

Skattebaserad inkomstpolitik — principer och problem

Artikeln diskuterar möjligheterna att underlätta inflationsbekämpningen med hjälp av skattebaserad inkomstpolitik. En sådan kan utformas som en lönestegringskatt som skapar incitament till lägre löneökningar i de enskilda företagen. Författarna menar att fördelarna med en lönestegringskatt — lägre löneökningar och högre sysselsättning — får köpas till priset av vissa allokeringpolitiska nackdelar. Slutsatsen är dock att pris- och lönestabilisering måste ges högsta prioritet och att alternativet lönestegringskatt därför allvarligt måste övervägas som ett inslag i ett stabiliseringspolitiskt program.

Stabiliseringspolitiken i vårt land, liksom i flertalet övriga industriländer, ställdes under 1970-talet inför delvis nya problem. Utifrån de keynesianska modellerna för konjunkturpolitik kunde man under 50- och 60-talet möta efterfrågestörningar med finans- och penningpolitik. Under 70-talet inträffade emellertid ett antal utbudsstörningar — två oljeprischocker och för svenskt vidkommande en ordentlig lönekostnadsexplosion — som inte framgångsrikt kunde hanteras med traditionella stabiliseringspolitiska medel.

70-talets erfarenheter har skapat ett nytt intresse för politiska alternativ som

kompletterar efterfrågeåttstramningen med åtgärder direkt riktade mot pris- och lönesättningen på utbudssidan. Till denna kategori av medel hör olika former av s k *skattebaserad inkomstpolitik* (tax-based incomes policy, TIP).

Ett syfte med den utbudsorienterade politiken är att kunna få ner inflations-takten utan att tvingas till att betala ett så högt pris i form av en omfattande arbetslöshet. Ett annat syfte är att skapa en sådan miljö för företagets och fackföreningarnas handlande att inflationsdrivande (eller sysselsättningshotande) löneuppgörelser blir mindre sannolika i framtiden. 70-talets långsammare produktivitetsutveckling har också aktualiserat ett tredje motiv, nämligen att åstadkomma en anpassning av reallönerna till nivåer (eller förändringstakter) som är förenliga med samhällsekonomisk balans.

I Sverige har regeringen på olika sätt varit direkt eller indirekt inblandad i flera centrala avtalsuppgörelser. Vi har de facto haft en slags "mjuk" inkomstpolitik i form av allmänna policyuttalanden om önskvärdenheten av återhållsamhet, prognoser eller "räkneexempel" avseende löneökningarnas storlek,

Docent BERTIL HOLMLUND och docent BENGT-CHRISTER YSANDER är forskare vid Industriens Utredningsinstitut. Bertil Holmlunds forskning har främst rört frågor kring arbetslöshet, lönebildning och rörlighet på arbetsmarknaden. Bengt-Christer Ysander har bl a forskat om energifrågor samt den offentliga sektorns expansion och finansiering.

skatteomläggningar för att "underlätta" avtalsrörelsen, vädjanden till parterna att acceptera medlarbud m.m. Staten har också genom sin egen roll som löneförhandlande arbetsgivare kunnat påverka lönerörelsen även i den privata sektorn. När löneavtalen väl har träffats har dess effekter i flera fall kommit att pareras med ekonomisk-politiska åtgärder, t ex devalveringar, arbetsmarknads- och industripolitik.

Statsmakternas agerande har knappast bidragit till att skapa klara spelregler för arbetsmarknadens parter. De senare får ingen klar uppfattning om regeringens bedömning av det samhälls-ekonomiska utrymmet och om vilka medel som regeringen är beredd att använda för att påverka lönerörelsen eller korrigera dess utfall. Löneförhandlingarna äger rum i en miljö präglad av osäkerhet om såväl den internationella konjunkturutvecklingen som den inhemska ekonomiska politiken.

Vi skall i denna artikel diskutera några principer och problem förknippade med en skattebaserad inkomstpolitik. Ett av motiven för TIP är att de traditionella stabiliseringspolitiska medlen för inflationsbekämpning ter sig så kostsamma; vi diskuterar därför inledningsvis åtstrammingspolitikens begränsningar. En del av våra synpunkter har tidigare framförts i Holmlund [1982], Holmlund och Ysander [1982] samt Ysander [1983]. En viss typ av skattebaserad inkomstpolitik har i Ekonomisk Debatt tidigare berörts av Calmfors [1982].

