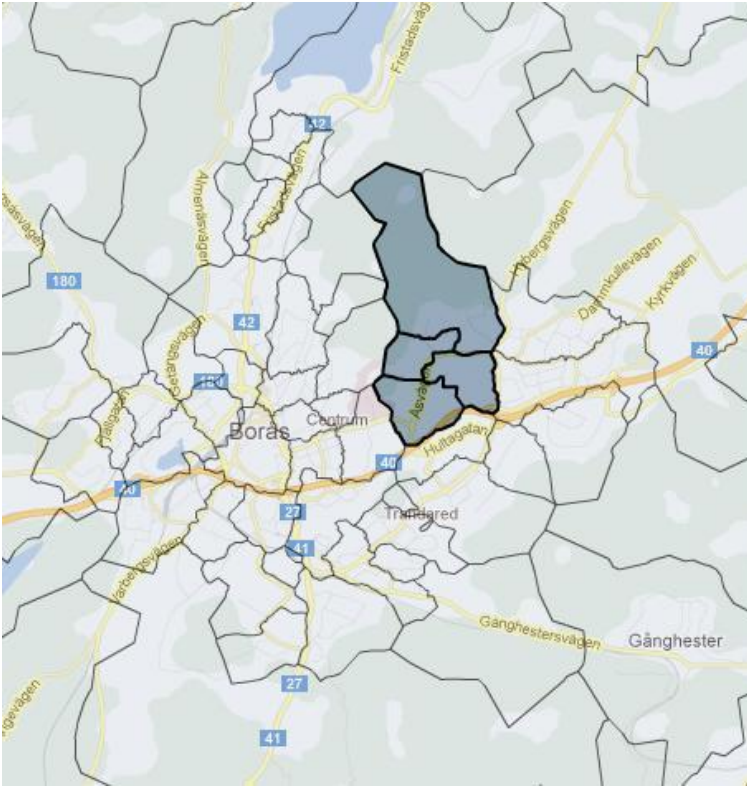
Med de av utredningen valda kriterierna och användning av 2009 års statistik skulle det föreslagna systemet med nystartszoner innebära att en nystartszon som omfattar två SAMS-områden (20810015-16) utses i Borlänge. Dessa SAMS-områden hade 2009 totalt 5 324 invånare.



Källa: SCB:s SAMS-atlas

1.3 Borås

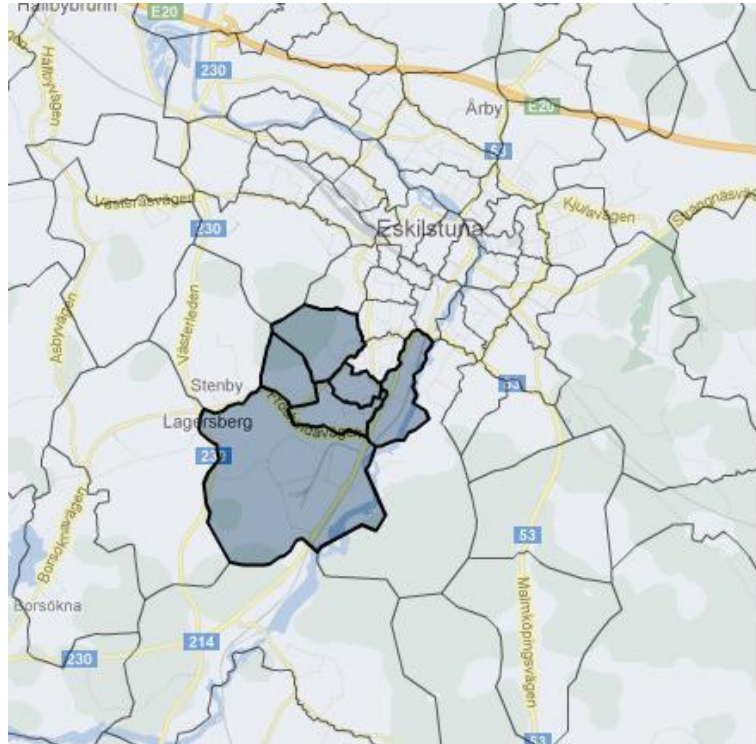
Med de av utredningen valda kriterierna och användning av 2009 års statistik skulle det föreslagna systemet med nystartszoner innebära att en nystartszon som omfattar fyra SAMS-områden (14900041-44) utses i Borås. Dessa SAMS-områden hade 2009 totalt 6 165 invånare.



