



Handläggare: Mats Engström, 08-508 24 836 Till
Skärholmens stadsdelsnämnd
Öppna delen
2012-09-27

ANGÅENDE REMISSEN OM BETÄNKANDE NYSTARTSZONER SOU 2012:50, KS1231/2012

Förvaltningens förslag till beslut

1. Stadsdelsnämnden beslutar att som svar på remissen överlämna detta tjänsteutlåtande till Äldre- och ytterstadsroteln.
2. Stadsdelsnämnden beslutar om omedelbar justering.

Kerstin Sandström
stadsdelsdirektör

Lena Thorson
Avdelningschef

Sammanfattning

Förslaget innebär sänkt arbetsgivaravgift från 31,42 % till 10,21 % för företag inom nystartzoner. Zonerna blir små, cirka 4000 invånare och ska bestämmas enligt statistikbaserade regler genom andel sysselsatta understigande 44,5 %, andel som får ekonomiskt bistånd överstigande 6,8 % och andel invånare som inte har en gymnasieexamen överstigande 31,3 %.

För att få sänkningen måste företaget ha sitt driftställe i zonen och minst 1/4 av de anställda ska bo inom zonen. 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. Ett företag ska kunna få hela skattesänkningen i fem år plus ytterligare två år med halva sänkningen. Skattelättnaderna finansieras



genom en höjning av den allmänna löneavgiften med 0,01 procentenhet.
Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2014.

Bakgrund

En särskild utredare ska se över möjligheten att införa ett system med skattelättnader för företag i stadsdelar med utbrett utanförskap, så kallade nystartzoner. 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 bland annat 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 så kallade grannskapseffekter av både ekonomisk och social art, som ytterligare bidrar till åtgärdens positiva effekter för samhället.

Till den del förslagen har offentligfinansiella konsekvenser ska utredaren föreslå finansiering av förslagen. Vidare ska förslagens påverkan på den administrativa bördan för Skatteverket, andra myndigheter och företag redovisas. Även konsekvenser för de personer som berörs av förslaget ska redovisas.

Ärendets beredning

Remissvaret har beretts av Socialtjänstens stab och Enheten för ekonomiskt bistånd. Synpunkter har inhämtats från Arbetsförmedlingen i Skärholmen. Jobbtorget i Skärholmen har varit tillfrågad, men har inte inkommit med något svar.

Ärendet

Ett system med nystartzoner 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 nystartzonerna erbjuder företag en lättnad avseende socialavgifter. Lättnaden ska vara fullständig under fem år varefter halv lättnad ges i ytterligare två år.

Utredningen föreslår att de områden som kan komma att bli aktuella som nystartzoner ska baseras på den befintliga indelningen i så kallad Small Areas for Market Statistics, SAMS. Dessa områden definierades för drygt tjugo 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 ekonomiskt bistånd samt andel av befolkningen som inte har erhållit gymnasieexamen. Dessa gränsvärden sätts så att endast tre 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 (2009-års statistik) gäller beträffande den del av befolkningen som är 20–64 år gamla:

- ✓ Andelen sysselsatta understigande 44,5 %
- ✓ Andelen som erhåller långvarigt ekonomiskt bistånd överstigande 6,8 %
- ✓ Andelen utan gymnasieexamen, överstigande 31,3 %

Utredningen lämnar inte 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 % 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.

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, det vill säga maximalt 50 medarbetare. Större företag undantas från systemet liksom verksamhet som avser jordbruk, fiskeri och vattenbruk. Andra verksamheter kan komma att behöva undantas enligt utredningen efter samråd med Europeiska kommissionen.

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. Det 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.

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 uppgå till 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 uppgå till 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.

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 (Europeiska unionens funktionssätt, fördraget).

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.

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 det vill säga 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).

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 så kallade 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.

Det föreslagna avdraget för verksamhet i nystartszon ger de företag som uppfyller samtliga föreslagna kriterier och ligger 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 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.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Inledning

Utredningen har visat att de tagit hänsyn till medborgarna som bor och verkar i stadsdelar som är segregerade. Förvaltningen anser att det finns en hög risk för stigmatisering av området, även om själva grundidén är god genom att arbeta med punktinsatser där det behövs. Utredningen föreslår även hur dessa nystartszoner ska finansieras. Förvaltningen ser positivt till att det finns ett förslag till finansiering, insats och verkställighet.

Nystartszoner

Förvaltningen anser att innan det blir klart med nystartszoner bör utredningen undersöka hur det gått för Frankrike och Storbritannien. Underlaget ska utvisa om fler företag faktiskt startat i nystartszonerna kontra icke nystartszoner som är långsiktiga. Det behövs flera nya långsiktiga arbetstillfällen i Skärholmens stadsdel oavsett företagsform. Utredningen föreslår att lagförslaget ska träda i kraft den 1 januari 2014. Förvaltningen ser mer realistiskt att det påbörjas 2015, för att göra en grundlig utvärdering av Frankrikes och Storbritanniens modell.

