

Svensk finanspolitik

Finanspolitiska rådets rapport 2010

Viktiga slutsatser och sammanfattning

Rapportens viktigaste slutsatser

- De offentligfinansiella problemen i vår omvärld innebär stora risker. Oron har hittills främst avsett länder i euroområdet. Man bör vara ännu mer orolig för att den växande offentliga skuldsättningen i USA, Storbritannien och Japan ska få allvarliga följder för konjunkturutvecklingen.
- Osäkerheten om den nuvarande krisens långsiktswerkningar gör det svårt att bedöma utrymmet för kostnadskrävande reformer i Sverige. Vi avråder starkt från ytterligare utfästelser om *permanent* ofinansierade reformer i valrörelsen.
- De starka offentliga finanserna i Sverige innebär emellertid att det finns stabiliseringspolitisk handlingsfrihet. Det är ett politiskt val om man vill utnyttja den för fortsatta begränsade och *tillfälliga* stimulansåtgärder eller för att snabbt återställa de offentligfinansiella buffertarna inför framtiden.
- Om man vill ge finanspolitiken en mer expansiv inriktning 2011 ligger en förlängning av de tillfälliga statsbidragen till kommunerna närmast till hands. Men en risk är då att dessa bidrag kan komma att uppfattas som permanenta. Regeringen måste därför påskynda arbetet med att utforma ett *regelsystem* för att utjämna kommunernas inkomster över konjunkturen.
- Vi är positiva till att överskottsmålet lagfästs. Däremot är vi kritiska till den fortsatta oklarheten om hur målet ska tolkas. Vi förordar att måluppfyllelsen ska bedömas med hjälp av endast *två* indikatorer: en bakåtblickande och en delvis framåtblickande. Vid avvikelser av en viss storleksordning bör regeringen i en *särskild skrivelse till riksdagen* förklara hur den avser att agera.
- Den höga ungdomsarbetslösheten har betonats i debatten. Men ungdomssysselsättningen har i förhållande till sysselsättningen för befolkningen som helhet utvecklats ungefär som i tidigare recessioner. Den relativa sysselsättningsutvecklingen har nu varit bättre för personer födda utanför Europa än under 1990-talskrisen, men den har varit sämre för lågutbildade.
- Jobbskatteavdraget kan antas vara effektivt för att öka sysselsättningen på lång sikt. Från sysselsättnings synpunkt är det klokt att

inte trappa av det med högre inkomst. Men regeringen bör kritiseras för sin ovilja att förklara hur avdraget fungerar.

- Det kan vara rimligt att beskatta arbetsinkomster och pensioner olika om man prioriterar målet att öka sysselsättningen. Men avdraget fördelar också om inkomster mellan pensionärer, som inte fått del av det under sin yrkesaktiva tid, och yngre. Om man vill undvika det genom skattesänkningar för äldre, bör dessa knytas till *födelseåret* och inte permanent ges till alla över 65.
- De samhällsekonomiska argumenten är starkare för ett permanent RUT-avdrag än för ett permanent ROT-avdrag. Det bör prövas om ROT-avdraget ska finnas kvar när konjunkturen vänder uppåt.
- Arbetsmarknadspolitiken har lärt av misstagen från överexpansionen under 1990-talskrisen. Men pendeln har svängt alltför långt. Jobbsökaraktiviteter och coachning har expanderat för mycket i lågkonjunkturen, medan arbetsmarknadsutbildningen har blivit alltför liten.
- Regeringen ska ha beröm för att genom sina sjukförsäkringsreformer ha angripit ett svårt problem. Men den måste samtidigt kritiseras för ett förhastat och slarvigt genomförande av reformerna och för behandlingen av långtidssjukskrivna.
- Det har rått stor enighet om värdet av att expandera den reguljära utbildningen i lågkonjunkturen. Men kunskapen om hur reguljär utbildning bör användas som konjunkturpolitiskt medel är liten. Det finns en risk för att utbildningen överexpanderat därför att man använt den, i stället för arbetslöshetsförsäkringen, som försörjningsstöd.
- Regeringen har i debatten om arbetslöshetsförsäkringen hänvisat till den stora omfattningen av kompletterande avtals- och fackliga försäkringar. En enkätundersökning som vi gjort tyder på ett förvånande lågt utnyttjande av dessa försäkringar.

Sammanfattning

Den pågående krisen i världsekonomin är den värsta sedan 1930-talet. Krisen startade som en finansiell kris men har sedan övergått i en djup lågkonjunktur. En internationell återhämtning har nu inletts men osäkerheten om dess styrka är ovanligt stor. Likaså är det mycket svårt att bedöma vilka långsiktseffekter på sysselsättning och tillväxt som krisen kan komma att få.

De stora budgetunderskotten i vår omvärld innebär stora risker

Den ekonomiska krisen har lett till kraftiga försvagningar av de offentliga finanserna i nästan alla de ekonomiskt mest utvecklade länderna. Det samlade budgetunderskottet förväntas i år bli ca 8,5 procent av BNP i OECD-området och ca 7 procent av BNP i EU. Budgetunderskotten i t ex Grekland, Irland, Storbritannien och USA är runt 10 procent av BNP eller ännu större.

De stora budgetunderskotten innebär att den offentliga skuldsättningen ökar mycket snabbt i många länder. Den offentliga sektorns bruttoskuld beräknas vid utgången av 2010 enligt OECD uppgå till 197 procent av BNP i Japan, 92 procent i USA och 83 procent i Storbritannien. För EU som helhet beräknas bruttoskulden bli 88 procent av BNP.

Underskotten har stigit som en följd av krisstöd till de finansiella marknaderna, av att de sk automatiska stabilisatorerna fått verka (dvs skatteintäkterna har minskat och olika transfereringsutgifter har ökat när produktion och sysselsättning fallit) och av aktiva finanspolitiska stimulansåtgärder i syfte att motverka lågkonjunkturen. Men samtidigt står politiken i många länder inför svåra långsiktiga *hållbarhetsproblem*. De beror till viss del på att försämringen av de offentliga finanserna i krisen har skett från ett svagt utgångsläge. Men av ännu större betydelse är den framtida demografiska utvecklingen med en successivt åldrande befolkning som de flesta länder ännu inte har anpassat sin politik till.

