

Nystartszoner

Betänkande av Utredningen om nystartszoner

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:50

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

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

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

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

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

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

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

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

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

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

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

Stockholm i augusti 2012

Christer Sjödin

/Rikard Bergman

Anders Boman

Innehåll

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VIII BILAGOR

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

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

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

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

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

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

Bakgrund

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Utredningens förslag

Ett system med nystartszoner bör enligt utredningens mening införas.

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

Områden som kan utgöra nystartszoner

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

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

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

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

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

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

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

Företag som omfattas av systemet

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

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

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

Krav på företag för att erhålla lättnad

För att erhålla lättnad ska ett företag uppfylla två krav.

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

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

Den närmare utformningen av socialavgiftslättnaden

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

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

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

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

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

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

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

Förutsättningarna för ett system med nystartszoner

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

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

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

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

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

Administration och samordning av lättnaden

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

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

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

Förslaget i övrigt

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

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

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

Konsekvenser

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

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

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

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

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

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

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

Sammanfattning på lättläst svenska

Utredningens uppdrag

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

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

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

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

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

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

Bakgrund

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

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

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

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

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

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

Utredningens förslag

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

Områden som kan vara nystartszoner

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

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

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

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

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

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

Företag som får vara med i systemet

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

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

Krav på företag för att få sänkt skatt

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

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

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

Ålderspensionsavgiften måste vara kvar

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

Stödet är begränsat i tid

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

Stödet är begränsat i storlek

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

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

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

Avdrag bästa metoden

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

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

Nystartszoner får införas

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

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

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

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

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

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

Skatteverket ska sköta skattesänkningen

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

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

Övrigt

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

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

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

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

Vad kommer förslagen att kosta?

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

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

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

från andra områden.

Det kommer också att skapa fler arbeten i nystartszonerna.

Utredningen kan se

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

Utredningen kan också se

att färre människor kanske får jobb på andra platser

om företag flyttar till nystartszonerna.

Utredningen tror att systemet gör att staten kommer

att förlora 112 miljoner kronor i skatt år 2014.

Utredningen föreslår att detta ska betalas

genom en höjning av den allmänna löneavgiften

med 0,01 procentenhet.

De pengarna kommer också att betala för

ökade kostnader för förslaget

om stöd till start av näringsverksamhet.

Det viktigaste med förslaget om nystartszoner

är att ge fler människor arbete

och att få fler företag

i de områden som utredningen beskriver.

Det kommer att leda till

att färre människor lever på bidrag,

att staten får in mer skattepengar från de nystartade företagen

och från de små företag som kan bli större

och även från de personer som kommer att få arbete.

Summary

Remit of the Inquiry

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

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

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

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

Background

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

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

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

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

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

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

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

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

The Inquiry's proposals

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

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

Areas that may constitute new start zones

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

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

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

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

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

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

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

Companies covered by the scheme

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

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

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

Conditions for companies to obtain relief

To obtain relief, a company must meet two conditions.

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

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

Details of relief for social insurance contributions

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

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

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

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

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

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

Conditions for a new start zones scheme

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

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

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

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

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

Administration and coordination of the relief measure

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

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

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

Other aspects of the proposal

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

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

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

Consequences

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

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

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

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

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

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

Författningsförslag

1 Förslag till lag om nystartszoner

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde

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

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

Definitioner

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

1. Gymnasieexamen: examen från svensk gymnasieskola eller motsvarande.

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

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

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

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

Nystartszoner

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

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

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

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

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

Sammanläggning av SAMS-områden

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bemyndigande

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

2 Förslag till lag om särskilda avdrag vid verksamhet i nystartszon

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde

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

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

Definitioner

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

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

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

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

4. Gymnasieexamen: examen från svensk gymnasieskola eller motsvarande.

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

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

Avdrag för verksamhet i nystartszon

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

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

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

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

Vem som har rätt till avdrag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Hur avdraget beräknas

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

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

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

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

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

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

Kombination av avdrag

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §¹

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

¹ Senaste lydelse 2007:285.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §²

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

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

² Senaste lydelse 2007:284.

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

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

Kombination av avdrag

7 §

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

6 Förslag till förordning om nystartszoner

Härigenom föreskrivs följande.

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

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

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §³

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

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

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

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

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

³ Senaste lydelse 2009:1601.

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

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

4 a §

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

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

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

I INLEDNING

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningens uppdrag och arbete

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

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

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

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

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

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

1.2 Betänkandets innehåll

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

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

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

2 Stadsdelar med utbrett utanförskap

2.1 Inledning

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

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

2.2 Utanförskap

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

¹ Riksdagens utredningstjänst (2010).

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

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

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

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

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

² Ungdomsstyrelsen (2008), s. 25.

³ Svenskt Näringsliv (2012).

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

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

2.3 Invandringens förändrade sammansättning

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

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

⁴ Boman (2011).

⁵ Olli Segendorf och Teljsou (2011).

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

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

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

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

⁶ Nekby (2003).

⁷ SOU 2011:11.

⁸ Prop. 2008/09:1.

⁹ A prop.

¹⁰ SOU 2011:11, Bilaga 4.

¹¹ Nordström Skans och Åslund (2010).

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

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

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

2.4 Ökad urbanisering och segregation

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

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

¹² SOU 2011:11, Bilaga 4.

¹³ SCB (2010b).

¹⁴ SCB (2010b).

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

¹⁶ SCB (1999).

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

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

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

¹⁷ Andersson (2000).

¹⁸ Proposition 1997/98:165.

¹⁹ Regeringsbeslut A2012/174/IU.

²⁰ Ludwig m.fl. (2008).

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

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

2.5 Framväxten av en storstadspolitik

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

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

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

²² Prop. 1997/98:165.

²³ SOU 1998:25.

²⁴ Se redogörelse i SOU 2004:79.

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

II UTGÅNGSPUNKTER FÖR ETT SYSTEM MED NYSTARTSZONER

3 Nationalekonomiska utgångspunkter

3.1 Inledning

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

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

3.2 Marknader och jämvikt

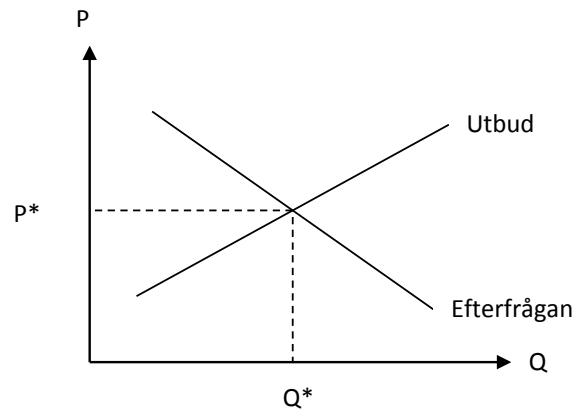
På en produktmarknad med fullkomlig konkurrens möts det samlade utbudet från alla producenter och den samlade efterfrågan från alla konsumenter på marknaden, vilket illustreras schematiskt i Figur 3.1. Marknadsutbudet utgörs av en aggregering av de enskilda producenternas utbudna kvantiteter. Varje punkt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

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

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

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

Figur 3.1 Jämvikt på marknaden



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

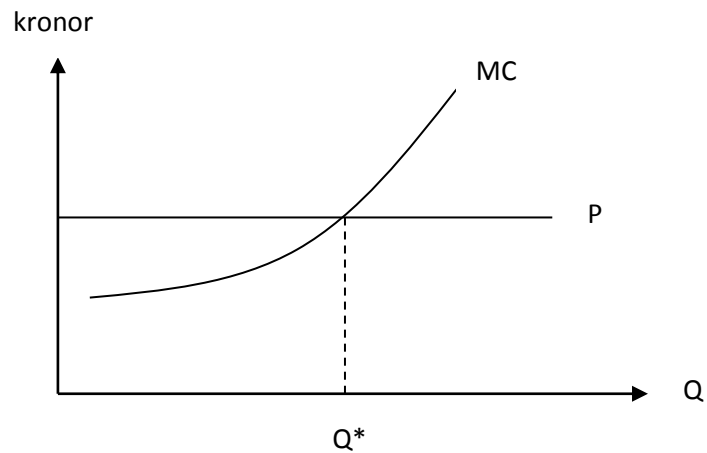
När producenten producerar en optimal kvantitet finns inga möjligheter att öka vinsten genom att ändra kvantiteten. Varje förändring av kvantiteten innebär istället ett försämrat resultat för producenten. Om däremot likheten ($MC=P$) inte håller har producenten möjlighet att öka sin vinst (alternativt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