Åtstrammingspolitikens begränsningar

I senare års ekonomisk-politiska debatt har allt oftare framförts uppfattningen att arbetsmarknadens parter — i första hand löntagarorganisationerna — bör

ta ett ökat ansvar för sysselsättningen. (Se t ex Calmfors [1979], Söderström [1983] och Lindbeck [1983].) Det kan, enligt detta synsätt, inte vara statsmakternas uppgift att garantera sysselsättningen oberoende av den löneutveckling som organisationerna driver fram. En sådan passivt efterfrågeanpassande politik skulle försvaga parternas krismedvetande och deras incitament att bete sig på ett sätt, som är samhällsekonomiskt försvarligt. Man kan också visa, inom t ex den modellram som Lars Calmfors tidigare presenterat i Ekonomisk Debatt (Calmfors [1982]), att en kostnadsackommoderande politik verkligen gör fackföreningarna mindre benägna till lönepolitisk återhållsamhet.

Det torde inte råda något tvivel om att en restriktiv, icke-ackommoderande efterfrågepolitik verkligen kan tvinga ner pris- och lönestegringstakten. Dessvärre tycks såväl svenska som utländska erfarenheter visa att åtstrammingspolitiken som isolerat medel mot inflationen är förenad med mycket höga kostnader i form av en omfattande och långvarig arbetslöshet. Det finns därför också anledning att starkt betvivla effektiviteten hos själva *annonserandet* av en politikomläggning i restriktiv riktning. Åtstrammingspolitikens inflationsdämpande effekter går via olika *reala* verkningar i form av minskad efterfrågan på varor och arbetskraft.

Anledningarna till detta är flera och sammanhänger bl a med stelheter och långsiktiga bindningar i pris- och lönesättningen och i förväntningsbildningen. Som framförallt Arthur Okun [1981] framhållit präglas företagens agerande av ett långsiktigt beroende av kortsiktigt relativt prisokänsliga "stamkunder" och av anställda, vars implicita kontrakt med företaget tolkas som en förpliktelse för företaget att säkerställa en viss reallönetillväxt. Pris- och lönesättningen karakteriseras därför i hög

grad av långsiktigt bestämda schabloner baserade på tidigare genomsnittliga erfarenheter. Enligt Okuns beskrivning är det naturligt att kraftiga kostnadsstegringar på faktormarknaderna till en början övervältras på produktpriserna trots att detta framtvingar minskad försäljning och produktionsinskränkningar. Stelheten i pris- och lönebildningen gör också att en allmän efterfrågeåtstramning endast på sikt får inflationsdämpande effekter; i första hand sker en neddragning av produktionen.

Stelheten i pris- och lönebildningen ger också upphov till tröghet i förväntningsbildningen. För att löntagarna skall vara beredda att acceptera lägre lönekrav krävs sannolikt att de har grundad anledning att tro på en lägre framtida inflationstakt. Om förväntningsbildningen i hög grad baseras på aktuella och historiska inflationserfarenheter är det klart att anpassningen i de nominella lönestegringarna kan ta lång tid.

Den icke-ackommoderande politikens arbetslöshetseffekter sammanhänger också med de institutionella formerna för lönesättningen. I Sverige har i genomsnitt ca hälften av de totala lönestegringarna för industriarbetare betingats av centrala avtal medan resten har utgjorts av löneglidning. Antag att staten deklarerar att lönestegringar utöver t ex 5 procent kommer att föränleda en neddragning av AMS-insatserna. Ett sådant arbetslöshetshot knutet till *makro-utfallet* kan knappast väsentligt påverka beteendet på *mikro-nivå*. Det lokala löntagarkollektivets bidrag till den genomsnittliga lönestegringstakten är litet och incitamenten för att dämpa lönekraven i de lokala förhandlingarna är följaktligen också svaga. Annonserade arbetslöshetshot kan därför — i bästa fall — ha självständiga effekter på beteendet i de centrala förhandlingarna men påverkar knappast löneglidningen.

Splittring på löntagarsidan

I Sverige är centrala löneförhandlingar inte liktydigt med fullständigt centraliserade förhandlingar. Vi har att göra med flera delvis parallella lönerörelser, där organisationerna ägnar stort intresse åt att bevaka de *relativa* lönerna. Den "kapplöpning löner mot löner" som ligger inbyggd i detta system försvagas inte nödvändigtvis av hotet om kollektiv bestraffning. Splittringen på löntagarsidan innebär också att organisationerna blir mindre känsliga för arbetslöshetshot av den exemplifierade makrotypen. Av praktiska skäl torde det vara uteslutet att differentiera arbetslöshetshoten med avseende på avtalsområden. (Undantaget förefaller vara sk "cash limits" för offentliga myndigheter, dvs ett system där givna penningbelopp ställs till förfogande för löneutbetalningar.)