Källa: SCB:s SAMS-atlas

1.4 Eskilstuna

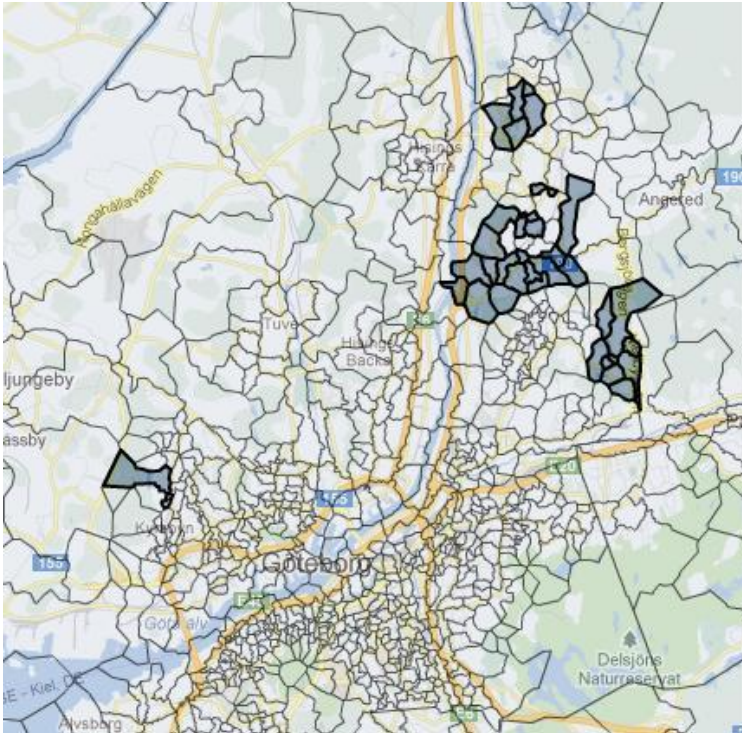
Med de av utredningen valda kriterierna och användning av 2009 års statistik skulle det föreslagna systemet med nystartszoner innebära att en nystartszon som omfattar sex SAMS-områden (4840072-4840077) utses i Eskilstuna. Dessa SAMS-områden hade 2009 totalt 7 820 invånare.



Källa: SCB:s SAMS-atlas

1.5 Göteborg

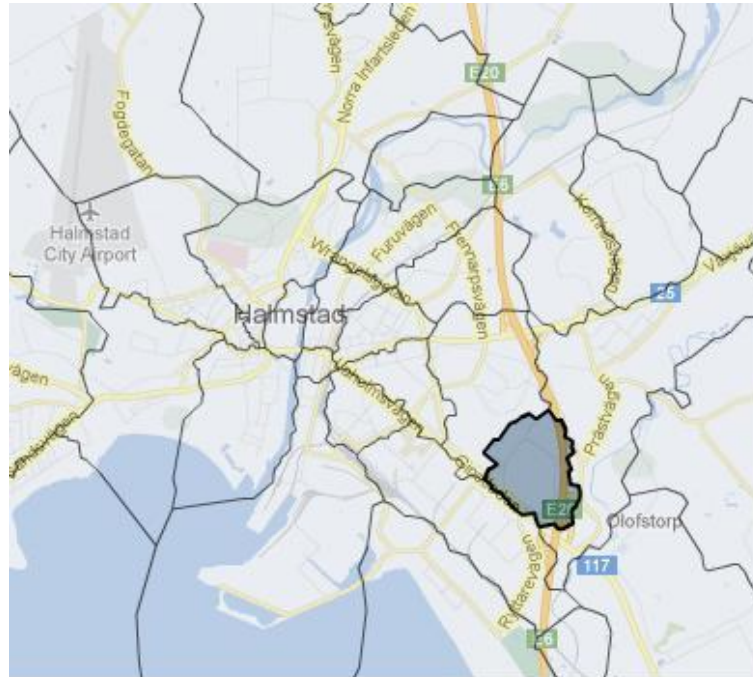
Med de av utredningen valda kriterierna och användning av 2009 års statistik skulle det föreslagna systemet med nystartszoner innebära att fyra nystartszoner som totalt omfattar 32 SAMS-områden (14800408-15, 14800753-57, 14800775-91, 14800807-8) utses i Göteborg. Dessa SAMS-områden hade 2009 totalt 41 823 invånare.



