

Tilbakeblikk på 20 år med ny sentralbanklov¹

Hermod Skånland, tidligere sentralbanksjef. Professor emeritus ved Handelshøyskolen BI

Sentralbankloven av 1985 hadde som sitt utgangspunkt en pengepolitikk preget av direkte reguleringer og politisk fastsettelse av renten. Overfor den krise som ble utløst av prisetallet på olje kort tid etter, var de tiltak loven anviste for å få endret pengepolitikken, lite anvendelige, siden de måtte forventes å ha markedsvirkninger som ville skjerpe krisen. Etter at Norges Bank senere ble overlatt å bruke renten i forsvaret av kronkursen, var det en betryggelse for bankens ledelse å vite at politisk bestemte inngrep overfor rentefastsettelsen ville kreve kgl. resolusjon. Med dette hadde banken fått den samme grad av selvstendighet som andre sentralbanker som var pålagt å føre fastkurspolitikk. Først med retningslinjene av 2001 ble bankens oppgave direkte knyttet til stabilitet i prisutviklingen. Men i motsetning til hva som er vanlig i andre sentralbanklover, er ikke målsettingen for bankens virksomhet nedfelt i selve loven.

Da jeg tiltrådte i april 1985, var det fortsatt loven av 1892 sammen med loven av 1875 om pengevesenet som gav grunnlaget for bankens virksomhet. Men av de mer enn 90 år disse lovene formelt hadde vært i kraft, var det bare i ca. 25 år de hadde tjent som grunnlag for pengepolitikken, nemlig inntil utbruddet av første verdenskrig og i årene 1928–31, da kronens verdi igjen var knyttet til gullet. Særlig under og etter siste verdenskrig hadde praksis på viktige områder utviklet seg slik at den avvek nokså sterkt fra lovens innhold og ordlyd. Behovet for en mer tidsmessig sentralbanklov hadde derfor lenge vært åpenbart. En «penge- og bankkomité» hadde da også lagt fram et forslag i 1953, men behandlingen av det trakk ut. Imens utviklet man nye virkemidler i penge- og kredittpolitikken, som ble nedfelt i valuta-reguleringsloven av 1950 og kredittloven av 1965. I 1968 fant man derfor tiden moden til å nedsette et nytt lovutvalg, ledet av senere høyesterettsjustitiarius Rolf Ryssdal, med sikte på å utforme en ny og tidsmessig lov.

1. En forsinket fødsel

Det skulle ta hele 15 år før utvalget avgav sin utredning i «NOU 1983:36 Lov om Norges Bank og pengevesenet». Det lange tidsrom kan delvis tilskrives at utvalget ble pålagt nye oppgaver underveis. I tillegg synes forrige førkrigstids gullklausuler å ha ført utvalget inn i forholdsvise perifere problemstillinger. Hovedspørsmålet i enhver sentralbanklovgivning, nemlig forholdet til de politiske myndigheter, var også både omtvistet og ømtålig. Skulle man forsøke å gjenreise noe av den selvstendighet som var skrevet inn i loven av 1892, eller skulle man ta til etterretning at den gjennom en mannsalder verken var hevdet eller praktisert, og dermed bortfalt? Det gjorde ikke saken lettere at det i bankens ledelse var sterkt delte meninger om spørsmålet, noe utvalget var vel kjent med.

Den rådende uklarhet om bankens rettslige stilling innebar at heller ikke spørsmålet om bankens adgang til å gi lån til staten var avklart, og det samme gjaldt formene for fastsettelsen av kronens internasjonale verdi.

Det ble den enkleste del av Ryssdalutvalgets oppgave å foreta en opprydding på disse områdene, i hovedsak i samsvar med den praksis som hadde utviklet seg.

Med hensyn til bankens adgang til å gi lån til staten, ble det foreslått (og vedtatt) at dette kunne skje innenfor rammer fastsatt av Stortinget. Men en grense som Stortinget har fastsatt, kan det også selv utvide, og det lå derfor ikke så mye mer i dette enn det vedtak Stortinget i alle fall måtte gjøre i forbindelse med budsjettalderingen. Men det kunne jo ikke skade om Stortinget da fikk en foranledning til å tenke seg om en gang til. I tiden etter at loven ble vedtatt, har staten, takket være petroleumsinntektene, ikke hatt noe behov for å ta opp lån i Norges Bank, og ved lovrevisjonen i 2003 ble denne adgangen opphevet. Dette er en viktig prinsipiell endring som på lengre sikt også kan få stor praktisk betydning, særlig hvis Petroleumsfondet skulle bli knyttet opp til å gi dekning for statens pensjonsforpliktelser.