De flesta löntagarorganisationer har en mycket heterogen medlemsammansättning. Olika individer löper radikalt olika arbetslöshetsrisker för en viss given lönepolitik från organisationens sida. Spännvidden i arbetslöshetsrisker blir än mer påtaglig om perspektivet utsträcks till oorganiserade arbetstagare; år 1980 var t ex drygt 50 procent av de arbetslösa ej anslutna till de organisationsanknutna arbetslöshetskassorna, vilket indikerar att de oorganiserade generellt har en svagare ställning på arbetsmarknaden (bl a till följd av begränsad arbetslivserfarenhet).

De som i första hand skulle drabbas av en icke-ackommoderande politik är alltså personer som har en svag ställning i organisationernas beslutsprocess. Löntagarorganisationernas reaktioner på ett explicit arbetslöshetshot kan alltså se helt annorlunda ut än vad som skulle gälla för hela löntagarkollektivet. Den rimliga bedömningen är att de grupper som avgör lönekravens storlek inte är de som är mest känsliga

för arbetslöshetshot.

Vi har pekat på ett antal skäl till varför deklARATIONER gällande en icke-ackommodationspolitik kan väntas ha begränsad effekt på lönestegringstakten. Argumenten förstärks av att en sådan politik brottas med uppenbara *trovärdighetsproblem*. Sannolikt kommer deklARATIONER gällande en omläggning av politiken att bemötas med misstro i ett land där full sysselsättning spelat en så avgörande roll — och där röstmaximerande partier har all anledning att fästa stort avseende vid arbetslöshetsbekämpande åtgärder. Löntagarorganisationerna har goda skäl att räkna med att staten — förr eller senare — ingriper till sysselsättningens försvar. Åtstramningspolitiken måste därför bedrivas med mycket stor uthållighet för att arbetsmarknadsparterna skall lära sig att ta de nya spelreglerna på allvar.

Låt oss sammanfatta: Enbart deklARATIONER om omläggning av politiken i icke-ackommoderande riktning har sannolikt mycket begränsade effekter på lönestegringarna. Skälen är bl a (i) att makro-arbetslöshetshot skapar små mikro-incidenter för löneanpassning, (ii) svårigheterna att specialdestinera arbetslöshetshot till de berörda löntagarorganisationerna, (iii) löntagarkollektivets heterogenitet, som bl a innebär att de tongivande intressena i avtalsförhandlingarna har något annorlunda preferenser än löntagarkollektivets typiska medlemmar samt (iv) svårigheterna att skapa trovärdighet för att en genuin förändring av politiken har ägt rum.

En icke-ackommodationspolitik blir därför i praktiken detsamma som arbetslöshetspolitik. Det är i detta perspektiv som man bör diskutera alternativet skattebaserad inkomstpolitik.

Makro-TIP mot kostnadskriser

Skattebaserad inkomstpolitik har i diskussionen förekommit i många tapp-

ningar. Bent Hansens förslag [1955] om "indirekt styrning av penninglönen" representerar ett tidigt inlägg i denna debatt. Bent Hansen tänkte sig att statsmakterna skulle deklarerar en önskvärd nivå på de nominella lönestegringarna — och förbinda sig att maximera hushållens inkomster precis vid den målsatta löneökningstakten. Om den rekommenderade normen skulle överskridas borde hushållen bestraffas genom en beskattning, som skulle leda till *lägre nettoinkomster* än vad som blivit fallet vid en lägre löneökning. Bent Hansens förslag utgör ett exempel på skattebaserad inkomstpolitik på makronivån — makro-TIP.

Makro-TIP har flera problematiska inslag gemensamma med icke-ackommodationspolitiken. Således kan politiken knappast påverka löneglidningen, eftersom det lokala löntagar-kollektivets bidrag till den genomsnittliga lönestegringstakten är marginellt; incitamenten till återhållsamhet på mikronivån är följaktligen försumbara. Löntagarorganisationernas splittring på central nivå medför effekter av principiellt likartat slag. Slutligen brottas makro-TIP med trovärdighetsproblem; kommer staten verkligen att utlösa skattehöjningar om den normerade lönestegringstakten överskrids?

Det finns dock några tämligen uppenbara fördelar med makro-TIP jämfört med icke-ackommodationsalternativet. Makro-TIP kan således antas ha en bättre *precision* i den meningen att incitamenten i högre grad berör de inflytelserika grupperna i löntagarorganisationerna; därmed bör också utsikterna för att organisationerna skall ändra sitt beteende bli större. Detta argument implicerar också att makro-TIP har en *fördelningsprofil* som är överlägsen icke-ackommodationspolitiken; straffet för lönepolitisk ansvarslöshet drabbar alla löntagare och inte enbart den minoritet som råkar ut för arbetslöshet.

Makro-TIP kan också ges en valfri fördelningspolitisk inriktning.

