

Förord

Ge betongförorterna chansen att själva lösa sina problem. Så skulle vi kunna sammanfatta förslaget om ekonomiska frizoner som författaren och ledarskribenten Thomas Gür här lägger fram.

I dag kännetecknas storstädernas betongförorter av ett permanent utanförskap. Många är utan arbete och står utanför trygghetssystemen. De många regelverken och de höga minimilönerna gör det omöjligt för nykomlingar i Sverige att ens börja arbeta sig uppåt i samhället. Den som hamnat utanför socialstatens allt högre murar har inga vägar in.

Eftersom rikspolitiken är förlamad och oförmögen att ta itu med dessa brister gäller det att skapa andra möjligheter att vända en annars hopplös situation. Det är i detta perspektiv de ekonomiska frizonerna ska ses. Zoner i vilka trösklarna till företagande och anställningar sänks. De obalanser som uppstår gentemot den ordinarie arbetsmarknaden kan ses som en institutionell konkurrens. I vilket system – det reglerade högskattesystemet eller det avreglerade lågskattesystemet – skapas de nya arbeten som alla så hett eftertraktar?

Det här manuset har ursprungligen författats för storstadskommitténs antologi *Bidrag genom arbete* (SOU 1996:151) som nyligen publicerades. Till detta har Thomas Gür bifogat ett alldeles färskt efterord, som knyter an till den mediadebatt som detta förslag orsakade redan i somras.

Stockholm i oktober 1996

Dick Erixon

Redaktör för rapportserien

Innehåll

VARFÖR EKONOMISKA FRIZONER ?	3
<i>Bakgrund</i>	4
BOENDEKONCENTRATIONEN	5
<i>Offentligt styrd koncentration</i>	6
<i>Försvarar rörligheten</i>	7
<i>Kulturell ovana</i>	8
LÅG SJÄLVFÖRSÖRJNINGSGRAD	9
UTANFÖRSKAPETS MEKANISMER	10
<i>Ovederhäftigt om kulturell avlägsenhet</i>	11
<i>Försåtlig tes om flyktinginvandring</i>	12
<i>Socialstaten har däremot ändrat karaktär</i>	12
<i>Kulturell kompetens inte avgörande</i>	13
<i>Samma utanförskap som drabbar infödda</i>	13
SÄNK TRÖSKLARN A TILL ARBETSMARKNADEN.....	14
<i>Arbetsrättens hinder för svaga grupper erkänns</i>	15
<i>Höga löneskatter erkänns som problem</i>	16
<i>Återstår: inofficiell ekonomi</i>	17
<i>Och eget företagande utan arbetsrätten</i>	17
RADIKALA FÖRÄNDRING AR AV ARBETSMARKNADEN	19
<i>Möjliggöra undantag i utsatta områden</i>	19
<i>Ekonomiska frizoner</i>	20
DET FRANSKA FÖRSL AGET.....	22
POLITISKT MOD	23
EFTERORD.....	24
<i>Fickor av större ekonomisk frihet</i>	25
<i>Komma runt rikspolitikens oförmåga</i>	25
<i>Ideologiska skäl talar emot</i>	25
<i>Generella ändringar krävs, inte bara zoner</i>	26
<i>Institutionell konkurrens</i>	26
<i>Dynamik kontra statiskt tänkande</i>	28

Varför ekonomiska frizoner?

En god kontroll hänger på att man vet när man måste släppa den.¹

I denna artikel utvecklas ett förslag om möjligheten att skapa kommunala frizoner för att i första hand i storstädernas problemområden radikalt förändra arbetsmarknadssituationen för de sämst utrustade. För att sänka trösklarna till arbetsmarknaden för dessa, och för att i den officiella ekonomiska sektorns ramar dra in den verksamhet som äger rum, och de tjänster som utförs, i den inofficiella (eller svarta) sektorn av ekonomin, krävs omfattande och generella avregleringar inom arbetsmarknads- och näringspolitiken, samt inkomstskatte- och lönekostnadssänkningar inom finanspolitiken. Att något sådant skulle inträffa på det rikspolitiska planet är i dag osannolikt. För detta är den politiska förmågan för liten och det politiska priset för högt.

De förslag som framförts om att åstadkomma förändringar genom särskilda insatser mot delgrupper (t ex lågutbildade och ungdomar) och genom riktade subventioner eller genom "positiv" särbehandling av vissa kategorier (främst på etnisk bas, alltså "invandrare") är å sin sida behäftade med ett antal brister och det senare skulle, om det tillämpades, förmodligen vara direkt skadligt.

Den möjliga väg som jag föreslår att man kan gå är att en kommun eller en kommundel skulle, om den politiska majoriteten förelåg och statsmakten gav sitt tillstånd, inom kommunen eller till och med inom ett särskilt bostadsområde kunna införa mycket långtgående undantag från de regleringar som styr arbetsmarknadens och näringsidkandets villkor. De avregleringar och lättnader som man i dag inte kan införa på riksplanet skulle experimentellt kunna genomföras inom en begränsad zon (hädanefter för bekvämlighetens skull kallad för "kommunen" även om frizonen skulle kunna omfatta en avgränsad del av en kommun).

Dessa avregleringar skulle vara åtgärder som avskaffande av moms på tjänster, avskaffande arbetsgivaravgifter och bolagsskatter, möjlighet till individuella avtal utanför kollektivavtalet med kraftig inskränkning av fackföreningars sanktionsmöjligheter, rätt till längre provanställningstider o s v. Dessutom skulle kommunen kunna sätta egna nivåer på socialhjälpen

¹ Geoff Mulgan, *Politik i en antipolitisk tid*, Timbro Tendens, Stockholm 1996, s 62.

och andra bidrag som belastar dess ekonomi, samt även införa krav på motprestation.

Givetvis skulle reglerna i en sådan frizon endast gälla de företag som är etablerade och verksamma i kommunen och de människor som bor inom kommunens gränser. Detta skulle å sin sida inte vara ett hinder för nya företagsetableringar eller att människor som ville arbeta under frizonens villkor också flyttade in till kommunen i fråga. Hur den ekonomiska förlusten för staten i form av minskade skatteintäkter skulle kunna kompenseras är en fråga som jag berör i korthet, eftersom det i första hand är en fråga om en kameral avvägning mellan statliga skatter och statliga bidrag till kommunen, och i andra hand måste ses med utgångspunkt från de vinster som görs genom att människor kan bli självförsörjande och genom att en del av den inofficiella sektorns transaktioner flyttas in i den officiella (och därmed beskattningsbara) sektorn.

Den förändring av arbetsmarknaden som krävs för att de svagaste grupperna skall kunna återinträda i den måste börja någonstans. Ekonomiska frizoner på kommunal bas är både bättre än riktat stöd, subventioner eller positiv särbehandling, och politiskt mer genomförbara än övergripande förändringar på riksplanet.

Bakgrund

De storstadsområden som utmärks av hög arbetslöshet, stort bidragsberoende, låga medelinkomster, sociala problem bär också på ett annat särdrag, nämligen att de är invandrantäta, d v s en hög andel av befolkningen i området är invandrare i första eller andra generationen.

Att dessa karakteristika sammanfaller leder många gånger till att problemen i dessa områden beskrivs som invandrarproblem. Mot detta kan anföras att medan det kan vara sant att alla, eller övervägande flertalet, av problemområdena i storstäderna också är invandrantäta bostadsområden, innebär detta ingalunda att alla invandrantäta områden har varit eller är problemområden; detta enligt maximen att om alla som bor i ghettot är svarta betyder det inte att alla svarta bor i ghettot.

Chefen för integrationsberedningens kansli, Margareta Garpe, påpekar sålunda att av de närmare 150 000 personer med invandrarbakgrund som bor i Stockholm och som utgör 20 procent av Stockholms befolkning, är det bara omkring 40 000 som bor i de så kallade invandrantäta områdena.² Men i en invandrantät kommun som Botkyrka med närmare 70 000 invånare och där

² Margareta Garpe, "Risk för brutalt klassamhälle på rasistisk grund", SvD, 23 juni 1996.

48 procent av invånarna är av invandrarbakgrund, alltså 33 600 personer, bor 21 800 av dem i den invandratäta(re) kommundelen Norra Botkyrka. Det innebär att 65 procent eller två tredjedelar av den invandratäta kommunen Botkyrkas invandrare i första och andra generationen dessutom bor koncentrerat till den norra delen av kommunen. I ett särskilt bostadsområde, Fittja, är 85 procent av invånarna invandrare i första eller andra generationen.³

Dessa nyanseringar till trots är det samtidigt inte en slump att alla storstadsområden med ovan nämnda problem också utmärks av att de är invandratäta områden. Att alla invandratäta områden inte varit problemområden vad gäller sådana indikatorer som sysselsättningstal eller andelen bidragsberoende, som till exempel gamla Möllevången i centrala Malmö under arbetskraftsinvandringens dagar, understryker tvärtom vikten av att närma sig problemen i dagens storstadsområden med frågeställningen om vad som inträffat med invandrarnas sociala situation under de senaste decennierna. Det gäller således att finna en förklaring till varför storstädernas redan befintliga problem fått så starka etniska (eller invandarmässiga, för att uppfinna ett nytt ord) förtecken.