En snabbt växande offentlig skuldsättning i ett land kan skapa tvivel hos långivarna på dess förmåga att klara räntebetalningar och amorteringar. Dessa risker har på ett övertydligt sätt illustrerats i Greklands fall. De offentliga finanserna kan hamna i en ohållbar

situation där *snöbollseffekter* leder till en okontrollerad skuldökning som till slut tvingar fram nedskrivningar av den utestående skulden. Långgivarna betingar sig högre riskpremier på räntorna när budgetunderskottet stiger. Detta leder i sin tur till att underskottet stiger ännu mer. De högre statslåneräntorna kan fortplanta sig till andra räntor och därmed trycka ner tillväxten. Då ökar skulden ännu snabbare i förhållande till BNP, vilket leder till ännu högre räntor osv i en ond cirkel.

De räntehöjningar som beskrivits sker sällan gradvis. De sker i stället oftast plötsligt och hastigt när en *kritisk skuldnivå* passeras. Denna kritiska skuldnivå kan skilja sig kraftigt åt mellan olika länder och tidsperioder.

Räntereaktioner på de finansiella marknaderna har tvingat fram finanspolitiska åtstramningar i bl a Grekland, Irland, Portugal, och Spanien. Några sådana räntereaktioner har inte ännu skett i Japan, Storbritannien och USA. Men riskerna för att sådana reaktioner där hastigt ska uppstå är stora. De kan då antingen få direkta negativa effekter för konjunkturutvecklingen eller indirekta sådana därför att de tvingar fram kraftiga finanspolitiska åtstramningar som kan fördröja eller i värsta fall hejda den internationella konjunkturuppgången. Detsamma kan inträffa om betydande finanspolitiska åtstramningar sker i förebyggande syfte. I båda fallen kommer konjunkturutvecklingen i den svenska ekonomin, till följd av det stora exportberoendet, att påverkas kraftigt. Detta innebär betydande risker för att konjunkturutvecklingen kan bli väsentligt svagare än enligt både Finansdepartementets och Konjunkturinstitutets huvudprognoser.

Trots det stödpaket för Grekland från euroländerna och IMF som förhandlats fram, finns fortfarande en betydande risk för att landet i något skede tvingas till en nedskrivning av sin utestående statsskuld. Det kommer i så fall att leda till kreditförluster för långgivarna. Det går inte heller att utesluta att Portugal och Spanien kan få problem att klara sina lånebetalningar. Det skulle kunna innebära nya akuta problem på finansmarknaderna med kraftiga negativa effekter på den internationella konjunkturutvecklingen. Växelkursutvecklingen utgör en särskild osäkerhetsfaktor. Om det skulle ske en kraftig förstärkning av kronan till följd av de offentligfinansiella problemen i vår omvärld kan det få stora negativa effekter på svensk export.

Betydligt bättre situation i Sverige men ändå osäkert reformutrymme

Även den svenska finanspolitiken står inför en målkonflikt mellan långsiktig hållbarhet och kortsiktig stabilisering. Läget i Sverige skiljer sig emellertid kraftigt från det i de flesta andra länder. Enligt nuvarande prognoser blir Sverige i år ett av endast tre EU-länder som uppnår ett underskott på mindre än tre procent av BNP, vilket är den gräns som gäller enligt den s k stabilitetspakten. Sverige är också ett av få EU-länder som inte är föremål för ett s k förfarande vid alltför stora underskott (*excessive deficit procedure*).

Det finns två huvudorsaker till de förhållandevis goda offentliga finanserna i Sverige trots den ekonomiska krisen. En första är de starka finanserna vid ingången till krisen som både tidigare regeringar och den nuvarande regeringen bör berömmas för. En andra huvudorsak är att den offentliga sektorn inte behövt gå in med krisstöd till finanssektorn på det sätt som skett på många andra håll. Det har också varit av betydelse att kostnaderna för sjukskrivningar fallit kraftigt.

Sverige har haft ett betydande handlingsutrymme för att använda finanspolitiken som stabiliseringspolitiskt instrument i krisen. Det har gjort det möjligt att låta de automatiska stabilisatorerna verka samtidigt som diskretionära (aktiva) stimulansinsatser kunnat göras. Enligt vår bedömning var stimulansåtgärderna för små under 2009. Regeringen var då, enligt den bedömning som rådets majoritet gjorde, överdrivet försiktig och underskattade det manöverutrymme som skapats av det finanspolitiska ramverk som tillkom i slutet av 1990-talet. Den bedömningen får visst stöd av kalkyler som vi låtit utföra inför årets rapport och som tyder på att Sverige befinner sig långt från den kritiska skuldgräns där statsskuldräntorna riskerar att börja stiga kraftigt. De finanspolitiska stimulanserna under innevarande år är starkare än under 2009. De är enligt vår uppfattning av rimlig omfattning.

Regeringen bedömer att de offentliga finanserna åter kommer att visa överskott 2012. Detta väntas ske utan att det behövs några aktiva beslut om besparingar. Prognosen för de offentliga finanserna i Konjunkturinstitutets marsrapport är ännu mer optimistisk. Regeringens slutsats, när man i vårpropositionen stämmer av den förväntade offentligfinansiella utvecklingen mot målet om överskott på en

procent av BNP över konjunkturcykeln, är att det ”med hänsyn tagen till konjunkturläget, finns ett begränsat utrymme för ytterligare ofinansierade reformer 2011”. Man för också ett resonemang om att ”det finns ett visst reformutrymme sett över hela (den nästa, vår anmärkning) mandatperioden”, men att osäkerheten är så stor att ”detta inte bör intecknas på förhand”.

Vi vill – ännu mer än regeringen – betona den stora osäkerheten. Den beror framför allt på svårigheten att bedöma vilka permanenta effekter som krisen kan få på sysselsättningen. Tidigare kraftiga sysselsättningsnedgångar har i många länder, inklusive Sverige, fått verkningar som bestått under lång tid.

Vårpropositionen innehåller förslag om permanenta reformer med en kostnadsram på nästan 7 mdr kr 2011. Reformerna är av begränsad omfattning. Det är därför, trots den stora osäkerheten om det framtida reformutrymmet, svårt att hävda att de skulle äventyra finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Men vi avråder starkt från ytterligare utfästelser om *permanent* ofinansierade reformer i det osäkra läge som råder. Denna osäkerhet kommer med all sannolikhet inte att ha skingrats fram till valet i september. Det betyder i klartext att det skulle vara mycket riskabelt om regeringen och/eller oppositionen i valrörelsen binder upp sig för kostnadskrävande reformer utan att ange finansiering.