Makro-TIP skiljer sig också fördelaktigt från alternativet med icke-ackommodation därigenom att politiken kan ges en *konkret utformning*. I princip kan man t ex konfrontera arbetsmarknadens parter med alternativa skatteskalor, som visar skattesatsernas beroende av lönestegringsstakten. Vi har i Sverige redan prövat ett beslätktat system — de indexreglerade skatteskalorna — som knyter skattesatserna till prisstegringsstakten. Möjligheterna att ge makro-TIP en konkret — och i förväg fastställd — utformning bör också förstärka *trovärdigheten* hos politiken.

Makro-TIP av den diskuterade typen eliminerar i sig inte arbetslöshetseffekterna av en kostnadskris — om en sådan ändå inträffar. Tvärtom kan arbetslöshetstendenserna förstärkas, eftersom hushållens disponibla inkomster reduceras samtidigt som företagens lönekostnader stiger. Det kan därför i vissa fall vara lämpligt att överväga sänkta arbetsgivaravgifter för att moderera lönekostnadschocker. Sådana åtgärder kan dock knappast utgöra något permanent inslag i stabiliseringspolitiken, bl a därför att förväntade arbetsgivaravgiftssänkningar rimligtvis kommer att luckra upp arbetsgivarnas motstånd mot alltför stora löneökningar.

Sammanfattningsvis förefaller makro-TIP ha ett antal fördelar jämfört med ett alternativ som innebär renodlad icke-ackommodation. Svårigheterna torde ändå vara av den arten att systemet knappast ter sig realistiskt i dagsläget. Förutom de problem vi pekat på bör man också nämna de politiska svårigheterna att få regering och riksdag att acceptera en ordning där skatteskalorna i realiteten bestäms av arbetsmarknadens parter.

Lönestegringskatt som alternativ

En annan typ av inkomstpolitik, som

under senare år diskuterats främst i England och USA, lägger tonvikten på de enskilda företagens och de lokala fackföreningarnas beteende (mikro-TIP). Den grundläggande idén är att via förändringar i företagsbeskattningen skapa incitament till lägre löneökningar och därmed möjliggöra en högre sysselsättning. I flertalet diskuterade fall innebär förändringen att man inför en lönestegringskatt på företagen. Genom denna skatt hoppas man åstadkomma en förändrad avvägning mellan löneökning och förändring av sysselsättningen från fackets och/eller företagets sida. Man kan också uppfatta lönestegringskatten som en form av beskattning av de "externa effekter" mellan företagen som uppkommer när extrema lönestegringar inom ett företag eller avtalsområde påverkar löneuppgörelserna inom andra företag eller avtalsområden och därmed verkar inflationsdrivande.

TIP har oftast diskuterats som ett medel för att underlätta *övergången* till en lägre inflationstakt. I andra fall har man argumenterat för att TIP leder till långsiktigt lägre arbetslöshet — lägre "naturlig arbetslöshet" — och att politiken därför bör ges en *permanent* utformning.

Det första och hittills enda exemplet på en direkt användning av mikro-TIP utgör de lönestegringskatter, som infördes i Ungern i samband med decentraliseringsreformerna 1968. Man talar där om ett system för "kontroll av genomsnittslönen". Dessvärre möjliggör de ungerska erfarenheterna inte någon utvärdering av systemet då lönestegringskatterna utgjorde en liten del av ett mycket omfattande reformprogram. (Jfr Portes, [1972].)

I anglosaxisk diskussion aktualiseras tanken på lönestegringskatter som medel för inflationsbekämpning samtidigt av Wiles och Roberts i England [1971] och av Wallich och Weintraub i

USA [1971]. Under hela 70-talet fortgick sedan en fackdiskussion kring lönestegringskatternas utformning och effektivitet.

Den höga inflationstakten under 70-talet skapade också ett politiskt intresse för förslagen om skattebaserad inkomstpolitik. Detta intresse kom först till uttryck i de engelska liberalernas program, som från början av 70-talet innefattat förslag om användning av lönestegringskatter. De amerikanska demokraterna kom också att intressera sig för idén, vilket 1978 ledde till att en senatskommitté utarbetade en mycket utförlig förslagstext gällande ett system för skattebaserad inkomstpolitik, som dock aldrig kom att bli framlagt för kongressen. Under de senaste åren har bl a det nybildade socialdemokratiska partiet i England tagit upp tanken på skattebaserad inkomstpolitik på sitt program.

TIP kan påverka lönebildningen såväl genom bestraffning (piska) som genom belöning (morot) och kan inriktas på arbetsgivare och/eller löntagare. Den mest diskuterade varianten av mikro-TIP är *bestraffnings- och företagsinriktad*. Huvudprincipen är att företaget drabbas av en extraskatt om den genomsnittliga lönestegringen överstiger en viss fastställd norm. Självfallet kan man också tänka sig system där företag premieras för att löneökningarna blivit måttliga (lägre än en fixerad norm), liksom helt symmetriska system innehållande både piska och morot.