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

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

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

Figur 3.2 Den enskilde producentens val av kvantitet



3.2.1 Efterfrågan på insatsvaror

Efterfrågan på kort sikt

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

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

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

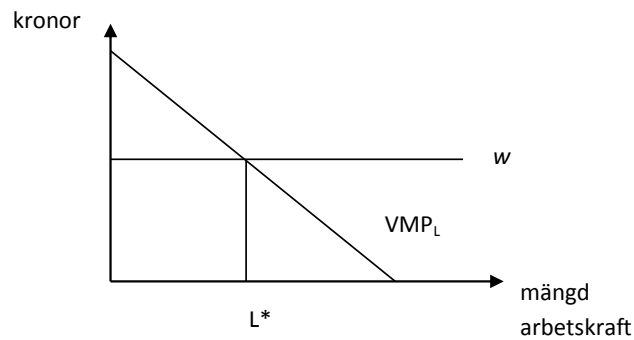
som producenten ådrar sig för att anskaffa exempelvis en ytterligare arbetstimme. I en förenklad modell kan dessa kostnader betecknas som lönen (w). VMP_L utgörs av den intäktsökning som skapas genom den ytterligare arbetstimmen. Denna består i sin tur av två delar, nämligen hur stor produktionsökning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

$$VMP_L = MP_L \times P$$

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

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

Figur 3.3 Den enskilde producentens val av kvantitet arbetskraft



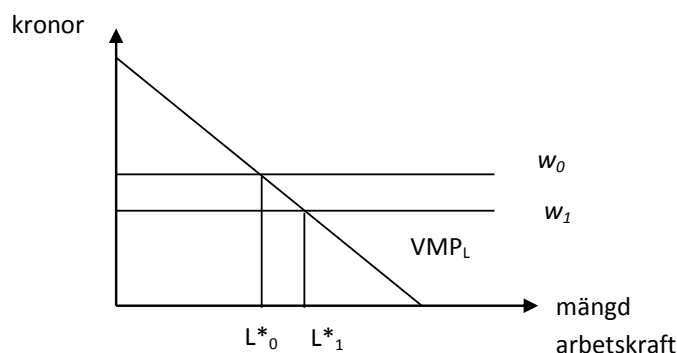
En prisökning på produkten leder till att VMP_L stiger och därmed förskjuts utåt. Detta leder i sin tur till att skärningspunkten mellan VMP_L och w hamnar längre åt höger i figuren. En prisökning på produkten leder således till en ökad efterfrågan på arbetskraft hos producenten. Omvänt leder en prissänkning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

3.2.2 Effekter av kostnadsförändringar

Effekt av sänkta arbetskraftskostnader

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

Figur 3.4 Effekten av en sänkning av arbetskraftskostnaderna



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

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

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

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

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

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

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

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

¹ Navaretti m.fl. (2003).

Tabell 3.1 Löneelasticiteter i olika europeiska länder

På kort och lång sikt

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

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

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

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

² Hakkala m.fl. (2010).

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

På lång sikt

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

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

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

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

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

där:

K = mängd kapital

L = mängd arbetskraft

w = arbetskraftskostnad

r = kapitalkostnad.

Effekter av sänkta kapitalkostnader

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

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

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

3.2.3 Matchning på arbetsmarknaden

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

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

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

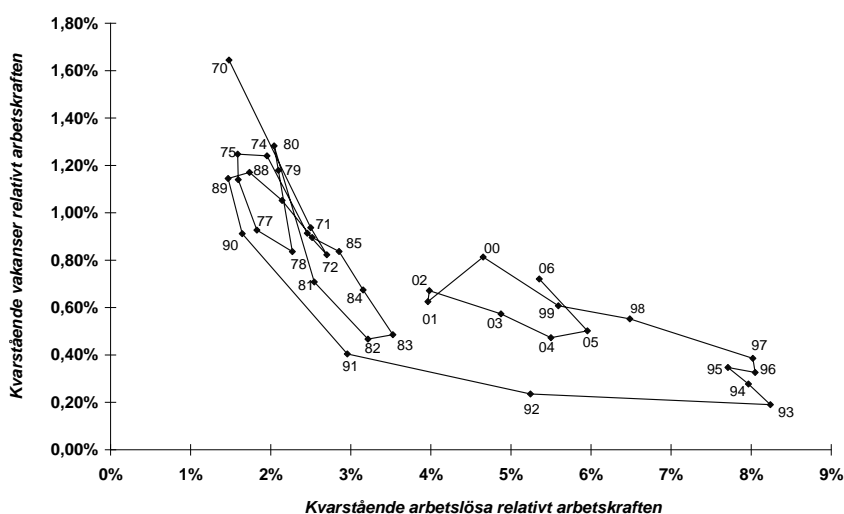
Matchningen på arbetsmarknaden illustreras ofta genom den s.k. Beveridge-kurvan, där antalet vakanser ställs mot antalet arbetslösa, alternativt vakansgraden mot andelen arbetslösa. Ju närmare nollpunkten i figuren (origo) Beveridge-kurvan befinner sig desto effektivare är matchningen på arbetsmarknaden.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

³ Europeiska kommissionen (2012).

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

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

Figur 3.5 Beveridge-kurvan i Sverige 1970–2006



Källa: SOU 2007:18, figur 2.1.

3.2.4 Antalet företag på marknaden

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

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

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

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

3.2.5 Utbudet av arbetskraft

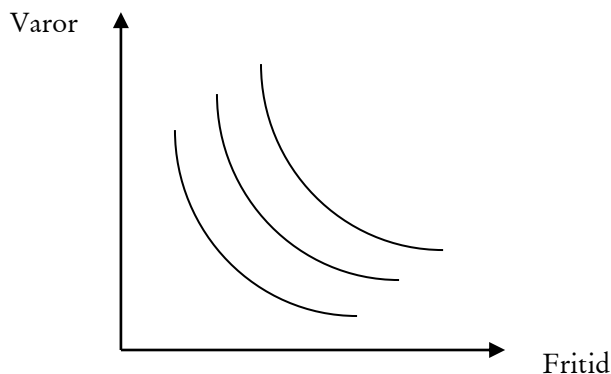
I den nationalekonomiska teorin utgår alla beslut som en individ fattar från s.k. nyttomaximering, vilket innebär att man antar att alla individer fattar sådana beslut som gör att individen får det så bra som möjligt. Detta antagande möjliggör förenklade modeller av individers beteende och kan sedan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

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

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

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

Figur 3.6 Individens preferenser



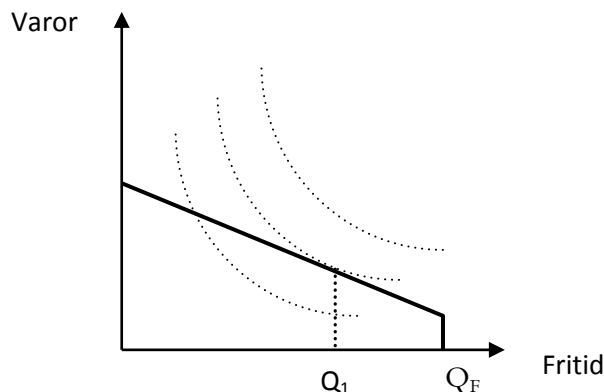
Det som begränsar individens nytta är de restriktioner som begränsar hur mycket varor respektive fritid som individen kan konsumera. Denna restriktion benämns budgetrestriktionen och påverkas generellt av vilka priser som råder på marknaden för de två varor man analyserar (se Figur 3.7). I fallet med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

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

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

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

Figur 3.7 Individens preferenser med budgetbegränsning



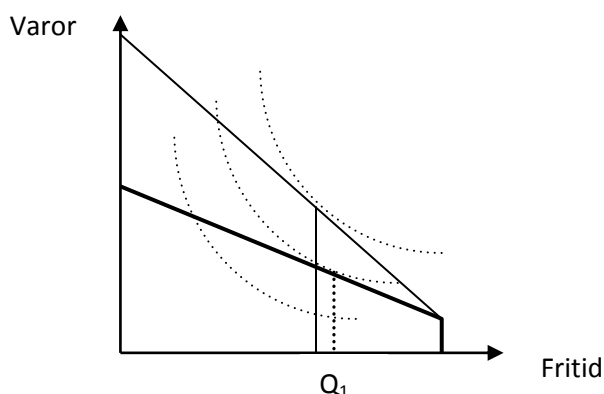
Ett flertal uppskattningar av arbetskraftsutbudets löneelasticitet har gjorts. Uppskattningarna skiljer sig åt, men generellt kan man säga att den uppskattade löneelasticiteten är relativt låg. Löneelasticiteten uppskattas dock vara större för kvinnor än för män.⁶ Löneelasticiteten är också högre för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

⁶ Aronsson och Walker (2006).

⁷ Ljunge och Ragan (2007).

⁸ Kleven och Kreiner (2003).

Figur 3.8 Effekt på fritid av ökad lön



3.2.6 Egenföretagande

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

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

⁹ Berkhout m.fl. (2011).

¹⁰ Stenkula (2010).

4 Juridiska utgångspunkter

4.1 Inledning

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

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

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

4.2 Konstitutionella aspekter

4.2.1 Inledning

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

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

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

4.2.2 Generellt tillämpbar lagstiftning

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

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

² SOU 1972:15.

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

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

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

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

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

³ Prop. 1973:90, s. 203 f.

⁴ Prop. 1975/76:112, s. 62 ff.

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

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

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

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

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

⁶ Strömberg (1999), s. 38.

⁷ A.a., s. 40 f.

4.2.3 Likhetsgrundsatsen och skyddet mot diskriminering

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

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

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

⁸ SOU 1975:75.

⁹ Prop. 1975/76:209, s. 98 f.

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

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

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

¹⁰ Prop. 2001/02:72, s. 19.

¹¹ Prop. 1975/76:209, s. 157.

¹² SOU 2008:125, s. 407 f.

¹³ Prop. 2009/10:80, s. 154.

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

4.2.4 Principen om likformighet inom beskattningen

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

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

4.2.5 Särregleringar på skatteområdet

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

¹⁴ RÅ 83 1:85.

¹⁵ Jfr SOU 2005:68, s. 39.

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

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

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

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

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

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

¹⁹ SOU 1995:63, s. 222 ff.

²⁰ Prop. 1999/00:2, Del 2 s. 86 f.