Det finns ett *stabiliseringspolitiskt* manöverutrymme

Sverige är inte som många andra länder tvunget att snabbt konsolidera de offentliga finanserna, utan regeringen har stora valmöjligheter när det gäller i vilken takt detta ska ske. Den aviserade finanspolitiken kommer att ha en viss åtstramande effekt på efterfrågan under 2011. Det är emellertid inte självklart att finanspolitiken bör ges denna inriktning i ett läge med fortsatt lågt resursutnyttjande. Frågan är vilken avvägning man vill göra mellan stabilisering av konjunkturen och att återställa de offentliga finansiella buffertarna inför framtiden.

Vi delar regeringens uppfattning att det är nödvändigt att komma tillbaka till överskott i de offentliga finanserna inom en rimlig tidshorisont för att upprätthålla förtroendet för finanspolitiken. Samtidigt visar vår analys att det knappast finns någon bindande hållbarhetsrestriktion för begränsade *tillfälliga* stabiliseringspolitiska insatser.

Om man skulle vilja ge finanspolitiken en mer expansiv inriktning under 2011 är den möjlighet som ligger närmast till hands att förlänga de extra statsbidrag till kommunerna som utgår under 2010. Motivet skulle i så fall vara att försöka åstadkomma en viss sysselsättningsökning i kommunsektorn 2011 (efter fall under 2009 och 2010) i ett läge med fortsatt lågt resursutnyttjande.

Men det finns också argument som talar emot en förlängning av de extra statsbidragen till kommunerna. Ett sådant argument är risken för att en förlängning av de tillfälliga bidragen skulle leda till att de uppfattas som permanenta. Det skulle kunna göra det svårt att inte fortsätta betala ut dem när lågkonjunkturen är över. Denna risk hänger delvis samman med att sådana bidragshöjningar nu beslutas diskretionärt från år till år.

Vi har tidigare argumenterat för att man borde införa ett system enligt vilket statsbidragen till kommunerna regelmässigt varierar kontracykliskt. Det skulle betyda att bidragen ökar mer när kommunernas skatteunderlag i lågkonjunkturer växer långsammare än den långsiktiga trenden och ökar mindre i högkonjunkturer när skatteunderlaget växer snabbare. Med ett sådant regelsystem skulle förmodligen extra resurser tillföras kommunerna också ett lågkonjunkturår som 2011. Det är viktigt att så snabbt som möjligt få ett sådant system på plats. Denna fråga ska nu utredas. Mot bakgrund av frågans vikt är det förvånande att det tagit så lång tid att få till stånd den översyn som aviserades redan i Vårpropositionen 2009.

Utifrån den konjunkturbedömning som kan göras idag avråder vi bestämt från åtgärder som ytterligare skulle stimulera den privata konsumtionen 2011. Denna kan ändå väntas öka snabbt och leda till en betydande ökning av sysselsättningen i den privata tjänstesektorn.

Hur finanspolitiken under de närmaste åren bäst bör utformas hänger samman med den lämpliga balansen mellan finans- och penningpolitiken. I länder med allvarliga offentligfinansiella problem måste finanspolitiken sannolikt läggas om i åtstramande riktning redan innan resursutnyttjandet nått en tillfredsställande nivå. Det kan i så fall behöva kompenseras av en fortsatt expansiv penningpolitik, särskilt i länder med kvarvarande problem i finanssektorn och där det skett stora fall i fastighetspriserna. Den svenska situationen är emellertid annorlunda. Här har inte skett något bestående fall i bostadspriserna. Vi känner oro för att låga räntor som består alltför länge ska leda till alltför hög belåning och alltför höga bostadspriser och där-

med bidra till framtida obalanser. Det kan vara ett argument för att Riksbanken bör höja reporäntan snabbare än som kan vara motiverat enbart utifrån en medelfristig inflationsprognos. Det skulle emellertid innebära negativa effekter på efterfrågan som i så fall kanske skulle behöva motverkas genom att finanspolitiken förblir expansiv längre än som annars skulle vara motiverat.

Man kan således finna argument för en annan stabiliseringspolitisk mix i Sverige, med en stramare penningpolitik och en mer expansiv finanspolitik, än i flertalet andra länder. Samtidigt är det inte uppenbart hur man får till stånd en lämplig balans mellan penning- och finanspolitiken i ett system där – på goda grunder – den förra sköts av en självständig centralbank och den senare av regeringen.

Bra att överskottsmålet lagfästs

Sedan slutet av 1990-talet har det s k *överskottsmålet* varit ett centralt inslag i det finanspolitiska ramverket. Målet innebär att den offentliga sektorns finansiella sparande, dvs skillnaden mellan inkomster och utgifter, ska vara en procent av BNP över en konjunkturcykel.

Finansdepartementet har under den gångna mandatperioden gjort en översyn av överskottsmålet som resulterat i en rapport vilken publicerades tidigare i år. På grundval av rapporten föreslår regeringen nu att det ska lagfästas att det ska finnas ett överskottsmål. Vi välkomnar detta förslag som stärker målets ställning.

Överskottsmålet är ett s k *intermediärt mål* vars syfte är att göra det lättare att uppnå överordnade, mer grundläggande mål. De viktigaste sådana syften som såväl nuvarande som tidigare regeringar angett är:

- Långsiktigt hållbara offentliga finanser
- Ekonomisk effektivitet
- Jämn fördelning av resurser mellan generationerna
- Stabiliseringspolitiskt manöverutrymme i lågkonjunkturer

Dessa övergripande mål behöver inte vara konsistenta med varandra utan kan tvärtom motivera olika nivå på överskottsmålet. Vi har därför tidigare kritiserat regeringen för att inte ha gjort tillräckligt klart vilken vikt som de olika målen tillmätts.

Regeringens diskussion av motiven för överskottsmålet har blivit tydligare i Vårpropositionen 2010. Regeringen klargör att hållbarhet egentligen inte är ett mål utan en restriktion som måste uppfyllas.

Man gör också klart att det stabiliseringspolitiska motivet bör tillmätas stor vikt, vilket kan vara naturligt mot bakgrund av erfarenheterna från krisen.

