

## OM ÅPENHET OG UAVHENGIGHET

*Andreas Føllesdal, andreas.follesdal@nchr.uio.no*

Norsk senter for menneskerettigheter, Universitetet i Oslo

VISESENTRALBANKSJEF QVIGSTADS INNLEGG om åpenhet i Norges Bank inviterer til refleksjoner om demokratiets begrunnelse – og grenser.

I Norge holder vi en rekke organer uavhengige av våre folkevalgte politikere: Høyesterett og internasjonale domstoler, frie medier, forskere – og Norges Bank. I et demokrati skal alle borgere være likeverdige. Er det forsvarlig at noen organer skal ha slik makt, men være skjermet fra politisk kontroll? Når bør samfunnsnødvendige oppgaver være fristilt fra direkte politisk styring?

Og selv når noen beslutninger er hinsides politisk kontroll, er det forskjell på at noe skjer på armlengdes avstand fra politikerne, og at den høyre hånd ikke vet hva den venstre gjør. Derfor bør vi også spørre: Hva slags åpenhet om disse organene trenger vi?

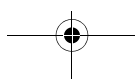
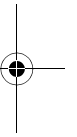
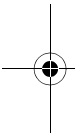
Norges Bank kombinerer «udemokratisk» uavhengighet med en del åpenhet om beslutningene og beslutningsgrunnlaget. Begge deler er forsvarlig i et demokrati. La oss først se på fire begrunnelser for uavhengighet, og hvilke av dem som gjelder for Norges Bank; deretter se på fire grunner til åpenhet, og spørre hvilke som gjelder for Norges Bank.

Jeg avslutter med å drøfte én mulig endring i dagens praksis: Bør vi få mer innblikk i enkeltmedlemmene i Hovedstyrets begrunnelser og voteringer om rentefastsettelsen?

### BEGRUNNELSER FOR POLITISK UAVHENGIGHET

I en rettsstat bør Stortinget og Regjeringen alltid handle innenfor sine fullmakter. For å hindre maktmisbruk må noen uavhengige instanser vokte dem, og slå ned på misbruk. Som en slik *vokter* trenger vi frie medier og fri forskning – og uavhengige domstoler.

Sentralbankens uavhengighet kan *ikke* begrunnes som en slik vokter over statsmaktene. Tvert imot trenger sentralbankene selv voktere.



En litt annen begrunnelse for uavhengige instanser er for å skape tillit gjennom å overvåke andres oppførsel. En overvåker behøver ikke å kunne straffe overgrep. Uavhengige organer kan simpelthen hjelpe oss å se om vi alle gjør som vi bør. Dermed kan befolkningen ha mer tillit til myndighetene – og til hverandre. Med slikt innsyn kan vi som borgere være sikre på at makthaverne faktisk handler med vårt ve og vel for øye, og være sikre på at alle *vet* dette. Behovet for slik *felles kunnskap* for å bygge tillit er en viktig grunn til å ha enkelte uavhengige organer som overvåker. Dette er en oppgave for domstoler, frie medier og forskningsmiljøer – og *kanskje* internasjonale menneskerettsorganer. Er dette en betenkelig knebling av folkestyret, slik Makt- og demokratiutredningen hevder? (NOU 2003:19). Eller er slike konvensjoner en forsvarlig binding – både som vokter for å hindre maktmisbruk, og for å begrunne vår tillit til politikerne?<sup>1</sup> Men heller ikke behovet for tillitsbygging passer som begrunnelse for sentralbankens uavhengighet. Tvert imot: for å fungere godt *trenger sentralbanken selv* slike tillitskapende instanser – og den må være åpen for innsyn.

En tredje begrunnelse for uavhengighet er at noen oppgaver krever *eksperter* – spisskompetanse vi andre borgere ikke besitter. Den mest effektive løsningen er ofte å skjerme slike eksperter fra kontinuerlig politisk press (Majone, 1994; Tranøy, 2000) Etter at demokratisk valgte organer definerer målsettingen – for eksempel om inflasjonsmål – kan den mest effektive strategien være å sette oppgaven ut til fagfolk – så som økonomer. Dette har vært en sentral begrunnelse for sentralbankenes uavhengighet.

En fjerde begrunnelse for politisk uavhengighet er at vi som samfunn trenger noen organer som er mer *langsyste* enn politisk valgte myndigheter. Myndighetene kan delegerer styring slik at ikke de kortsiktige målene forhindrer mer langsiktige, viktigere mål. Dette argumentet bygger altså *ikke* på mistanker om maktmisbruk.