Lönestegringskatter kan naturligtvis också ges en kontinuerlig utformning, dvs uttas enligt en stigande skala från noll och uppåt. Med en kontinuerlig progressiv skatteskala slipper man fatta beslut om en löneökningsnorm, vilket kan underlätta den politiska hanteringen, men samtidigt missar man den psykologiska poäng som ligger i bindningen till ett etablerat pris- och lönepolitiskt program. Dessutom innebär en

kontinuerlig skala att tillfälliga extrema lönellyft hos ett företag endast blir beskattade med räntan på den uttaxerade lönestegringskatten (om årets extra lönellyft kompenseras med en motsvarande återhållsamhet nästa år). Är man speciellt intresserad av att undvika tillfälliga extrema lönestegringstoppar med hänsyn till deras externa effekter på övriga avtalsområden och på inflationstakten i hela ekonomin, ter sig därför en diskontinuerlig skatteskala utgående från en etablerad lönenorm som mer ändamålsenlig.

Även ifråga om analysmetodik finns många varianter exemplifierade i litteraturen kring skattebaserad inkomstpolitik. Av naturliga skäl är de flesta analysförsöken partiella. Några nöjer sig vidare med en statisk analys, tex Layard [1982], medan andra författare genomför någon form av dynamisk optimering (se exempelvis Latham och Peel [1971] och Kotowitz och Portes, [1974]).

Flertalet använda analysmodeller har utgått från facket som lönesättare. Ett fåtal författare (bl a Latham och Peel [1977]) har i stället utgått från monopsonistiska företag som arbetar på en oorganiserad arbetsmarknad. Vid en tillämpning av diskussionen på svensk arbetsmarknad är givetvis båda dessa utgångspunkter av intresse. När det gäller de centralt samordnade avtalen är det naturligt att tillmäta den fackliga styrningen en viktig roll i förhandlingspelet. När det däremot gäller löneglidningen inom enskilda företag kan det vara rimligare att modellera lönesättningen i termer av ett monopsonistiskt företag.

Facket som lönesättare

Att välja *fackligt styrd lönesättning* som utgångspunkt innebär att man antar att löntagarorganisationen uppträder som monopolistisk säljare gentemot företag

med given efterfrågefunktion för arbetskraft. Man antar vanligen vidare att organisationen fäster avseende vid sysselsättning och (real)lön; man är beredd att acceptera en lönesänkning om samtidigt en ökning av sysselsättningen kan uppnås. Calmfors [1982] har tidigare presenterat ansatsen i Ekonomisk Debatt.

En lönestegringskatt leder nu till att företagen blir mer obenägna att öka nyrekryteringen till priset av progressivt stigande kostnader, dvs skatten vrider företagets efterfrågekurva nedåt. Insikten om att alltför kraftiga lönestegringar innebär ett relativt ökat arbetslöshetsshot gör samtidigt facket mer återhållsamt i sina lönekrav. Den "flatare" efterfrågekurvan tvingar med andra ord löntagarorganisationen till en förändrad avvägning mellan sysselsättning och lön. Facket väljer en lägre lön (eller lönestegring) och en högre sysselsättningsnivå. (Sysselsättningseffekten är dock inte alltid entydig; Chatterji [1982] har visat att alltför höga lönestegringskatter kan leda till minskad sysselsättning.)

De formella analyser som finns exemplifierade i litteraturen har inte behandlat olika indirekta verkningar, t ex effekterna på förväntningsbildningen. Om lönestegringskatten ingår som ett led i ett explicit prisstegringsprogram så bör förväntningarna gällande den allmänna pris- och löneutvecklingen dämpas, vilket kan antas verka i samma riktning som det omedelbara arbetslöshetsshotet. Leder återhållsamheten i löneutvecklingen också till en dämpning av prisutvecklingen så förstärks också den positiva sysselsättningseffekten via växande utlandsefterfrågan.

Företaget som lönesättare

Går vi däremot över till modeller som utgår från en *företagsstyrd lönesättning* är resultaten inte längre lika otvetydiga.

Vi ser nu företaget som en monopsonistisk köpare som konfronteras med individuella arbetssökare med olika lönekrav eller "reservationslöner". Resultatet av införandet av en lönestegringskatt kan då väntas bli följande.

Eftersom lönestegringskatten innebär att man ökar marginalkostnaden för nyanställd arbetskraft, bör den enligt vanlig läroboksanalys leda till inte bara lägre lön utan också till lägre sysselsättning. Vid en mer dynamisk analys av det slag som Latham och Peel [1977] exemplifierar blir resultatet likartat — även om sysselsättningseffekten inte längre är lika entydig.