Bestemmelsene i § 4 om kursordning og om endringer i kronens kursleie har gitt grunnlag for den gjeldende forskrift om pengepolitikken, som også vil være bestemmende for kursleiet.

Etter mandatet skulle utvalget utrede hvordan Norges Bank skulle «innpasses i styringsverket», og det gav lite rom for visjoner om hvilken nytte samfunnet kunne ha av en sentralbank. Det er derfor ikke å undres over at Norges Banks forslag om at banken skulle «legge særlig vekt på hensynet til varig balanse i landets økonomi» måtte falle dødt til jorden. En henvisning til prisstabilisering som oppgave for banken, slik man finner det i andre lands lovgivning, ville i 1984 blitt ansett å komme i konflikt med myndighetenes mål om full sysselsetting, både på kort og lang sikt.

Med forskriften om pengepolitikken av 2001 er en lav og stabil inflasjon gjort til pengepolitikkenes mål. Det kunne vært naturlig å legge dette til grunn for en særskilt formålsparagraf i selve loven. Ved lovendringen i 2003 fant Finansdepartementet imidlertid at det ikke «nå» burde gjøres endringer på dette punkt.

I den lange tiden utvalget arbeidet, fant det internasjonalt sted en utvikling i pengepolitikken som gav sentral-

¹ Ved et seminar som Norges Bank arrangerte 22. juni i forbindelse med at det den 9. september i år var 20 år siden den gjeldende lov om Norges Bank og pengevesenet trådte i kraft, innledet tidligere sentralbanksjef Hermod Skånland til en diskusjon om de erfaringer man har høstet. Redaksjonen har anmodet ham om å bearbeide innledningen for publisering i «Penger og Kreditt».

bankene en sterkere stilling. Underskuddsbudsjettering og oljekrise brakte i løpet av 1970-årene inflasjonen opp på et to-sifret nivå i en rekke industriland, inklusive USA. Sentralbankene ble mobilisert – eller mobiliserte seg selv – til kamp mot inflasjonen gjennom en stram pengepolitikk med høye renter. Her hjemme førte forventede og faktiske petroleumsinntekter fra 1970-årene og utover til at vi kunne skjerme oss mot de stormer andre land var utsatt for, og fortsatt la kredittloven og valutareguleringen være de bærende elementer i vår penge- og kredittpolitikk.

Finansdepartementet gav da også i sin lovproposisjon uttrykk for at «det neppe bør legges stor vekt på andre lands lovgivningsmessige løsninger». Man arbeidet således ut fra en situasjon der myndighetene hadde rimelig god kontroll med pengestrømmen, og der man hadde tid til en politisk behandling av nødvendige tiltak dersom man sto i fare for å miste kontrollen.

Da loven ble båret fram, var dette regimet på vei ut. Selv med alle de mangler som heftet ved den eksisterende lovgivning, trengte vi ikke så mye en ny lov som en ny pengepolitikk. Dette lå utenfor Ryssdal-utvalgets mandat, men den kom senere på plass innenfor den nye lovens ramme.

2. Forholdet til statsmyndighetene

Utvalgets løsning på konflikten mellom politisk styring og selvstendighet for banken er sammenfattet i lovens § 2, som har tre ledd som er relevante i denne sammenheng, om henholdsvis retningslinjer, foreleggelsesplikt og instruksjonsadgang.

Den åpner med å si at «banken skal utøve sin virksomhet i samsvar med de økonomisk-politiske retningslinjer som er fastlagt av statsmyndighetene.» Men hvor vidt favner begrepet «økonomisk-politiske»? Kan det foruten generell etterspørselspolitikk også omfatte distrikts-, nærings- og fordelingspolitikk? I alle fall distriktpolitiske hensyn hadde vi jo god presedens for i kredittloven.

Vi fikk en slags prøve på dette da departementet i forbindelse med inntektsoppjøret 1988 ønsket Norges Banks medvirkning til en ordning der bankene skulle gi billige boliglån til spesielle aldersgrupper.² Det ble «lagt til grunn» at det skulle åpnes for særskilte lån fra Norges Bank til bankene, slik at ordningen ikke skulle påvirke deres netto renteinntekter. I Norges Bank var vi betenkte og hadde sagt fra om dette, men forslaget ble likevel fremmet som en endring i kredittlovens § 14 om renteregulering, slik at denne skulle gi en klar hjemmel for differensiering mellom ulike låntakergrupper og låneformål. Siden forslaget ble frarådd fra bankens side og ikke fikk Stortingets tilslutning, vet vi ikke om man hadde ment å bruke retningslinje eller instruksjon for å gjennomføre ordningen. Behandlingen antyder vel likevel at der er en grense for hvor langt retningslinjene kan strekkes.