²¹ SOU 2009:65, s. 225 ff.

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

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

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

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

²² SOU 2009:65, s. 228.

²³ Prop. 1999/00:2, s. 88 f.

4.2.6 Särregleringar på skatteområdet avseende geografiskt avgränsade områden

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

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

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

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

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

²⁵ SFS 1981:344, prop. 1980/81:118.

²⁶ Prop. 2001/02:45, s. 36.

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

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

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

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

²⁷ Hultqvist (1995), s. 329.

²⁸ SOU 1999:59, s. 71 f.

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

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

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

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

²⁹ SOU 2000:34.

³⁰ SOU 2005:68.

³¹ SOU 2005:68, s. 70 f.

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

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

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

³² A. SOU, s. 71 ff.

4.3 EU-rätt – likabehandling och fri rörlighet

4.3.1 Inledning

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

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

4.3.2 Grundläggande bestämmelser i FEUF

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

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

³³ Se Barnard (2010), s. 276 ff.

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

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

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

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

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

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

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

4.3.3 Fri rörlighet för tjänster

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

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

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

³⁶ C-107/94, Asscher.

³⁷ Se Barnard (2010), s. 230 ff.

³⁸ C-270/83, Avoir fiscal.

³⁹ Se t.ex. C-290/04, Scorpio.

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

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

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

4.3.4 Fri rörlighet för personer inklusive etableringsfrihet

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

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

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

⁴⁰ C-55/98, Vestergaard.

⁴¹ Ståhl (2011), s. 93 f.

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

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

4.4 EU-rätt – statsstöd

4.4.1 Inledning

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

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

4.4.2 Regleringen om statsstöd

I artikel 107 anges följande.

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

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

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

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

3. Som förenligt med den inre marknaden kan anses

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

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

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

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

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

Av artikel 108 framgår följande.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴³ Rådets förordning (EG) nr 994/98.

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

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

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

4.4.3 Tillämpningen av artikel 107.1

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

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

⁴⁴ Indén (2010), s. 13 ff.

⁴⁵ SOU 2011:69.

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

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

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

⁴⁶ C-61/79, Denkavit.

⁴⁷ Hancher m.fl. (2012), s. 51 f.

⁴⁸ C-379/98, PreussenElektra.

⁴⁹ Jfr C-290/83, Credit Agricole.

⁵⁰ T-358/94, Air France.

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

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

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

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

⁵¹ C-126/01, GEMO.

⁵² C-41/90, Höfner.

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

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

⁵⁵ C-280/00, Altmark.

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

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

4.4.4 Möjligheterna till undantag

De olika möjligheterna till undantag

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

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

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

⁵⁷ Kommissionens förordning 1998/2006.

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

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

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

⁵⁸ C-730/79, Philip Morris.

Den allmänna gruppundantagsförordningen

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

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

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

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

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

⁵⁹ Kommissionens förordning 800/2008/EG.

⁶⁰ Indén (2010), s. 65.

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

Stöd av mindre betydelse

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

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

⁶¹ Kommissionens förordning nr 1998/2006.

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

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

Stöd för regionala ändamål

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

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

⁶² C-248/84, Tyskland mot kommissionen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶⁶ Statligt stöd N 431/2006.

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

⁶⁸ Nu motsvarad av artikel 107.3 c).

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

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

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

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

Utgör skatteåtgärden ett stöd som ges av statliga medel?

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

⁶⁹ Kommissionens förordning (EG) nr 1628/2006.

⁷⁰ 173/73, Italien mot kommissionen.

⁷¹ C-159/01, Nederländerna mot kommissionen.

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

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

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

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

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

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

⁷³ Aldestam (2005), s. 65 ff.

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

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

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

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

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

Påverkar skatteåtgärden handeln mellan medlemsstaterna?

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

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

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

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

⁷⁹ C-730/79, Philip Morris.

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

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

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

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

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

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

Kan skatteåtgärden undantas?

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

Möjligheten att anse skatteåtgärden undantagen enligt den allmänna gruppundantagsförordningen

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

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

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

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

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

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

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

⁸² Kommissionens förordning nr 1998/2006.

⁸³ Jfr även förordningens preambel, stycke 13.

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

⁸⁵ A meddelande.

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

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

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

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

4.4.6 Några svenska regionala skatteåtgärder för vilka statsstödsprövning diskuterats

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

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

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

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

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

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

⁸⁸ Prop. 2001/02:45.

5 Utländska system

5.1 Inledning

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

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

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

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

5.2 Frankrike

5.2.1 Bakgrund

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

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

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

² Cannan (1997).

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

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

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

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

³ Loi n°96-987, art. 2.

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

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

⁶ Décret n°96-1159.

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

5.2.2 Det franska systemet med skattefria urbana områden

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

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

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

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

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

⁸ Loi n°96-987.

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

¹⁰ Onzus (2012).

¹¹ Raoult(2011).

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

5.2.3 Utformningen av det franska systemet¹²

Zonernas utformning

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

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

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

¹³ Aide d'Etat N 70A/2006.

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

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

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

Kraven på företag i ZFU

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

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

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

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

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

Lättnader som erbjuds i ZFU

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

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

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

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

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

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

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

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

Utvärdering och utveckling av systemet med ZFU

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

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

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

²⁰ Se avsnitt 4.4.4.

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

5.2.4 Kommissionens behandling av det franska systemet

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

Beslutet den 23 april 1996

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

²¹ Aide d'Etat N 159/96.

²² Aide d'Etat N 766/2002.

²³ Aide d'Etat N 211/2003.

²⁴ Aide d'Etat N 70A/2006.

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

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

Besluten 2003

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

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

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

²⁶ Aide d'Etat N 766/2002.

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

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

²⁹ Kommissionens förordning (EG) nr 70/2001.

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

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

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

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

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

³¹ Rådets förordning (EG) nr 1260/1999.

³² Kommissionens meddelande till medlemsstaterna av den 28 april 2000.

³³ Kommissionens förordning (EG) nr 70/2001.

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

Beslutet 2006

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

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

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

³⁴ Kommissionens förordning (EG) nr 2204/2002.

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

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

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

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

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

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

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

5.2.5 Effekter av det franska systemet

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

Ekonomisk aktivitet

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

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

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

³⁷ Onzus (2011).

³⁸ Raoult (2011).

³⁹ Onzus (2007).

⁴⁰ Insee (2008).

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

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

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

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

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

⁴¹ Rathelot och Sillard (2008).

⁴² Mayer och Mayneris (2011).

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

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

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

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

Sysselsättning

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

⁴⁴ Gobillon m.fl. (2010).

⁴⁵ Rathelot och Sillard (2008).

⁴⁶ Givord m.fl. (2012).

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

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

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

5.2.6 Kostnader för det franska systemet

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

⁴⁷ Raoult (2011).

⁴⁸ Onzus (2010).

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

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

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

5.3 Italien

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

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

⁴⁹ Raoult (2011).

⁵⁰ Aiuto di Stato N 346/2009.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.4 Storbritannien

5.4.1 Bakgrund

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

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

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

5.4.2 Effekter av 1980-talets Enterprise Zones

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

⁵³ Potter & Moore (2000).

⁵⁴ House of Commons (2011).

⁵⁵ House of Commons (1996).

⁵⁶ Roger Tym and Partners (1983).

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

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

5.4.3 Nya Enterprise Zones

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

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

⁵⁷ PA Cambridge Economic Consultants (1995).

⁵⁸ Potter & Moore (2000).

⁵⁹ Potter & Moore (2000).

⁶⁰ HM Treasury (2011).

⁶¹ HM Treasury (2011).

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

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

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

5.5 USA

5.5.1 Bakgrund

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

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

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

⁶³ A.a.

⁶⁴ Bondonio och Engberg (2000).

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

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

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

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

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

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

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

⁶⁷ Papke (1993).

⁶⁸ Bondonio och Engberg (2000).

⁶⁹ Greenbaum och Engberg (2000).

⁷⁰ Ham m.fl. (2011).

5.5.2 Indiana⁷¹

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

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

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

5.5.3 Kalifornien

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

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

⁷² Papke (1994).

⁷³ Bostic (1996).

⁷⁴ Bostic och Prohofsky (2006).

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

5.6 Utländska system som förebild för svenska nystartszoner

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

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

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

⁷⁶ O'Keefe (2004).

⁷⁷ Bostic och Prohofsky (2006).

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

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

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

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

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

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

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

6 Befintliga insatser

6.1 Inledning

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

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

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

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

² ITPS (2003b), s. 19 f.

³ Statskontoret (2011).

⁴ SOU 2011:11, bilaga 4.

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

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

6.2 Stöd till start av näringsverksamhet

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

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

⁵ Tillväxtanalys (2011).

⁶ Kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006.

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

6.3 Kapitalförsörjning och rådgivning genom ALMI¹⁰

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

⁷ ITPS (2003).

⁸ Calmfors m.fl. (2002).

⁹ Riksrevisionen (2008).

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

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

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

6.4 Program för företagare med utländsk bakgrund¹²

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

¹¹ Näringsdepartementet (2008).

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

¹³ Kontigo (2011).

6.5 Lönebidragsanställning

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

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

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

6.6 Nystartsjobb

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

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

¹⁴ Kommissionens förordning (EG) nr 2204/2002.

¹⁵ Kommissionens förordning (EG) nr 800/2008.

¹⁶ Statskontoret (2011).

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

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

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

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

¹⁷ Jfr Prop. 2006/07:7.