Källa: SCB:s SAMS-atlas

1.6 Halmstad

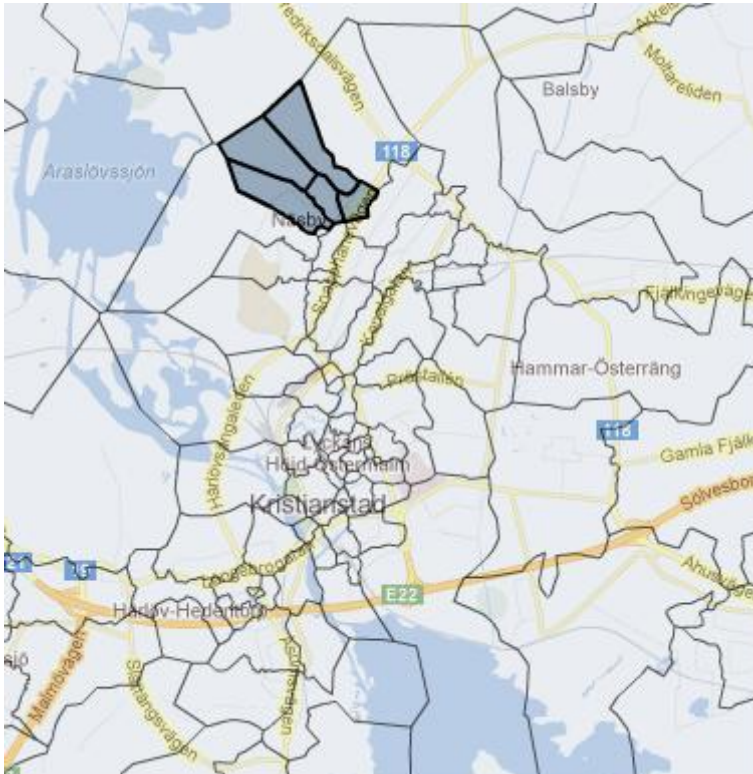
Med de av utredningen valda kriterierna och användning av 2009 års statistik skulle det föreslagna systemet med nystartszoner innebära att en nystartszon som omfattar ett SAMS-område (13800055) utses i Halmstad. Detta SAMS-område hade 2009 4 187 invånare.



Källa: SCB:s SAMS-atlas

1.7 Kristianstad

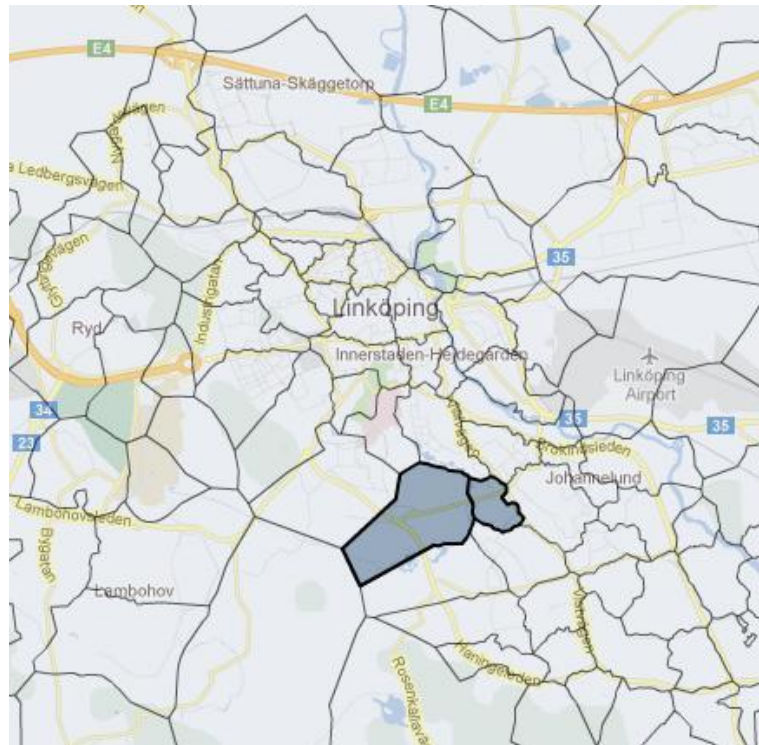
Med de av utredningen valda kriterierna och användning av 2009 års statistik skulle det föreslagna systemet med nystartszoner innebära att en nystartszon som omfattar fem SAMS-områden (12900049-52, 12900054) utses i Kristianstad. Dessa SAMS-områden hade 2009 totalt 4 676 invånare.