Oklart hur kostnaderna för ökande livslängd och högre kvalitet på välfärdstjänsterna ska betalas

Ett annat viktigt klarläggande i vårpropositionen är att budgetöverskott, som innebär ett *förtida sparande* av nuvarande generationer, inte ska användas för att täcka de framtida kostnader som uppkommer därför att senare generationer kommer att leva längre än nuvarande och kan väntas få tillgång till välfärdstjänster av högre kvalitet än idag. Detta klarläggande är i linje med vår argumentation i förra årets rapport. Det har inte tidigare gjorts av regeringen.

Det är emellertid en stor brist att vårpropositionen inte alls diskuterar vilka *mekanismer* som behövs för att säkerställa finansieringen av framtida utgiftsökningar till följd av längre medellivslängd och sannolikt högre kvalitetskrav på välfärdstjänsterna. Det är inte sannolikt att de privatekonomiska incitament som finns inbyggda i pensionssystemet kommer att leda till från samhällsekonomisk synpunkt tillräckliga höjningar av åldern för utträde från arbetsmarknaden. Det behövs enligt vår bedömning regelbundet återkommande översyner av pensionsreglerna i syfte att se till att den faktiska pensionsåldern verkligen ökar i takt med medellivslängden. Hur detta ska ske borde vara en central diskussionsfråga särskilt under ett valår. Det är olyckligt från legitimitetssynpunkt att det inte förs en bred medborgerlig debatt om välfärdens framtida finansiering. En sådan kan inte komma till stånd om de politiska partierna systematiskt undviker den.

Rörig och ologisk uppföljning av överskotts målet

Under senare år har regeringen använt fem olika indikatorer för att följa upp om målet om överskott på en procent av BNP *över en konjunkturcykel* uppnås. Man har beräknat (i) ett tillbakablickande genomsnitt för det faktiska finansiella sparandet sedan år 2000; (ii) ett rullande och delvis framåtblickande genomsnitt för det faktiska finansiella sparandet (den s k sjuårsindikatorn som baseras på historiska värden tre år bakåt och prognoser för innevarande år och kommande tre år); (iii) innevarande års strukturella finansiella sparande; (iv) ett

konjunkturjusterat tillbakablickande genomsnitt; och (v) en konjunkturjusterad sjuårsindikator.

De olika indikatorerna speglar i grunden olika mål. Om man använder en tillbakablickande indikator, har man i princip ett mål ”med minne”, där tidigare avvikelser ska kompenseras. Med en indikator för innevarande år, saknas ”minne” och tidigare avvikelser behöver inte kompenseras. Den delvis framåtblickande sjuårsindikatorn utgör ett mellanting som ska uppfyllas *i förväg* men inte nödvändigtvis behöver göra det *i efterhand*. Mängden indikatorer med olika innebörd innebär en fundamental oklarhet om vad överskottsmålet egentligen betyder.

Ett grundproblem med regeringens val av indikatorer är att man blandar ihop ett bakåtblickande perspektiv, som syftar till att *utvärdera* om överskottsmålet *har* uppfyllts, med ett framåtblickande perspektiv, som utgör ett *planeringsverktyg* för att målet *ska* uppfyllas i framtiden.

Vi menar att den rullande tillbakablickande tioårsindikator som föreslås – och för första gången används – i vårpropositionen bör användas som indikator på om överskottsmålet har uppfyllts. Detta bör ske utan någon konjunkturjustering. Däremot bör förstås det tidigare konjunkturläget vara en central faktor vid en bedömning om det varit motiverat att avvika från överskottsmålet under den tidigare tioårsperioden. En framåtblickande indikator bör användas för att bedöma vilka krav som ställs på finanspolitiken framöver för att överskottsmålet ska uppnås under de rullande tioårsperioderna, dvs för att precis som nu beräkna reformutrymme eller besparingskrav.

Vi förordar således att endast *två* indikatorer ska användas: en rullande tillbakablickande indikator och en rullande framåtblickande indikator. Detta skulle öka tydligheten i avstämningen av överskottsmålet.

Vi delar regeringens uppfattning att mekaniska anpassningar till målavvikelser bör undvikas. Däremot skulle man kunna markera vikten av tydliga hänsynstaganden till målavvikelser genom att stipulera att om det uppkommer avvikelser från överskottsmålet över en viss storleksordning (t ex 0,5 procentenheter) enligt *någon* av de två indikatorerna, så ska regeringen vara skyldig att i en *särskild skrivelse till riksdagen* redovisa orsakerna samt hur man avser att reagera. Regeringen bör i en sådan skrivelse även ange om avvikelserna enligt dess bedömning skapar ett behov av att revidera överskottsmålet för att

kompensera för den tidigare utvecklingen. Sådana bestämmelser skulle kunna införas i en *uppförandekod* för finanspolitiken av det slag som regeringen enligt vårpropositionen planerar att utarbeta.

Dags för Finansdepartementet att förbättra redovisningen

Vi har i våra tidigare rapporter efterlyst förbättringar i budget- och vårpropositionernas redovisning på olika punkter. Dessa gäller i första hand de arbetsmarknadspolitiska programmen, den offentliga sektorns kapitalstock och investeringar, den offentliga sektorns totala nettoförmögenhet och generationskalkyler för att bättre belysa hur den offentliga sektorn påverkar inkomstfördelningen mellan olika generationer. Vi har menat att riksdagen på dessa punkter inte ges ett tillfredsställande beslutsunderlag.

Mycket lite har hittills hänt på dessa områden. Vi välkomnar dock att regeringen i vårpropositionen skriver att ett arbete ska inledas bl a för att utveckla redovisningen av den offentliga sektorns reala tillgångar och investeringar. Samtidigt är vi kritiska till att det tagit så lång tid att igångsätta detta arbete.

Det är vidare förvånande att Finansdepartementet och Konjunkturinstitutet redovisar helt olika siffror på den offentliga sektorns finansiella nettoförmögenhet. Enligt vårpropositionen uppgick denna vid utgången av 2009 till knappt 16 procent av BNP, medan Konjunkturinstitutet i sin marsrapport uppgav en siffra på 25,8 procent. Detta är en skillnad på ca 10 procent av BNP eller runt 300 mdr kr. Skillnaden beror i huvudsak på att Konjunkturinstitutet, till skillnad från Finansdepartementet, följer finansräkenskaperna och redovisar upplupna, men ännu inte betalda, skatter och avgifter som tillgångar. Det är otillfredsställande att regeringen och Konjunkturinstitutet redovisar så skilda siffror utan några närmare kommentarer om hur redovisningen gjorts.