¹⁸ Arbetsförmedlingen (2011b).

¹⁹ Statskontoret (2011).

²⁰ Finanspolitiska rådet (2008).

²¹ SOU 2011:11.

²² Liljeberg m.fl. (2012).

6.7 Särskilt anställningsstöd

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

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

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

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

²³ Forslund m.fl. (2004).

²⁴ Statskontoret (2011).

6.8 Särskilt anställningsstöd i form av instegsjobb

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

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

6.9 Sänkta arbetsgivaravgifter för ungdomar och äldre

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

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

²⁵ Arbetsförmedlingen (2011).

²⁶ Calmfors m.fl. (2002).

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

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

6.10 Kombinationer av befintliga stöd

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

²⁷ Finanspolitiska rådet (2008).

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

²⁹ SOU 2011:11.

³⁰ Pirttilä och Selin (2011).

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

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

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

6.11 Befintliga stöd och nystartszoner

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

³¹ Arbetsmarknadsdepartementet (2012).

³² A a.

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

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

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

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

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

³³ Kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006.

7 Regionala stödåtgärder i Sverige

7.1 Inledning

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

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

7.2 Nedsatt energiskatt

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

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

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

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

¹ SFS 1981:344, prop. 1980/81:118.

² Kommissionens uppmaning i ärende C42/03 – Sverige.

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

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

⁵ Kommissionens förordning (EG) nr 800/2008.

⁶ Rådets direktiv 2003/96/EG.

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

7.3 Nedsatt fordonsskatt

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

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

7.4 Socialavgifter

7.4.1 Socialavgifter, allmän löneavgift och särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster

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

⁷ Rådets genomförandebeslut av den 24 januari 2012.

⁸ SFS 1980:319, prop. 1979/80:109.

⁹ SOU 2004:63, s. 276.

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

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

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

7.4.2 Regional differentiering av socialavgifterna

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

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

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

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

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

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

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

¹³ Tillväxtanalys (2011).

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

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

7.5 Sysselsättningsbidrag

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

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

¹⁵ SOU 2005:68.

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

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

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

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

7.6 Regionalt transportbidrag

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

¹⁷ Tillväxtverket (2011b), s. 10.

¹⁸ Kommissionens förordning (EG) nr 800/2008.

¹⁹ ITPS (2003b).

²⁰ A.a., s. 77 f.

²¹ SOU 1997:94, s. 13.

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

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

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

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

²² Tillväxtverket (2011b), s. 38.

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

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

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

²⁶ Statligt stöd N 431/2006.

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

7.7 Regionalt investeringsstöd och regionalt bidrag till företagsutveckling

7.7.1 Regionalt investeringsstöd

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

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

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

²⁷ Statligt stöd N 152/2007.

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

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

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

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

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

7.7.2 Regionalt bidrag till företagsutveckling

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

³¹ Tillväxtverket (2011b), s. 18.

³² A.a., s. 24 f.

³³ ITPS (2007), s. 31 f.

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

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

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

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

7.8 Stöd till kommersiell service

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

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

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

7.9 Stöd till start av näringsverksamhet i norra Sverige

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

7.10 Projektverksamhet

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

³⁵ Tillväxtverket (2011b), s. 36.

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

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

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

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

7.11.1 Europeiska socialfonden och europeiska regionala utvecklingsfonden

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

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

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

³⁹ ITPS (2004), s. 17.

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

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

7.11.2 Den nationella strategin

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

⁴⁰ NUTEK (2008), s. 11.

⁴¹ Rådets förordning (EG) nr 1083/2006.

⁴² Ds 2009:69, s. 30.

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

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

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

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

⁴³ A.a., s. 37.

⁴⁴ Information från Arbetsmarknadsdepartementet 2011-11-08.

⁴⁵ SOU 2011:11, bilaga 4.

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

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

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

7.11.3 Europeiska integrationsfonden

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

⁴⁶ Ds 2009:69, s. 33 ff.

⁴⁷ Prop. 2011/12:1, UO 19, s. 31.

⁴⁸ ITPS (2004).

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

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

7.12 De regionala stödåtgärderna och nystartszoner

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

Stöd som lämnas inom ramen för skatteområdet kan kombineras. En annan fråga är i vilken utsträckning en lättnad påverkar en annan. En lättnad som medför att socialavgifterna enligt socialavgiftslagen sänks påverkar ofta andra lättnader som beräknas på dessa avgifter, men så är inte alltid fallet. Den generella nedsättningen för anställda under 26 påverkar t.ex. inte ett avdrag för verksamhet i stödområde avseende samma lönekostnad. Hur kombinationen av stöd i nystartszon och andra stöd ska samordnas och administreras är något som utredningen återkommer till i avsnitt 11.7.

Vissa av de regionala strukturfondsprogrammen avser geografiska områden inom vilka man kan tänka sig att nystartszoner blir aktuella. Strukturfondsprogrammen har också delvis samma mål som de man i utredningens direktiv sätter upp för nystartszonerna. Här finns eventuellt samordningsvinster att utreda. Kumulation av olika regionala stöd måste enligt EU-rättsliga regler, såsom fram-

gått av beskrivningen i tidigare kapitel, alltid bevakas. Eftersom stöd inom strukturfondsprogrammen till stor del ges i form av olika typer av projekt och framför allt avser andra typer av stöd än rent ekonomiska bör det enligt utredningens bedömning inte finnas några större risker för oönskade kumulationseffekter. Såsom tidigare angetts måste detta emellertid bevakas.

Utredningen finner mot bakgrund av det nu sagda inga skäl för att de beskrivna stödåtgärderna inte skulle kunna fortsätta att tillämpas vid sidan av ett system med nystartszoner. Befintliga regionala stödåtgärder utgör enligt utredningen heller inga hinder för ett system med nystartszoner. Utredningen kommer att återkomma till vilka slutsatser som bör dras av erfarenheterna från de nu beskrivna stödåtgärderna.

8 Det urbana utvecklingsarbetet

8.1 Inledning

1998 beslutade riksdagen om en nationell storstadspolitik och som ett led i detta introducerades de lokala utvecklingsavtalen. Syftet med dessa avtal, liksom för storstadspolitiken i stort, var i första hand att ”bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna och verka för jämlika levnadsvillkor för både män och kvinnor i storstäderna”¹.

Under perioden 1999–2001 utarbetades avtal med sju kommuner (Botkyrka, Göteborg, Haninge, Huddinge, Malmö, Stockholm och Södertälje) beträffande 24 områden och sammanlagt cirka 250 000 invånare.² De 24 områdena baseras på de s.k. SAMS-områdena (Small Areas for Market Statistics) som tidigare skapats av SCB i samråd med kommunerna.³ I samband med att kommunerna ombads definiera bostadsområdena tilldelades de även en karta, där de kunde markera vilka bostadsområden de ansåg falla inom ramen för avtalet. Det exakta tillvägagångssättet vid tillskapandet av områdena kom dock att skilja sig mellan kommuner. Vissa kommuner valde att utgå från adresser och postnummer, medan exempelvis Göteborg utgick från en redan befintlig gruppering av SAMS-områdena i s.k. basområden och primärområden.

De lokala utvecklingsavtalen utgjordes av överenskommelser mellan staten och kommunerna och innehöll lokalt framtagna mål, åtgärdsplaner, en reglering av kommunernas respektive statens åtaganden och en plan för uppföljning av effekterna av dessa åtgärder. Staten avsatte drygt två miljarder kronor för utvecklingsarbetet och de berörda kommunerna har till motsvarande belopp gjort olika motprestationer. Det senare var en förutsättning som reglerades i avtalen. På ett övergripande plan var utvecklingsavtalen lika,

¹ Regeringens skrivelse 2003/04:49, s. 23.

² SOU 2005:29.

³ I avsnitt 11.2.1 ges en närmare beskrivning av SAMS-områden.

då de innehöll en avtalskappa och ett antal bilagor. Avtalskappan reglerade kommunens och statens åtagande, parternas mål och ansvariga utvärderare. Bilagorna innehöll bl.a. åtgärdsplaner, samverkansavtal och utvärderingsprogram. Innehållet i avtalen kunde därför skilja mellan olika kommuner, då man såg olika problem-bilder och åtgärds-möjligheter.

8.2 Det urbana utvecklingsarbetet 2008–2011

Under 2007 förändrades arbetet med de lokala utvecklingsavtalen och regeringen tog i samråd med 21 kommuner fram nya utgångspunkter för det urbana utvecklingsarbetet. Sedan 2008 bedrivs det urbana utvecklingsarbetet i samarbete mellan regeringen och ett antal kommuner. Med urbant utvecklingsarbete menades enligt den tidigare gällande förordningen (2008:348) om urbant utvecklingsarbete ”kunskapsbaserade och tvärsektoriellt samordnade utvecklingsinsatser i stadsdelar med ett utbrett utanförskap för att nå regeringens mål för urban utvecklingspolitik”. Arbetet syftar dels till att skapa en positiv utveckling med bättre livsvillkor i stadsdelar med utbrett utanförskap, dels till att minska antalet stadsdelar med utbrett utanförskap. Inga resurser skjuts till detta projekt. Syftet är istället att effektivisera arbetet inom ramen för befintliga resurser.