Den sentrale retningslinje for Norges Bank var imidlertid Finansdepartementets tilsagn i Nasjonalbudsjettet 1986 om at det ville «styre renteutviklingen gjennom fastsettelsen av vilkår for statsobligasjoner og for statscertifikater ved utleggelse i førstehand og konkrete retningslinjer for Norges Banks kjøp og salg av slike papirer». Politisk styring på dette området hadde vært en forutsetning fra Stortingets side under behandlingen av sentralbankloven.

I sin doktoravhandling om sentralbankens uavhengighet hevder Helge Syrstad at dette «åpenbart» ikke var noen økonomisk-politisk retningslinje for Norges Bank.³ Hans begrunnelse for dette er interessant lesning og ville nok gjort seg godt i en rettssal. Men om banken hadde satt opp renten i strid med det styringssystem som Nasjonalbudsjettet viste til, ville saken aldri kommet opp for noen juridisk domstol. Den ville havnet i Stortinget og blitt vurdert ut fra hva Regjeringen hadde ment og Stortingets egne krav om politisk rentestyring. Tanken om en selvstendig atferd fra sentralbankens side stod ikke sterkt på denne tiden, og lovforarbeidene går langt med hensyn til å forsikre om at det ikke var grunn til å frykte noe slikt. Det er derfor sannsynlig at Stortinget ville ha felt en hard dom om banken hadde gjort et forsøk på å ta seg til rette. Det ville ha svekket bankens stilling, og dens handlingsrom kunne lett ha blitt ytterligere begrenset.

Loven stilte ingen formkrav til retningslinjene, heller ikke til godkjenning av Stortinget. Behovet for en slik godkjenning ble ikke påpekt før Carsten Smith gjorde det i festskriftet til meg ved min avgang.⁴ Det hadde vært greiere om formkravene hadde vært avklart ved tiltreddelsen.

Men høringsinstansene, både Norges Bank og Justisdepartementet, må ta sin del av ansvaret for denne formløsheten. Banken pekte riktignok på at retningslinjene måtte være rimelig presise om de skulle ha noen verdi, men utover dette synes det som man har akseptert at den formløshet som inntil da hadde vært praktisert, kunne fortsette.

Paragrafens annet ledd sier at «vedtak av særlig viktighet» skal forelegges departementet før banken treffer vedtak. Lovkomiteen gir uttrykk for at det er hovedstyret selv som må avgjøre hvilke vedtak som er av slik viktighet. Dette har ikke vært til hinder for at Finansdepartementet har pekt på saker som det selv ønsket forelagt, og banken har akseptert Finansdepartementets vurdering av viktigheten.

Lenge kunne det synes som man både i media og på departementalt hold la til grunn at det også krevdes *samtynke* til vedtaket. Da man høsten 1988 fant det nødvendig å heve renten og underrettet om dette, ble saken behandlet av et «indre kabinett» i Regjeringen med representanter for de tre koalisjonspartnere. Det trakk ut med å få svar, og vi skrev da til departementet at foreleggelsesplikten nå var tilbørlig oppfylt og at saken ville

² Ot.prp. nr 47 (1987–88)

³ Syrstad (2003), s. 404

⁴ Smith (1994)

bli behandlet på førstkomende møte i hovedstyret. Departementet tok da dette til etterretning. Dette er senere blitt den stående kommentar fra Regjeringens side til bankens rentevetak.

Både retningslinjer og foreleggelse var i tråd med tidligere praksis. Den forpliktende binding til en fastkurspolitikk fra desember 1986 medførte imidlertid at initiativet til renteendringer i hovedsak kom til å ligge i Norges Bank, særlig hvis det gjaldt renteøkninger, mens slike tidligere var politiske vedtak som Norges Bank ble underrettet om. Det tok imidlertid tid før det var forstått og akseptert av allmennheten og i det politiske miljøet at renteendringer ikke lenger var en politisk beslutning.

Det var likevel paragrafens tredje ledd som gav banken som forvaltingsorgan en ny og «særegen stilling». Generelt kan som kjent forvaltningsorganer instrueres av det departement de sorterer under. Men her bestemte loven at banken bare kunne instrueres av Kongen i statsråd. For ytterligere å understreke det spesielle ved en slik instruksjon, føyde den til at melding skulle sendes Stortinget snarest mulig. I proposisjonen hadde Finansdepartementet antatt at dette eventuelt kunne skje i forbindelse med nasjonalbudsjettet, enten det opprinnelige eller det reviderte hvis det kunne passe med tiden, men Finanskomiteen krevde at det skulle skje ved egen melding. Det *skulle* være dramatisk omkring en meningsforskjell som var så betydelig at man ikke kunne snakke seg fram til en løsning.