I invandringens historia finns två fenomen som även uppenbarar sig i den svenska erfarenheten, men som förefaller svårhanterliga i beaktande av det svenska samhällets särskilda karakteristika, och som i sina svenska manifestationsformer särskiljer sig från den gängse historiska erfarenheten, just på grund av dessa karakteristika.

Dessa fenomen är koncentrationen av invandrare till särskilda områden i storstäderna, och den höga representationen av invandrare i yrkesområden eller positioner i samhället, som utmärks av låga inkomster och låg status.

Boendekoncentrationen

Koncentrationen av olika invandrargrupper till speciella områden är en del av invandringens mönster i modern tid. Detta fenomen blev för första gången föremål för akademisk forskning under 1920-talet i världens då snabbast växande storstad, Chicago, och skildrades under termen "segregation". Vad som utmärkte de nyanlända invandrarnas boende var att de, tvärtemot vad som förutspåts om den stora stadens och det urbana livets utjämnande verkan av de etniska skillnaderna människor emellan, tenderade att koncentrera sitt boende till områden där de egna landsmännen redan var överrepresenterade. Kortfattat kan sägas att för nykomlingarna har fördelarna med en sådan initial koncentration uppvägt nackdelarna. Dessa fördelar kan i ekonomiska termer

³ Botkyrka Kommun, *Områdesbeskrivningar 1996*, Kommunkansliet 1996-03-28.

beskrivas som minskade transaktionskostnader för den nyanlände; närvaron av andra, mer erfarna, landsmän har gjort att anpassningen till majoritetssamhället underlättas genom den kunskapsförmedling som äger rum. Den nyanlände har kunnat få hjälp med allt ifrån att hitta rätt i staden till tolkhjälp i sina kontakter med majoritetsbefolkningen.

Den egna etniska enklaven har fungerat som ett slags tryckutjämningskammare i kontakterna med det nya landet. Nackdelarna har bland annat varit ett många gånger sämre boende, och att barnens integration i det nya landet hämmats genom sämre språkinläring. Och när nackdelarna med det koncentrerade etniska boendet övervägt fördelarna har man sökt sig tydligare in i majoritetssamhället.

För de svenska invandrarnas del har detta fenomen skildrats i ett antal arbeten av emigranthistorikern Ulf Beijbom.⁴ Vad Beijbom, och många andra med honom, också visat är att det koncentrerade etniska boendet så småningom upplösts på grund av den sociala rörligheten hos de tidigare anlända invandrarna, av att den andra generationen assimilerats i majoritetssamhället, och att nyanlända invandrare av annan nationalitet övertagit de billiga och allt mer förslummade lägenheterna i storstadens centrum ("down-town") och satt sin etniska prägel på bostadsområdet, vilket ytterligare påskyndat de senare anlända invandrarnas utflyttning till bättre områden utanför stadens centrum ("up-town").⁵

Offentligt styrd koncentration

I Sverige har detta fenomen fått en något annorlunda gestaltning. Det offentliga bostadsbeståndet och systemet med offentlig bostadsanvisning har inneburit att nyanlända invandrare kommit att koncentreras främst till nybyggda bostadsområden utanför storstadens centrum, och oftast byggda under miljonprogrammets dagar.

Då bostäder anvisats allt eftersom nya invandrare anlant, har den koncentration som därmed uppkommit skilt sig från det klassiska mönstret,

⁴ Ulf Beijbom, *Swedes in Chicago. A demographic and Social Study of the 1846 - 1880 Immigration*, Studia Historica Upsaliensa XXXVIII/Chicago Historical Society, Läromedelsförlaget, Uppsala 1971; "Från slum till förort, Chicagos Swede Town", i, *Utvandring: den svenska emigrationen till Amerika i historiskt perspektiv* (red Ann-Sofie Kälvermark), Wahlström & Widstrand, Stockholm 1973; *Utvandrarna och Svensk-Amerika*, LT:s förlag, Stockholm 1986, samt, *Mot löftets land. Den svenska utvandringen*, LT:s förlag, Stockholm 1995.

⁵ För en beskrivning av hur likartad denna process gestaltat sig för så olika grupper som irländare, tyskar, judar, italienare, kineser, japaner, svarta, puero-ricaner och mexikaner i USA, se, Thomas Sowell, *Ethnic America*, Basic Books, New York 1981.

som i städer som Chicago, då enskilda individer och familjer ur samma folkgrupp kom att söka sig till varandras närhet. I stället har människor med helt olika social, etnisk och kulturell bakgrund anvisats till samma bostadsområde beroende på när de kommit till Sverige eller när de stigit in genom bostadsförmedlingens dörr, och det enda som förenat dem har varit att de inte varit etniska svenskar.

Ett undantag från detta mönster var att tidigt anlända invandrare i storstäder med tillräckligt gamla (och billiga hus) i centrum kom att söka sig till ett mer spontant koncentrerat boende; det tidigare nämnda Möllevången i Malmö är ett exempel på en mer "klassisk" koncentration av främst jugoslaviska, grekiska och turkiska invandrare.

Denna offentligt styrda koncentration av invandrare har lett till att fördelarna med en boendekoncentration av människor med samma slags bakgrund inte uppkommit lika tydligt som när denna boendekoncentration skett spontant. Samtidigt har nackdelarna med ett boende utanför majoritetssamhället, med dåliga kontakter med majoritetsbefolkningen, förstärkts ytterligare.

Men trots det styrda koncentrerade boendet har det spontana mönstret för koncentrerat boende ändå slagit igenom i Sverige. Ibland har detta berott på att ett tillräckligt stort antal människor med bakgrund i samma land anlät samtidigt och anvisats bostäder i samma område, vilket t ex gäller syrianerna/assyrierna i Södertälje. Ibland har detta koncentrerade boende åstadkommit genom att människor med samma bakgrund eftersträvat att bo i närheten av varandra. En sådan strävan har inneburit att ett område fått karaktären av en magnet; men en magnet som inte bara attraherat människor ur en befolkningsgrupp utan också repellerat andra grupper (främst etniska svenskar). Just den stora koncentrationen av syrianer/assyrier i Södertälje tycks ha fungerat på detta sätt, och samma fenomen synes i mindre skala ha uppkommit genom den ökade inflyttningen av turkar till Stockholmsförorten Jordbro.

Försvårar rörligheten

Men precis som stelheten på bostadsmarknaden försvårar uppkomsten av spontana befolkningskoncentrationer, och förvränger karaktären på de etniska koncentrationer den leder till, försvårar den också rörligheten i boendet. Även hyresregleringarna och den jämna och höga bostadskvalitén i Sverige bidrar till denna låga rörlighet. Det innebär att de invandrare som initialt sökt sig till ett koncentrerat boende, eller ofrivilligt hamnat i det genom systemet med offentlig bostadsanvisning, helt enkelt har svårt att lämna slummen bakom sig när väl den sociala rörligheten väger tyngre än det etniska skydd ett

koncentrerat boende kan ge. Till detta bidrar att tröskeln till att äga sin bostad är onaturligt hög i Sverige genom att ledet mellan hyreslägenhet och egenhemsboende, ägarlägenheten, ersatts med andelslägenheter eller bostadsrätter, samt att hyresregleringarna lett till att fenomen som svarta kontrakt eller personliga kontakter – något som missgynnar nykomlingar – har fått allt större betydelse på bostadsmarknaden.

Kulturell ovana

Men oavsett om det etniskt koncentrerade boendet är resultatet av ofrivillig politisk styrning eller av sociala krafters spontana verkan, kompliceras bilden av att Sverige dels är ett mycket nytt invandrarland, dels av att det koncentrerade etniska boendet så tydligt sticker av mot ett etablerat svenskt politiskt mönster.

Den etniskt och kulturellt relativt homogena befolkningssammansättning som präglat Sverige, eller det svenska hjärtlandet, under generationer har lett till att majoritetsbefolkningen av etniska svenskar inte har särskilt stor eller lång erfarenhet av vad en demografisk kännbar invandring i likhet med den som inträffat i Sverige sedan 1960-talet vill säga.

Med denna ackumulerade kulturella ovana i bagaget har svenskar i allmänhet naturligt nog svårt att socialt och psykologiskt hantera det annorlunda. De flesta etniska svenskar har alltid kunnat förutsätta att folk är mest som de själva, eftersom de människor som de mött i sin vardag just på grund av majoritetsbefolkningens homogenitet liknat dem själva. Att stora grupper av människor med avvikande utseende, språk, klädsel, kroppsspråk och vardagskultur dessutom bor och uppträder koncentrerat blir därför också ett socialpsykologiskt problem för majoritetssamhällets medlemmar.