Inom ramen för det urbana utvecklingsarbetet tecknade regeringen, för perioden 2008–2010, lokala utvecklingsavtal med 21 kommuner avseende 38 stadsdelar. Avtalen utgjorde enligt nämnda förordning en ”överenskommelse mellan staten och en kommun som syftar till att klargöra förutsättningarna för att på lokal nivå bedriva ett gemensamt urbant utvecklingsarbete”. I avtalen uttrycktes den gemensamma avsikten att verka för en positiv utveckling i den eller de stadsdelar som omfattas av avtalet och regeringens respektive kommunens åtaganden klargjordes. Enligt förordningen skulle avtalen vidare ange vilken eller vilka stadsdelar som omfattades av det urbana utvecklingsarbetet samt statens och kommunens åtgärder i fråga om lokala partnerskap, strategiska stadsdelsplaner, samverkansöverenskommelser, uppföljning av utvecklingsarbetet samt utvärdering och kunskapsspridning.

Kommunerna bildade lokala partnerskap med de statliga myndigheter som fått i uppdrag eller valt att ingå i ett sådant. Även andra berörda aktörer, t.ex. landsting, näringsliv, fastighetsägare och olika organisationer kunde ingå. Utöver detta hade Arbetsför-

medlingen, Försäkringskassan och polismyndigheterna särskilda uppdrag att träffa samverkansöverenskommelser med kommuner som hade lokala utvecklingsavtal och ingå i lokala partnerskap.

För att möjliggöra uppföljning, utvärdering och analys av det urbana utvecklingsarbetet fick Statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag att redovisa registerstatistik om integration⁴. Inom de sex olika bakgrundsvariablerna kön, ålder, utbildningsbakgrund, födelse-region, vistelsetid och skäl till invandring finns 42 variabler tillgängliga för samtliga kommuner, län och riket samt för de stadsdelar som omfattas av de lokala utvecklingsavtalen. Brottsförebyggande rådet (Brå) har dessutom tagit fram statistik om anmälda brott på stadsdelsnivå.

Inför utgången av 2010 erbjöds kommunerna som deltagit i det urbana utvecklingsarbetet 2008–2010 en förlängning av avtalen under 2011. Detta för att kommunerna skulle kunna arbeta vidare utan avbrott medan regeringen tog tillvara resultaten i de utvärderingar och rapporter som inkommit inför utformningen av det fortsatta arbetet. Alla 21 kommuner valde att förlänga avtalen.

8.3 Det urbana utvecklingsarbetet 2012 och framåt

I budgetpropositionen för 2012 angav regeringen att det urbana utvecklingsarbetet skulle gå in i en ny fas.⁵ Vid utgången av 2011 upphörde förordningen om urbant utvecklingsarbete att gälla, liksom de lokala utvecklingsavtalen samt myndighetsuppdragen till Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och polismyndigheterna. Utvecklingsarbetet inriktas från och med 2012 på kunskapsinhämtning, kunskapsutbyte och kunskapsspridning. Boverket och vissa länsstyrelser har fått i uppdrag att medverka till detta. Kommuner med stadsdelar som präglas av låg förvärvsfrekvens, högt uttag av försörjningsstöd samt låg behörighet till gymnasiet kan också erhålla kunskapsstöd och statistik om utvecklingen från bl.a. SCB och Brottsförebyggande rådet. Utbildningsdepartementets särskilda satsning på ett antal grundskolor i stadsdelar med omfattande utanförskap är också kopplad till de kommuner som omfattas av det urbana utvecklingsarbetet. Skolverket ska stödja ett urval av skolorna i kommunerna.

⁴ Regeringsbeslut 2008-06-05, IJ2008/1308/IU.

⁵ Prop. 2011/12:1.

De 30 kommuner som har flest invånare i Sverige, samt Trollhättan och Landskrona, har fått erbjudande från Arbetsmarknadsdepartementet att skicka in en intresseanmälan för att kunna ta del av kunskapsstödet och ett stöd till grundskolor. I denna intresseanmälan skulle kommunen bl.a. ange vilka stadsdelar som man ansåg präglades av låg förvärvsfrekvens, högt uttag av försörjningsstöd och låg behörighet till gymnasieskolan och som därmed skulle utgöra utgångspunkten för arbetet. Av de tillfrågade anmälde 23 kommuner intresse. De stadsdelar som dessa kommuner anmält har prövats av SCB mot kriterierna förvärvsfrekvens lägre än 52 procent, långvarigt försörjningsstöd högre än 4,8 procent och gymnasiebehörighet lägre än 70 procent. De 15 stadsdelar i nio kommuner, som uppfyllde dessa kriterier och som har en befolkning på minst 4 000 personer omfattas nu av arbetet.⁶ För att identifiera stadsdelarna använder man sig fortsatt av de s.k. SAMS-områdena, den minsta geografiska enhet för vilken det finns statistik som SCB tagit fram (SAMS-områdena beskrivs närmare i avsnitt 11.2.1).

8.4 Det urbana utvecklingsarbetet och nystartszoner

De stadsdelar som fr.o.m. 2012 ska omfattas av det urbana utvecklingsarbetet kan, helt eller delvis, även komma att utgöra nystartszoner. Det stöd som ges inom ramen för det urbana utvecklingsarbetet i sin nuvarande utformning är inte av ekonomisk karaktär och det föreligger därför inte p.g.a. detta arbete några risker för kumulation av stöd. I de fall det inträffar att en nystartszon omfattas av det urbana utvecklingsarbetet vore det enligt utredningens mening positivt om samordning skedde. Man skulle t.ex. kunna tänka sig att man inom ramen för det urbana utvecklingsarbetet utreder i vilken mån det förekommer skillnad mellan den kompetens som efterfrågas av arbetsgivare i aktuella områden och den befintliga kompetensen i desamma samt vilka åtgärder som ska vidtas för att minska dessa skillnader.

I samband med ett förfarande hos kommissionen där systemet med nystartszoner prövas ur statsstödsperspektiv är det lämpligt att lyfta fram det urbana utvecklingsarbetet som en av de andra åtgärder som Sverige arbetar med för att komma tillrätta med arbetslöshet och utanförskap i urbana områden.

⁶ Regeringsbeslut 2012-01-12, A2012/174/IU.

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 långtidsarbetslösa 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 fram 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. "Norrbottnpaketet". 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:

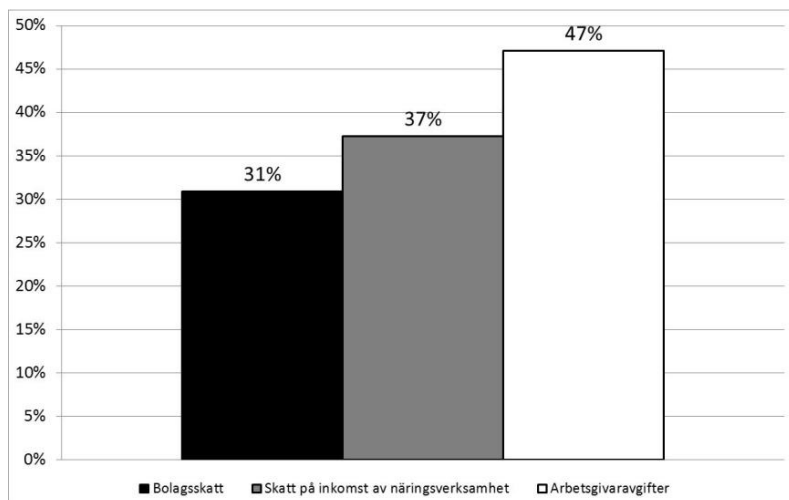
1. Ett fullständigt undantag från bolagsskatten under en begränsad tid (exempelvis 5–10 år),
2. Ett fullständigt undantag från skatt på inkomst av näringsverksamhet under en begränsad tid (exempelvis 5–10 år) och
3. Ett fullständigt undantag från arbetsgivaravgifter under en begränsad tid (exempelvis 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

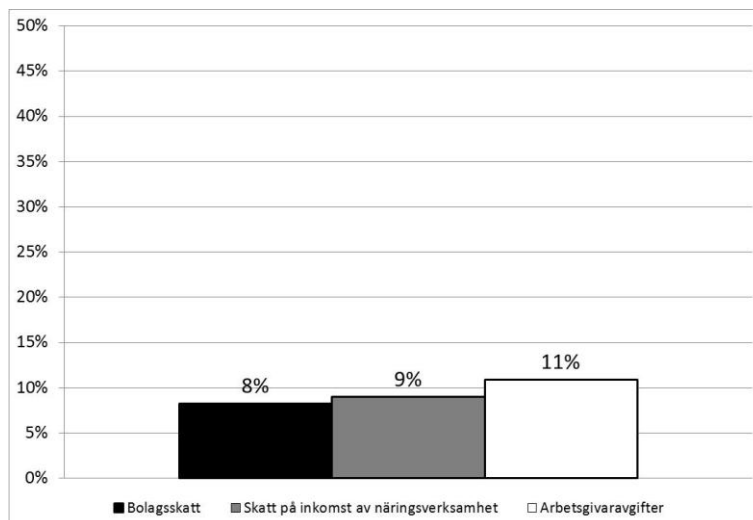


Nästan hälften av de svarande företagen ansåg alltså att det var troligt eller mycket troligt att de vid ett fullständigt undantag från arbetsgivaravgifter under en begränsad tid skulle komma att öka antalet anställda. Intressant att notera är skillnader beroende på företagens storlek. 44 procent av 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 inkomstkatten 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 regionalstödslista 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 bostadsområden.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 objektiva 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 inkomst-sida 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 företagens 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 exemplen 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 måluppfyllnad.

