



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2012-08-23

Fi2012/2904

Finansdepartementet

Skatte- och tullavdelningen

Annika Åsbrink

Telefon 08-405 26 97

STOCKHOLMS STAD
Kommunstyrelsen
Registraturet

Ink. 2012 -08- 29

Dnr: 001-1231/2012

Till: RV

Betänkande Nystartszoner (SOU 2012:50)

Remissinstanser:

1. Riksrevisionen
2. Kammarrätten i Göteborg
3. Förvaltningsrätten i Stockholm
4. Förvaltningsrätten i Umeå
5. Ekonomistyrningsverket
6. Skatteverket
7. Arbetsförmedlingen
8. Konjunkturinstitutet
9. Finanspolitiska rådet
10. Arbetsgivarverket
11. Bokföringsnämnden
12. Brottsförebyggande rådet
13. Statskontoret
14. Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet
15. Internationella Handelshögskolan i Jönköping
16. Konkurrensverket
17. Bolagsverket
18. Boverket
19. Försäkringskassan
20. Pensionsmyndigheten
21. Socialstyrelsen
22. Statistiska Centralbyrån
23. Tillväxtverket
24. Tillväxtanalys - myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
25. Regelrådet
26. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering
27. Sveriges Kommuner och Landsting
28. Föreningen Svenskt Näringsliv

29. Företagarna
30. Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)
31. FAR
32. Näringslivets Regelnämnd (NNR)
33. Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)
34. Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)
35. Landsorganisationen (LO)
36. Sveriges advokatsamfund
37. Stockholms Handelskammare
38. Almi Företagspartner AB
39. Internationella Företagarföreningen i Sverige (IFS)
40. NyföretagarCentrum
41. Länsstyrelsen i Stockholms län
42. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
43. Länsstyrelsen i Skåne län
44. Länsstyrelsen i Kronobergs län
45. Stockholms läns landsting, Tillväxt, miljö och regional utveckling (TMR)
46. Skåne läns landsting
47. Västra Götalands landsting
48. Regionförbundet Södra Småland
49. Borås kommun
50. Borlänge kommun
51. Eskilstuna kommun
52. Gotlands kommun
53. Göteborgs kommun
54. Halmstads kommun
55. Kiruna kommun
56. Kristianstads kommun
57. Landskronas kommun
58. Laxå kommun
59. Linköpings kommun
60. Malmö kommun
61. Partille kommun
62. Stockholms kommun
63. Södertälje kommun
64. Trollhättans kommun
65. Vingåkers kommun
66. Växjö kommun
67. Örebro kommun

Remissvaren i 1 exemplar ska vara inkomna till Finansdepartementet senast den 12 november 2012 .

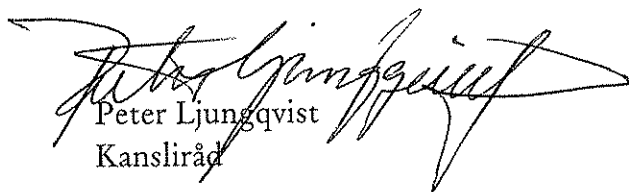
I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

Vi är tacksamma om remissvaren även skickas i word-format per e-post till registrator@finance.ministry.se.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens publikation om att svara på remisser. Publikationen kan beställas från Regeringskansliet, Information Rosenbad, 103 33 Stockholm eller hämtas från nätet: www.regeringen.se



Peter Ljungqvist
Kansliråd

Kopia till
Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm
Skatteutskottet
Registrator, Fi
Anneli Edstam, Ju

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 tillämplbar 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 försvårbart 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 invandrabakgrund 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 försörjningsbörda 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-områdena 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 förslagets 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 lätnader 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 lätnaden

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 utbredd 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 nystartskontor 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 inledningsskedet 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 statiskt 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.