Dette kan gjelde målet om prisstabilitet, slik Qvigstad nevner i sin artikkel (s. xxx). Medlem av Videnskaps-Akademiet og vinner av Nobels minnepris i økonomi – Finn Kydland – har vist at en *uavhengig* sentralbank er en løsning på Regjeringens behov for å binde fremtidig finanspolitikk på en troverdig måte (Kydland 1976; Kydland og Prescott 1977; Steigum 2005).

Jeg har kort skissert fire forskjellige begrunnelser for «udemokratisk» uavhengighet og annen beskrankning av demokratisk folkevalgtes myndighet: Overvåkning, tillitsbygging, ekspertise og langsiktighet. Selv om hver enkelt av disse begrensningene av demokratisk selvstyre kanskje kan forsvares, må vi også spørre hva som blir den samlede effekten på selvstyret dersom stadig flere oppgaver flyttes bort fra politisk kontroll.

Disse fire begrunnelsene peker på fire forskjellige positive sider av åpenhet.

Når vi så ser på begrunnelser for åpenhet i Norges Bank, må vi huske på alle disse argumentene, ikke bare det tredje og fjerde om eksperter og kortsiktig binding for å oppnå de langsiktige målene.

Banken må også *overvåkes*, og den må vise seg *tilliten* verdig.

## HVORFOR ÅPENHET?

Norges Bank er blitt adskillig mer åpen om sin virksomhet. Det er flere grunner til denne endringen. Mer åpenhet er både nødvendig for at Norges Bank skal være en mer effektiv uavhengig langsiktig ekspert, og for at vi som samfunn skal ha tillit til at så er tilfellet.

En begrunnelse for åpenhet skyldes at *målsettingen* er endret, slik at hemmelighold ikke lenger er nødvendig. Da målsettingen var *fastkurs*, måtte Norges Bank være mer hemmelighetsfull for å unngå selvpoppfyllende spekulasjoner (se for eksempel Steigum, 2005).

Åpenhet følger også av at Norges Bank har en ny *strategi* for å nå det nye målet om inflasjonsstyring. Andre aktører enn Norges Bank er viktige premissleverandører. Norges Banks strategi er å forme deres forventninger, ved å gi klar beskjed om hvordan den vil svare på de andre aktørenes beslutninger.

Åpenhet om den «udemokratiske» bankens strategi kan dermed gi økt demokratisk styring, ved at vi borgere får bedre mulighet til å holde politikerne ansvarlige for konsekvensene av nasjonalbudsjettet.

En tredje grunn til åpenhet er at både inflasjonsmålsettingen og behov for fleksibel avveining gjør at banken trenger mer rom for skjønnsutøvelse. For at andre aktører likevel skal klare å forutse hva Norges Bank vil gjøre i fremtiden, må banken være svært tydelig om hvilke forutsetninger og rammebetingelser den legger til grunn, og hensyn den vil legge vekt på.

Bare da kan andre aktører forstå hvordan Norges Bank vil utøve sitt skjønn i fremtiden.

En siste grunn til åpenhet følger også av det økte rom for skjønn, nemlig for å ivareta tillit. Det tilsier mer åpenhet for å fjerne rimelig tvil om at hovedstyret i Norges Bank har gode faglige grunner for sine avgjørelser. Husk at Kydlands forsvar for uavhengighet – med rasjonelle aktører av god vilje – ikke er uttømmende. Norges Bank skal også handle i situasjoner der noen kan betvile politikernes – og bankens – gode hensikter og kompetanse. Befolkningen må ha tillit til bankens skjønn. Både argumentet om *ekspertise* og om *langsiktighet* krever derfor mye innsyn i bankens beslutninger.

Ekspertbegrunnelsen krever åpenhet så vi kan være sikre på at ekspertene er enige om bankens veivalg. Som den kjente filosofen Winston Churchill skal ha sagt: Om du setter to økonomer i samme rom, får du to motsatte syn på saken – med mindre en av dem er John Maynard Keynes, da får du *tre* forskjellige oppfatninger. Slik faglig uenighet om Norges Banks strategi har vi sett den siste tiden.

Medlem av Videnskaps-Akademiet, professor Steinar Strøm, imøtegikk sentralbanksjef Gjedrems resept for å unngå den hollandske syke: å kutte offentlige budsjetter (Strøm 2009) Strøm hevder at politikerne isteden kunne øke skattene. Her ser vi altså en uenighet om det Aardal kaller et «valens-spørsmål» (se s. xxx).