Regeringens ekonomiska propositioner och Konjunkturinstitutets rapporter redovisar också den offentliga sektorns inkomster och utgifter på så olika sätt att det kräver ett betydande merarbete att läsa ut vad som förklarar skillnader i prognoserna för de offentliga finansernas utveckling. Det skulle vara önskvärt att regeringen i sina ekonomiska propositioner klart redogjorde för varför prognoserna skiljer sig åt.

Bättre arbetsmarknadsutveckling än väntat

Tidigare erfarenheter av djupa lågkonjunkturer i såväl Sverige som andra länder visar på en risk för att det som ursprungligen är konjunkturarbetslöshet ska förvandlas till bestående strukturarbetslöshet (jämviktsarbetslöshet). Även i bästa fall kan det efter stora sysselsättningsnedgångar ta lång tid – ett decennium eller mer – innan sysselsättningen återgår till tidigare nivå. Det finns en del som talar för att denna risk är mindre nu än i samband med t ex den svenska 1990-talskrisen. Sysselsättningen har i den pågående krisen minskat mindre i förhållande till produktionen än i tidigare nedgångar. En trolig orsak är att produktionsnedgången varit koncentrerad till industrin, medan den privata tjänstesektorn klarat sig bättre. Stora sysselsättningsminskningar i den offentliga sektorn har också kunnat undvikas. Förändringarna av arbetslöshetsförsäkringen och jobbskatteavdraget kan vidare förväntas motverka att jämviktsarbetslösheten stiger, eftersom de stärker drivkrafterna att arbeta.

Regeringens sysselsättningspolitik har varit särskilt riktad mot grupper med svag förankring på arbetsmarknaden. Det finns därför skäl att granska utvecklingen för dessa grupper närmare. Detta sker i vårpropositionen, men granskningen är ganska ytlig eftersom det inte görs några jämförelser med tidigare konjunkturbedgångar. Om man gör en sådan analys blir huvudslutsatserna:

- I förhållande till befolkningen som helhet har ungdomar klarat sig ungefär lika dåligt i den pågående krisen som under tidigare konjunkturbedgångar.
- Den relativa sysselsättningsutvecklingen för personer födda utanför Europa har däremot varit betydligt bättre än under tidigare nedgångar.
- Gruppen äldre har klarat sig något bättre i förhållande till befolkningen som helhet under denna kris än under 1990-talskrisen, men något sämre än under konjunkturbedgången i början av 2000-talet.
- Den relativa sysselsättningsutvecklingen för personer utan gymnasieutbildning har varit betydligt sämre än under 1990-talskrisen.

Bilden är således blandad. Den bättre utvecklingen för utomeuropeiska invandrare i förhållande till utvecklingen för befolkningen som

helhet minskar risken för bestående utanförskap. Detsamma gäller utvecklingen för äldre, eftersom dessa i högre grad än yngre tenderar att försvinna från arbetskraften när de drabbas av arbetslöshet. Utvecklingen för lågutbildade inger däremot oro. Det är vidare anmärkningsvärt att sysselsättningen bland ungdomar har sjunkit så kraftigt under denna lågkonjunktur, eftersom en av regeringens stora satsningar har varit att sänka de sociala avgifterna för ungdomar. Ungdomar tycks emellertid ha lättare än andra att komma tillbaka på arbetsmarknaden efter en tids arbetslöshet. I detta perspektiv kan det således vara bättre om yngre arbetskraft drabbas av arbetslöshet än äldre arbetskraft.

Ett centralt mål för regeringens sysselsättningspolitik är att undvika långa arbetslöshetsperioder för dem som blir arbetslösa. Mot den bakgrunden är bristen på lättillgänglig statistik över fördelningen mellan kort- och långtidsarbetslöshet anmärkningsvärd. Arbetsförmedlingen redovisar inte längre löpande statistik över långtidsinskrivningar vid förmedlingarna. SCB kan inte tillhandahålla över tiden jämförbar statistik över långtidsarbetslösheten. Detta omöjliggör fördjupade analyser av långtidsinskrivningar och långtidsarbetslöshet. Det är oacceptabelt. Det står inte klart för oss hur ansvaret för bristerna bör fördelas mellan regeringskansliet, Arbetsförmedlingen och SCB. Men det måste vara möjligt för regeringen att styra sina myndigheter så att det finns grundläggande statistik för att tillfredsställande kunna analysera hur väl ett av dess viktigaste mål uppfylls.

Jobbskatteavdraget kan antas vara effektivt men regeringen förklarar inte varför

Jobbskatteavdraget är enligt regeringens bedömning ”den enskilt viktigaste reformen” för ”att få fler i arbete och minska utanförskapet”. Den sammanlagda bruttokostnaden i form av minskade skatteintäkter (utan hänsyn till de troliga positiva effekterna på sysselsättningen och därmed på skattebasen) är ca 70 mdr kr.

Debatten om jobbskatteavdraget förs i regel som en isolerad svensk debatt utan internationella utblickar. Sådana avdrag är emellertid mycket vanliga i vår omvärld, även om kostnaderna för avdraget är större i Sverige än i andra länder. Jobbskatteavdrag finns i en majoritet av OECD-länderna: 17 av 30 länder. Det svenska jobbskatteavdraget skiljer sig dock från motsvarande avdrag på de flesta

andra håll så till vida att det utgår till alla arbetande oavsett hur hög arbetsinkomsten är (även om det ger en större procentuell inkomstökning till låg- än till högavlönade). Endast två andra länder, Danmark och Nederländerna, har samma utformning.

I övriga länder börjar avdraget trappas av vid en viss nivå på arbetsinkomsterna för att till slut helt försvinna. En sådan konstruktion skulle dock knappast vara försvarbar i Sverige. Skälet är att en avtrappning skulle öka de redan höga marginalsatserna ytterligare för dem som befinner sig i utfasningsintervallet och därmed ge starka drivkrafter för dessa att minska sin arbetstid.

