

# Om åpenhet

Foredrag av visesentralbanksjef Jan Fredrik Qvigstad i Det Norske Videnskaps-Akademi i Oslo, 10. november 2009.

## Innledning

Norges Banks hovedstyre har bestemt at styringsrenten nå skal være 1,5 prosent. Bli utviklingen i økonomien om lag som vi ser for oss, legger vi opp til at renten skal være 2,75 prosent ved utgangen av neste år.

Hvis jeg for ti år siden hadde sagt dette, kunne jeg ha blitt straffet for brudd på taushetsplikten [1]. Norges Bank anså dette for å være svært sensitiv informasjon. Hadde jeg vært visesentralbanksjef i USA for tyve år siden, ville jeg ikke en gang ha kunnet røpe hva siste rentebeslutning var [2]. I dag høres det litt merkelig ut. Nå er åpenhet blitt en selvfølge – i sentralbanker og i andre deler av samfunnet.

I London i 1780 ble den engelske sentralbanken, Bank of England, satt på prøve. I parlamentet forsøkte Lord Gordon å stoppe en lov som åpnet for at katolikker fikk tilbake sine vanlige borgerrettigheter [3]. Han fikk med seg en stor folkemengde. De startet opptøyer og ødela flere offentlige bygninger. Da angrepet ble rettet mot Bank of England, ble banken lukket som en festning og klarte å stå imot opprøret. Det ga opphav til uttrykket "sikker som Bank of England". Gjennom årene er det forenklet, og vi kjenner alle uttrykket "sikker som banken". Siden banker og sentralbanker oppbevarte gull og penger i sine hvelv, ble de alltid bygget solid, med tykke murer. Vi kan kanskje si at tryggheten og tilliten til de nasjonale pengeverdiene lenge hvilte på at sentralbanker hadde tykke murer som skjermet den indre virksomheten fra allmennheten.

Opp til våre dager har sentralbanker vært lukkede, både fysisk og i overført betydning. Sentralbankene hadde en aura av mystikk, og de bidro selv til å opprettholde denne mystikken. Sentralbanksjefene verden rundt bestrebet seg på ikke å si for mye, og det de sa, kunne ofte fortone seg kryptisk.

Også i Norge hadde nok mange et inntrykk av pengepolitikk som noe mystisk og fjernt. I festskriftet til tidligere sentralbanksjef Hermod Skånland skriver professor Preben Munthe følgende:

*"Det er en viss tradisjon for at sentralbanksjefer skal være fâmælte. Dette bygget opp den nimbus som en mann i en slik stilling skulle være omgitt av. Han besatt kunnskaper om den hemmelige svarte boks – pengepolitikk med stor P – og hvordan den virket. Uten å spørre andre forandret han diskontoen og grep dermed inn i den økonomiske utvikling med tyngde og stor forstand. Med sjeldne mellomrom steg han ned fra visdommens sky for å fortelle den måpende allmennhet livets økonomiske sannheter."* [4]

Det er først de siste årene at det har skjedd en endring i synet på åpenhet i sentralbanker, både her hjemme og i andre land [5]. Vi kan trygt si at endringen har vært rask og radikal. I

dag er de fleste sentralbanker åpne om (i) målet for pengepolitikken, (ii) sin strategi for å nå dette målet og (iii) om begrunnelsen for og prosessen bak rentebeslutningen.

Norges Bank er intet unntak i så måte. På noen områder har vi gått lenger enn andre. For eksempel er Norges Bank en av få sentralbanker i verden som publiserer en prognose for sine egne fremtidige rentebeslutninger [6].

Hva kan forklare denne utviklingen mot større åpenhet? Jeg vil peke på to hovedårsaker. For det første har det vært en generell utvikling i samfunnet mot større åpenhet. For det andre er den økonomiske tenkemåten vesentlig endret. Litt forenklet var synet tidligere at pengepolitikken virket gjennom å *overraske* deltakerne i det økonomiske livet. I dag sier økonomisk teori at pengepolitikken virker best ved å være *forutsigbar*.

Jeg skal komme tilbake til økonomisk teori, men la meg starte med enkelte trekk ved den generelle samfunnsutviklingen.

## **Åpenhet i økonomisk politikk**

Etter de økonomiske krisetidene i 1930-årene var tilliten til frie markedskrefter borte. Markedene måtte styres. Den engelske økonomen John Maynard Keynes var opptatt av måter å regulere og forbedre markedene på. Toneangivende norske økonomer, med Ragnar Frisch i spissen, gikk enda lenger. De mente at markedene måtte erstattes av statlig planstyring. Ambisjonene var høye. Dersom det skulle være åpenhet, skulle det bare være i nøye tilmålte porsjoner. En kan nesten si at åpenhet ble sett på som et taktisk redskap [7]. Utviklingen i retning av sentral planstyring toppet seg i 1973 da et utvalg ledet av Hermod Skånland foreslo et inntektspolitisk råd som skulle sette rammene for lønnsveksten i landet [8].

Men forslaget var umusikalsk i forhold til de nye trekkene som allerede var underveis i samfunnsutviklingen. Rådet ble derfor aldri etablert. Erfaringene på 1970-tallet, både her hjemme og ute, hadde svekket troen på at økonomien kunne finstyres. Mens oppmerksomheten tidligere var rettet mot markedssvikt, ble det nå fokus på styringssvikt. Den politiske pendelen svingte til mindre styring og mer marked [9]. Når beslutningene skulle desentraliseres, var det viktig at de ble fattet i samsvar med overordnede politiske mål. Nye krav til åpenhet og innsyn skulle bidra til dette. Forvaltningsloven fra 1967 og offentlighetsloven fra 1970 var viktige i så måte.

I dag stilles det også krav til åpenhet hos private foretak, og da i særlig grad børsnoterte selskaper [10]. Lovverket skal sikre at alle aksjonærer har god og korrekt informasjon til enhver tid. Selskapene må være åpne og behandle alle sine eiere likt. For at aksjemarkeder skal fungere godt, må folk stole på at alle har tilgang til den samme informasjonen om selskapene.