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 företaget 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 invandratäta 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 lättningen: 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 svårligen 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 förslagets 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 förslagets 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 beskattningsrätten 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 klarläggas 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*, trettionde 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-skatte rätt*, 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 invandrares 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 urbaine, 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 stärkt 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 skattelättnader för företag i stadsdelar med utbredd 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

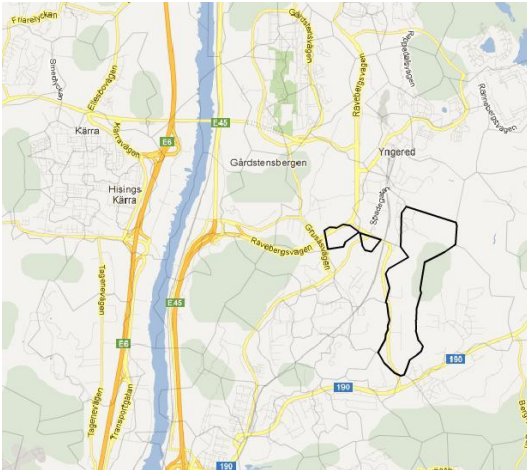
som en nystartszon, men inte geografiskt direkt angränsar till detta och inte på egen hand uppfyller de tre kriterierna som ställs på en nystartszon, så ska inte det aktuella SAMS-området definieras som en nystartszon.

Ovanstående resulterar i att de cirka 9 200 SAMS-områdena aggregerats till 1 266 nya områden.

1.5 Problem vid aggregering

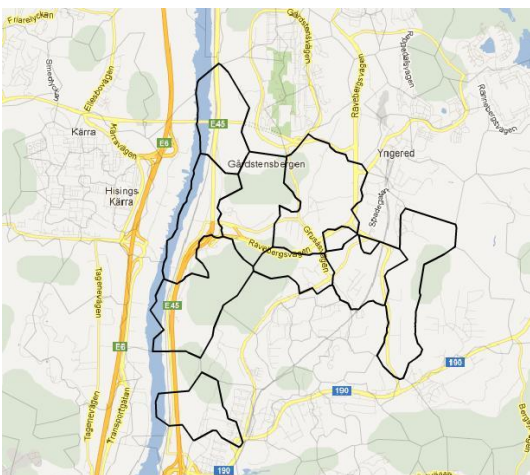
Ett problem med ovanstående förfarande är att varje område läggs ihop med området med närmast föregående eller efterföljande löpnummer, om det ska läggas ihop med något område. Detta kan leda till problem i de fall då numreringen av SAMS-områdena inte följer någon geografisk logik. I vissa fall riskerar 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

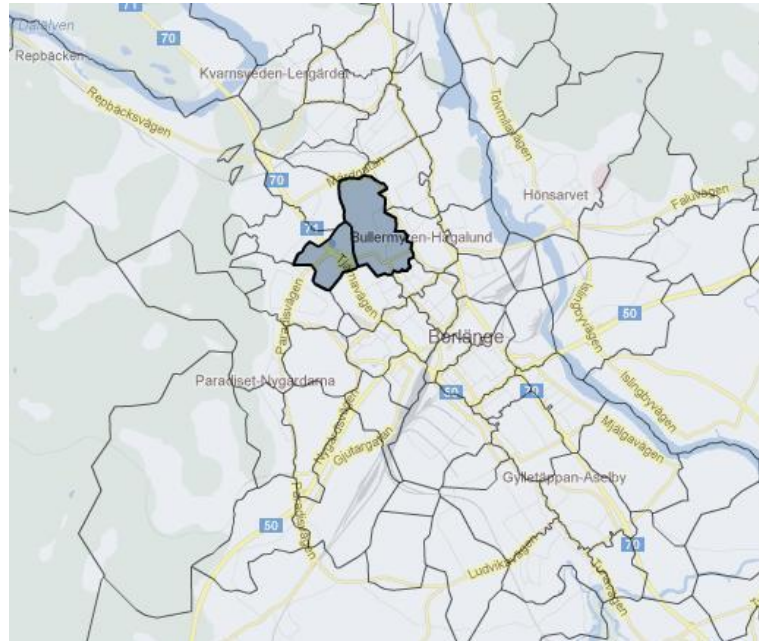
Utredningen har i betänkandets kapitel 11 föreslagit ett system för att utse nystartszoner i områden med utbrett utanförskap. I denna bilaga ges exempel på hur nystartszonerna kan se ut. Det bör dock påpekas att dessa områden definierats utifrån de kriterier som utredningen föreslagit baserat på statistik 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

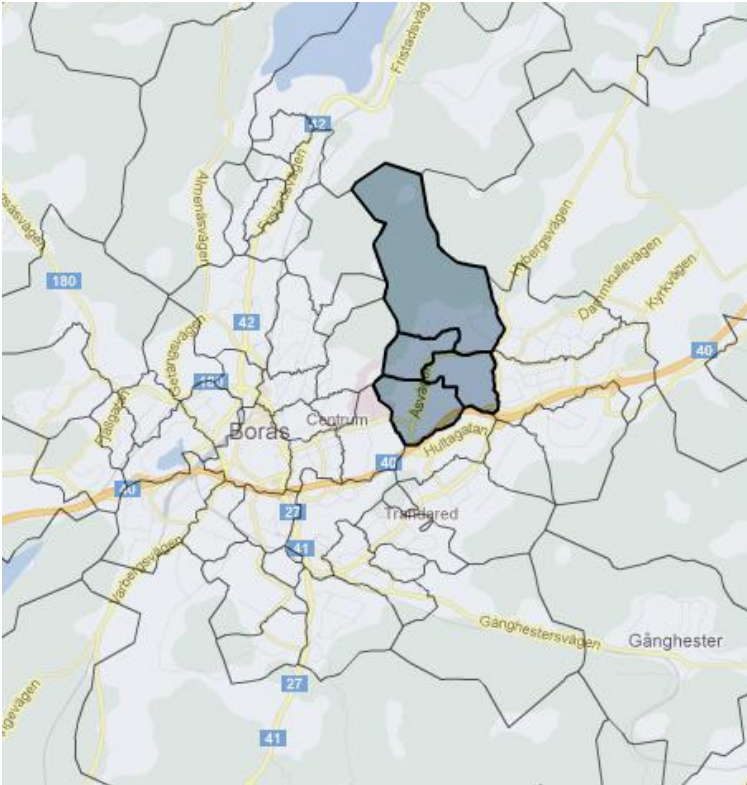
Med de av utredningen valda kriterierna och användning av 2009 års statistik skulle det föreslagna systemet med nystartszoner innebära att en nystartszon som omfattar två SAMS-områden (20810015-16) utses i Borlänge. Dessa SAMS-områden hade 2009 totalt 5 324 invånare.



Källa: SCB:s SAMS-atlas

1.3 Borås

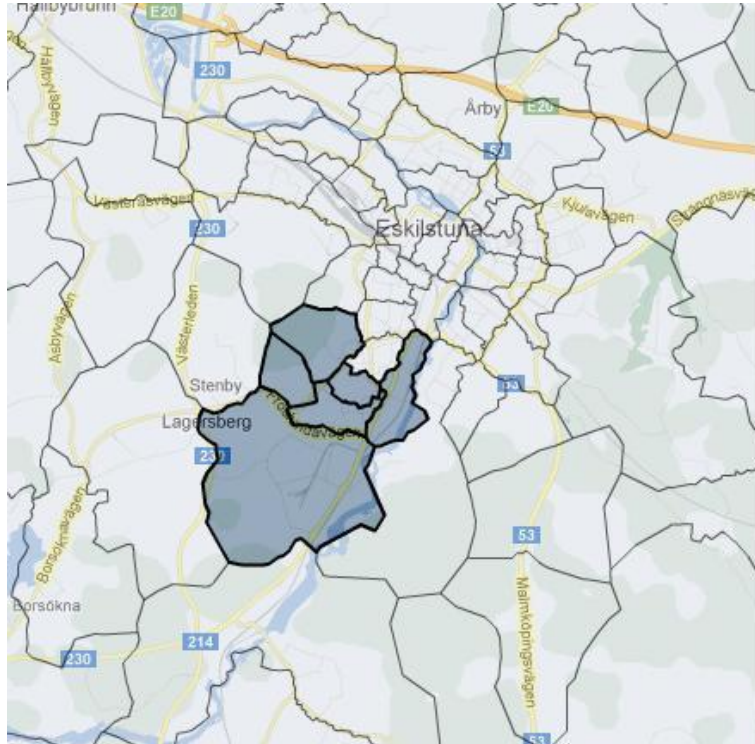
Med de av utredningen valda kriterierna och användning av 2009 års statistik skulle det föreslagna systemet med nystartszoner innebära att en nystartszon som omfattar fyra SAMS-områden (14900041-44) utses i Borås. Dessa SAMS-områden hade 2009 totalt 6 165 invånare.