En anpassning av modellresultaten till verklighetens företag kräver givetvis ytterligare modifieringar. Exempelvis kan ju företagen söka kringgå lönestegringskatten genom att i större utsträckning utnyttja andra konkurrerande rekryteringsmedel. Även med dessa modifieringar torde det emellertid kvarstå att lönestegringskattens direkta effekter på företagets agerande, vid given produkt efterfrågan och givet arbetsutbud, knappast torde tendera i riktning mot ökad sysselsättning. Detta gäller inom ramen för olika partiella analyser av företagsbeteendet.

En realistisk bedömning av lönestegringskattens effekter kräver även här att verkningarna på förväntningsbildningen beaktas. Om man lyckas skapa trovärdighet kring pris- och lönestabiliseringsprogrammet så bör också de arbetssökandes lönekrav nedjusteras. Vi kan räkna med att utbudskurvan för arbetskraft "skiftar nedåt", vilket motverkar de eventuella negativa direkta sysselsättningseffekterna av lönestegringskatten.

Det finns åtminstone ett exempel på en analys av mikro-TIP inom ramen för en explicit jämviktsmodell för arbetsmarknaden. Pissarides [1981] studerar företag som har ett *temporärt* monopsoninflytande. En lönestegringskatt

höjer marginalkostnaden för lönehöjningar och förmår därför företagen att sänka sina lönebud. Företagen finner det samtidigt lönsamt att öka sin nyrekrytering varigenom arbetslösheten — under rimliga antaganden — minskar.

Lönebildningens former

Den svenska modellen för lönebildning innehåller särdrag som i vissa lägen kan verka i inflationistisk riktning. Lönerörelserna är således i hög grad styrda av *förväntningar* om pris- och produktivitetens utvecklingen. Överoptimistiska förväntningar kan i värsta fall leda till lönekostnadskriser, som det tar lång tid att reparera (jämför den svenska lönekostnadskrisen i mitten av 70-talet). I den svenska debatten har man därför aktualiserat sådana alternativa system för lönebildning där löntagarna avstår från att ta ut hela det förväntade utrymmet i förväg och istället förlitar sig på förhandlingar (eller bonussystem) när produktionsresultatet väl realiserats. (Se Calmfors [1979], TCO [1982], Söderström [1983] och Lindbeck [1983].)

Såväl de centrala avtalen som den lokala löneglidningen har vidare *nivåhöjande* effekter inför kommande avtalsperioder. Svårigheterna att sänka de nominella lönerna gör att de lönekostnadsstegringar som uppkommer till största delen kvarstår under de följande åren.

Vi vet också att löntagarna bevakar sina *relativa* löner i kanske minst lika hög grad som sina absoluta reallöner. I Sverige har detta delvis institutionaliserats genom olika former av förtjänstutvecklingsgarantier. Kapplöpningen löner mot löner medför att ett företag som medger kraftiga lönehöjningar också i någon mån bidrar till att höja lönerna i andra företag. Vi har att göra med en extern effekt som verkar inflationsdrivande (eller sysselsättningshotande).

En lönestegringsskatt skapar incita-

ment till att finna alternativ till de traditionella formerna för lönesättning. Det finns anledning att räkna med att tillkomsten av *lokala vinstdelningssystem* (bonussystem) påskyndas. Sådana bonussystem kan avse omedelbar kontantutbetalning av individuella vinstandelar eller innefatta fondering under viss tid. Både ur stabiliseringspolitisk synpunkt och ur effektivitetssynpunkt kan en utveckling i riktning mot bonussystem vara gynnsam. Det kan därför finnas anledning att inte låta lönestegringsskatten drabba löntagarnas vinstandelar. Fördelarna jämfört med nuvarande lönebildningssystem är bl a följande:

1. Bonussystemen gör lönebildningen mer robust inför felaktiga förväntningar; riskerna för lönekostnadskriser "av misstag" blir mindre.
2. Bonussystem knutna till ett realiserat produktionsresultat har inga nivåhöjande effekter inför kommande avtalsperioder.
3. Bonussystem har sannolikt mindre "demonstrationseffekter" än löneglidning. Om å andra sidan konkurrensen om arbetskraft och löntagarnas bevakning av sina relativa förmåner driver fram lokala vinstdelningssystem över hela arbetsmarknaden så ligger i detta inga speciella stabiliseringspolitiska risker så länge systemen baseras på de enskilda företagens faktiska utveckling.
4. Bonussystem har troligen också en del positiva incitamentseffekter i de enskilda företagen. Bonussystemen kan betraktas som likartade med gruppavtal och bör i motsvarande utsträckning förstärka arbetstagar- nas vilja att medverka till produktivitetshöjningar.