## **Åpenhet er naturlig i et demokrati**

Åpenhet er naturlig i et demokrati, og åpenhet er viktig for å sikre at de som tar beslutninger blir stilt til ansvar. Den danske nobelprisvinneren i fysikk, Niels Bohr, skal ha uttrykt det slik:

*“Diktaturets fremste våpen er hemmelighold. Demokratiets fremste våpen er åpenhet.”*

I går var det tyve år siden Berlinmurens fall. Denne begivenheten er blitt symbolet på jernteppets fall. Vi minnes fra denne tiden det russiske ordet *glasnost*, som betyr åpenhet. Mikhail Gorbatsjov ønsket å modernisere Sovjetunionen og brukte *glasnost* som et middel til å redusere korrupsjon og maktmisbruk. Blant folk i Vesten fikk ordet *glasnost* etter hvert en videre betydning. Det ble knyttet til tøværet mellom Øst og Vest [11].

Utviklingen mot en mer desentralisert økonomi, både hjemme og ute, hadde som nevnt bakgrunn i at den sentrale styringen sviktet. Pengepolitikken er en viktig del av styringssystemet [12]. I mitt foredrag her i fjor [13] snakket jeg om hvor krevende det kan være for politiske myndigheter å sikre prisstabilitet fordi det ofte er mer populært å ha *lav* rente enn *høy* rente. En *riktig* rente kan derfor være krevende å sette nær regjeringskontorene [14]. De fleste myndigheter i demokratiske land har løst dette problemet ved å delegere rentebeslutningene til en uavhengig sentralbank.

Men hvordan kan en delegere utøvelsen av pengepolitikken, som har så store konsekvenser for mange? Hvordan sikre at beslutningene er i tråd med samfunnets interesser? Disse spørsmålene er mer relevante jo større rom for skjønn det er i rentesettingen.

Da vi hadde fast valutakurs som mål, var rommet for skjønn svært begrenset. Norges Banks oppgave var å holde kronkursen fast. Pengepolitikken var mer eller mindre på “autopilot”. I snever forstand var pengepolitikken svært åpen. Publikum kunne til enhver tid observere kronkursen og dermed påse at banken utførte oppdraget sitt. Mange av dere husker kanskje den lange perioden da en dollar kostet 7 kroner og 14 øre [15]. Ut fra rene demokratiske hensyn var det derfor lite behov for åpenhet om *hvilke avveiiinger* som lå bak beslutningene.

Vi hadde fast valutakurs, men den faste kursen ble justert av og til. Da ble kortene holdt tett til brystet. Noen ganger måtte en til og med bryte det åttende bud (altså lyve). Ved årsskiftet 1986/-87 ble journalistene i Nordlys bedt om å se tilbake på året som var gått. En av dem mintes et intervju han hadde hatt med statssekretæren i Finansdepartementet, Bjørn Skogstad Aamo. I intervjuet avviste Skogstad Aamo alle spekulasjoner om devaluering av kronen. Men før avisen kom på trykk, kom meldingen fra NTB om at kronen var devaluert med 12 prosent [16]. Journalisten ble kanskje skuffet, men ingen kritiserte Skogstad Aamo for å bryte det åttende bud.

Det siste tiåret har målet for pengepolitikken ikke vært fast kronkurs, men å sikre prisstabilitet definert som lav og stabil inflasjon [17]. I følge forskriften for pengepolitikken er målet at prisveksten over tid skal være nær 2,5 prosent. Men hvor lenge er *over tid*? Og hva er *nær* 2,5 prosent? Det er følgelig ikke lenger så lett å etterprøve pengepolitikken. Det er flere grunner til det. For det første tar det ett til to år før en endring i renten virker på prisveksten. For det andre er det ikke bare renten som påvirker prisveksten. For eksempel vil mye regn eller mange solrike dager kunne gi store utslag i strømprisene. For det tredje forsøker vi å sette renten slik at vi også bidrar til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. Hvis økonomien utsettes for store forstyrrelser, kan vi noen ganger sikte mot å

bringe prisveksten raskt tilbake til målet, andre ganger velger vi bevisst en lengre horisont.

For å vurdere om Norges Bank fører en god pengepolitikk, er det ikke nok å se på det siste tallet for prisveksten. Det er den gjennomsnittlige inflasjonen over en litt lengre periode som skal være nær 2,5 prosent. Måling på resultat er mulig, men det kan bare skje med et tidsetterslep [18].

Kombinasjonen av (i) delegert utøvelse, (ii) rom for skjønn og (iii) vanskeligheter med løpende kontroll av måloppnåelsen, innebærer en fare for demokratisk underskudd. Åpenhet og innsynsrett er den institusjonelle løsningen på dette problemet. Selv om sentralbanken er uavhengig i utøvelsen av pengepolitikken, må vi stå til regnskap overfor oppdragsgiveren. Vi må måles på resultatet, men også på vurderingene og beslutningene. Det krever åpenhet og innsyn. Behovet for åpenhet avhenger altså av det pengepolitiske regimet. Internasjonalt er det også en tendens til at sentralbankene er mer åpne i land med inflasjonsmål enn i land med fast valutakurs [19].

Åpenhet om Norges Banks virksomhet er også lovpålagt. Offentlighetsprinsippet ble grunnlovsfestet høsten 2004 da Stortinget vedtok en ny § 100 om ytringsfrihet [20]. Det var første gang denne paragrafen ble endret siden 1814. Endringene i loven bygget blant annet på forslagene fra Ytringsfrihetskommisjonen som ble ledet av professor Francis Sejersted [21]. I tillegg pålegger offentlighetsloven og sentralbankloven Norges Bank å være åpen [22].

På noen områder er vi mer åpne enn det lovverket pålegger oss. I våre pengepolitiske rapporter gir vi en grundig redegjørelse for våre vurderinger om den økonomiske utviklingen og rentesettingen. Som jeg nevnte innledningsvis, publiserer vi til og med en prognose for våre egne fremtidige rentebeslutninger. Etter hvert rentemøte avholdes en pressekonferanse hvor vi redegjør for rentebeslutningen og svarer på spørsmål fra journalister. Pressekonferansen blir kringkastet "live" på internett og som regel på nyhetskanalene på TV. Folk kan abonnere på SMS-varsling om rentebeslutningene, og vi ble visstnok den første sentralbanken i verden til å publisere rentebeslutningen på Twitter.