Denne «instruksjonsmyndigheten» er vel det punkt i loven som den gang tiltrakk seg størst oppmerksomhet, men sammenliknet med tidligere kunne man med større rett tale om en begrensning i Finansdepartementets adgang til å instruere. Direksjonens flertall hadde derfor sluttet seg til forslaget. Et mindretall (formannen) dissenterter fordi han fant den overflødig, og viste til at det «i hele etterkrigstiden overhodet ikke har vært noen konflikt mellom Norges Bank og Finansdepartementet». Flertallet i representantskapet sluttet seg til direksjonens mindretall. De må ha glemt at bare to år tidligere hadde Finansdepartementet bundet pengemarkedsrenten etter press fra bankene og mot Norges Banks innstendige råd.

Med muligheten for å kreve instruksjon hadde sentralbanken fått et virkemiddel i sine hender som i formen syntes sterkt. Det neste spørsmål er da hvor anvendbart det ville være i praksis. Departementet sier at «Regjeringen vil måtte vurdere så vel de økonomiske som de politiske konsekvenser av å benytte instruksjonsretten». Også banken ville måtte vurdere i alle fall de økonomiske konsekvenser før den utløste en anvendelse av den, og også ta hensyn til mulighetene for å vinne fram med sitt syn.

Lovens § 3 peker på en annen mulighet for å få forandret retningslinjene, nemlig å underrette departementet om nødvendigheten av et slikt tiltak i en uttalelse. I den situasjon vi befant oss vinteren 1986/87 ville vel dette vært en mer naturlig fremgangsmåte. Men uansett om

man valgte den ene eller den annen av dem, ville det signalisere en sterk uro i sentralbanken med hensyn til stillingen i landets økonomi, noe som ventelig ville ha virket ytterligere forstyrrende på stabiliteten. Nødvendigheten av å gjøre en særskilt henvendelse til departementet, som det i proposisjonen var presisert måtte komme fra hovedstyret, ville formodentlig ha noenlunde den samme effekt i markedene, enten man krevde instruksjon eller ba om nye retningslinjer. Kravet fra Finanskomiteen om at det her måtte spilles med åpne kort, tyder på at det var det materielle innhold i konflikten man ville ha fram. Begge former ville også være tidkrevende, og er det noe man har knapt med under utviklingen av en krise, så er det tid.

Spørsmålet om hvordan banken utnyttet de muligheter som loven gav, var et viktig tema for Smith-kommisjonen som Stortinget oppnevnte for å behandle bankkrisen og dens årsaker. I min bok om «Doktriner og økonomisk styring»⁵ har jeg erkjent at banken nok burde ha holdt «en høyere profil» som kommisjonen uttrykker det. Dette er en innrømmelse jeg bare kan gjøre for min egen del og uten helt å vite hvordan det i så fall skulle vært gjort uten fare for uheldige virkninger i markedet. Hvor «høy profil» hovedstyret ville ønsket å holde, vet vi ikke. Generelt har det vel vært mer opptatt av hva vi kunne oppnå, enn av profilering. Jeg må likevel ta selvkritikk for at hovedstyret, i tillegg til den regelmessige oppdatering av situasjonen som ble gitt, ikke eksplisitt ble forelagt spørsmålet om man burde foreta seg noe og i tilfelle hva. Det var vel helst dette jeg hadde i tankene i den uttalelsen Smith-kommisjonen⁶ viser til ved en senere anledning i møte med Finansdepartementet. Det kunne, stadig i ettertid, ha styrket min personlige stilling, men kanskje på bekostning av et splittet hovedstyre.

En uttalelse under henvisning til § 3 har senere vært avgitt av hovedstyret høsten 1997, da vår reelle (men ikke formelle) fastkurspolitikk krevde en rentenedsettelse som passet dårlig til det press i norsk økonomi som samtidig var under utvikling. Hovedstyret ba da om adgang til å legge en mer fleksibel tolkning av retningslinjene til grunn. Ett av medlemmene, med bakgrunn i LO, dissenterter. Siden fastkurspolitikken var oppfattet å ha sin forankring i Solidaritetsalternativet, som igjen skulle være grunnlaget for inntektspolitikken, var dette en nokså vesentlig dissens. Departementets svar var at retningslinjene gav den fleksibilitet som banken trengte. Rentefallet fortsatte og lønnsoppjøret ble så galt som man kunne vente.