En rationell politisk diskussion om jobbskatteavdraget förutsätter tydlighet om hur det är tänkt att fungera. Här finns det anledning att vara kritisk mot regeringens pedagogik. Den framhåller att avdraget gör det mer lönsamt att arbeta och därför kan antas leda till ett högre arbetskraftsdeltagande. Däremot har man inte velat förklara varför det högre utbudet av arbetskraft kommer att motsvaras av en högre efterfrågan, så att de som vill ha jobb också får det. Den uppenbara mekanismen är att ett större arbetskraftutbud på sikt leder till att lönerna *före skatt*, och därmed företagens lönekostnader, hålls tillbaka, vilket gör det mer lönsamt för företagen att anställa. Samtidigt kan lönerna *efter skatt* antas öka mer än som annars skulle bli fallet. Kombinationen av lägre löneökningar före skatt och högre löneökningar efter skatt innebär att såväl arbetsgivare som löntagare tjänar på reformen. Detta är möjligt därför att de tillgängliga resurserna ökar om fler arbetar.

En omfattande empirisk forskning från andra länder tyder på att jobbskatteavdrag har betydande positiva sysselsättningseffekter. Många av dessa studier har kunnat jämföra sysselsättningsutvecklingen för grupper som fått jobbskatteavdrag med utvecklingen för grupper som inte fått det. Sådana jämförelser går inte att göra i Sverige eftersom alla med arbetsinkomster får avdraget. Därför är man i stället hänvisad till att göra beräkningar utifrån skattade samband mellan arbetade timmar och lönen efter skatt. Finansdepartementet har på grundval av sådana beräkningar uppskattat den långsiktiga effekten på antalet personer i arbete till ca 80 000 personer.

Finansdepartementets beräkningar ansluter sig väl till ”best practice” i forskningen på området. Samtidigt är det uppenbart att denna inte tar hänsyn till en rad effekter som kan antas vara viktiga, men som är svåra att skatta. Det är svårt att säga om det leder till över-

eller underskattningar av effekterna. Men det vore önskvärt att regeringen är tydligare om den stora osäkerheten i beräkningarna.

De senaste årens sysselsättningsutveckling säger mycket lite om jobbskatteavdragets långsiktiga effekter. Avdraget kan främst antas ha effekter på jämviktssysselsättningen, alltså sysselsättningen i genomsnitt över konjunkturen. På ett par års sikt styrs sysselsättningsutvecklingen i huvudsak av konjunkturvariationer i efterfrågan. Eventuella effekter av jobbskatteavdraget på kort sikt har med största sannolikhet dränkts av de senaste årens dramatiska konjunkturutveckling.

Rimligt att beskatta arbetsinkomster och pensioner olika om man vill öka sysselsättningen

Det har förts en intensiv debatt om huruvida det är ”orättvist” att jobbskatteavdraget innebär att förvärvsarbetande och pensionärer beskattas olika. Det är en fråga om värderingar vilka fördelningshänsyn som bör tas i skattepolitiken.

Det främsta syftet som regeringen angett med jobbskatteavdraget är sysselsättnings- och inte fördelningspolitiskt. Från den utgångspunkten är det logiskt med lägre skatt på arbetsinkomster än på pensioner. I princip skulle ett jobbskatteavdrag som även omfattar den del av pensionen som tjänats in genom arbetsinkomster bevara de drivkrafter att arbeta som avdraget nu skapar. Att i praktiken utforma ett sådant avdrag verkar dock mycket svårt

När man diskuterar inkomstfördelning är det viktigt att skilja mellan å ena sidan omfördelningar av (livs)inkomsterna mellan personer och å andra sidan omfördelningar av en persons livsinkomst mellan olika delar av livscykeln. Fördelningspolitiska värderingar kan främst antas vara knutna till den förra typen av omfördelningar. Jobbskatteavdraget ger upphov till sådana interpersonella omfördelningar därför att dagens pensionärer inte kom i åtnjutande av något jobbskatteavdrag när de själva var yrkesaktiva. Dessa fördelningseffekter kommer gradvis att bli allt mindre om nuvarande utformning av jobbskatteavdraget blir bestående: till slut kommer alla som går i pension att ha dragit nytta av avdraget medan de arbetade.

Ett sätt att undvika att jobbskatteavdraget ger upphov till interpersonella omfördelningar är att ”kompensera” de pensionärsgenerationer som inte fått – eller endast delvis får – del av jobbskatteavdraget

genom riktade skattesänkningar. Man skulle kunna se de skattesänkningar för personer över 65 år som regeringen genomfört i år (ca 3,5 mdr kr) och aviserat för nästa år (ca 5 mdr kr) – som en sådan kompensation. Men i så fall borde skattesänkningarna inte utformas så att alla över en viss ålder får permanent lägre skatt, utan sänkningarna borde i stället knytas till födelseåret. Sänkningarna borde göras mindre ju senare de som går i pension är födda, eftersom senare generationer i allt högre utsträckning kommer att få del av jobbskatteavdraget under sin yrkesaktiva tid. Det skulle innebära en automatisk utfasning av skattesänkningen över tiden. En sådan skattereform skulle ha en viss rationalitet. Men det går i praktiken knappast att ha olika skatteregler för varje årsklass, utan man skulle i så fall rimligen få differentiera mellan ganska breda åldersklasser, vilket sannolikt skulle ge upphov till nya ”rättvisediskussioner”.

Starkare skäl för RUT än ROT

Under mandatperioden har regeringen infört skattereduktioner för hushållsnära tjänster, som omfattar rengöring, underhåll och tvätt (RUT-arbeten) samt för reparationer och underhåll, ombyggnad och tillbyggnad (ROT-arbeten). Det uttalade syftet med skattereduktionerna är att minska de snedvridningar som skattesystemet kan ge upphov till. Höga skatter på tjänster som kan utföras av hushållen själva eller tjänster som relativt enkelt flyttar till den svarta sektorn kan skapa betydande effektivitetsförluster. Vi har i tidigare rapporter gjort bedömningen att skattereduktioner för tjänster som är nära substitut till eget arbete leder till samhällsekonomiska vinster. Det talar för att det finns starkare skäl för skattelättnader för RUT-arbeten än för ROT-arbeten, eftersom de senare i högre grad kräver specialistkompetens.

Tidpunkten för införandet av ROT-avdraget har motiverats av konjunkturskäl. Ett permanent avdrag är emellertid mindre effektivt som konjunkturpolitik än ett tillfälligt avdrag, eftersom det inte skapar incitament till tidigareläggning av arbetena. Bruttokostnaden för ROT-avdragen har vidare blivit avsevärt mycket större än vad som prognostiserats av regeringen. Det finns enligt vår mening skäl att pröva om ROT-avdrag ska finnas kvar även när konjunkturen vänder uppåt.

