

Nystartszoner

Betänkande av Utredningen om nystartszoner

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:50

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 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 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 lättad avseende socialavgifter. Lättnaden ska vara fullständig under fem år var-efter halv lättnad ges i ytterligare två år.

Områden som kan utgöra nystartszoner

Utredningen föreslår att de områden som kan komma att bli aktuella som nystartszoner ska baseras på den befintliga indelningen i s.k. SAMS-områden. Dessa områden definierades för drygt 20 år sedan för att identifiera homogena områden och lämpar sig därför väl som grund för att identifiera områden med utbrett utanförskap. I många fall är dock SAMS-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 till 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 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 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 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.

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.