Utviklingen internasjonalt har gjort det prestisjefylt for sentralbankene å være mest mulig åpne. Men åpenhet kan ikke bare være et mål i seg selv. Vår oppgave er å føre en god pengepolitikk i tråd med målene fastsatt av de politiske myndigheter. Åpenhet, utover det som er nødvendig for demokratisk ansvarliggjøring, er et avledet mål fra hovedmålet om å føre en så god pengepolitikk som mulig.

## **Nyere økonomisk teori har argumenter for åpenhet**

Jeg nevnte innledningsvis at synet tidligere var at pengepolitikken virket gjennom å overraske deltakerne i det økonomiske livet, mens synet i dag er at den virker best ved å være forutsigbar. Nyere teori sier at folks økonomiske valg i stor grad er påvirket av deres *forventninger* om fremtiden. Dette er også blitt en viktig erkjennelse i økonomisk politikk. Det er viktig hva styringsrenten er i dag, men det er enda viktigere hva som forventes om styringsrenten fremover. Når en bedriftseier tar opp lån for å bygge en ny fabrikk, vil han ta hensyn til hva han tror renten vil være over hele lånets løpetid. Da vi satte styringsrenten

kraftig ned sist høst, ønsket vi å formidle at renten ville være lav en stund, og ikke settes tilbake allerede neste uke eller neste måned.

Pengepolitikk går, ifølge teorien, i stor grad ut på å påvirke folks forventninger [23]. Vi mener at åpenhet om våre egne renteprognooser gjør det lettere å påvirke forventningene. Det gjør pengepolitikken mer virkningsfull.

Men renteprognoosen er kun en prognose, og ikke et løfte. Fremtiden er usikker. Den faktiske utviklingen i renten kan derfor avvike fra vår prognose. Vi forsøker å være åpne om hvordan vi vil reagere dersom ny informasjon tilsier en annen renteutvikling.

Åpenhet om Norges Banks reaksjonsmønster er nødvendig i samsillet med finanspolitikken. Det er viktig at regjering og Storting kjenner sentralbankens reaksjonsmønster når de fastsetter størrelsen på offentlige budsjetter. Det er en fordel at partene i arbeidslivet også tar hensyn til dette.

I synet på åpenhet og god kommunikasjon er vi inspirert av Wim Duisenberg, den første sjefen i Den europeiske sentralbanken. Hans definisjon av åpenhet var at *“den eksterne kommunikasjonen skal gjenspeile den interne beslutningsprosessen”* [24].

At hukommelsen er ufullkommen, er noe vi alle har erfaring med. Det letteste er derfor å si det samme alle steder. Det vi sier i hovedstyret, sier vi også til finansministeren, på pressekonferanser og i foredrag. Tidligere spurte vi oss selv: Er det noen tungtveiende grunner til å gå ut med denne informasjonen? Nå spør vi oss selv om det er noen tungtveiende grunner til ikke å være åpne. Duisenberg-prinsippet er en praktisk veiledning for oss i hverdagen.

Enkelte studier viser at åpenhet om målet for pengepolitikken bidrar til å forankre inflasjonsforventningene [25]. Desto mer troverdig pengepolitikken er, desto mer effektiv vil renten være for å stabilisere produksjon og sysselsetting [26].

Åpenhet gir også gode insentiver. Når vi publiserer våre analyser, anstrenger vi oss enda hardere for å sikre at analysene er av god faglig kvalitet. Åpen ekstern kommunikasjon stiller dessuten krav til vår formidlingsevne. Jeg er sikker på at mange lærere og forelesere er enige i at å undervise ikke bare tilfører studentene kunnskap, men gir også foreleseren en dypere forståelse. Det samme gjelder nok for oss sentralbankfolk. Ekstern formidling av våre analyser gjør oss i hvert fall ikke til dårligere økonomer.

## **Hvor åpne bør vi være?**

Hvor åpne bør vi være? Maksimal åpenhet om beslutningene i Norges Bank innebærer å filme hovedstyrets møter og sende dem “live” over internett og på TV. I tillegg kunne vi kanskje hatt kameraer og mikrofoner på kontorer og møterom i Norges Bank der det gjøres analyser som danner grunnlaget for hovedstyrets beslutninger. Det er mulig jeg er gammeldags, men jeg tror at Norges Bank som “reality-serie” på TV verken vil gi god underholdning eller gode beslutninger.

Maksimal åpenhet er neppe det beste, men hvor langt bør vi gå? Det finnes ikke noe

fasitsvar. I det følgende vil jeg nevne flere hensyn som må avveies.

Bør vi for eksempel offentliggjøre stemmegivning og referater fra diskusjonene i hovedstyret? Her har ulike sentralbanker valgt litt forskjellige løsninger. Sveriges Riksbank offentliggjør stemmegivningen og et fylldig referat med synspunktene til navngitte medlemmer. Bank of England offentliggjør et lignende referat, men der synspunktene til medlemmene er anonymisert. Norges Bank offentliggjør ikke et slikt referat fra diskusjonene i hovedstyret. I stedet legger vi fram en fylldig begrunnelse for hovedstyrets rentebeslutning. Beslutningen er basert på en strategi som er beskrevet i de pengepolitiske rapportene. Rapportene gjengir også analysene bak strategien. Grunnlaget for rentebeslutningene er dermed tilgjengelig for alle.

Forskjellene i praksis gjenspeiler til en viss grad at de pengepolitiske komiteene har ulik karakter i de tre landene [27]. Riksbanken og Bank of England har det som kalles "individualistiske komiteer". Hvert medlem står individuelt ansvarlig for sin stemmegivning, og beslutningen tas ved avstemming der flertallet bestemmer. Hos oss er hovedstyret en "kollegial komité" der medlemmene står samlet om beslutningen [28]. Også Den europeiske sentralbanken har et system som vårt. Med en kollegial komité kan en ikke samtidig ha referat med individuelle synspunkter.

Dersom alle medlemmene offentlig redegjør for sine egne synspunkter, kan kommunikasjonen bli uklar. Alan Blinder, tidligere visesentralbanksjef i USA og nå professor ved Princeton, mener at "en sentralbank som snakker med en kakofoni av stemmer, kan i realiteten ikke ha noen stemme i det hele tatt".