För mycket coaching och för lite arbetsmarknadsutbildning

För att förhindra att arbetslösheten ska bita sig fast även sedan konjunkturen vänt har regeringen lagt om arbetsmarknadspolitiken. Mer resurser riktas nu mot personer med korta arbetslöshetstider. Fokus ligger på coachningsinsatser och olika typer av praktikplatser. En förändring under 2010 är en ny aktiveringsinsats i främst den offentliga sektorn, *Lyft*, som kan erbjudas både kort- och långtidsarbetslösa.

Antalet deltagare i olika arbetsmarknadspolitiska program har ökat under 2009. Programdeltagandet har emellertid inte ökat i samma takt som arbetslösheten. Om man utgår från att en del jobbsökaraktiviteter i praktiken är ganska innehållslösa, är antalet deltagare i aktiva program betydligt lägre idag än tidigare. Effektivitetsskäl talar för att programvolymerna bör vara betydligt mindre än under 1990-talskrisen, men det finns ändå anledning att ställa frågan om inte de arbetsmarknadspolitiska programmen (förutom jobbsökaraktiviteter) har blivit alltför små.

Jobbsökaraktiviteter svarade för mer än hälften av programinsatserna under 2009. Det finns goda skäl till större fokus på jobbsökaraktiviteter än tidigare. Men satsningarna på coaching har antagligen varit för stora i ett konjunkturläge med få lediga jobb. Hög sökintensitet har med all sannolikhet en mindre effekt på chansen att få ett jobb i en djup lågkonjunktur än annars.

När arbetslösheten i stor utsträckning beror på låg efterfrågan bör politiken i högre grad än annars inriktas på anställningsstöd för långtidsarbetslösa. Det fördubblade stödet till nystartsjobb som infördes 2009 har lett till fler sådana jobb än vi trodde. Vi är också positiva till vårpropositionens förslag om en tillfälligt förkortad kvalificeringstid för nystartsjobb för äldre eftersom jobbchanserna för äldre arbetslösa är mindre än för yngre.

Det är också lämpligt i rådande konjunkturläge att utöka praktik och arbetsmarknadsutbildning eftersom inläsningseffekterna är mindre än annars. Vi är därför positiva till satsningarna på praktikplatser men anser att de budgeterade volymerna är helt orealistiska. Vi är kritiska till att regeringen försökt ålägga de statliga myndigheterna att tillhandahålla så mycket som 20 000 Lyftplatser. Det är osannolikt att det skulle bli kvalitet med så många praktikplatser.

Det finns anledning att vara fortsatt kritisk till den låga nivån på arbetsmarknadsutbildningen. Volymerna var alldeles för stora under 1990-talskrisen, men de förefaller orimligt små nu. Det senaste decenniets erfarenheter visar att arbetsmarknadsutbildning kan bedrivas effektivt. Vi är positiva till satsningarna på yrkesvux men denna bör ses som ett komplement, och inte ett substitut, till arbetsmarknadsutbildningen.

Antalet deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin växer snabbt. Arbetsförmedlingen har haft fortsatt svårt att hitta praktikplatser. Arbetsförmedlarna har många deltagare per handläggare, brist på tid för arbetsgivarkontakter och svårt att erbjuda heltidsaktiviteter. Dessa problem kommer sannolikt att öka när deltagarantalet växer de närmaste åren. Det kommer att bli svårt att upprätthålla en god kvalitet i verksamheten.

Sammanfattningsvis har enligt vår uppfattning den arbetsmarknadspolitik som bedrivits i nuvarande kris varit betydligt bättre utformad än politiken under 1990-talskrisen. Politiken har lärt av de tidigare erfarenheterna. Samtidigt menar vi att regeringen låtit pendeln svänga alltför långt på flera områden: jobbsökaraktiviteter och coachning har betonats alltför mycket och övriga program, särskilt arbetsmarknadsutbildningen, har blivit alltför små.

Bra med kompletterande aktörer i arbetsmarknadspolitikerna men behov av bättre utvärdering

Vi är positiva till ambitionerna att i högre grad använda *kompletterande aktörer* som ett sätt att öka effektiviteten i arbetsmarknadspolitikerna. Erfarenheterna från andra länder är dock blandade. När tjänsterna som upphandlas är komplexa ställer det krav på genomtänkt reglering, skicklig upphandling och goda utvärderingar.

Regeringens mål är att en tredjedel av deltagarna i jobbgarantin för ungdomar samt i Fas 1-2 i jobb- och utvecklingsgarantin ska erbjudas tjänster från kompletterande aktörer. Med den snabba expansion som nu sker av garantierna bedömer vi det som tveksamt om marknaden klarar av att växa så snabbt med bra kvalitet i tjänsterna.

Samarbetet med kompletterande aktörer måste utvärderas löpande. Det verkar dock bli svårt med den begränsade information som idag samlas in. Avsaknaden av genomtänkta principer för utvärdering av enskilda aktörer är en allvarlig brist. Det gäller både för

Arbetsförmedlingens möjligheter att vid kommande upphandlingar göra bra val av leverantörer och för arbetssökandes val av personlig coach. Det räcker inte med att jämföra Arbetsförmedlingen med de kompletterande aktörerna i genomsnitt, utan det krävs kvalificerade utvärderingar av enskilda aktörers resultat. Det går inte att undgå intrycket att regeringen haft så bråttom att privatisera delar av arbetsmarknadspolitiken att det inte varit möjligt att hinna bygga upp nödvändiga utvärderingssystem.

Ros – men också ris – för sjukförsäkringsreformerna

Regeringen bör få beröm för att genom reformerna av sjukförsäkringen ha angripit ett svårt problem. Reformerna har med stor sannolikhet varit en viktig orsak till att den trend mot minskad sjukfrånvaro som inleddes 2003 har fortsatt. Det finns forskningsstöd för att reformerna både stärker drivkrafterna till arbete och ökar möjligheterna att arbeta. Rehabiliteringskedjan verkar tillämpas enligt intentionerna. Övergången till Arbetsförmedlingen ser ut att fungera relativt smidigt.

Det är självklart att det inte går att åtgärda de stora problem som funnits i sjukförsäkringen utan att misstag begås. Men dessa har enligt vår uppfattning varit alltför många. Regeringen bör kritiseras för ett förhastat och delvis slarvigt genomförande av reformerna och för behandlingen av de utförsäkrade långtidssjukskrivna.