Allokeringseffekter och relativa löner

En lönestegringskatt kan få negativa allokeringseffekter genom att expansiva företag med växande rekryteringsbehov drabbas av större kostnader för de lönehöjningar som krävs för nyrekryteringen. Det bör dock noteras att en lönehöjning som är av engångskaraktär visserligen medför en skattehöjning i den utsträckning lönestegringen över-skrider normen men att denna ökade skattebelastning är temporär, dvs den träffar företaget endast under den period då de särskilt stora lönelysten aktualiseras.

Vilken vikt skall tillmätas allokeringsargumentet? Självfallet utgör löneskillnader en viktig mekanism för att åstadkomma omflyttningar mellan företag och sektorer — men företagen har också tillgång till en rad andra medel i sin personalpolitik. De arbetssökandes beteende kan påverkas av bl a företagens informationsaktiviteter liksom av andra former för ekonomisk kompensation. En lönestegringskatt leder till förändringar i företagets personalpolitik; man väljer att använda mer av de rekryteringspåverkande faktorer som blivit relativt sett billigare och mindre av löneökningar. Erbjudanden om andel i vinst kan vara ett sätt för expanderande och lönsamma företag att stärka sin konkurrenskraft på arbetsmarknaden.

En lönestegringskatt knuten till den genomsnittliga löneökningen har också allokeringsverknningar via arbetskraftssammansättningen i företagen. Det blir något dyrare att anställa högavlönad arbetskraft, eftersom den genomsnittliga lönenivån då ökar mer. Effekten blir att arbetskraftsefterfrågan förskjuts mot grupper som idag löper de största arbetslöshetsriskerna, t ex ungdomar. Den lönepolitik som förts har sannolikt lett till ökade sysselsättningsproblem

för ungdomar samtidigt som efterfrågan på yrkesarbetare blivit större än vad som skulle vara fallet i ett mer marknadsorienterat system. TIP innebär i princip en extra beskattning av högavlönad arbetskraft och bidrar därmed till minskad ungdomsarbetslöshet. Storleksordningen på denna effekt bör inte överdrivas men *riktningen* kan ändå vara värd att notera.

Praktiska problem

En inte ovanlig invändning mot lönestegringskatter är att systemet skulle vara svårt att tillämpa i praktiken. Det är otvivelaktigt sant att TIP ställer vissa specifika krav på bl a arbetstidsmätning. I Sverige har vi dock sedan länge avtvingat företagen alla de uppgifter som behövs för en uttaxering, kontroll och uppbörd av lönestegringskatter. Dessvärre har vi nyligen slopat kraven på arbetstidsuppgifter (i samband med borttagandet av basbeloppsavdrag och maximigränser i socialförsäkringarna). Införandet av en lönestegringskatt skulle således kräva att vi på denna punkt återinför den uppgiftsskyldighet som tidigare gällde.

Skatten utgår lämpligen med ett visst procenttal — exempelvis 100 procent — för sådana ökningar av företagets lönesumma per årsarbetare som över-skrider en viss angiven löneökningsnorm. En sådan lönestegringskatt skulle innebära att en kronas löneökning utöver normen med kollektiva avgifter kostar ca 2,40 kr istället för 1,40 (vid nuvarande nivå på de kollektiva avgifterna). Den extra löneskatten framräknas och uppbärs på samma sätt som nuvarande arbetsgivaravgifter men bör av praktiska skäl begränsas till att gälla större företag, t ex sådana med fler än 100 anställda.

Ett praktiskt genomförande av en lönestegringskatt aktualiserar en rad andra frågor (för en diskussion se Dild-

line och Sunley [1978] samt Slitor [1979]). För att hålla administrationskostnaderna nere är det nödvändigt att arbeta med relativt schablonmässiga regler. Löneökningar som är förknippade med förändrad arbetskraftssammansättning eller övertid bör således inte undantas från beskattning. För en temporär skatt gällande en kort period bör bristen på precision vid en sådan "schablonbeskattning" inte medföra några allvarligare problem. En permanent lönestegringsbeskattning kräver däremot sannolikt ett mer finmaskigt — och därmed dyrare — regel- och kontrollsystem.

Sammanfattande slutsatser

En avgörande förutsättning för att en framgångsrik prisstabiliseringspolitik skall kunna genomföras är att det sker en åtstramning av den inhemska efterfrågan, vilket för svenskt vidkommande bl a kräver en successiv minskning av budgetunderskottet. En efterfrågeåtstramning kommer dock att leda till produktionsbortfall och ökad arbetslöshet såvida den inte kombineras med en utbudspåverkande politik, som direkt angriper pris- och lönesättning- en.