Det er også et annet argument som taler for at komitémedlemmene står samlet bak beslutningene. Sentralbanker er viktige samfunnsinstitusjoner som ikke i for stor grad bør knyttes til enkeltpersoner, men ha en allmenn identitet. Det er institusjonen og dens mandat som må ha forrang, ikke de personene som fyller rollene i kortere perioder. [30]

Det finnes ikke noe fasitsvar på hva som er best av en individuell komité eller kollegial komité. Det er fordeler og ulemper med begge systemer. Detaljerte referater gjør at hvert medlem i stor grad kan stilles til ansvar. Det kan gi gode insentiver. På den annen side kan slik åpenhet hemme selve diskusjonen. Medlemmene kan komme til møtet med ferdigskrevne manus, og meningsutvekslingen blir mindre fruktbar.

Forskere har sammenlignet lydåndopptak fra de pengepolitiske møtene i den amerikanske sentralbanken før og etter det ble bestemt at referatene skulle offentliggjøres [31]. Opptakene viser at formen på diskusjonen endret seg. I perioden etter offentliggjøring er det en økt tendens til at medlemmene leser opp forhåndsskrevne innlegg.

Med detaljerte referater er det også en fare for at den reelle diskusjonen flyttes fra det offisielle møtet og inn i lukkede rom. I så fall har vi ikke oppnådd større reell åpenhet. Amerikanerne har vært klar over denne faren og har innført en lov som skal forsøke å hindre slike uformelle møter. De har kalt denne loven "Government in the Sunshine Act" [32], der navnet symboliserer at viktige beslutninger skal tas i offentlighetens lys. Loven definerer et møte som en rådslagning mellom et beslutningsdyktig flertall av medlemmene i komiteen.

Satt litt på spissen innebærer det at hvis noen av medlemmene slår av en prat i korridoren, må de slutte å snakke om renten og begynne å snakke om været hvis mange nok kommer til.

Tanken om at økt åpenhet kan hemme den frie meningsutvekslingen er ikke ny. Ved forhandlingene om den amerikanske konstitusjonen i Philadelphia i 1787, bestemte delegatene at drøftingene skulle holdes hemmelige. Delegaten James Madison fra Virginia, som senere ble USAs fjerde president, mente at hemmelighet var nødvendig for at arbeidet med grunnloven skulle lykkes. Han argumenterte med at full offentlighet ville hemme debatten og føre til at delegatene ville være mer tilbakeholdne med å fremføre sine sanne synspunkter. Jon Elster har drøftet ulike sider ved åpenhet og konstitusjoner i sin forskning. Han påpeker at selv om hemmelighet kan føre til en friere diskusjon, kan det også føre til innslag av forhandlinger basert på egeninteresser [33]. Trusler og maktbruk kan virke bak lukkede dører, men tåler sjelden offentlighetens lys.

Argumentene som ble brukt i Philadelphia finner vi igjen i debatten om hvorvidt offentligheten skal gis innsyn i regjeringsnotater og i drøftingene i regjeringskonferanser. I en høyesterettskjennelse fra 1994 skriver førstvoterende Steinar Tjomsland: *“Muligheten for at regjeringsmedlemmene skal måtte avgi vitneforklaring (...), vil kunne innebære en begrensning i den frie politiske informasjonsutveksling og meningsbrytning (...).”* [34]

At vi i det hele tatt vet hva Tjomsland skrev, skyldes at Høyesteretts lukkede dører ble åpnet i 1863. Loven om offentlig votering i Høyesterett kom etter nær femti års strid mellom Stortinget og de to andre statsmaktene [35]. Christian Magnus Falsen foreslo offentlig votering i Høyesterett allerede i 1821 [36]. Han begrunnet det med at offentlighet er den beste måten *“å sikre enhver offentlig autoritet tillit”,* og *“vekke en edel ærekjærhet hos embedsmannen og bibringe ham aktelse for folkets stemme”* [37]. Høyesterett hadde et annet syn. Den mente det kunne skade tilliten til domstolen dersom folk fikk innsikt i tvil hos dommerne og at dommene ofte ble fattet på et usikkert grunnlag [38]. I dag synes den offentlige voteringen i Høyesterett å være lite kontroversiell [39] [40].

Norges Bank har ikke bare som oppgave å sikre prisstabilitet. Vi skal også fremme stabilitet i bankvesenet og i finansmarkedene. I hovedsak gjelder de samme avveieinger om åpenhet også her, men med visse unntak [41].

Mange av oss ble overrasket og fikk assosiasjoner til mellomkrigstiden da vi så bildene på TV av køene utenfor den kriserammede engelske banken Northern Rock høsten 2007. I en situasjon der det oppstår tvil om bankens soliditet, vil kundene kunne ønske å ta ut pengene sine raskt. Det er lett å tenke seg situasjoner hvor banker som egentlig er solide, men har betalingsproblemer, vil gå over ende dersom myndighetene forteller om problemet. På den annen side kan bankene, hvis de vet at de blir reddet av myndighetene, ta større risiko enn det som er bra. Det kan argumenteres for at det her kan være hensiktsmessig å opptre med det som på diplomatspråket kalles *“konstruktiv tvetydighet”*. [42] [43]

At balansegangen mellom åpenhet og finansiell stabilitet kan være vanskelig, fikk tidligere statsminister Abraham Berge erfare. Under bankkrisen i 1923 gav Berge et hemmelig innskudd på 25 millioner kroner for å hjelpe landets femte største bank, Handelsbanken.

Året etter fikk Berge Stortinget til å gi Handelsbanken ytterligere tilskudd, men han unnlot å informere om at banken allerede hadde fått betydelig støtte. Den hemmelige støtten ble kjent etter at regjeringen gikk av i 1924. Kritikken som fulgte, kulminerte i 1926 med at Odelstinget vedtok å stille Berge og seks av hans statsråder for riksrett. Flertallet av dommerne mente at det var straffbart ikke å fortelle om støtten, men Berge og statsrådene ble likevel frifunnet fordi straffeansvaret ble ansett som foreldet. [44] [45]

## Kommunikasjonens kunst

Offentliggjøring av informasjon er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for å være åpen. Kommunikasjon er også viktig, og det er en vanskelig kunstart.