Källa: SCB:s SAMS-atlas

1.8 Linköping

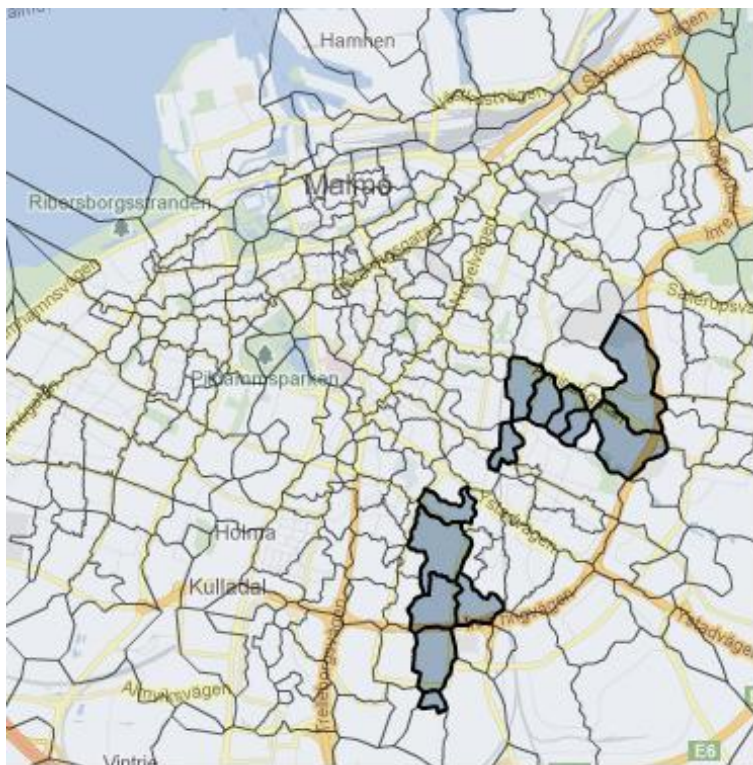
Med de av utredningen valda kriterierna och användning av 2009 års statistik skulle det föreslagna systemet med nystartszoner innebära att en nystartszon som omfattar två SAMS-områden (5800051-52) utses i Linköping. Dessa SAMS-områden hade 2009 totalt 4 515 invånare.