Det hade förmodligen varit klokt att skilja mellan *stock* och *flöde* i sjukskrivningen. Man kunde ha ”beviljat amnesti” åt de sjukskrivna och förtidspensionerade som redan fanns i systemet 1 juli 2008 (stocken) då de nya reglerna infördes och låtit dessa endast gälla för nyinflödet. Ett sådant förfarande hade gjort det möjligt att pröva de nya reglerna i mindre skala.

Regeringen har fått backa från många reformförslag, i andra fall har man i ett sent skede ändrat innehållet eller infört undantag. Det är självfallet särskilt viktigt att reformförslag är väl förberedda i så känsliga frågor som inskränkningar i de trygghetssystem som många människor är beroende av.

Regeringens sjukförsäkringsreformer kan kritiseras för bristande genomskinlighet. Regelverket är krångligt och de många undantagen i rehabiliteringskedjan innebär att de olika aktörerna i sjukskrivningsprocessen, Försäkringskassan inräknad, har haft svårt att tolka reg-

lerna. Detta har blivit successivt värre efter de senaste ändringarna under vintern 2009/2010.

Ökningen av förtidspensioneringar bland unga är oroväckande och det behövs fördjupade analyser av bakomliggande orsaker. Eventuella samband med tidigare skolreformer som gjort det svårare att få fullständiga betyg och ökat inslaget av teoretisk utbildning är viktiga att reda ut. Ur detta perspektiv är regeringens reformer i riktning mot fler praktiska gymnasieutbildningar sannolikt värdefulla.

För äldre kan motsatt problem mot ungdomar gälla, nämligen att förtidspensionering beviljas i alltför liten omfattning. Vi vill varna för att kriterierna för förtidspensionering kan ha blivit för strikta. Kravet på *stadigvarande* nedsatt arbetsförmåga är mycket hårt. Det är inte rimligt att tro att alla som inte uppfyller kriteriet kan få arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Risk att reguljär utbildning överexpanderar i lågkonjunkturer

Ett sätt som regeringen valt att möta lågkonjunkturen på är att utöka antalet platser i den reguljära utbildningen. Budgetpropositionen för 2010 innebär för i år och nästa år ökade anslag till högskolor och universitet motsvarande 10 000 platser per år, 3 000 fler platser per år vid yrkeshögskolan samt satsningar på yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning (*yrkesvux*) motsvarande 10 000 platser per år. Vissa ytterligare satsningar görs i vårpropositionen.

Det är mer attraktivt att utbilda sig i ett kärvt arbetsmarknadsläge än annars. Det beror dels på att de förväntade inkomster som individen måste avstå under studietiden minskar, dels på att risken för långtidsarbetslöshet med negativa framtida effekter på individens humankapital är särskilt stora då.

Den privata efterfrågan på utbildning kan av många skäl skilja sig från vad som är samhällsekonomiskt önskvärt. Det gäller också i normala tider. Givet att utbildningsvolymen då är samhällsekonomiskt effektiv, är det lämpligt att utöka antalet utbildningsplatser i lågkonjunktur när avkastningen på utbildning ökar. Det finns således teoretiskt stöd för att variera utbildningsvolymerna med konjunkturen.

Men det finns också anledning att inte tillfredställa hela efterfrågeökningen på utbildning i en lågkonjunktur genom fler utbildnings-

platser. Ett skäl är att en snabb expansion av utbildningsvolymerna kan leda till lägre utbildningskvalitet, t ex på grund av svårigheter att anställa tillräckligt med kvalificerad personal. Det är också möjligt att individerna *överreagerar* på arbetslöshetsrisken och – från ett samhälls-ekonomiskt perspektiv – efterfrågar alltför mycket utbildning, därför att det ger försörjning när det inte kan fås genom arbetslöshetsförsäkringen. Borttagandet av studerandevillkoret i arbetslöshetsförsäkringen 2007 är en reform som kan ha inneburit att studenter stannar kvar i utbildning för att försörja sig på studiemedel.

Det finns en del som tyder på att den högre utbildningen expanderat mer i denna lågkonjunktur än man kunnat vänta sig enligt tidigare mönster. Det är svårt att på grundval av nuvarande kunskapsläge bilda sig en uppfattning om expansionen varit av lämplig omfattning. Den har nu skett utan någon tillfredsställande kunskapsbas. Vi vill varna för att det finns en risk för överdriven expansion av den reguljära utbildningen i lågkonjunkturer. Det finns ett stort behov av forskning om effektiviteten av att använda den reguljära utbildningen som konjunkturpolitiskt medel.

Oklart hur kompletterande arbetslöshetsförsäkringar används

Den nuvarande regeringens viktigaste mål är att på lång sikt öka sysselsättningen. För att uppnå detta har regeringen genomfört reformer som gör det mer lönsamt att arbeta jämfört med att vara arbetslös.

Å ena sidan är det väl underbyggt i forskningen att sänkta ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen tenderar att minska arbetslösheten. Å andra sidan innebär de ett försämrat inkomstskydd vid arbetslöshet. Vilken avvägning som bör göras mellan sysselsättning och försäkringsskydd är en fråga om politiska värderingar. Men en rationell avvägning förutsätter goda kunskaper om hur olika reformer påverkar inkomstskyddet vid arbetslöshet.

Det har funnits stor oklarhet om vilket inkomstskydd vid arbetslöshet som olika kompletterande avtals- och fackliga försäkringar ger. Vi har låtit genomföra en enkätundersökning angående bl a utnyttjandet av sådana kompletterande försäkringar. Enligt enkäten är det förvånansvärt få arbetslösa som får ersättning från kompletterande försäkringar.

Vi har också i enkätundersökningen ställt frågor om de arbetslösas reservationslöner, dvs de lägsta löner till vilka man är beredd att arbeta. Vår analys tyder på att ersättningsnivån efter skatt påverkar reservationslönerna, även om effekterna är relativt måttliga. Ersättningsnivån har en större effekt på reservationslönen för långtidsarbetslösa än för personer som har varit arbetslösa kortare tid. Det är ett argument för att en avtrappning av arbetslöshetsersättningen efter arbetslöshetstidens längd, som i nuvarande system, kan ge en effektiv avvägning mellan inkomstskydd och drivkrafter för arbete.