God kommunikasjon bør tilfredsstillende tre krav [46]. For det første bør kommunikasjonen være klar. Informasjonen bør ikke kunne feiltolkes av mottakeren eller være så upresis at den ikke tillegges vekt. Sentralbanker har ikke alltid vært forbundet med klar kommunikasjon. Alan Greenspan sa det slik:

*“Etter at jeg begynte å arbeide i sentralbanken har jeg lært meg å mumle usammenhengende. Hvis jeg fremstår som klar, må dere ha misforstått hva jeg sa.”*

For det andre bør kommunikasjonen være *effektiv*. Det vil si at mottakeren ikke skal måtte bruke mye tid og ressurser på å finne og tolke relevant informasjon. Informasjonen må tilpasses målgruppen. [48] [49]

Det tredje kravet til god kommunikasjon er at den må være *ærlig*. Jeg har tidligere nevnt prinsippet om at den eksterne kommunikasjonen bør gjenspeile den interne beslutningsprosessen. Det er en ærlig sak å kommunisere at beslutninger er vanskelige og at de ofte blir tatt på usikkert grunnlag. Men det er like viktig – og mer utfordrende – å formidle *hvorfor* det er vanskelig og hvilke faktorer vi har vurdert og vektlagt.

Før Bislett Stadion i 2004 skulle bygges om, vurderte Bislett Alliansen hvor “Bislett Games” skulle flyttes. Valget sto mellom Drammen og Bergen. De valgte Bergen. Alliansens leder sa til NTB:

*“Jeg har vært med i snart 20 år, og dette har vært den vanskeligste avgjørelsen jeg har vært med på å ta. Til sjuende og sist ble avgjørelsen tatt på bakgrunn av en helhetsvurdering.”* [50]

Slik dette var referert av nyhetsbyrået, var det ikke lett å få innsikt i hva avveiingen egentlig besto i. [51]

Jeg husker jeg hørte denne meldingen referert på radio mens jeg kjørte bil. Det fikk meg til å tenke gjennom formuleringene i våre egne pressemeldinger. Om jeg skal jeg være ærlig, var ikke de så mye klarere. Jeg så et forbedringspotensial, og vi har siden forsøkt å få fram avveiingene på en bedre måte. Vi har likevel erfart at det er krevende å formidle hvorfor vi velger det ene fremfor det andre.



## Kan vi bli mer åpne?

Synet på åpenhet og kommunikasjon er i stadig endring. Som nevnt tidligere er Norges Bank de siste årene blitt mer åpen. Men kan vi bli enda mer åpne?

Jeg innrømmer gjerne at vi har vært usikre før nye skritt ble tatt. Når vi først har begynt å offentliggjøre informasjon, er det vanskelig å gå tilbake på dette. Men erfaringene hittil har vært gode [52].

På noen områder tror jeg vi kan gå videre og bli mer åpne. Enkelte observatører har ment at Norges Bank og andre sentralbanker i større grad burde gi publikum innsyn i de økonomiske modellene vi bruker og hvordan vi bruker dem [53]. Jeg er enig i dette. Men det kan være pedagogisk krevende å forklare hvordan modellene blir brukt som grunnlag for økonomisk politikk. Fordi modeller er grove forenklinger av virkeligheten, må vi utøve mye skjønn når vi bruker dem. Dette er ikke alltid så lett å dokumentere og formidle. Men at det er vanskelig, betyr ikke at det er umulig. Vi har som ambisjon å bli bedre på dette.

Forvaltningen av oljefondet (Statens pensjonsfond – Utland) er en annen del av Norges Banks virksomhet der åpenhet er viktig. Oljefondet er blant de mest åpne av verdens statlige pensjonsfond. Internasjonale organisasjoner fremhever fondets åpenhet som “beste praksis”. Men her hjemme har vi fått både ros og ris for vår kommunikasjon om forvaltningen. Fondets årsrapport var en av de seks nominerte til årets Farmandpris og fikk god omtale av juryen. Per Egil Hegge, derimot, ga den samme årsrapporten sterk kritikk for uforståelig språk [54].

Vi bestreber oss på å forbedre vår kommunikasjon av fondets virksomhet. Oljefondets eiere er til syvende og sist alle borgere av dette landet, og vi ønsker å bli flinkere til å forklare våre eiere hovedprinsippene i vår forvaltning. Vi forsøker stadig å forbedre våre kvartalsrapporter og vår årsberetning. Vi arbeider også med å bedre internettsidene, der det blant annet vil komme løpende oppdateringer på fondets verdi.

## Avslutning

Åpenhet er viktig. Åpenhet bidrar til økt tillit, og tillit er avgjørende for god politikk – i normale tider, men kanskje særlig i krisetider. I følge Lars Weisæth og Ragnar Kjeserud, to autoriteter innen krisepsykiatri, er det avgjørende for å lykkes i krisetider at den som har ansvar oppfattes som kompetent og samtidig har et omdømme for åpenhet og ærlighet [55].

Jeg begynte dette foredraget med å snakke om hvordan Bank of England håndterte krisen under opprøret i 1780. Et militært forsvar var nødvendig for å sikre fellesskapets verdier. Begivenheten ga opphav til uttrykket “sikker som Bank of England” og senere “sikker som banken”.

Vi har vært gjennom en dyp finanskrise. Forhåpentligvis aner vi slutten på den nå. De private bankenes omdømme har ikke kommet helt uskadd fra denne krisen. Bankenes egen atferd var en av årsakene til krisen. Og grunnen til at finanskrisen ble så dyp, var at bankene ikke

lenger stolte på hverandre. De oppfattet ikke sin nabobank som like "sikker".  
Finansmarkedene stoppet opp. Uttrykket "sikker som banken" ble litt hult.

Vi har sett at finanskrisen har rammet på de mest uventede steder, i små kommuner ved kysten og i Nord-Norge. Krisen har satt sine spor – også i språket. I Troms Folkeblad leser vi en hyllest til fotballkretsens forretningsfører i anledning hans femtiårsdag. Der står det at forretningsførerens behandling av protester og regelbrudd er "sikker som Norges Bank". Dermed er uttrykket brakt tilbake til sin opprinnelse. Og kanskje tyder det på at vårt omdømme har overlevd finanskrisen – i hvert fall i Troms!

Da Bank of England ble angrepet i 1780, hadde mange borgere allerede stilt opp som frivillige soldater for å beskytte banken. De var i mindretall, men synet av dem var trolig nok til at angrepet fra folkemengden bare ble halvhjertet og mislyktes.