Källa: SCB:s SAMS-atlas

1.9 Malmö

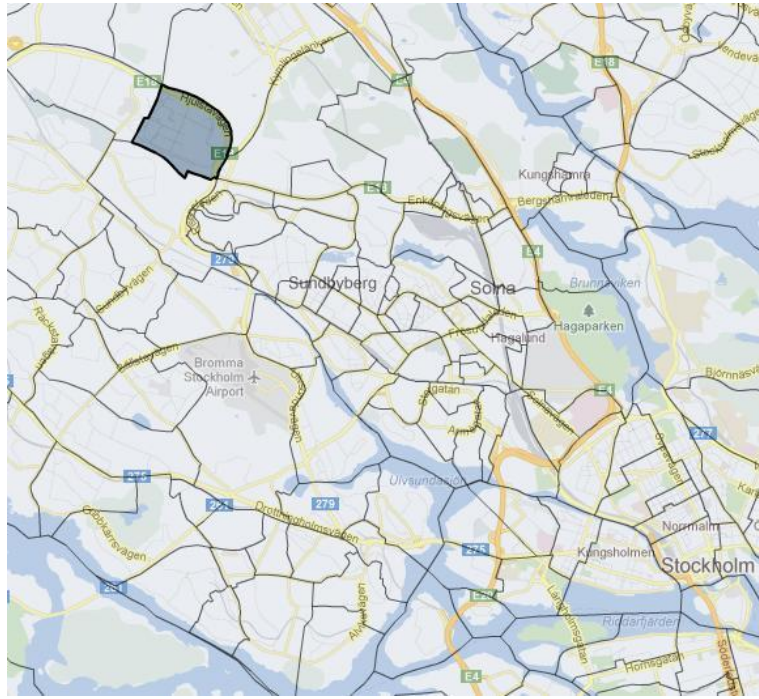
Med de av utredningen valda kriterierna och användning av 2009 års statistik skulle det föreslagna systemet med nystartszoner innebära att tre nystartszoner som totalt omfattar tretton SAMS-områden (12800246-7, 12800249, 12800253, 12800255, 12800259, 12800273-4, 12800276, 12800279-82) utses i Malmö. Dessa SAMS-områden hade 2009 totalt 35 210 invånare.



Källa: SCB:s SAMS-atlas

1.10 Stockholm

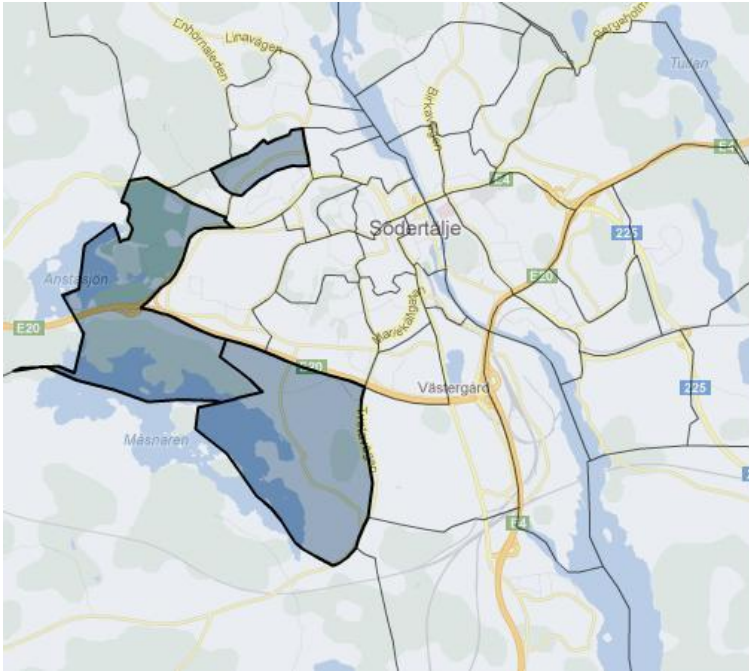
Med de av utredningen valda kriterierna och användning av 2009 års statistik skulle det föreslagna systemet med nystartszoner innebära att en nystartszon som omfattar ett SAMS-område (1800148) utses i Stockholm. Detta SAMS-område hade 2009 15 084 invånare.