Valg av ekspertise har altså klare fordelingskonsekvenser – som vi har demokratisk partipolitikk for å håndtere. Burde ikke slike beslutninger da skje av folkevalgte

som kan stilles til ansvar? For å ha tillit til *den politisk uavhengige* sentralbanken, er det derfor i alle fall viktig at vi får hjelp til å se hvilke råd det er bred enighet om blant ekspertene – og hvilke som er omstridt.

Åpenhet er også nødvendig for å ha tillit til at banken faktisk *er* mer «langsynt» enn politikerne. Visesentralbanksjef Qvigstad hevder: «Det er ofte mer populært å ha lav rente enn høy rente. En riktig rente kan derfor være krevende å sette nær regjeringskontorene» (s. xxx). Banken skal ikke fristes av politiske eller andre sidehensyn til å holde renten lav fram til stortingsvalget, for så å heve renten kort tid etterpå. Når hovedstyret i banken likevel endrer renten på den måten, vil kritiske medier og forskere naturlig nok kunne spørre seg om enkelte medlemmer av hovedstyret kan ha hatt blandede motiver. Finansnæringsens Hovedorganisasjons høringsbrev om endringer i sentralbankloven understreket følgende:

Det bør ikke kunne reises tvil om hvorvidt det tas utenforliggende hensyn i den operative utøvelsen av pengepolitikken. Hovedstyrets uavhengighet i forhold til andre myndigheter, politiske grupperinger og ulike interessegrupper bør derfor også reflekteres i praksis og regelverk rundt oppnevningen. (Ot.prop. nr. 81 (2002–2003))

Denne balansegangen er viktig, men vanskelig. På den ene side skal hovedstyret representere et bredt spekter av samfunnsinnsikt, uten å være partipolitisk nominert. Samtidig bør det ikke kunne reises tvil om hovedstyrets uavhengighet fra ulike interessegrupper (Ot.prop. nr. 81 (2002–2003)). For å fjerne slik tvil, blir det viktig å ha innsyn i *hvordan beslutningen ble tatt*.

#### ÅPENHET OM HOVEDSTYREMEDLEMMENES STANDPUNKT OG VOTERINGER?

Jeg avslutter med å utforske en konsekvens av disse argumentene om uavhengighet og innsyn: bør offentligheten få vite hvordan det enkelte medlem av hovedstyret i Norges Bank voterer i beslutninger om rentefastsettelsen?

Visesentralbanksjef Qvigstad nevner at økt innsyn kan redusere kvaliteten på beslutningene. Jeg kan være mindre villig til å ombestemme meg på bakgrunn av gode argumenter om det blir offentlig kjent at jeg har snudd i en sak – at jeg – som Celius – «har latt min overbevisning tre litt i bakgrunnen».

Vil medlemmene av hovedstyret oppleve seg «bundet til masten» av sine første standpunkt, av frykt for å fremstå som vakleворne hvis det vil bli kjent at de har ombestemt seg? Et problem med denne argumentasjonen mot innsyn er at denne mekanismen er vanskelig å etterprøve: det kan jo hende at noen medlemmer allerede er sterkt bundet til opprinnelige standpunkter, og ikke bøyer seg for argumenter uansett. Uten innsyn vil vi i alle fall ikke vite hvor åpne og lydhøre de forskjellige deltakerne er.

Kanskje bør diskusjonen og eventuelle endringer i standpunkter foregå relativt skjermet for innsyn, mens de enkelte medlemmers endelige standpunkter og deres

begrunnelser for dem blir gjort offentlig kjent – omtrent som i Bank of Englands «Monetary Policy Committee» (Ot.prop. nr. 81 (2002–2003), 3.1.2.2), eller slik professor Backer presenterer Høyesteretts praksis (på s. xxx)?

Et annet argument for lukkethet er at en sentralbanksjef ikke bør sende ut utydelige signaler ved å snakke med mange stemmer. Samtidig bør signalene fra sentralbanken ofte være kompliserte, og faglig uenighet bør komme til uttrykk. Bare da kan andre aktører forutsi med riktige marginer. Her mener jeg det kan være nyttig å sammenlikne med Høyesteretts praksis.

