

Kommittédirektiv



Utredning om nystartszoner i stadsdelar med
utbredd 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 utbredd 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 stöd-områden). 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 näringsverksamhet. 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. Nystartskontoren, som erbjuder individuellt anpassad vägledning och service inom området starta och driva företag, är utbyggda och förstärkta på orter med utbrett 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 gemenskapsrättsliga 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 utbrett utanförskap, s.k. nystartszoner. Målsättningarna med systemet är följande.

- Skapa jobb och öka sysselsättningen i områden där bl.a. sysselsättningsgraden avsevärt understiger det nationella genomsnittet, vilket kan leda till s.k. grannskapseffekter av både ekonomisk och social art.
- Leda till att det startas fler företag inom zonerna och att företag ska ges bättre förutsättningar att växa.

Förslaget ska utformas så att reglerna på bästa sätt uppfyller de uppställda målsättningarna.

Utifrån de olika aspekter som närmare anges nedan ska utredaren analysera innebörden av ett system med nystartszoner. Det innebär att göra en inventering av såväl de fördelar och möjligheter som de risker och svårigheter som finns och hur dessa kan hanteras. Resultatet av analysen ska därefter vägas samman i en slutsats om huruvida ett system med nystartszoner bör införas.

Oavsett vilken slutsats som utredaren drar i fråga om lämpligheten av att införa skattelättnader för företag i stadsdelar med utbrett utanförskap, ska utredaren lämna förslag till ett heltäckande system för detta med de författningsändringar, inklusive ändringar i det skatteadministrativa regelverket och i andra regelverk, som bedöms nödvändiga. Utredaren ska vid utformningen av författningsförslagen beakta de föreslagna reglernas möjliga inverkan på andra regelsystem och dess samverkan med andra insatser som bedrivs med motsvarande

syfte. Utredaren ska särskilt beakta hur systemet förhåller sig till regeringsformen.

Det står utredaren fritt att under arbetets gång samråda med berörda myndigheter och organisationer, såsom näringslivs- och företagarorganisationer.

Allmänna riktlinjer

Som en allmän utgångspunkt gäller att uppdraget ska utföras med beaktande av de generella riktlinjer för skattereglernas utformning som riksdagen beslutat om i 2008 års ekonomiska vårproposition (prop. 2007/08:100, avsnitt 5.3, rskr. 2007/08:259).

Ett system som det nu aktuella kan utformas som en inkomstminskning för staten, dvs. i form av t.ex. nedsättning av skatt, skattereduktion, avdrag eller som en kreditering av skattekontot (ett exempel på ett sådant stöd är stödet för nystartsjobben). Alternativt kan åtgärden utformas som en utgiftsökning, helt utan koppling till skattesystemet. Utredaren ska ta ställning till om det är lämpligast att åtgärden belastar inkomst- eller utgiftssidan i statsbudgeten och om det är lämpligast att den ges inom eller utom ramen för skattesystemet. Även om utredaren bedömer att det är lämpligast med ett stöd utanför skattesystemet, ska förslag lämnas på lättnader inom skattesystemet. Förslaget bör utformas så att effekterna på sysselsättningen blir stora och att åtgärderna genomförs på ett kostnadseffektivt sätt.

Ekonomiska frizoner – s.k. nystartszoner – är något som inte förekommer i det svenska skattesystemet i dag, varför det är viktigt med en noggrann analys. Utredaren bör beakta de erfarenheter som finns från det fleråriga svenska arbetet med olika regionala stödordningar i form av t.ex. lokaliseringsstöd, anställningsstöd och nedsatta socialavgifter som tillämpats inom vissa s.k. stödområden.

Utredaren ska även beakta de analyser som gjorts när det gäller system med ekonomiska frizoner i andra länder. I och med att det franska systemet har genomgått en EU-rättslig statsstödsprövning är det systemet särskilt intressant att studera.

Utredaren bör göra en analys av det franska systemet, såväl av de ekonomiska effekterna som av den närmare utformningen av reglerna. Vägledning kan även hämtas från de andra länder som har eller har haft system med ekonomiska frizoner, som t.ex. USA och Storbritannien.

Utredaren måste också beakta att ett förslag om skattelättnader ska kunna samordnas med övriga system som medger skattelättnader till vissa grupper (t.ex. nedsatta socialavgifter för unga och skattereduktion för hushållsarbete). Förslaget om nystartszoner får inte i kombination med andra stöd leda till en alltför låg eller en negativ beskattning. Utredaren bör även säkerställa att förslaget om nystartszoner samordnas med befintliga insatser inom näringspolitiken, den regionala tillväxtpolitiken, arbetsmarknadspolitiken och integrationspolitiken som syftar till att minska utanförskapet och främja företagandet och tillväxten i stadsdelar med utbrett 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 statsstöds godkännande 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 konkurrensnedvridning. 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 stadsdelar 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 strukturomvandling. 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 bolagskatten, 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 utbrett 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)