Den likriktning av det sociala och urbana livet som svensk socialpolitik och samhällsplanering från och med andra världskrigets slut eftersträvat under parollen om jämlikhet, har hos majoritetsbefolkningen ytterligare förstärkt de föreställningar som gör att en befolkningskoncentration av avvikande grupper uppfattas som något onormalt och ohälsosamt.

Diskussionen om invandrarnas segregerade boende präglas i mångt och mycket av dels den svenska oerfarenheten av, och okunnigheten om, de levnads- och bosättningsmönster som brukar uppträda i samband med massmigration, dels av att detta koncentrerade boende går så stick i stäv med den svenska socialstatens projekt om enhetliggörande och utjämning av skillnader, och många gånger också olikheter, människor emellan.

Låg självförsörjningsgrad

Men viktigare än själva koncentrationen av olika invandrargrupper, och främst nyanlända, till vissa områden är att dessa områden utmärks av ett boende med hög arbetslöshet, låg självförsörjningsgrad och medföljande högt bidragsberoende.

Just detta faktum stärker inte bara den initiala misstänksamhet mot det koncentrerade boendet som av ovan nämnda skäl redan präglar majoritetsbefolkningens attityd. Det utgör också en reell belastning på den offentliga ekonomin, försvårar anpassningen till det svenska samhället, och förstärker ytterligare de sociala problem som invandring av den skala som skett till Sverige under de senaste åren obönhörligen ändå för med sig. Vad detta i sin tur betyder för majoritetsbefolkningens attityder mot invandrare och invandring, och vilka tendenser i det svenska samhället som det förstärker osv, är tillräckligt ventilerat i den allmänna diskussionen för att behöva dryftas här.

Det anmärkningsvärda är emellertid att detta mönster av allt lägre självförsörjningsgrad för den invandrade befolkningen så kraftigt avviker från såväl vad som var fallet i Sverige under massinvandringens inledningsskede som från vad som är etablerat mönster i den moderna invandringens ekonomiska historia.

Det är givetvis så att invandrare i det nya landet initialt inte når upp till samma löneinkomster som de infödda, och detta inte ens i likartade yrken, samt att deras sammanlagda inkomster är lägre än de inföddas eftersom de vare sig genom eget sparande kommer upp i samma förmögenhetsnivå som infödda eller har haft samma villkor som de infödda vad det gäller förmögenhetsöverföring över generationerna.

Den svenska amerikautvandrararen, och sedermera riksdagsledamoten för de frisinna, Ernst Beckman, beskrev på några rader invandrarrens situation i arbetsmarknaden i den nya landet bättre än många ekonomiska och sociologiska studier:

*"Det duger ej för invandraren att på andra sidan Oceanen söka fortsätta förnämt eller tarfligt dagdriveri. Det duger ej att vara så rädd om kläderna och om hudens mjellhet, att man ej vill stå som simpel karl i en mekanisk verkstad, äfven om man i hufvudet och på fickan bär vitnesbörd om att höra till skolbildadt folk. Det duger inte att försmå grufarbetarens hacka, därför att man tror sig kallad till musikdirektör. Det duger icke att vägra att gräfova diken, därför att man hellre vill bli kusk."*⁶

⁶ Ernst Beckman, *Amerikanska studier*, Stockholm 1883, citerad i Ingvar Henricson och Hans Lindblad, *Tur och retur Amerika. Utvandrare som förändrade Sverige*, Fischer & Co, 1995, s 205.

Men så småningom inträffar det som kallas den ekonomiska assimilationen av invandraren. Den nyanländes inkomster når efter en tid samma nivå som de infödda inom samma yrkeskategori. Den ekonomiska rörligheten uppåt synes även fortsätta i nästa generation, och ett återkommande mönster är att den andra generationens inkomster ligger högre än inföddas i motsvarande yrkesgrupper.

Men mycket tyder på att den ekonomiska assimilationen av invandrare i Sverige inte äger rum i samma utsträckning som tidigare, och vad värre, att den kanske till och med upphört för nyanlända invandrare.⁷ Svårigheterna för invandrare att få fotfäste på arbetsmarknaden har dokumenterats i ett otal studier och jag anser mig inte behöva annat än att referensvis återge några av dem här.⁸

Att något måste till för att förändra denna situation är också de flesta överens om, och likaså att förändra den i riktning mot att de människor som bor i storstadsområdenas invandrartäta förorter i allt större utsträckning blir självförsörjande genom eget arbete; något som vi för enkelhetens skull kan kalla för arbetslinjen. Det finns emellertid anledning att söka fastställa några av orsakerna till varför allt fler invandrare, och främst nyanlända sådana, i allt större utsträckning hamnar utanför den reguljära arbetsmarknaden, eftersom de åtgärder man föreslår för att återupprätta arbetslinjen också bör vara sådana som försöker angripa dessa orsaker.

Utanförskapets mekanismer

I debatten brukar i huvudsak tre förklaringsmodeller ges för den höga arbetslösheten och utanförskapet på arbetsmarknaden för invandrare i Sverige.

⁷ Enligt den första undersökningen av inkomstassimilation av invandrare i Sverige, fann forskarna Gustafsson, Zamanian-B och Aguilar, att "för den genomsnittliga invandraren ligger förväntan av en likställd inkomst med motsvarande svensk vid en irrelevant tidpunkt; efter pensioneringen. Detta betyder att de flesta invandrare inte kan förvänta sig en inkomst som är likställd med jämgamla i ursprungsbefolkningen under sin aktiva ålder." Björn Gustafsson, Max M Zamanian-B & Renato Aguilar, *Invandring och försörjning*, Daidalos, Göteborg 1990, s 147.

⁸ Se bland annat, Ylva Brune, *Invandrare i svenskt arbetsliv*, Statens invandrarverk, Norrköping 1993; Ds 1995:68, Jan Ekberg & Lars Andersson, *Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter*, Rapport till ESO, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi; Thomas Liljegren & Christan Råbergh, *Arbetsmarknadspolitiska insatser för flyktingar och invandrare*, Information från vägledningsenheten 1995:4, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm 1995, samt, SOU 1996:55, *Sverige, framtiden och mångfalden*, Slutbetänkande från Invandrarpolitiska kommittén, kap 8.1, Arbetsituationen och försörjningen, ss 77 - 103.

Den första förklaringen är att invandringen har ändrat karaktär från arbetskraftsinvandring till flyktinginvandring. De invandrare som kom till Sverige på 1950- och 1960-talen kunde gå direkt in i produktionen, vilket inte dagens flyktingar kan.

En besläktad förklaring är att det svenska samhället från klassisk industriell produktion vid löpande band övergått till tjänsteproduktion eller särskilda arbetsprocesser i industrin som ställer nya krav på arbetstagarna. Dessa krav som är inriktade på kulturell kompetens, samverkan och samarbete, språklig förmåga m m brukar kallas för dold kunskap eller tacit knowledge. Just sådana krav är svårare att uppfylla för de människor som kommer från andra kulturer, även om de formellt sett har rätt slags utbildning och yrkesmeriter.

Den tredje förklaringen är en vidareutveckling av detta resonemang, och dess tes är att nyanlända invandrare har svårare att inlemmas i det svenska samhället eftersom de kommer från mer avlägsna och främmande kulturkretsar än sina föregångare.

Dessa förklaringsmodeller låter onekligen bestickande, och de två första är också relevanta i diskussionen, men de räcker inte som förklaringar av det stora utanförskap som uppstått på arbetsmarknaden under de senaste decennierna.

Ovederhäftigt om kulturell avlägsenhet

Den tredje tesen, den om att den kulturella avlägsenheten ökat med det geografiska avståndet, kan läggas åt sidan eftersom dess vederhäftighet och relevans är omöjlig att pröva i verkligheten.

Det svenska samhälle som t ex en tamilsk flykting kommer till i dag är inte samma svenska samhälle som t ex en judisk flykting kom till under andra världskriget. Sedan femtio år har den svenska kulturen allt mer internationaliserats och öppnats för utifrån kommande kulturella strömningar.

När de judiska flyktingarna kom till Sverige möttes de av argumentet att de kom från en så avlägsen kulturkrets att de inte skulle kunna inlemmas i det svenska samhället. Dessutom ansåg många också att det av rashygieniska skäl skulle vara farligt att låta dem uppgå i den svenska folkstammen. Men tvärtom visade sig de judiska flyktingarna hade mycket goda förutsättningar att integreras i det svenska samhället, trots kulturell avlägsenhet och etnisk avoghet mot dem. Ättlingarna till dessa judiska flyktingar är i dag förmodligen mer framgångsrika än infödda svenskar från samma sociala bakgrund.

Om det kulturella avståndet mellan det svenska samhället och nyanlända flyktingar vuxit eller minskat sedan andra världskriget är omöjligt att mäta. Vad som finns är däremot bevis för att invandrargrupper framgångsrikt

kunnat integreras i samhället trots upplevda och omvittnade kulturella klyftor.