Forventninger og tillit var viktig, da som nå. Men det er en viktig forskjell – som kan oppsummere mitt innlegg: Mens sentralbankene den gang vernet om pengeverdiene med barrikader og muskedundre, verner vi i dag om pengenes verdi gjennom tillit basert på innsyn og åpenhet.

.....

Takk til Ida Wolden Bache, Amund Holmsen, Marie Norum Lerbak og Øistein Røisland for god hjelp under arbeidet med foredraget.

#### **Fotnoter:**

1 Taushetsplikten for ansatte i Norges Bank er nedfelt i sentralbankloven § 12. Brudd på taushetsplikten straffes etter straffeloven: "Den som forsettlig eller grovt uaktsomt krenker taushetsplikt som i henhold til lovbestemmelse eller gyldig instruks følger av hans tjeneste eller arbeid for statlig eller kommunalt organ, straffes med bøter eller med fengsel inntil 6 måneder." (Straffeloven § 121, første ledd)

2 I 1975 ble den pengepolitiske komiteen i den amerikanske sentralbanken (Federal Reserve) anmeldt av en jusstudent ved navn David R. Merrill for brudd på Freedom of Information Act. Bakgrunnen for anmeldelsen var at sentralbanken ikke offentliggjorde rentebeslutningen før etter 90 dager. Saken havnet til slutt i amerikansk høyesterett. Høyesterett bestemte at sentralbanken kunne fortsette med sin praksis dersom de kunne gi en tilfredsstillende faglig begrunnelse for at en umiddelbar publisering av rentebeslutningen ville skade pengepolitiske funksjoner eller kommersielle interesser. Vurderingen av begrunnelsen overlot høyesterett til distriktsdomstolen. Distriktsdomstolen mente selv den ikke hadde kompetanse til å overprøve sentralbankens faglige argumenter, og først i 1994 ble rentebeslutningene offentliggjort samme dag. Se Marvin Goodfriend (1986): "Monetary mystique: secrecy and central banking", i *Journal of Monetary Economics*, 17, nr.1, s. 63-92.

3 Loven medførte også at katolikker kunne tjenestegjøre i det britiske militæret. Britiske styrker var involvert i krigføring i mange land og trengte flere folk. Se A. Andréadès (1966): *History of the Bank of England 1640-1903*, 4. utgave, Frank Cass & co. Ltd.

4 Preben Munthe (1994): "Økonomen", i Jan. F Qvigstad, Sigbjørn Atle Berg og Kjell Storvik (red.): Stabilitet og langsiktighet: festskrift til Hermod Skånland, Aschehoug, s. 73.

5 Se for eksempel Alan S. Blinder, Michael Ehrmann, Marcel Fratzscher, Jakob De Haan og David-Jan Jansen (2008): "Central Bank Communication and Monetary Policy: A Survey of Theory and Evidence", i Journal of Economic Literature, 46, nr. 4, s. 910-945 og Petra M. Geraats (2002): "Central Bank transparency", i The Economic Journal, 112 (november), s. F532-F556.

6 Se for eksempel Financial Times (Ralph Atkins), 2. mars 2007, s.11: "Central bankers eye Norway's clarity on rates" og Michael Woodford (2007): "The Case for Forecast Targeting as a Monetary Policy Strategy", Journal of Economic Perspectives, 21, nr. 4, s. 3-24.

7 Daværende direktør for Statistisk Sentralbyrå, Petter Jacob Bjerve, skrev i 1959: "Apparently, the question whether national budgets should be published involves an optimum problem: considering both advantages and disadvantages of publishing, any Cabinet will probably decide what to publish so as to achieve best possible results of its policy, according to the social preferences of the Cabinet." Se Petter Jacob Bjerve (1959): Planning in Norway 1947-1956, North-Holland Publishing Company, s. 352.

8 Se NOU 1973:36 Om prisproblemene.

9 For en gjennomgang av norsk økonomisk politikk i det 20. århundre, se Tore Jørgen Hanisch, Espen Sjøilen og Gunhild J. Ecklund (1999): Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre. Verdival i en åpen økonomi. Høyskoleforlaget.

10 Se blant annet kapittel 5 i Lov om verdipapirhandel.

11 Vi nordmenn forbinder også begrepet med Jahn Teigens sang Glasnost fra den norske Grand Prix-finalen i 1988, der refrenget lyder: "Kan vi tro at glasnost ikke er et spill, men noe vi kan tro på, noe som er fint. Kan vi tro på glasnost, tro på deres løfter, som vil gi oss tillit til Washington og Kreml. Er det sant?"

12 Under finanskrisen sist vinter skrev regjeringen: "Pengepolitikken er førstelinjeforsvaret for å møte et tilbakeslag i økonomien". Se St.prp. nr. 37 (2008-09) Om endringer i statsbudsjettet 2009 med tiltak for arbeid, Finansdepartementet, s. 6.

13 Foredraget "Om å holde ord" og kommentarene fra Endre Stavang og Henrik Syse samt Francis Sejersteds sammendrag av debatten, er gjengitt i Nytt Norsk Tidsskrift 1/2009.

14 Dette er drøftet av Finn Kydland, som vant nobelprisen i økonomi i 2004 sammen med Edward Prescott for sin analyse av problemer i økonomisk planlegging. Se Finn E. Kydland og Edward C. Prescott (1977): "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", i Journal of Political Economy, 85, nr. 3, s. 473-491.

15 Kronens sentralverdi mot dollar var 7,14 fra 18. september 1949 til 15. august 1971. Se

vedlegg, utarbeidet av Ragna Alstadheim, i Jan F. Qvigstad og Arent Skjæveland (1994): "Valutakursregimer – historiske erfaringer og fremtidige utfordringer" i Jan. F Qvigstad, Sigbjørn Atle Berg og Kjell Storvik (red.): Stabilitet og langsiktighet. Festskrift til Hermod Skånland, Aschehoug.

16 Historien er referert i artikkelen "Borten i fokus og bestillingsverk" i Aftenposten 3. januar 1987.

17 Se blant annet St.meld. nr. 29 (2000-2001) Retningslinjer for den økonomiske politikken, Finansdepartementet og Forskrift om pengepolitikken av 29. mars 2001.