Källa: SCB:s SAMS-atlas

1.11 Södertälje

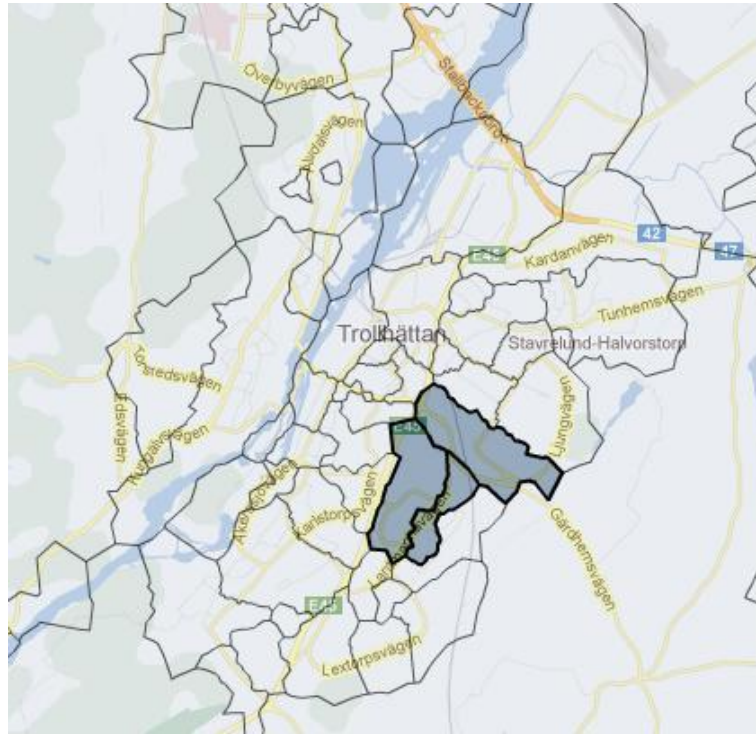
Med de av utredningen valda kriterierna och användning av 2009 års statistik skulle det föreslagna systemet med nystartszoner innebära att två nystartszoner som omfattar tre SAMS-områden (1810032, 1810037-38) utses i Södertälje finns. Dessa SAMS-områden hade 2009 totalt 9 785 invånare.



Källa: SCB:s SAMS-atlas

1.12 Trollhättan

Med de av utredningen valda kriterierna och användning av 2009 års statistik skulle det föreslagna systemet med nystartszoner innebära att en nystartszon som omfattar tre SAMS-områden (1480010-12) utses i Trollhättan. Dessa SAMS-områden hade 2009 totalt 4 646 invånare.



Källa: SCB:s SAMS-atlas

1.13 Örebro

Med de av utredningen valda kriterierna och användning av 2009 års statistik skulle det föreslagna systemet med nystartszoner innebära att en nystartszon som omfattar ett SAMS-område (18800108) utses i Örebro. Detta SAMS-område hade 2009 6 661 invånare.



Källa: SCB:s SAMS-atlas

Tabell B3.1 Beskrivande statistik över exempelområdena

Statistik från år 2009

Stad (nystartszon)	Antal SAMS- områden	Total befolkning i nystarts- zoner	Lägsta sysse- l-sättningsgrad (SAMS) inom nystartszon	Genom- snittlig sysse- l-sättnings- grad i nystarts- zon	Högsta andel med långvarigt försörjnings- stöd inom nystartszon	Genom- snittlig andel med långvarigt försörjnings- stöd i nystartszon	Högsta andel utan gymnasie- examen (SAMS) inom nystarts- zon	Genom- snittlig andel utan gymnasie- examen i nystarts- zon
Kriterium	-	> 4 000	-	< 44,5%	-	> 6,8%	-	> 31,3%
Borlänge (1)	2	5 324	19,0%	38,1%	9,7%	6,9%	56,4%	41,2%
Borås (1)	4	6 165	34,6%	43,9%	9,3%	7,6%	40,9%	36,0%
Eskilstuna (1)	6	7 820	32,3%	40,8%	22,7%	16,9%	40,8%	33,4%
Göteborg (1)	8	8 520	20,1%	34,7%	25,3%	16,0%	47,1%	41,2%
Göteborg (2)	5	7 098	39,1%	44,4%	11,8%	9,7%	42,7%	38,4%
Göteborg (3)	17	14 773	23,9%	40,3%	28,3%	13,6%	53,4%	41,0%
Göteborg (4)	2	4 203	40,6%	40,7%	10,2%	10,0%	45,3%	39,7%
Halmstad (1)	1	4 187	41,2%	41,2%	8,2%	8,2%	37,9%	37,9%
Kristianstad (1)	5	4 676	31,3%	35,2%	10,5%	9,0%	40,2%	36,3%
Linköping (1)	2	4 299	38,7%	43,4%	13,6%	11,3%	32,7%	31,5%
Malmö (1)	6	17 890	37,9%	42,0%	13,7%	9,5%	37,6%	34,0%
Malmö (2)	3	10 688	16,6%	24,8%	27,3%	17,4%	56,3%	45,5%
Malmö (3)	4	6 589	33,9%	37,0%	13,6%	11,6%	43,4%	40,3%
Stockholm (1)	1	15 084	42,3%	42,3%	9,1%	9,1%	46,9%	46,9%
Södertälje (1)	1	4 707	36,4%	36,4%	17,6%	17,6%	46,0%	46,0%
Södertälje (2)	2	5 078	22,2%	42,0%	12,9%	12,9%	44,5%	42,5%
Trollhättan (1)	3	4 646	35,0%	36,3%	13,4%	12,7%	39,8%	38,2%
Örebro (1)	1	6 661	34,2%	34,2%	10,7%	10,7%	45,6%	45,6%
Totalt	73	138 408	16,6%	38,9%	28,3%	11,8%	56,4%	40,0%