Försåtlig tes om flyktinginvandring

Tesen om invandringens förändrade karaktär är något försåtlig, eftersom denna förändring ägt rum därför att arbetskraftsinvandring till Sverige omöjliggjordes genom fackliga påtryckningar under 1960-talet. Mycket tyder därför på att det invandringstryck som finns gentemot Sverige tagit formen av en flyktinginvandring eftersom detta är det enda sättet att ta sig över den svenska gränsen.

Och de första åren av arbetskraftsinvandringens strypning fram till den chilenska flyktinginvandringen efter militärkuppen mot Salvador Allende hösten 1973, ägde den huvudsakliga flyktinginvandringen till Sverige rum från stater som tidigare hade utmärkts av att vara ursprungsländer för arbetskraftsinvandring.

Socialstaten har däremot ändrat karaktär

Vad som däremot ändrat karaktär är den svenska socialstaten. Den har genom årtiondena alltmer öppnat möjligheterna att få sin försörjning garanterad om man lyckas med bedriften att antingen födas i landet eller att ta sig över gränsen.

Det finns därför i dag ett starkt samband mellan den svenska ekonomins konjunkturer och invandringen till Sverige efter 1970 trots att en stor del av invandrarna består av politiska flyktingar och anknytningsfall.⁹ Bäst exemplifieras detta med ett citat ur den kvartalsrapport som invandrarverket gav till regeringen i slutet av 1994, och i vilken det om en särskild grupp av flyktingar från ett tämligen avlägset land står att läsa följande: "*Rapporter förekommer att flera förefaller väl insatta i svenska förhållanden och känner till sina sociala rättigheter*".¹⁰

Beträffande distinktionen arbetskraftsinvandrare kontra flyktingar kan anföras inte bara att den många gånger är konstlad, utan förmodligen också i stort irrelevant som grund för att i förväg avgöra om en grupp invandrares möjligheter till anpassning och integration i det svenska samhället. Trots allt tillhör några flyktinggrupper som ester, judar, ungrare, polacker och tjecker de bäst anpassade invandrargrupperna i Sverige vad gäller yrkeskarriärer och

⁹ Christer Lundh & Rolf Ohlsson, *Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring*, SNS Förlag, Stockholm 1994, s 137.

¹⁰ *Kvartalsvis redovisning till regeringen*, juli-december 1994, Statens invandrarverk, s 5.

inkomstutveckling. Kanske kan något liknande sägas i framtiden om även syrianer/assyrier samt kanske också iranier, även om prognoser av detta slag inte bara lider av en inbyggd osäkerhet, utan också försvåras på grund av att arbetsmarknaden i allt större utsträckning stängts för nyanlända invandrare.

Kulturell kompetens inte avgörande

Tesen om kraven på dold kunskap kan anses vara relevant för en särskild grupp av invandrare, nämligen de med formellt stora meriter vad beträffar yrkeskunskaper och utbildning. Men även i ett tjänstesamhälle finns det behov av människor som utför arbeten som inte ställer höga krav på kulturell kompetens, vilket inte minst den expansion av små tjänsteföretag som invandrare står för visar.

För än mindre kvalificerade tjänster och arbeten behövs ibland varken utvecklade språkkunskaper eller kunskap om svårfångade kulturella koder m m. Faktum är att många av dessa tjänster, så som städning, tvättning, i dag utförs på den svarta arbetsmarknaden och ofta av invandrare.

Samma utanförskap som drabbar infödda

Huvudförklaringen till invandrarnas utanförskap på arbetsmarknaden står därför att söka i samma mekanismer som det utanförskap infödda drabbats av.

Det handlar främst om höga lönekostnader och oflexibel arbetsrättslagstiftning o s v som gör det alltför kostsamt att anställa arbetskraft vars kvalifikationer antingen är låga eller svårbedömbara. Till dessa grupper kan man räkna in många nyanlända invandrare; men även de oproportionerligt höga arbetslöshetstalen bland ungdomar visar på att detta inte är ett specifikt etniskt fenomen. Dessutom tillkommer att höga bidrag och löneskatter gör det privatekonomiskt olönsamt för många människor att söka sig till arbetsmarknaden.

Därmed framstår de åtgärder som behövs för att bryta invandrarnas utanförskap på arbetsmarknaden i en annan dager. För några år sedan studerade Världsbanken hur framgångsrika utvecklingsländer hade löst ett snarlikt problem; att skapa arbetsmöjligheter åt de allra fattigaste människorna, åt dem som hade svårast att komma in på arbetsmarknaden. Världsbanken konstaterade att en framgångsrik strategi var att uppmuntra dessa människor att använda sin mest tillgängliga resurs – sin arbetskraft.¹¹

¹¹ *World development report 1990: Poverty*. "...the productive use of the poor's most abundant asset – their labor – through policies that harness market incentives, social and political institutions, infrastructure and technology." WDR Poverty (1990) News Release, s 2.

Sänk trösklarna till arbetsmarknaden

I Sverige kräver en sådan ansats lägre lönekostnader, enklare lagar om anställning, lägre löneskatter och lägre bidragsnivåer. Så länge inte statsmakterna förmår att betrakta invandrarnas, och också de många inföddas, situation på arbetsmarknaden i dessa termer, kommer mycket av arbetsmarknadspolitiken bara att vara ord och fraser.

I ljuset av detta ter sig också de arbetsmarknadspolitiska strategier, som går ut på att höja arbetskraftens kompetens genom utbildningssatsningar o s v, som halvbakade lösningar. Tanken att höja människornas kompetens så att de kan komma över trösklarna till arbetsmarknaden är tilltalande, men den måste förenas med en strategi om att också sänka dessa trösklar främst för dem inom arbetskraften med lägst kvalifikationer.

När det gäller anhörig- och flyktinginvandringen, finns det och kommer det att finnas människor som, om de inte är analfabeter på sitt eget språk, ändå aldrig kommer att kunna lära sig svenska och mer därtill, för att komma i fråga för de kvalificerade jobben på arbetsmarknaden.

Ett exempel härpå återfinns i en skrivelse från Botkyrka kommun i vilken det påtalas att

"Botkyrka i stor utsträckning fått tagit (sic) emot anhöriginvandring där föräldrar med låga utbildningsnivåer och relativt hög ålder återförenats med sina barn. Detta gör att denna grupp har det betydligt svårare att tillgodogöra sig svenskundervisning och också har svårt att slå sig in på den svenska arbetsmarknaden."¹²

Jag tänker här inte extensivt argumentera för varför ett förverkligande av arbetslinjen och en reell ökning av antalet arbetstillfällen i den officiella ekonomin kräver omfattande förändringar av löneskostnadsbilden för företagen, för lägre skatter för de allra lägst avlönade så att de kan leva på sina arbetsinkomster utan att vara beroende av offentliga bidrag, för förändringar i arbetsrätten, mer flexibla löne- och anställningsformer, samt förändringar i nivåerna på socialförsäkringssystemen och liknande. Sådana argument har framförts i ett antal studier, med kvalificerade forskare som författare.¹³

¹² Tjänsteskrivelse från kommunstyrelsens stab 1996-02-19, Botkyrka kommun, s 4.

¹³ Här kan nämnas den så kallade Lindbeckkommissionens rapport, SOU 1993:16, *Nya villkor för ekonomi och politik*. Ekonomikommissionens förslag, den så kallade NBER-rapporten från 1995, Richard B Freeman, Birgitta Swedenborg & Robert Topel (red), NBER-rapporten: *Välfärdsstat i omvandling – Amerikanskt perspektiv på den svenska modellen*, SNS Förlag, Stockholm 1995, och, Ingemar Ståhl och Kurt Wickman, *Suedo-Sclerosis – en särskild elakartad form av eurosclerosis*. Marknadsekonomisk rapport 1993, Timbro, Stockholm 1993; *Suedo-Sclerosis II. Ett akut eller kroniskt tillstånd?* Marknadsekonomisk rapport 1994, Timbro, Stockholm 1994, och, *En miljon utan jobb*. *Suedo-Sclerosis III*. Marknadsekonomisk rapport 1995, Timbro, Stockholm 1996. För

Min avsikt är att i första hand problematisera frågan ur ett storstads- och invandrarperspektiv samt att utveckla idén om en framkomlig väg för förändringar genom kommunala frizoner. Men för att belysa hur de generella åtgärdsförslagets primat vad beträffar nödvändigheten av förändringar i arbetsrätten och i lönestrukturen (alltså hela skalan av ingångslöner, minimilöner, lönekostnader och inkomstskatter), trots alla försök att undvika en diskussion om dem, ändå gör sig gällande, kan det vara värt att kort granska de två förslag till "generella stimulansåtgärder" som lämnats av Invandrapolitiska kommittén.