18 Lars E. O. Svensson, visesentralbanksjef i Sveriges Riksbank, har argumentert for at det er mulig å vurdere pengepolitikken ex ante. Se Lars E. O. Svensson (2009): "Policy Expectations and Policy Evaluations: The Role of Transparency and Communication", innlegg på konferansen "Tio år med självständig Riksbank" 11. september 2009.

19 Se Nergiz Dincer og Barry Eichengreen (2009): "Central bank transparency: causes, consequences and updates", NBER Working Paper 14791 og Petra M. Geraats (2009): "Trends in Monetary Policy Transparency", i International Finance, 12, nr. 2, s. 235-268.

20 Offentlighetsprinsippet gir borgerne rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og rett til å delta på møter i folkevalgte organer og i domstolene.

21 NOU 1999: 27 Ytringsfrihed bør finde Sted. Francis Sejersted fikk Ossietzky-prisen for sin innsats for ytringsfriheten i 2008.

22 I sentralbankloven fra 1985 pålegges Norges Bank å "informere offentligheten om de vurderinger som har vært grunnlaget for beslutninger som gjelder utøvelsen av pengepolitikken." (Lov om Norges Bank og pengevesenet mv. § 3, fjerde ledd). I oktober i år fastsatte Fornyings- og administrasjonsdepartementet en ny statlig kommunikasjonspolitikk. Den nye kommunikasjonsplakaten fremhever åpenhet som et viktig prinsipp for god kommunikasjon. Staten skal i sin kommunikasjon være åpen, tydelig og tilgjengelig. Videre skal staten sørge for at relevant informasjon når fram til alle berørte, og at informasjonen er tilpasset målgruppene.

23 Se for eksempel Michael Woodford (2005): "Central-Bank Communication and Policy Effectiveness", i The Greenspan Era: Lessons for the Future, Federal Reserve Bank of Kansas City, s. 399-474.

24 Willem F. Duisenberg (2001): "The ECB's monetary policy strategy and the quantitative definition of price stability", Letter of Dr. W. F. Duisenberg, President of the ECB to the Chairperson of the Committee on Economic and Monetary Affairs, 13. desember 2001.

25 Se for eksempel Georgios Chortareas, David Stasavage og Gabriel Sterne (2002): "Monetary Policy Transparency, Inflation and the Sacrifice Ratio" i International Journal of Finance & Economics, 7, nr. 2, s.141-155 og Nergiz Dincer og Barry Eichengreen (2009): "Central bank transparency: causes, consequences and updates", NBER Working Paper

14791.

26 Åpenhet om hvordan styringsrenten settes, ser også ut til å skape mindre overraskelser i finansmarkedene ved rentemøtene, slik at markedsrentene blir mer stabile. Se for eksempel Richild Moessner og William R. Nelson (2008): "Central bank policy rate guidance and financial market functioning", i *International Journal of Central Banking*, 4, nr. 4, s. 193-226 og Amund Holmsen, Jan F. Qvigstad, Øistein Røisland og Kristin Solberg-Johansen (2008): "Communicating monetary policy intentions: The case of Norges Bank", *Norges Bank Working Paper*, 2008/20.

27 Se Alan S. Blinder (2007): "Monetary policy by committee: Why and how?", i *European Journal of Political Economy*, 23, nr. 1, s. 106-127 og Alan S. Blinder (2008): "On the design of monetary policy committees", *Norges Bank Working Paper*, 2008/6.

28 Hovedstyret består av syv medlemmer, alle oppnevnt av Kongen i statsråd. Sentralbanksjefen og visesentralbanksjefen er henholdsvis leder og nestleder i hovedstyret. Disse ansettes i heldagsstilling for seks år. De øvrige fem medlemmer oppnevnes for fire år og har ikke sitt daglige virke i banken.

29 Alan S. Blinder (2007): "Monetary policy by committee: Why and how?", i *European Journal of Political Economy*, 23, nr. 1, s. 114.

30 Se for eksempel Otmar Issing (2005): "Communication, Transparency, Accountability: Monetary Policy in the Twenty-First Century", i *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 87, nr. 2, s. 73.

31 Ellen E. Meade og David Stasavage (2008): "Publicity of debate and the incentive to dissent; evidence from the US Federal Reserve", i *The Economic Journal*, 118, s. 695-717.

32 Government in the Sunshine Act (5 U.S.C. 552b).

33 Se Jon Elster (1995): "Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process", i *Duke Law Journal*, 45, nr. 2, s. 364-396.

34 RT - 1994 - 1036, s. 1044.

35 Stortinget vedtok lov om offentlig votering fire ganger etter 1818, men loven ble hver gang nektet sanksjon.

36 Guthorm Immanuel Hallager (1935): *Norges høiesteret: 1815-1915*, 1 bd., H. Aschehoug & co, s. 131.

37 Se *Stortingsforhandlinger for august 1821*, 5. del, tillegget, s. 119.

38 Høyesterett hevdet at om borgerne så "svagheden af den menneskelige kundskab og viden netop der, hvor han ventede at finde vished da er det meget at befrygte, at saadan erfaring heller vil nedstemme den agtelse, han forhen følte for den samme domstole,

saalænge han blot kjendte de for ham forstaaelige resultater af stemmegivningen og deliberationerne.” Se Stortingsforhandlinger for august 1821, 5. del, tillegget, s. 128.

39 Professor Peter Lødrup skrev i 1998: “Den offentlige voteringen er etter nåtidens rettsoppfatning en selvfølge, og det må konstateres at Høyesteretts motstand mot den var et feilsyn.” Se Peter Lødrup (1998): “Høyesterett 1814-1996, noen historiske glimt”, i Norges Høyesterett, red. av Stephan Tschudi-Madsen, Aschehoug, s. 29-31.