Statens offentliga utredningar 2012

Kronologisk förteckning

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.
15. Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. M.
16. Att angöra en kulturbrygga – för stöd till nyskapande kultur. Ku.
17. Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. S.
18. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – den mjuka infrastrukturen på väg. N.
19. Nationella patent på engelska? N.
20. Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. U.
21. Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N.
22. Mål för rovdjuren. M.
23. Mindre våld för pengarna. Ku.
24. Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. U.
25. Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. S.
26. En ny brottsskadelag. Ju.
27. Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. N.
28. Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. S.
29. Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. Fö.
30. Vital kommunal demokrati. Fi.
31. Sänkta trösklar – högt i tak Arbete, utveckling, trygghet. A.
32. Upphandlingsstödet framtid. S.
33. Gör det enklare! S.
34. Nya påföljder + kort presentation. Ju.
35. Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap. Ju.
36. Registerdata för forskning. Fi.
37. Kulturmiljöarbete i en ny tid. Ku.
38. Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. M.
39. Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. N.
40. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. U.
41. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. U.

42. Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. S.
43. Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. Ju.
44. Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. Ju.
45. Kvinnor och barn i rättens gränsland. U.
46. Dammsäkerhet. Tydliga regler och effektiv tillsyn. N.
47. Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. S.
48. Maritim samverkan. Fö.
49. Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. Ju.
50. Nystartszoner. Fi.

Statens offentliga utredningar 2012

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]
- Snabbare betalningar. [11]
- Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. [12]
- En sammanhållen svensk polis. [13]
- En ny brottskadelag. [26]
- Nya påföljder + kort presentation. [34]
- Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap. [35]
- Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. [43]
- Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. [44]
- Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. [49]

Försvarsdepartementet

- Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. [29]
- Maritim samverkan. [48]

Socialdepartementet

- Framtidens högkostnadsskydd i vården. [2]
- Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. [6]
- Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. [17]
- Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. [25]
- Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. [28]
- Upphandlingsstödet framtid. [32]
- Gör det enklare! [33]
- Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. [42]

- Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. [47]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för riskkapital. [3]
- Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]
- Vital kommunal demokrati. [30]
- Registerdata för forskning. [36]
- Nystartszoner. [50]

Utbildningsdepartementet

- Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]
- Högskolornas föreskrifter. [5]
- Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. [20]
- Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. [24]
- Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. [40]
- Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor; Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. [41]
- Kvinnor och barn i rättens gränsland. [45]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. [7]
- Plan för framtagnandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. [15]
- Mål för rovdjuren. M. [22]
- Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. [38]

Näringsdepartementet

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– den mjuka infrastrukturen på väg. [18]

Nationella patent på engelska? [19]

Här finns mer att hämta – it-användningen i
småföretag. N. [21]

Färdplan för framtiden
– en utvecklad flygtrafiktjänst. [27]

Vägar till förbättrad produktivitet och
innovationsgrad i anläggningsbranschen +
Bilagedel. [39]

Dammsäkerhet
Tydliga regler och effektiv tillsyn. [46]

Kulturdepartementet

Läsarnas marknad, marknadens läsare
– en forskningsantologi. [10]

Att angöra en kulturbygga
– för stöd till nyskapande kultur. [16]

Mindre våld för pengarna. [23]

Kulturmiljöarbete i en ny tid. [37]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompletterande regler om personuppgifts-
behandling på det arbetsmarknadspolitiska
området [4]

Förmån och fälla – nyanländas uttag av
föräldrapenning. [9]

Sänkta trösklar – högt i tak
Arbete, utveckling, trygghet. [31]