Källa: SCB:s SAMS-atlas

1.4 Eskilstuna

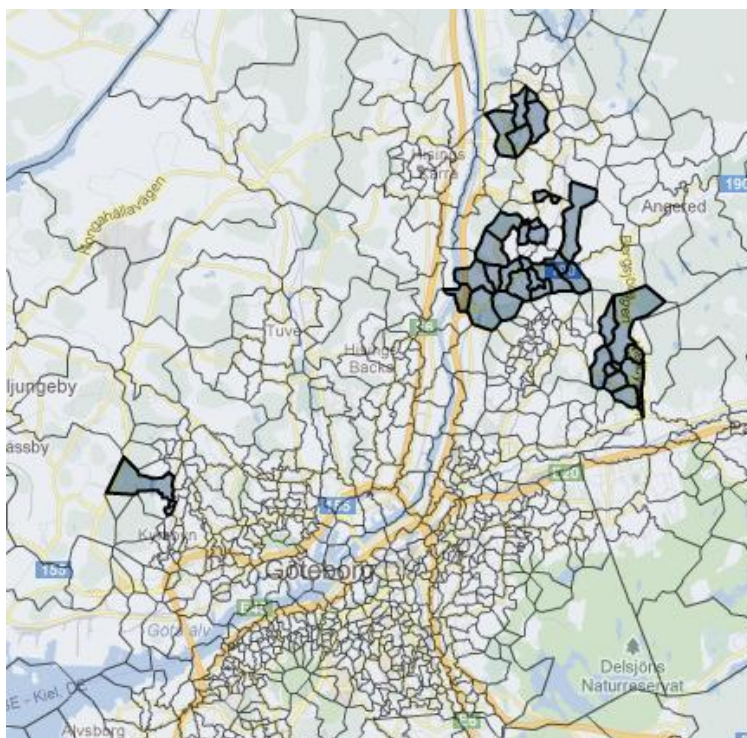
Med de av utredningen valda kriterierna och användning av 2009 års statistik skulle det föreslagna systemet med nystartszoner innebära att en nystartszon som omfattar sex SAMS-områden (4840072-4840077) utses i Eskilstuna. Dessa SAMS-områden hade 2009 totalt 7 820 invånare.



Källa: SCB:s SAMS-atlas

1.5 Göteborg

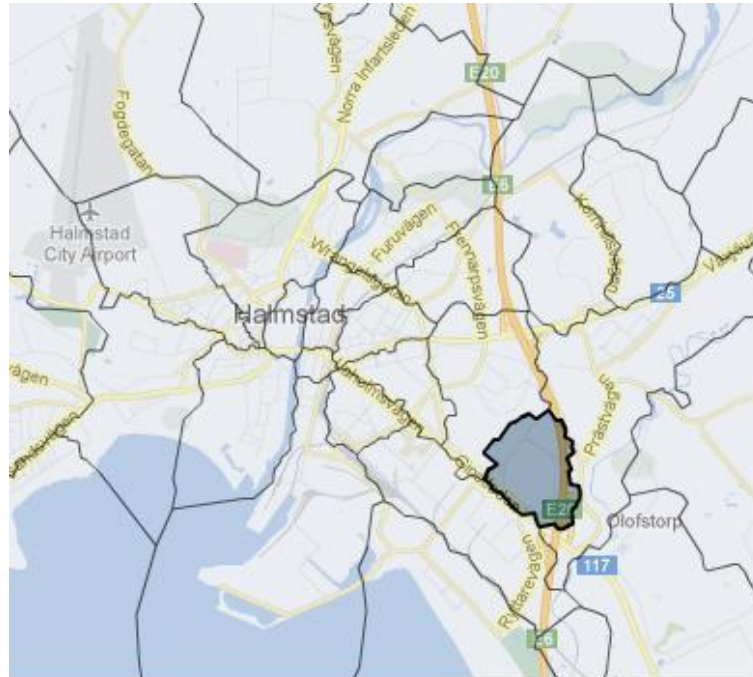
Med de av utredningen valda kriterierna och användning av 2009 års statistik skulle det föreslagna systemet med nystartszoner innebära att fyra nystartszoner som totalt omfattar 32 SAMS-områden (14800408-15, 14800753-57, 14800775-91, 14800807-8) utses i Göteborg. Dessa SAMS-områden hade 2009 totalt 41 823 invånare.



Källa: SCB:s SAMS-atlas

1.6 Halmstad

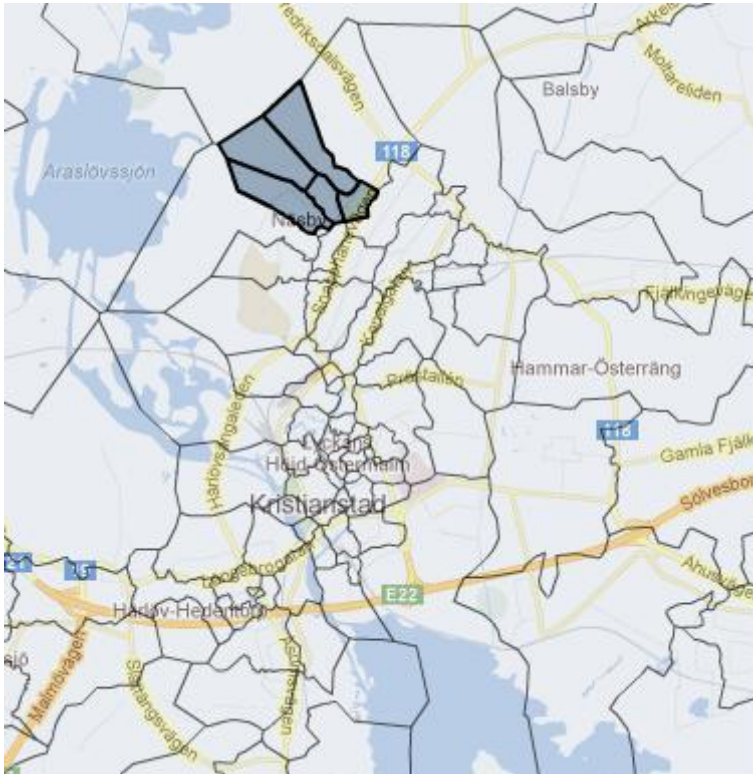
Med de av utredningen valda kriterierna och användning av 2009 års statistik skulle det föreslagna systemet med nystartszoner innebära att en nystartszon som omfattar ett SAMS-område (13800055) utses i Halmstad. Detta SAMS-område hade 2009 4 187 invånare.



Källa: SCB:s SAMS-atlas

1.7 Kristianstad

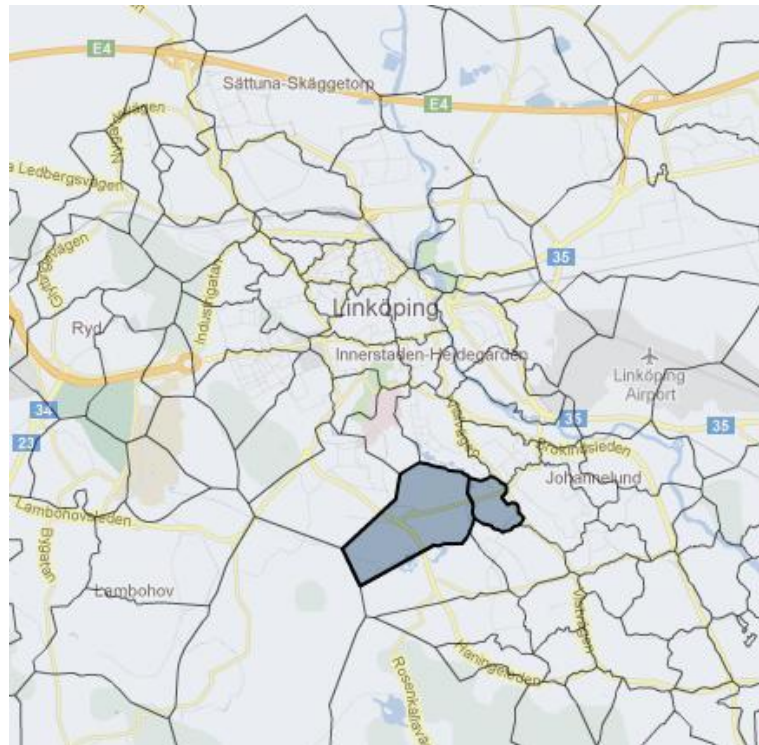
Med de av utredningen valda kriterierna och användning av 2009 års statistik skulle det föreslagna systemet med nystartszoner innebära att en nystartszon som omfattar fem SAMS-områden (12900049-52, 12900054) utses i Kristianstad. Dessa SAMS-områden hade 2009 totalt 4 676 invånare.



Källa: SCB:s SAMS-atlas

1.8 Linköping

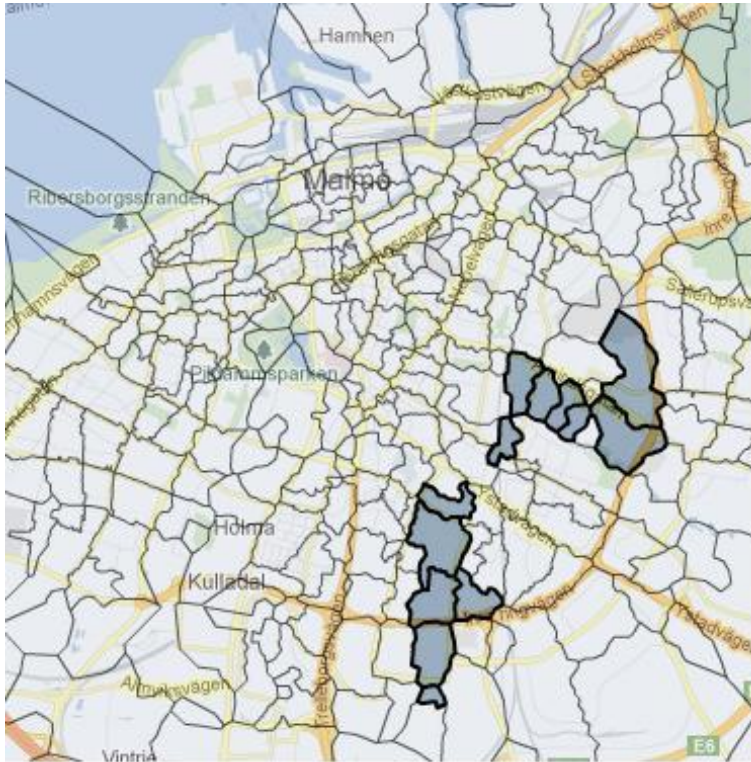
Med de av utredningen valda kriterierna och användning av 2009 års statistik skulle det föreslagna systemet med nystartszoner innebära att en nystartszon som omfattar två SAMS-områden (5800051-52) utses i Linköping. Dessa SAMS-områden hade 2009 totalt 4 515 invånare.