Arbetsrättens hinder för svaga grupper erkänns

Det första förslaget är att provanställningstiden bör förlängas från sex till tolv månader: "*Maximitiden för tidsbegränsade ansträngningar bör förlängas till 12 månader för att öka viljan hos företag att nyanställa.*"¹⁴ Det andra förslaget berör möjligheten till lönesubventioner: "*I rådande arbetsmarknadsläge bör tjänster riktade till hushållen subventioneras i större omfattning för att dels öka den ekonomiska tillväxten, dels minska arbetslösheten.*"¹⁵

Invandrapolitiska kommitténs första förslag är ett erkännande av att gällande arbetslagstiftning utgör ett hinder för svaga grupper att komma ut på arbetsmarknaden. Kommittén skriver att arbetsgivaren, om förslaget förverkligas, inte behöver "*genast binda sig för en obestämd tidsperiod vid en arbetstagare vars förmåga han är osäker på. Genom tidsbegränsad anställning kan arbetsgivaren enkelt utöka arbetsstyrkan vid en plötslig och kanske tillfällig ökning av arbetsmängden.*"¹⁶

En förlängning av provanställningstiden ("*maximitiden för tidsbegränsade anställningar*") innebär i själva verket en förlängning av den tid under vilken arbetsrättslagstiftningens olika regler, så som sist-in-först-ut eller ju äldre arbetstagare desto längre uppsägningstid, inte gäller. Det är ett erkännande av att dessa regler, åtminstone av den majoritet som i utredningen ställt sig

förslag med generella förändringar av samma slag vilka applicerats på frågan om invandrarnas sysselsättning se den tidigare nämnda ESO-rapporten Ds 1995:68, s 19: "Ett mer flexibelt lönesystem och därmed större löneskillnader samt förändringar i arbetsrätten skulle förmodligen underlätta inträdet på arbetsmarknaden både för invandrare och för nytillträdande infödd arbetskraft." För en utvidgad diskussion om generella åtgärder för ett ökat etniskt företagande bland invandrantreprenörer i Sverige se, Thomas Gür & Jonas Hellman, *En stjälpande hand – om invandrarföretagares villkor i Sverige*, kap 9, ss 121 - 130.

¹⁴ SOU 1996:55, s 356.

¹⁵ SOU 1996:55, s 358.

¹⁶ SOU 1996:55, s 356.

bakom förslaget, är som ett hinder på arbetsmarknaden. Varför skulle man annars med argumentet om att skapa fler jobb vilja förlänga den tid under vilken arbetsgivaren inte är bunden att ta hänsyn till dessa regler?

Höga löneskatter erkänns som problem

Likadant förhåller det sig med förslaget om lönesubventioner. I den modell som kommittén skissar som sitt förslag till subventioner påpekar man att subventionen, för att inte belasta statsbudgeten ytterligare, skall härröra från de arbetsgivaravgifter och den moms som företagen, samt den löneskatt som den anställde betalar till den offentliga sektorn.

*"Alla inkomster till den offentliga sektorn från dessa arbetstimmar återgår som subvention till företaget. Det är denna subvention som sänker kostnaderna för tjänsten så att många kan få råd att utnyttja den."*¹⁷

I klartext betyder detta att dagens arbetsgivaravgifter samt direkta och indirekta skatter är så höga att de fördyrar vissa tjänster till den grad att de antingen inte utförs eller utförs utanför den inofficiella ekonomin, något som även påpekas av kommittén.¹⁸ Och genom att återföra en del av dessa utgifter för företagen och den enskilde löntagaren tillbaka till företaget eller till de hushåll som skall utnyttja företagets tjänster – det vill säga i praktiken sänka dessa avgifter och skatter – menar man sig kunna sänka priset på dessa tjänster så mycket att den ökade efterfrågan på dem också skall leda till högre sysselsättning.

I de bägge redovisade förslagen erkänns att rådande arbetsmarknads-politiska lagar och bestämmelser samt nivåer på skatter och avgifter tränger ut människor från arbetsmarknaden. Men i stället för förslag om generella åtgärder föreslås undantag från rådande regler eller särlösningar utanför det rådande systemet.

För den Invandrapolitiska kommittén har de arbetsrättsliga lagarnas och de höga lönekostnadernas utträngningseffekter aktualiserats av att invandrarnas, alltså såväl de naturaliserade svenskarnas som de utländska medborgarnas, sysselsättningsgrad och andel i arbetskraften minskat kontinuerligt under hela 1990-talet, och nu har nått drastiskt låga proportioner. För utländska medborgare ligger sysselsättningsgraden i dag på mycket under 50 procent och för vissa, främst nyanlända grupper, på så låga tal som 10-20 procent.

¹⁷ SOU 1996:55, s 358. Förslaget skisseras på ss 487 - 490.

¹⁸ SOU 1966:55, s 358 samt s 488.

Återstår: inofficiell ekonomi

Samtidigt finns det anledning att varna för att det kan finnas en del "luft" i dessa siffror; alltså ett visst mörkertal, vad beträffar de proportioner av den invandrade arbetskraften som inte synes vara tillgänglig för arbetsmarknaden. Vissa uppgifter kring det allt ökande etniska företagandet bland invandrare tyder på att en del av de människor som formellt är arbetslösa eller befinner sig utanför arbetsmarknaden, mycket väl kan ha sysselsättning i den inofficiella delen av ekonomin.

I den rapport från Arbetsmarknadsstyrelsen jag hänvisade till tidigare beskrivs detta fenomen som en del av det nya sysselsättningsmönstret som uppstått "*som en följd av utvecklingen på arbetsmarknaden under 1990-talet för utomnordiska medborgare*", där "*ett stort antal nyanlända flyktingar och invandrare*" beskrivs som "*'sysselsatta' utanför den reguljära arbetsmarknaden*". Det ökade invandrarföretagandet beskrivs som "*ibland en etnisk subekonomi med inslag av svart eller grå arbetskraft och ekonomisk brottslighet*".¹⁹

Samma fenomen kan givetvis beskrivas med radikalt andra förtecken. En syriansk företagare som intervjuas av etnologen Oskar Pripp berättar att "*det händer att någon 'tar ledigt' från sitt arbete för att under kortare tid hjälpa en släkting med företaget. Han ställer upp och jobbar gratis i en kiosk. Det sker helt ideellt och kiosken eller restaurangen klarar sig från konkurs. Man räddar de anställdas och ägarnas sysselsättning*".²⁰

I vilken omfattning det förekommer att personer som till synes är utanför arbetsmarknaden ändå är sysselsatta inom den inofficiella delen av ekonomin är omöjligt att uppskatta. Det är inte orimligt att anta att det förekommer till huvuddelen i den privata sektorn, hos mindre och medelstora, och i första hand familjeägda, företag.

Och eget företagande utan arbetsrätten

I Sverige driver invandrare i större utsträckning företag i jämförelse med den infödda befolkningen. Hos vissa invandrargrupper svarar dessutom det egna företagandet för en inte ringa del av den sysselsättningsfrekvens som de som tillhör gruppen kan uppvisa. Andelen av de utländska medborgarna i arbetskraften som är egna företagare eller medhjälpande familjemedlemmar

¹⁹ Liljegren & Råberg, aa, s 2.

²⁰ Oskar Pripp, *Att vara sin egen. Om småföretagare bland invandrare - mönster, motiv och möten*, Mångkulturellt centrum/Sveriges Invandrarinstitut och Museum, Stockholm 1995, s 77.

har ökat kraftigt sedan 1970-talet. Då var andelen endast tre procent, medan den i dag är 12 procent.

Mellan åren 1990 och 1993 ökade andelen asiater som var sysselsatta på detta vis från sju till 16 procent. Bland de turkiska medborgarna var ökningen från 16 till 20 procent, och bland iranierna från sex till 25 procent.²¹ Med tanke på att dessa tal berör de personer som antingen äger företaget eller i den officiella delen av ekonomin syns som anställda i företaget, är det inte orimligt att anta att det finns personer som också befinner sig inom företagets ekonomiska sfär och har en del av eller hela sin sysselsättning där, men vars verksamhet är förlagd till den inofficiella delen av ekonomin.²²

Det ersättningssystem som tillämpas inom de små, familjeägda och familjedrivna företagen rör sig givetvis inte enbart eller ens till huvuddelen inom den svarta eller gråa sektorn av ekonomin. Däremot uppfyller såväl ersättningssystemet som arbetsvillkoren i allmänhet de krav på flexibilitet som stundtals framförs, men mestadels med kraft avvisas, med motiveringen att sådant inte skall få förekomma på svensk arbetsmarknad.

Såväl flexibel lönesättning, alltså både konjunkturstyrda löner och lägre ingångslöner samt ersättning under minimilönenivå, som flexibla arbetsvillkor, alltså avsteg från arbetsrättens krav på "sist-in-först-ut" eller ju äldre en person är desto längre uppsägningstid, finns inom denna sektor av ekonomin. Likaså förekommer individuella avtal, alltså utanför kollektivavtalet och fackförningens inblandningsrätt, och lägre sociala avgifter (rättare sagt inga alls).

Men att en del av arbetskraften är sysselsatt inom den inofficiella ekonomins sfär medför att det offentliga går miste om skatteintäkter, och att företagets personal arbetar utan försäkringar och skydd. Att företagare som inte anser sig ha råd med att anställa arbetskraft på grund av för höga lönekostnader i stället anlitar personal som redan har sin försörjning garanterad i de offentliga trygghetssystemen är dessutom oacceptabelt.