Indelningen av "SAMS-områden" som gjordes för cirka en tjugo år sedan behövas uppdateras. Om en nystartszon skulle upprättas i Stockholms stad skulle det enklast vara att använda den gränsen som idag ligger till grund för stadsdelsnämnderna eller församling. Att till exempel hela Stockholm skulle bli en nystartszon är inte realistiskt och skulle enligt förvaltningens mening riskera att styra bort den utveckling som idag redan finns i områden som till exempel Järva, Skärholmen och Rosengård mot områden som till exempel Solna och Sollentuna.



Medarbetare

Förvaltningen ser gärna att det skulle vara mer en specifik profil på den som anställs, genom till exempel långtidsarbetslösa, ungdomar, personer med annan bakgrund än svensk med flera. Vidare anser förvaltningen att endast 1/4 av den anställda kommer från nystartzonen är lågt, det borde vara minst 1/3. Det kan minska långvarigt bidragsberoende och ge ökade skatteintäkter. Bortser förvaltningen från de ekonomiska vinsterna så ger en anställning ett helt nytt självförtroende till en människa och påverkar hela den människans omgivning genom den positiva förändring som sker.

Företagandet

Stockholms läns arbetsmarknad är geografiskt mycket segregerad, runt 75 % av alla arbetstillfällen ligger i Stockholms stads cityområdet. På sikt tänker förvaltningen att fler företag skulle välja att etablera sig i nystartzonerna, vilket förvaltningen tror är en stor konkurrensfördel till exempel vid den planerade expansionen av Kungens kurva, men även den utveckling som sker i Sättras industriområde och Bredängs industriområde. Nystartzonerna kan vara ett sätt att få företag att etablera sig i närförorten, särskilt tjänsteföretag och andra företag som inte är beroende av geografisk närhet till kunderna.

Förvaltningen anser inte att man kan ha samma krav på lönsamhet på befintliga företag som på nystartsföretag. I andra sammanhang brukar man prata om en uppstartsperiod på cirka två år (Försäkringskassans sätt att beräkna sjukpenning). Det tar ofta längre tid för en företagare att arbeta upp sitt rykte och få tillräckligt stor kundkrets innan företaget blir etablerad och lönsam. Förvaltningen ser positivt på att företag i högre grad etablerar sig i dessa områden.

Arbetsförmedlingens uppdrag

Vad gäller matchning på arbetsmarknaden framgår det enligt utredningen att man överväger att etablera nystartskontor och förstärka jobbcoacherna inom nystartzonerna. Förvaltningen anser att det något förvånande att man inte i första hand satsar på att få en högre utbildningsnivå om endast 31 % genomgått gymnasieutbildning. Detta kan kombineras i nystartzonen. I och med detta är det enligt förvaltningen viktigt att Arbetsförmedlingen får vidareutvecklas istället för att starta nya kontor när det gäller så matchningen. Arbetsförmedlingen har kunskaperna och erfarenhet från lokala platser så den redan idag kan ta hänsyn till den sökandes behov och arbetsmarknadens behovs. Förvaltningen anser att detta är viktigt då helst majoriteten av de anställda ska bo i nystartzonen.



Lönekostnader

Förvaltningen anser att det finns en osäkerhet kring negativa lönekostnader, precis som utredningar understryker. Det är viktigt att se till behov hos individerna som har särskilt svårt att få en varaktig förankring på arbetsmarknaden. Förvaltningen ser helst att de arbetsmarknadsstöd som kan vara aktuella inte påverkas negativt i kombination med nystartszon.

Skattelättnader

Skattelättnader för vissa företag kan snedvrیدا konkurrensen mellan företag inom och utanför nystartszonerna, beroende på om de uppfyller de två grundkraven (driftställe och boende) eller inte. Detta kan också bli en inlåsnings effekt för både företagen att utveckla sina tjänster och för individen för att komma vidare inom arbetsmarknaden utan arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller skattelättnader. Det kan bli så att till exempel Skärholmen får fler nyföretagande och därigenom höjer den generella utbildningsnivån, då betraktas inte området längre som Nystartszon. Förvaltningen tycker det är positivt att Skatteverket handlägger skattelättnaden för företaget, då erfarenheten och rutiner redan finns för uppföljning av företagen.

Med ovanstående synpunkter och kommentarer anser förvaltningen att remissen är besvarad.

Bilagor

1. Kommunstyrelsens, begäran om remissvar, KS 1231/2012
2. Betänkande Nystartszoner (SOU 2012:50), Fi 2012/2904