En trovärdig inkomstpolitik måste innehålla något mer än vagt uttryckta förhoppningar om återhållsamhet. Vad det i grunden handlar om är att regeringen måste påta sig ett konkret ansvar för pris- och löneutvecklingen. Politiken måste innehålla explicit uttryckta mål för pris- och lönekostnadsstegenarna och en deklarerad beredskap att realisera dessa mål. Lönekostnadsutvecklingen har i praktiken varit föremål för statlig påverkan under lång tid. Löneuppgörelser, som medför obalanser och stabilitetsproblem i ekonomin, måste förr eller senare korrigeras genom olika ekonomisk-politiska åtgärder. En politik, som aktivt söker påver-

ka pris- och lönestegringsstakten, framstår mot den bakgrunden knappast som något revolutionerande. Avsikten med TIP är enbart att förstärka inkomstpolitiken genom att införa vissa sanktionsmöjligheter och samtidigt ge den en systematisk och förutsägbar utformning. Självfallet måste också växelkurspolitiken anpassas på ett sätt som är konsistent med pris- och lönestabiliseringsmålen.

Det finns inga enkla genvägar till prisstabilitet och fördelarna med en lönestegringskatt får, som vi ovan påpekat, köpas till priset av vissa allokeringsmässiga nackdelar. Den svenska ekonomins situation är emellertid sådan att pris- och lönestabilisering under de närmaste åren måste ges högsta prioritet. En åtstramningspolitik utan kompletterande utbudspåverkande medel torde dessvärre vara liktydigt med ännu högre arbetslöshetstal. En användning av lönestegringskatter som medel i ett stabiliseringspolitiskt program förtjänar därför att allvarligt övervägas.

Referenser

- Calmfors, L., [1979], "Lärdomar av kostnadskrisen". *Ekonomisk Debatt*, årg 7, nr 8.
- Calmfors, L., [1982], "Stabiliseringspolitik med starka löntagarorganisationer". *Ekonomisk Debatt*, årg 10, nr 7.
- Chatterji, M., [1982], "Unions, Employment and the Inflation Tax". Paper presented at the *Econometric Society European Meeting*, 1982.
- Dildline, L.L. och Sunley, E.M., [1978], "Administrative Problems of Taxed-Based Incomes Policies." *Brookings Papers on Economic Activity*, no 2.
- Hansen, B., [1955], *Finanspolitikens ekonomiska teori*, SOU 1955:25.
- Holmlund, B., [1982], "Ekonomisk politik mot inflation och arbetslöshet" i *Arbetsmarknads- politik under debatt*, Liber, Stockholm.
- Holmlund, B., och Ysander, B.-C., [1982], "Beskatta löneglidningen!". *Stockholms-Tidningen*, 10 november.
- Kotowitz, Y. och Portes, R., [1974], "The Tax on Wage Increases". *Journal of Public Economics*, maj.
- Latham, R.W. och Peel, D.A., [1977], "The Tax on Wage Increases when the Firm is a Monopsonist". *Journal of Public Economics*, oktober.

- Layard, R., [1982], "Is Incomes Policy the Answer to Unemployment?", *Economica*, augusti.
- Lindbeck, A., [1983], "Mekanismer för en bättre samhällsekonomi". *Ekonomisk Debatt*, årg 11, nr 3.
- Okun, A.M., [1981], *Prices and Quantities*, Oxford Basil Blackwell.
- Okun, A.M. och Perry, G.L., [1978], *Brookings Papers on Economic Activity*, no 2, Special Issue: "Innovative Policies to Slow Inflation".
- Pissarides, C., [1981], "The Effects of a Wage Tax on Equilibrium Vacancies and Unemployment." Working Paper no 333, London School of Economics.
- Portes, R.D., [1972], "The Strategy and Tactics of Economic Decentralization". *Soviet Studies*.
- Wallich, H.C. och Weintraub, S., [1971], "A Tax-Based Incomes Policy". *Journal of Economic Issues*, juni.
- Wiles, P.J. och Roberts, B.C., [1971], *Evening Standard*, 8 mars.
- Slitor, R.E., [1979], "Implementation and Design of Tax-Based Incomes Policies". *American Economic Review*, maj.
- Söderström, H.T., [1983], "Övervinster, vinstdelning och kontraktsformerna på arbetsmarknaden". *Ekonomisk Debatt*, årg 11, nr 2.
- TCO [1982], *Lönepolitikens samhällsekonomiska förutsättningar*, Stockholm.
- Ysander, B.-C., [1983], "Prisstabilisering kräver inkomstpöolitik". *Ekonomisk Debatt*, årg 11, nr 1.