Även ur företagets, och i ett vidare perspektiv samhällets, synvinkel medför det stora nackdelar att företag opererar utanför den officiella ekonomins sfär. Ett företag med "svart" arbetskraft når mycket snabbt sitt tillväxttak. När dess omsättning når en viss nivå riskerar skillnaden mellan denna omsättning och

²¹ Uppgifterna härrör från SOU 1995:76, *Arbete till Invandrare*, Delbetänkande från Invandrarpolitiska kommittén, s 30.

²² I samtal med ordförande, sekreterare och en expert inom Invandrarpolitiska kommittén har dessa påpekat att de, då de i kommitténs arbete närmat sig denna frågeställning utgått från att fenomenet existerade, men att de, även om de inte kunde kvantifiera förekomsten av det, fått uppfattningen att det förekom i mycket större utsträckning än de antagit.

de förhållandevis få som officiellt är anställda i företaget att dra till sig myndigheternas uppmärksamhet. Därför väljer företag i denna situation att inte expandera över en viss nivå inom ramen för den officiella ekonomin, och förverkligar därmed inte sin fulla potential, till förfång för såväl företaget som för samhällsekonomin i stort.

Radikala förändringar av arbetsmarknaden

Det som således behöver göras är att genom radikala förändringar av arbetsmarknadssituationen för de sämst utrustade sänka de höga trösklarna till arbetsmarknaden, att dra den inofficiella sektorn i ekonomin in i den officiella (göra "svart" sektor till "vit") och att ge även människor med låga inkomster möjlighet att försörja sig på eget arbete.

Att detta skulle kunna åstadkommas med omfattande och generella avregleringar och inkomstskatte- och lönekostnadssänkningar genom åtgärder på det rikspolitiska planet förefaller emellertid som mycket osannolikt. Härtill är den politiska förmågan alltför liten och det politiska priset alltför högt.

Möjliggöra undantag i utsatta områden

En möjlig väg att komma runt de låsningar som förhindrar det nödvändiga modellbytet vore att i storstadskommuner med hög arbetslöshet och låg sysselsättningsgrad göra undantag från de lagar och regleringar som förhindrar de svaga grupperna att komma ut på arbetsmarknaden.

I en sådan kommun eller kommundel skulle den politiska majoriteten, med tillstånd av statsmakten, t ex kunna införa mycket långt gående undantagsregler för företagsamheten i kommunen: avskaffa tjänstemomsen, radikalt sänka eller helt avskaffa arbetsgivaravgifterna, avskaffa dubbelbeskattningen, öppna för individuella avtal utanför kollektivavtalet, avskaffa vissa bestämmelser i arbetsrättslagstiftningen så som principen om sist-in-först-ut eller uppsägningstider uppknutna till ålder.

Vidare skulle kommunen kunna sätta egna nivåer och tidsperioder på socialhjälp, och även införa krav på motprestation för erhållande av socialhjälp. De arbeten som skulle erbjudas på basis av sänkta lönekostnader och individuella avtal skulle i många fall leda till att personer erbjöds och fick anställning till låga (lägre) löner än nu gällande. För att motverka att lågavlönade människor ändå blir bidragsberoende p g a höga levnadsomkostnader kan dessutom frizonen införa ett grundavdrag som är mycket högre än i dag (kanske upp emot 50 000-60 000 kronor), och dessutom radikalt lägre och successivt upptrappade skatter för inkomster därutöver.

Allt enligt principen att man skall kunna leva på sin egen inkomst innan man börjar betala inkomstskatt.

Ekonomiska frizoner

Vi skulle därmed få ett antal ekonomiska frizoner på kommunal eller delkommunal nivå, i vilka arbetsmarknad, näringsidkande samt bidrags- och skattesystem fungerade enligt andra regler än på riksplanet. En sådan frizon skulle givetvis inte kunna förändra statens, ordningsmaktens eller rättsväsendets åtaganden inom kommunen (t ex förändringar i polisens eller domstolars arbets sätt eller införande av vänstertrafik). Ej heller skulle en sådan frizon, i det kommunala självstyrets namn, kunna avsäga sig uppgifter som statsmakten ålagt kommunerna (som att erbjuda skolplatser för fullgörande av skolplikten).

Den kommunala frizonens regler skulle endast gälla de företag som är etablerade i kommunen och som anställer människor som bor inom dess gränser. Reglerna skulle däremot inte utgöra något hinder för nya företagsetableringar eller att människor som ville arbeta under de villkor som gällde i frizonen flyttade till kommunen i fråga. En tillåtelse för företag att flytta in i den ekonomiska frizonen skulle visserligen medföra en risk för att företag, i likhet med företag som fått lokaliseringstöd, flyttade från en kommun till en annan och därmed också blott flyttade på befintliga arbeten.

Men en avgörande skillnad skulle vara att företagen inte flyttade med offentligt stöd som motiv utan för att kunna sänka sina kostnader och därmed expandera ytterligare vilket inte skulle innebära att en omlokalisering blev ett nollsummespel. En sådan avvägning om omlokalisering skulle vidare ske på företagsekonomiska grunder och inte på basen av en överläggning mellan företaget och någon myndighet om hur ytterligare offentliga medel skulle skjutas till som riktat stöd till ett enskilt företag. Slutligen skulle en sådan omlokalisering också visa nyttan av institutionell konkurrens för såväl kommunen i fråga som för statsmakten.

Den ekonomiska förlust i form av minskade skatteintäkter ett sådant system skulle leda till skulle kompenseras av främst minskade utgifter för kommunen och staten. Detta genom att fler människor blev självförsörjande, och genom att staten skulle kunna minska sitt arbetslöshetsunderstöd, dra in det riktade företagsstödet till samtliga företag i kommunen som en finansiell kompensation för sänkta eller avskaffade arbetsgivaravgifter, samt minska eller helt dra in kommunens bidrag från det statliga skatteutjämningsystemet. Var en sådan brytpunkt mellan minskade intäkter som kompensades av minskade utgifter skulle gå avgörs från fall till fall, och har närmast karaktären av en makroekonomisk avvägning och beräkning.

Att de ekonomiska frizonerna dessutom i många fall skulle vara kommuner som har en stor mängd invandrare, varav en stor del befinner sig utanför arbetsmarknaden eller den officiella ekonomin, skulle också leda till ett ökat etniskt företagande inom den officiella delen av ekonomin. Viktigare än att invandrare lever koncentrerat är, som jag pekat på ovan, problemet med utanförskapet visavi arbetsmarknaden. Själva befolkningskoncentrationen lär vi få leva med eftersom den i första hand är ett socialt fenomen som verkar över generationerna. Men ekonomiska frizoner i vilka invandrarna i högre utsträckning kom in på arbetsmarknaden på egna villkor skulle däremot bidra positivt till den etniska majoritetens uppfattning om de etniska minoriteternas försörjningsläge.

Samtidigt bör man hålla i minnet att frizoner av olika slag också är undantag från generella regleringar, och att ekonomiska undantag brukar ha en konkurrenssnedvridande effekt. Men de snedvridningseffekter som kan finnas i andra slags undantag (riktat stöd, subventioner, positiv särbehandling) är avgjort större än den snedvridningseffekt som ett antal frizoner kan leda till. Och frizonerna för dessutom med sig en institutionell konkurrens, det vill säga en konkurrens på basis av olika regleringar och inte genom riktade finansiella subventioner, som kan tjäna som skådeexempel på riksplanet.

Den kommunala frizonens avtal med staten skulle vara tidsbegränsat, men av nödvändighet, främst i beaktande av företagens långsiktiga investeringskalkyler, röra sig om en längre period på över fem år, och, efter utvärderingar, kunna tjänstgöra som ett positivt exempel för förändringar över hela landet. Tillräckligt starka majoriteter och modiga kommunalpolitiker skulle dessutom kunna driva kraven på ekonomiska frizoner gentemot statsmakten, och på dagordningen få upp en diskussion om vad som annars kan eller inte kan göras.

Den period inom vilken den ekonomiska frizonen skall gälla är i det praktiska genomförandet onekligen behäftat med vissa problem. Tillkomsten av en frizon förutsätter att två slags politiska majoriteter finns tillstädes: en på det kommunala planet som vill genomföra idén, och en på riksplanet (riksdagen och i dess förlängning regeringen) som vill se idén genomförd. Om zonen skall finnas och verka under en längre tid måste dessa majoriteter också existera under denna tid, eller åtminstone under de mandatperioder som denna tid skall sträcka sig över. Detta nödvändiggör antingen existensen av en bred majoritet, eller kanske till och med konsensus i politikens huvudfåra, om att frizonerna skall få verka över denna längre tid, eller att statsmakterna tillsammans med kommunen i fråga vidtar sådana arrangemang att frizonens existens är säkrad under den tid som bestämts vid upprättandet av zonen.