3. Styringsorganene og bankens «særegne» stilling

Med den styrkede stilling overfor statsmyndighetene som Ryssdal-utvalget ville gi banken, er det litt overraskende at det ikke gikk nærmere inn på den praksis som hadde utviklet seg, og som også gjaldt i 1987, med å

⁵ Skånland (2004), s. 91

⁶ Dok. nr. 17 (1997–89), s. 43

oppnevne personer med sterk tilknytning til politiske partier eller til arbeidslivets organisasjoner, til deltidsverv i hovedstyret. Slike vil lett kunne komme i en lojalitetskonflikt i forhold til sin tilknytning utenfor banken ved behandling av saker hvor deres partier eller organisasjoner har synspunkter som klart avviker fra de forslag som blir lagt fram for hovedstyret. I samsvar med Norges Banks høringsuttalelse forslø Finansdepartementet at man ved oppnevning av disse medlemmer «legger tilbørlig vekt på at Norges Banks oppgaver krever god innsikt i økonomiske spørsmål». Finanskomiteen regnet «imidlertid med at det [---] tas hensyn til den sedvane som har utviklet seg med hensyn til oppnevningen, sammensetning og et bredt spekter av samfunnsinnsikt». Ut fra dette har hovedstyrets deltidsmedlemmer fram til 2004 vært utpekt av stortingsgruppene og oppnevnt av Kongen. I forbindelse med lovrevisjonen året før ble praksis lagt om i retning av departementets forslag fra 1985, men uten noen endring av selve loven. Det er også verdt å merke seg at de «rød-grønne» partier uttalte seg mot omleggingen i innstillingen til Odelstinget og i debatten der. Det vil nok skape en ubehagelig tvil om Norges Banks stilling dersom man etter et eventuelt regjeringsskifte skulle velge å gå tilbake til den tidligere praksis.

En svakhet som gikk igjen i alle faser av lovarbeidet, var at man la til grunn at det ikke kunne skilles mellom mål og virkemidler. I lovproposisjonen er det uttrykt som at «noe egentlig skille mellom utformingen av den økonomiske politikk og gjennomføringen av den er vanskelig å trekke». Senere er skillet mellom uavhengighet med hensyn til å sette mål for pengepolitikken og uavhengighet med hensyn til å velge instrumenter for å realisere målene blitt standard i sentralbankteorien. Prinsipielt var det ikke vanskeligere den gangen. Men det forutsetter at politikerne kan begrense sin styringslyst, og at de ikke overlater til media å bestemme hvilke beslutninger de skal ta ansvar for.

I praksis har vi nå trukket dette skillet, både i fastkurspolitikken og i inflasjonsstyringen. Dette synes å være så godtatt at instruksjonsbestemmelsen har mistet sin aktualitet. Ved siste lovrevisjon beholdt man den likevel, riktignok uten noen selvstendig begrunnelse.

Lovutvalget fortjener anerkjennelse for sin vilje til å styrke sentralbankens stilling. Det var i min tid en betryggelse å vite, eventuelt også kunne vise til, at instruks er den rette vei å gå om man på politisk hold ønsker tiltak som banken finner vil komme i konflikt med de mer langsiktige stabilitetsmål som man er pålagt å sikte mot.

Reelt ligger det særegne i sentralbankens stilling som forvaltningsinstitusjon ikke i at man skal måtte gå til Kongen for å instruere den. Dens stilling kan bedre forankres i at mens andre offentlige institusjoner har til oppgave å ivareta interesser som knytter seg til en større eller mindre sektor i samfunnslivet, skal sentralban-

ken ivareta sektoroverspennende verdier: stabilitet og langsiktighet. I det lange løp er også sektorinteressene avhengige av at denne oppgaven blir løst best mulig og uavhengig av vekslende politiske vinder.

Referanser

- Dok. nr. 17 (1997–98)*: Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble nedsatt av Stortinget for å gjennomgå ulike årsaksforhold knyttet til bankkrisen
- Skånland, Hermod (2004): *Doktriner og økonomisk styring*. Norges Banks skriftserie, nr. 36
- Smith, Carsten (1994): «Norges Banks selvstendighet», i *Stabilitet og langsiktighet*. Festskrift til Hermod Skånland, Aschehoug
- St.prp. nr. 47 (1987–88)*: Lov om endringer i lov av 25. juni 1965 nr. 2 om adgang til regulering av penge- og kredittforhold
- Syrstad, Helge (2003): *Sentralbankens uavhengighet*. Fagbokforlaget