La oss så se på argumentene for innsyn i voteringene: For det første kan dette altså øke måloppnåelsen for den uavhengige langsiktige eksperten, ved at andre aktører kan forutsi bedre. For det andre: Dette er viktig for å opprettholde tillit til banken. Som nevnt kan kritiske forskere og medier spørre seg hvor politisk uavhengig sentralbanken virkelig er. Et forskerteam med blant andre Bjørn Høyland, post.doc-stipendiat ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, har sett på tilsvarende komité i Bank of England (Hix mfl. 2010 kommer).

De britiske myndighetene har oppnevnt komitémedlemmer slik at flertallsavgjørelsene om rentenivået systematisk har endret seg. Den politiske uavhengigheten er altså ikke fullstendig – når det gjelder Bank of England.

Også ekspertargumentet for uavhengighet får et skudd for baugen fra forskningen om Bank of England. Det finnes faglig uenighet, og det er mønstre i oppfatningene innad i komiteen: Når usikkerheten rundt den økonomiske situasjonen øker, samler komitémedlemmene som arbeider i banken seg lojalt rundt sjefen, mens eksterne medlemmer ser ut til å bli mer uenige om oppskriften. Kunnskap om denne faglige uenigheten er nyttig for økonomiske og politiske aktører, og viktig i et demokratisk samfunn.

Norges Bank bør derfor kanskje gi innsyn i uenighet, og utfallet av eventuelle voteringer i hovedstyret. Det er nødvendig for tillit til ekspertisen og uavhengigheten.

#### NOEN KONKLUSJONER

La meg oppsummere disse argumentene.

- 1 Det er gode grunner til at vår politisk uavhengige sentralbank har stor forutsigbarhet og troverdighet – og øker muligheten for å holde politikerne ansvarlige. Derfor bør banken fortsette å ha åpenhet om ikke bare utfallet – rentenivået – men også om de kompliserte begrunnelsene og forutsetningene.
- 2 Det ser ut til å være gode grunner til innsyn i hvordan det enkelte medlem av hovedstyret stemmer, og hvordan de begrunner sine standpunkt. Men ikke om deres skifte av standpunkt.
- 3 Mange samfunnsaktører er nødvendige for at det norske demokratiet skal kunne holde seg med en uavhengig sentralbank: ikke minst forskere i samfunnsøkonomi, spillteori og statsvitenskap. Mediene, domstolene og politikerne har også viktige oppgaver. Videnskaps-Akademiet og Norges Bank fortjener en stor takk

for å bidra til åpenhet på denne måten. Dette hjelper oss å kaste lys på både de politisk ansvarlige og de politisk uavhengige samfunnsinstitusjonene, slik at vi kan vurdere om myndighetene er vår tillit verdig.

#### NOTER

Takk for god hjelp fra Bjørn Høyland, Hege Skjeie, Bent Sofus Tranøy, Geir Ulfstein og Yngvil Zachrisson.

- 1 Dette er tema for en forskningsgruppe ved Senter for grunnforskning i år, «Bør stater ratifisere menneskerettighetskonvensjoner?» – [www.follesdal.net/ratify.htm](http://www.follesdal.net/ratify.htm)

#### LITTERATUR

- Hix, S., B. Høyland og N. Vivyan (2010 kommer). «From Doves to Hawks: A Spatial analysis of voting in the Monetary Policy Committee of the Bank of England». *European Journal of Political Research*.
- Kydland, F. E. (1976). «Decentralized stabilization policies: Optimization and the Assignment Problem». *Annals of Economic and Social Measurement* 5: 249–261.
- Kydland, F. E. og E. C. Prescott (1977). «Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans». *Journal of Political Economy* 85: 473–490.
- Majone, G. (1994). «The rise of the regulatory state in Europe». *West European Politics* 17: 77–101.
- NOU 2003:19 (2003). *Makt- og demokratiutredningen*.
- Ot.prop. nr. 81 (2002–2003). *Om lov om endringer i sentralbankloven og finansieringsvirksomhetsloven og om opphevelse av valutareguleringsloven og penge- og kredittreguleringsloven*. Oslo: Finansdepartementet.
- Steigum, E. (2005). «Finn Kydland – Norges tredje nobelprisvinner i økonomi». *Working Paper Series* 1/05, Centre for Monetary Economics, BI.
- Strøm, S. (2009, 30. oktober). «Gjedrem bommer om hollandsk syke». *E24.com*.
- Tranøy, B. S. (2000). *Losing Credit: The Politics of Liberalisation and Macro-Economic Regime Change in Norway 1980–92* (99). Oslo: University of Oslo, Department of Political Science.