Men det torde inte vara en vild gissning att förutsäga att det med all säkerhet kommer att uppstå en diskussion om huruvida det sistnämnda är författningsmässigt genomförbart, och att anklagelser om politisk manipulation i så fall kommer att framföras. Således kvarstår att de kommunala frizonerna måste vila på dubbla och breda politiska majoriteters uppslutning bakom den grundläggande tanken.

Det franska förslaget

Delvis påminner förslaget om ekonomiska frizoner om ett av momenten i det initiativ om "en pakt för förnyelse av städer" (pacte de relance pour la ville) som den franska regeringen lanserade i januari.

I den "nationella plan för urban integration" som premiärminister Alain Juppé presenterade, lämpligt nog, under ett besök i Marseille den 18 januari 1996, föreslog han bland annat att cirka 40 kommuner och kommundelar, som av den franska staten utpekats som lämpliga, skulle kunna anhålla om att få bilda "zones franches", ekonomiska frizoner, i vilka bland annat företag med upp till femtio anställda i fem år skulle befrias helt från skatter och sociala avgifter. Förslaget framlades också för Europeiska kommissionen den 21 mars 1996, och den gav sitt principiella godkännande för åtgärder av detta slag.²³

Den grundläggande ansatsen i det franska förslaget och det förslag jag skissat upp är mycket snarlik. Dock finns det några väsentliga skillnader i det franska sättet att närma sig tillämpningen av idén och det sätt vilket jag menar är lämpligt.

För det första är det franska förslaget utformat så att regeringen på basis av ett antal kriterier om befolkningsmängd och -sammansättning, sysselsättningsnivån för olika ålderskategorier, antalet lågutbildade, inkomstnivåer m m centralt pekar ut vilka kommuner som skulle kunna vara lämpliga som ekonomiska frizoner. Kommunerna får därefter ansöka om att få bilda dessa frizoner inom ramen för det stora åtgärdspaket om urban integration som regeringen lagt fram.

²³ Dessa och kommande uppgifter om "zones franches" bygger på ett antal artiklar i Le Monde. Se Philippe Bernard & Nathaniel Herzberg, "Le plandés banlieues est centré sur l'emploi et les aides aux entreprises", Le Monde, 19 januari 1996; Nathaniel Herzberg, "Trente-six villes vont concourir pour bénéficier d'une zone franche", Le Monde, 23 mars 1996; Nathaniel Herzberg, "Trente-huit quartiers sensibles pressentis pour devenir 'zones franches urbaines'", Le Monde, 30 mars 1996; Philippe Bernard, "Les 'zones franches' seront soumises au Parlement avant l'été", Le Monde, 7 maj 1996, och, Philippe Bernard, "Le gouvernement crée 38 zones franches dans des quartiers difficiles", Le Monde, 22 maj 1996.

Det betyder att det i stort sätt bara finns en modell att tillämpa för en ekonomisk frizon (den av centralregeringen i Paris bestämda) och att det bara är vissa kommuner (de av centralregeringen i Paris utpekade) som kan bli frizoner. Mitt förslag bygger tvärtom på att olika kommuner kan ha olika modeller för sina frizoner, och att det är den lokala politiska majoriteten som skall avgöra lämpligheten för om man passar som frizon eller ej.

För det andra ingår det franska frizonsförslaget i ett helt paket av olika slags andra offentliga åtgärder med riktade insatser om offentliga arbeten för ungdomar mellan 18 och 25 år, med offentligt stöd till reparation av bostäder, och med polisiära och juridiska insatsförstärkningar. Det är en förståelig princip men urholkar å andra sidan idén om frizonen som ett lokalt försök, vid sidan av de statliga åtgärdspaketen, att komma till rätta med lokala problem. Att blanda åtgärder av klassiskt offentligt slag med en ekonomisk frizon kommer dessutom att försvåra utvärderingen av den effekt som just frizonen kan ha haft.

Men i stort visar det franska förslaget att såväl problemformuleringen som förslaget om frizoner inte är en unik tanke.

Politiskt mod

Från vilket parti eller vilket politiskt block de lokala politiker i Sverige som kan driva frågan om en ekonomisk frizon i sin kommun skulle komma låter jag här vara osagt, även jag personligen har en uppfattning om i vilken del av det politiska fältet som sjukdomsinsikten nått längst. Men jag tror att det finns anledning att varna för att hysa fördomar.

För någon tid sedan förklarade det socialdemokratiska kommunalrådet i Göteborg, Lars Johansson, att han under sina diskussioner om invandrarnas arbetsmarknadssituation kommit fram till att man måste välja mellan två lösningar: "*Antingen betalar staten mer... eller också måste vi tubba på kollektivaavtalen*".

Efter att ha refererat syssesättningsläget för invandrare i Göteborgs kommun, där han också påpekade att 30 procent av låglönejobb med lägre krav på utbildning försvunnit mellan 1987 och 1993, föreslog Johansson att framför allt "*invandrare som startar egna företag och anställer familjemedlemmarna*" kunde undantas från kollektivavtal. "*Jag tror att vi kan finna vägar att acceptera att familjemedlemmar i den här typen av företag arbetar med lägre inkomster än vad kollektivaavtalen föreskriver*", sade Johansson. "*Detta är jättesvårt, men vi kan inte acceptera en utveckling mot större arbetslöshet och mer bidragsberoende.*"

Intervjuaren sammanfattar Johanssons resonemang med att ställa frågan på sin spets: "*om kollektivaavtalen är så viktiga att de måste gälla även för grupper där*

94 procent är arbetslösa eller socialbidragsberoende". Intervjun avslutas med att Lars Johansson framhåller att det är något som måste diskuteras:²⁴

Lars Johanssons förslag är behäftat med ett avgörande tankefel: begränsningen av undantaget från kollektivavtal till "invandrarföretagare". Själva avgränsningen av vem som är invandrarföretagare eller ej är i sig tillräckligt problematisk. Gäller det utländska medborgare blott eller gäller det utlandsfödda? Dessutom kan man också anföra några invändningar av principiell natur. Varför skulle inte samma sak gälla svenska företagare? Och varför bara familjemedlemmar och inte andra anställda?

Men samtidigt vittnar Johanssons förslag om en glädjande insikt i problemen och vikten av att på nya sätt angripa dessa. Den förändring av arbetsmarknaden som krävs för att de svagaste grupperna skall kunna återträda i den måste börja någonstans. Ekonomiska frizoner på kommunal bas är både bättre än positiv särbehandling av invandrare eller utlänningar – något som blott leder till ökade motsättningar mellan befolkningsgrupper – och politiskt mer genomförbart än övergripande förändringar på riksplanet.

Vad som behövs är modiga kommunalpolitiker som kan visa att förändringsvilja och lokal ohörsamhet inte bara behöver handla om att stå emot dåliga förslag från statens sida, utan också driva bra förslag gentemot centralmakten.

Efterord

Om texter brukar sägas att de, i likhet med barn som blivit vuxna, lever sitt eget liv efter det att de publicerats. Men undantagsvis händer att texter, likt tonåringar som flyttat hemifrån, börjar leva sina egna liv innan de blivit publicerade, blivit vuxna nog. Och det finns såväl fördelar som nackdelar med ett sådant påskyndat vuxenblivande.

Rapporten ovan skrevs i början av juni i år och med avsikt att publiceras av den sittande Storstadskommittén som ett av bidragen i en antologi med oberoende forskare, experter och fristående debattörer.

I slutet av juli kom uppgifter i dagspressen om att Storstadskommittén funderat på att föreslå någon slags frizoner med utgångspunkt från mitt bidrag. Omedelbart därefter uppstod en diskussion om vitsen med ekonomiska frizoner på kommunal eller delkommunal bas. Samtidigt fanns varken något konkret kommittéförslag eller ens den grundläggande text från vilken kommittén uppgavs ha fått sin inspiration publicerat. Detta kan sägas

²⁴ Gert Gelotte, "Tillåt jobb utan kollektivavtal". S-politiker diskuterar okonventionella sätt att ge invandrare arbete", GöteborgsPosten, 22 april 1996. (Intervju med Lars Johansson).

vara nackdelen med att mitt bidrag om frizoner började leva sitt eget liv innan den ens hunnit komma i tryck.

Fördelen kan sägas ligga i att frågan om ekonomiska frizoner och de motiv som låg bakom tanken ändå kom att tas upp i samhällsdebatten oberoende av den specifika text som låg till grund för förslaget. Ty de i stort sätt fyra olika förhållningssätt som utkristalliserades i debatten kom att ge en tidig fingervisning om på vilka grunder förslaget om frizoner skulle få stöd respektive mothugg. Dessa fyra förhållningssätt ger också en inblick i hur den fortsatta diskussionen om förändringen av Sverige kommer att föras på även andra samhällspolitiska arenor.

En enkel första uppdelning i inställningen till frizoner bestod (givetvis) i de som var för och de som var emot. I varje läger fanns dessutom två olika bevekelsegrunder för den inställning man intagit.