40 Vi finner igjen lignende argumenter også utenfor Norge, jamfør ordvekslingen mellom visesentralbanksjef i Bank of England, Sir Ernest Harvey, og T. E. Gregory og J. M. Keynes i den såkalte Macmillan-komiteen. Følgende utdrag fra komiteens rapport i 1931 er referert i Otmar Issing (2005): “Communication, Transparency, Accountability: Monetary Policy in the Twenty-First Century”, i Federal Reserve Bank of St. Louis Review, 87, nr. 2, s. 73: “Committee member Gregory: ‘I should like to ask you, Sir Ernest, whether you have ever considered the possibility of the Bank issuing an Annual Report on the lines of the Annual Report of the Federal Reserve Board, for instance?’ Deputy Governor Harvey: ‘I confess I am sometimes nervous at the thought of publication unless it is historical. The question is whether, when it is merely historical it is of any particular value, or whether from the fact that it is issued from the central bank undue importance may be attributed to certain things that are stated, more importance than perhaps they merit...’ Committee member Keynes: ‘Arising from Professor Gregory’s questions, is it a practice of the Bank of England never to explain what its policy is?’ Harvey: ‘Well, I think it has been our practice to leave our actions to explain our policy.’ Keynes: ‘Or the reasons for its policy?’ Harvey: ‘It is a dangerous thing to start to give reasons.’ Keynes: ‘Or to defend itself against criticism?’ Harvey: ‘As regards criticism, I am afraid, though the Committee may not all agree, we do not admit there is need for defence; to defend ourselves is somewhat akin to a lady starting to defend her virtue’.”

41 For en diskusjon om åpenhet og finansiell stabilitet, se for eksempel Jakob De Haan og Sander Oosterloo (2006): “Transparency and accountability of central banks in their role of financial stability supervisor in OECD countries”, i European Journal of Law and Economics, 22, nr. 3, s. 255-271.

42 Se E. Gerald Corrigan (1990): “Future Priorities in Banking and Finance”, Remarks given before the 62nd Annual Mid-Winter Meeting of the New York State Bankers’ Association, January 25, 1990. Gjengitt i Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review/Winter 1989-90, s. 7. Se også “Norske finansmarkeder - pengepolitikk og finansiell stabilitet”, Norges Banks skriftserie, nr. 34 (2004), s. 36

43 Begrepet “konstruktiv tvetydighet” eller på engelsk “constructive ambiguity” refererer til en bevisst bruk av et tvetydig språk i den hensikt å fremme et politisk mål. Det har særlig blitt forbundet med Henry Kissinger, som var kjent for å bruke en slik taktikk i diplomatiske forhandlinger.

44 Se Riksrettstidende 1926/1927 inneholdende forhandlingene i riksretten og dens vidnekomite i saken mot statsminister Berge m.fl.

45 Den 7. november i fjor saksøkte Bloomberg LP (på vegne av Bloomberg News) den amerikanske sentralbanken for brudd på Freedom of Information Act. Nyhetsbyrået mener at sentralbanken bør offentliggjøre hvilke amerikanske banker som har fått krisefinansiering, fordi skattebetalerne bør få vite risikoen knyttet til disse investeringene. Sentralbanken vil ikke navngi låntakerne, oppgi størrelsen på lånene eller fortelle hva slags verdier bankene har brukt som sikkerhet, blant annet fordi de frykter uro blant sparere og aksjeeiere. Se for eksempel artikkelen "Fed makes taxpayers 'involuntary investors' in banks, suit says", Bloomberg, 15. april 2009.

46 Se for eksempel Bernhard Winkler (2000): "Which kind of transparency? On the need for clarity in monetary policy-making", European Central Bank Working Paper no. 26.

47 Sitatet, slik det er referert i Petra M. Geraats (2007): "The Mystique of Central Bank Speak", i International Journal of Central Banking, March 2007, s. 37, lyder "Since I've become a central banker, I've learned to mumble with great incoherence. If I seem unduly clear to you, you must have misunderstood what I said."

48 Effektivitet er særlig viktig i kommunikasjonen med markedsaktører. Som universitetsutdannede økonomer har vi ofte en trang til å bygge opp en argumentasjonsrekke og gjøre en avveining av ulike hensyn før vi kommer til konklusjonen. Men noen ganger kan det gjøre kommunikasjonen mindre effektiv. Aktørene i finansmarkedene vil gjerne ha konklusjonen først, slik at de raskt kan handle på bakgrunn av den.

49 Som et ledd i arbeidet med å spre informasjon om sentralbanken til ulike grupper i samfunnet har den indiske sentralbanken laget flere tegneserier spesielt rettet mot skoleelever. Se <http://www.rbi.org.in/financialeducation/Home.aspx>.

50 Se artikkelen "Bergen fikk Bislett Games 2004", NTB, 6. oktober 2003.

51 Det fantes sikkert en mer fyllestgjørende begrunnelse, men den kom ikke fram i media.

52 Min forgjenger i stillingen, Jarle Berge, holdt for et par år siden et foredrag hvor han viste fram en matematisk ligning som illustrerte hvilke avveininger vi gjør når vi bestemmer renten (se "Interest Rate Projections in Theory and Practice", tale på Sanderstølen 27. januar 2007). Jeg husker at vi på forhånd var usikre på hvordan dette ville bli mottatt. Min svenske kollega Lars Svensson hadde anbefalt å offentliggjøre en slik ligning, men ingen sentralbank hadde gjort dette før. Nå ble det ingen førstesideoppslag av typen "Denne ligningen bestemmer renten!". Vårt "djerve" skritt viste seg å være nokså udramatisk. Og det er vel det som har vært regelen snarere enn unntaket, hver gang vi har gått et skritt videre i retning av økt åpenhet. Berges foredrag endte for øvrig som pensum for økonomistudentene til professor Michael Woodford ved Columbia University i New York.

53 Norges Bank Watch 2008 skriver blant annet: "Norges Bank should facilitate a more open discussion regarding the empirical performance of their (mechanical) forecasting models by communicating the role played by the "judgment component" more clearly. This may encourage exploitation of the cumulative learning process in the scientific community as a

whole, by which existing empirical models are improved or (eventually) overtaken by new and better ones.” Se Steinar Juel, Krisztina Molnar og Knut Røed (2008) “An Independent Review of Monetary Policymaking in Norway”, Centre for Monetary Economics BI, s. 44.

54 Per Egil Hegge bet seg spesielt merke i følgende setning i årsrapporten: “Den forventede relative volatiliteten økte i større grad enn den absolutte markedsvolatiliteten, mye som følge av økt korrelasjon mellom avkastning i de ulike investeringsstrategiene.” Se Heggens språkspalte i Aftenposten 16. april 2009.

55 Lars Weisæth og Ragnar Kjeserud (2007): Ledelse ved kriser: en praktisk veileder, Gyldendal Akademisk, s. 71.

56 Se artikkelen “Mr. Fotballkretsen fyller 50!”, Troms Folkeblad, 6. oktober 2009.