Källa: SCB:s SAMS-atlas

1.9 Malmö

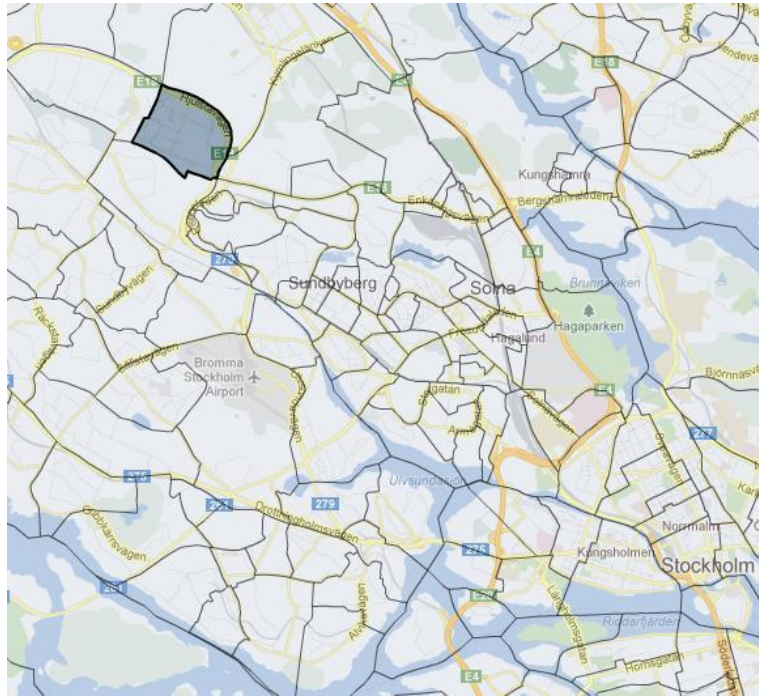
Med de av utredningen valda kriterierna och användning av 2009 års statistik skulle det föreslagna systemet med nystartszoner innebära att tre nystartszoner som totalt omfattar tretton SAMS-områden (12800246-7, 12800249, 12800253, 12800255, 12800259, 12800273-4, 12800276, 12800279-82) utses i Malmö. Dessa SAMS-områden hade 2009 totalt 35 210 invånare.



Källa: SCB:s SAMS-atlas

1.10 Stockholm

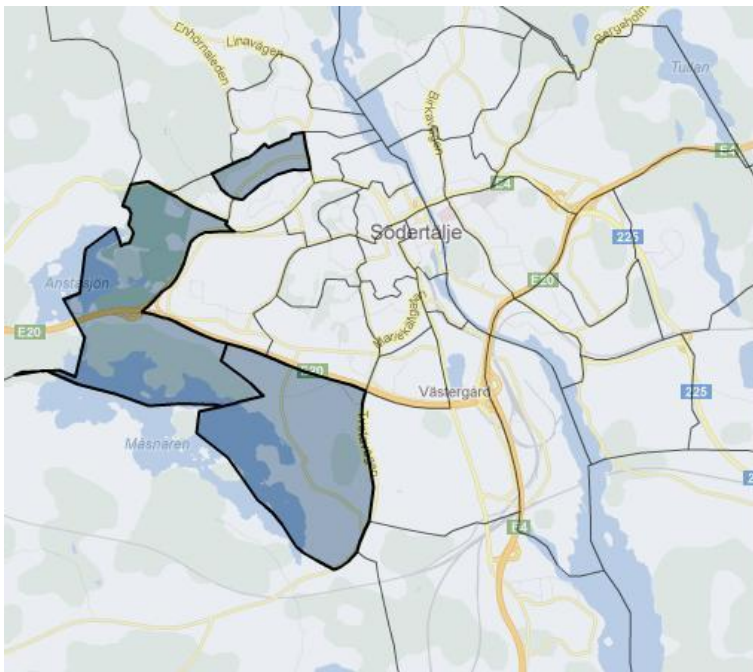
Med de av utredningen valda kriterierna och användning av 2009 års statistik skulle det föreslagna systemet med nystartszoner innebära att en nystartszon som omfattar ett SAMS-område (1800148) utses i Stockholm. Detta SAMS-område hade 2009 15 084 invånare.



Källa: SCB:s SAMS-atlas

1.11 Södertälje

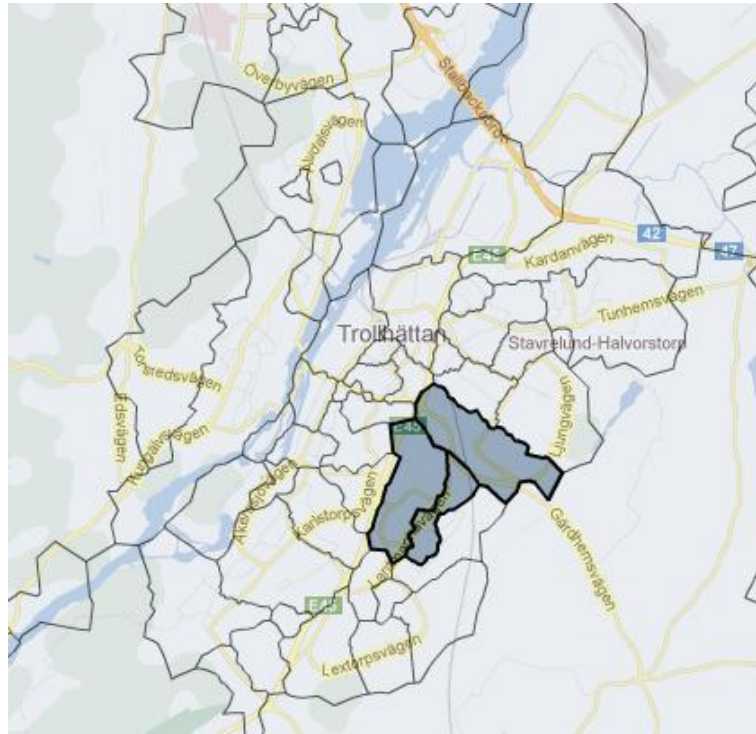
Med de av utredningen valda kriterierna och användning av 2009 års statistik skulle det föreslagna systemet med nystartszoner innebära att två nystartszoner som omfattar tre SAMS-områden (1810032, 1810037-38) utses i Södertälje finns. Dessa SAMS-områden hade 2009 totalt 9 785 invånare.



Källa: SCB:s SAMS-atlas

1.12 Trollhättan

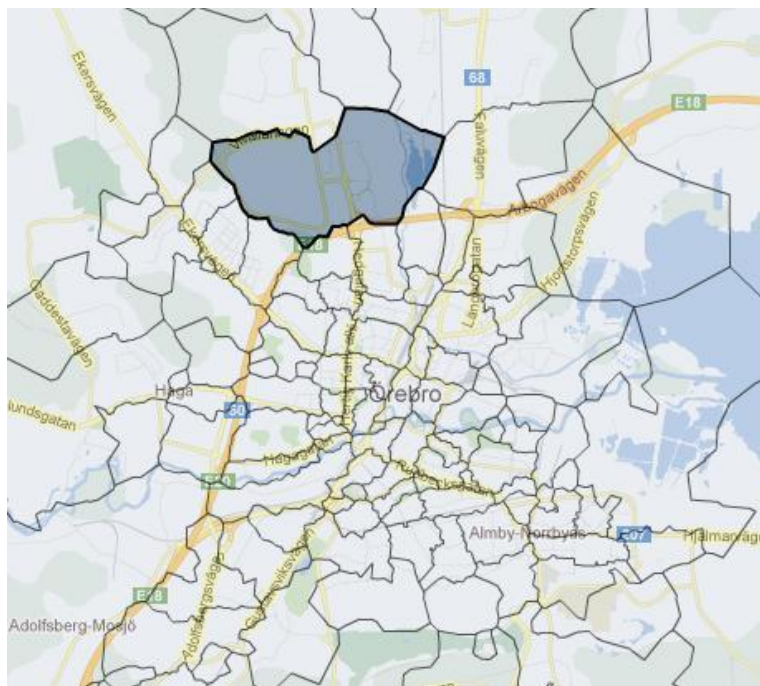
Med de av utredningen valda kriterierna och användning av 2009 års statistik skulle det föreslagna systemet med nystartszoner innebära att en nystartszon som omfattar tre SAMS-områden (1480010-12) utses i Trollhättan. Dessa SAMS-områden hade 2009 totalt 4 646 invånare.



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 syssel- sättningsgrad (SAMS) inom nystartszon	Genom- snittlig syssel- 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 framtagandet 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]