Fickor av större ekonomisk frihet

En grupp, främst borgerliga lokal- och rikspolitiker och ledarskribenter, fann idén intressant därför att de accepterade den grundläggande utgångspunkten om vikten av att bryta den politiska lamslagenheten som utmärker rikspolitiken vad beträffar möjligheterna att få väsentliga förändringar till stånd i frågor som lönekostnader, inkomstskatter för lågavlönade och arbetsrätten. De såg förslaget om frizoner som ett försök att skapa fickor av större ekonomisk och politisk frihet i Sverige.

Komma runt rikspolitikens oförmåga

En andra grupp, främst socialdemokratiska lokalpolitiker från storstäderna, uttalade sig positivt om idén i första hand därför att de är väl medvetna både om vilka problem som vårt samhälle står inför, och rikspolitikens oförmåga att hantera dessa problem. Att de inom ramen för sin politiska grunduppfattning inte heller anfäktats av betänkligheter inför det faktum att olika regelverk på olika platser, samt särbehandling av vissa områden, tenderar att verka konkurrensnedvridande torde ha varit en bidragande orsak för den positiva inställningen. Vidare tror jag att man inte heller kan frigöra sig från misstanken att det hos denna kategori också funnits en ansats att vilja uppfatta idén om frizoner som ett sätt att skapa nya stödområden eller införa nya subventionsformer.

Ideologiska skäl talar emot

Ett tydligt nej till förslaget kom från socialdemokratiska ledarskribenter, fackföreningsanknutna debattörer samt några s-rikspolitiker. Dels avvisades

förslaget då ekonomiska frizoner ansågs vara ett tekniskt alldeles för komplicerat system att förverkliga det understöd till särskilt eftersatta områden, ett stöd som redan finns i form av regionalstöd och lokaliseringsstöd m m. Dels förkastades förslaget eftersom frizoner endast sågs som ett försök att på det lokala planet genomföra de avregleringar och skattesänkningar som avvisats av den svenska regeringen genom de återställare som gjorts efter maktskiftet 1994.

Medan man kan säga att den första invändningen bygger på ett missförstånd beträffande den ansats som förslaget om frizoner baserar sig på, bygger den andra invändningen på att man mycket väl förstått avsikten med frizonstanken, men tar avstånd från den på ideologiska grunder.

Generella ändringar krävs, inte bara zoner

En sista invändning mot förslaget kom från vissa borgerliga lokal- och rikspolitiker. Dessa hävdade att nackdelarna med en frizon i form av konkurrenssnedvridning och inlåsnings effekter var större än de eventuella fördelarna. Visst var många av de åtgärder som ingick i en frizon bra, men det var sådant som borde genomföras över hela Sverige och inte i några enskilda kommuner.

Institutionell konkurrens

Jag tror att även andra, mindre ortodoxa, förslag om förändringsvägar av det svenska samhället i den politiska debatten kommer att mötas av reaktioner som kan indelas enligt dessa fyra kategorier. Medan några, av olikartade bevekelsegrunder, kommer att vara vänligt inställda till att pröva nya ansatser, kommer andra att förkasta dem med likartade invändningar som ovan.

Av dessa invändningar är den sista – den om att förändringarna måste initieras på riksplanet (och i annat fall inte alls?) – också den väsentligaste att ta upp till vidare diskussion. Ty den första invändningen är, då det inte rör sig om en ren missuppfattning, i grunden ett ideologiskt avfärdande. Och jag har redan i huvudtexten sökt förklara varför jag tror att det är nödvändigt med förändringar på det lokala planet vad avser arbetsrätten, lönekostnaderna och inkomstskatterna.

Det är självklart så att frizoner av det slag jag föreslår skulle innebära konkurrenssnedvridningar. Man kan t ex jämföra två taxiföretag, enmansföretag i detta exempel, som opererar inom samma stora område, men där det ena företaget är registrerat i en frizon medan det andra inte är det. Åkaren i frizonen skulle onekligen få en konkurrensfördel. Men för det första skulle det inte finnas några hinder för taxiföretaget utanför frizonen att

registrera sig där genom att dess ägare skrev sig i kommunen i fråga. Han skulle därmed också bli skattskyldig i sin nya kommun. Om företagen är flermansföretag, d v s med fler anställda förutom ägaren, kompliceras givetvis situationen. Det taxiföretag som hade anställda bosatta i frizonen skulle få ytterligare fördelar jämfört med det företag som hade sina anställda boende utanför zonen.

Samtidigt kan man säga att konkurrenssnedvridningen, eller snarare den institutionella konkurrensen mellan olika områden, faktiskt är avsikten med frizonstanken. Det yttersta målet är att hela landet skall bli en frizon, alltså omfattas av de avregleringar man genomfört lokalt. Och då kommer den institutionella konkurrensen också att visa vilka lokala förändringar som är viktiga att genomföra även på riksplanet.

Samma sak kan sägas beträffande invändningen om att frizonerna skulle utveckla en fastlåsningsseffekt, d v s låsa in individen i de arbeten denne hade fått i frizonen genom de förverkligade avregleringarna. Denna invändning erkänner i grunden att lägre löneskatter och en förändrad arbetsrätt skulle ge arbeten till de kategorier av människor som i dag befinner sig utanför arbetsmarknaden p g a att deras produktivitet är lägre än dagens lönekostnader. Man uttrycker en oro över att de därmed inte skulle kunna lämna zonen utan att bli arbetslösa igen.

Ett första motargument är att det är bättre att ha jobb i en frizon än att vara arbetslös utanför zonen. Många människor kommer därför hellre att välja att ha ett arbete än att flytta till arbetslöshet, utan att för den skull uppleva sig som inlåsta.

För det andra kommer såväl det sociala skyddsnätet som arbetslöshetsförsäkringar att vara intakta och oförändrade utanför frizonen. För den som väljer att byta ut sitt arbete i zonen mot arbetslöshet eller ett sökande efter arbete utanför zonen kommer detta val inte att innebära en sänkning av levnadsstandarden, förutsatt att den relativt lägre lön man får för sitt lågproduktiva arbete i frizonen ligger i nivå med socialhjälpnormen eller a-kasseersättningen utanför frizonen.

En invändning skulle vara att man i så fall riskerar att få vad man kan kalla för bidragsflytt, d v s att människor hellre väljer att bosätta sig utanför frizonen och fortsätta få bidrag än att arbeta för relativt sett lägre löner. Det finns självklart en sådan risk. Men ett beteende av detta slag – att välja att leva på bidrag när arbete erbjuds – skulle mötas av mycket starka sociala sanktioner, vilket talar för att inte särskilt många skulle utnyttja tillfället. Samtidigt skulle det faktum att vissa valde att utnyttja systemet på detta sätt leda till en viktig diskussion om de negativa incitamenten i välfärdsstatens bidragssystem.

Även detta fenomen skulle aktualisera frågan om den institutionella konkurrensen och sätta fingret på vilka lokala förändringar som är väsentliga att även genomföra på riksplanet.

Dynamik kontra statiskt tänkande

Trots dessa argument går det ändå inte att komma ifrån att påpekandena om konkurrensnedvridning och inlåsnings effekter är de mest relevanta. Samtidigt utgår dessa invändningar från ett betraktelsesätt där man inte ser frizonerna som övergående fenomen, som ett första steg i processen att genomföra förslaget i hela landet.

Och ändå talar dessa snedvridningseffekter för att frizonerna, om de genomförs av sittande regering, inte kommer att få de särdrag som finns i mitt förslag. Storstadskommittén lär redan ha gett professor Ronny Svensson i uppdrag att utreda frågan ytterligare. Svenssons huvudämne är regionalpolitiska frågor, och han har främst utmärkt sig som en försvarare av det statiska system för regional balans – ”en rättvis fördelning av positiva resurser mellan skilda regioner” – som varit grundtanken i svensk regionalpolitik. Men ekonomiska frizoner innebär tvärtom ett dynamiskt skapande av ytterligare resurser, inte ett kameralt fördelande.

Mer än ett färdigbakat åtgärds paket vars praktiska genomförbarhet kan ifrågasättas, är förslaget om frizoner ett sätt att föra vidare diskussionen om de nödvändiga förändringar som behövs i vårt samhälle, för att människor skall kunna leva ett liv som är såväl socialt som, inte minst, materiellt berikande för dem själva och för omgivningen.

På den kommunala politikens nivå finns det en mycket stor pedagogisk vinst i att föra en diskussion om frizoner. Genom en sådan diskussion blir de förändringar – om avreglering och skattesänkningar, om ökad politisk och ekonomisk frihet – som för många människor synes abstrakta och oförståeliga när diskussionen förs på riksplanet, konkreta frågor om nödvändiga förändringar av den politik som griper in i det egna vardagslivet.

De lokala politiker, från vilka partier de månne komma, som initierar en diskussion och presenterar förslag om ekonomiska frizoner i den egna kommunen kommer att inhösta denna pedagogiska vinst.
