



UNIVERSITETET I BERGEN
Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

Masteroppgave

Politikken bak Norges Bank

Norges Bank – *Autonom og Mektig*

Helena Morland Hansen

Vår 2013

*“Midway in our life’s journey I went astray,
From the straight road and woke to find myself
alone in a dark wood. How shall I say”
(Alighieri 2003: 16)*

En lang prosess er endelig ved sin avslutning. Det har ikke vært en rett sti, den har tatt mange svingninger og endringer. Jeg har lært mye, faglig og privat i arbeidet mitt med denne avhandlingen. Jeg vet sikkert at jeg ikke finner ro før jeg er ferdig, og jeg er ikke ferdig før punktum er satt.

En spesiell takk til min veileder Per Lægreid. Lægreid har veiledet meg på flere alternative prosjekter tidlig i prosessen, og har virkelig hjulpet meg det siste halvåret. Jeg er takknemlig for utrolig raske og treffende tilbakemeldinger, det har vært avgjørende. Takk til min biveileder Ole Andreas Danielsen som gjennom semester 3, 4 og 5 har vært livslinjen til faget. Takk også til min far for språkvask og gjennomgående korrekturlesing.

Takk til instituttet for administrasjon og organisasjonsvitenskap for tålmodighet og studieveiledning. Ellers takker jeg professorer, forelesere og studenter på Universitetet i Bergen for en lærerik og spennende utdanning.

En felles faglig interesse har ført til mange viktig og spennende diskusjoner på hjemmebane, takk til min mann Ole-Petter for utallige samtaler, ideer og alternative synspunkter på problemstillinger. Takk for støtte til å fullføre det jeg har startet på. Til mine to små som begge har kommet til verden underveis i min studietid, takk for all glede og kjærlighet og ikke minst for et helhetlig tidsperspektiv.

Det er med stor glede og tilfredshet jeg nå leverer min avhandling. God lesning!

*“Here my powers rest from their high fantasy,
but already I could feel my being turned –
instinct and intellect balanced equally”
(Alighieri 2003: 894)*

Helena Morland Hansen

Innhold

Forord.....	2
Innhold	3
Tabelloversikt	5
1. Innledning.....	7
1.1. Problemstilling.....	8
1.2. Norges Bank som studieobjekt.....	9
1.2.1. Politiske budsjettssyklus.....	10
1.2.2. Sentralbanken som case.....	11
1.3. Avhandlingens innhold.....	13
2. Kontekst.....	14
2.1. Aktører.....	14
2.2. Bakgrunn og NPM.....	15
2.2.1. Historisk blikk på sentraladministrasjonens historie.....	16
2.2.2. Myndighet og Kyndighet - NPM	17
2.2.3. Politisk utøvende makt.....	18
2.3. Sentralbankhistorikk.....	20
2.3.1. Norges Banks historie før 1985	21
2.3.2. Norges Banks formelle struktur.....	22
2.3.3. Norges Banks ledelse etter 1985.....	24
2.3.4. Tillit – sentralbank som internasjonal institusjon	25
2.4. Kontekst oppsummert.....	27
3. Teori.....	28
3.1. Sentrale begrep og tema	28
3.1.1. Autonomi.....	28
3.1.2. Regulering.....	29
3.2. Demokratiteori	30
3.2.1. Makt	31
3.2.2. Offentlig politikk	32
3.3. Instrumentelt perspektiv.....	34
3.4. Delegering	35
3.4.1. Principal-Agent tilnærming	37
3.4.2. Innvendinger mot Principal-Agent tilnærming, og videre utvikling.....	38
3.4.3. Forpliktelsesproblematikk	40
3.5. Omgivelsesperspektivet	42
3.5.1. Tekniske og instrumentelle omgivelser	42
3.5.2. Konvergens.....	43
3.6. Forventninger om funn	44
4. Metode	46
4.1. Metodiske tilnærminger.....	46
4.1.1. Case som forskningsstrategi.....	46
4.1.2. Dokumentanalyse.....	47
4.2. Datagrunnlag og Datainnsamling	48
4.2.1. Identifisering av nøkkelhendelser og endringspunkter.....	48

4.2.2.	Offentlige dokumenter	49
4.2.3.	Media.....	52
4.2.4.	Refleksjoner – datagrunnlag.....	55
4.3.	Metodisk grunnlag.....	55
5.	Empirisk beskrivelse	56
5.1.	Innledning.....	56
5.1.1.	Utøvende aktører	56
5.1.2.	Empirisk beskrivelse – Offentlige dokumenter	58
5.2.	1985 - Sentralbankloven.....	60
5.3.	1992 - Valutakurs.....	66
5.4.	1997 - Petroleumsfondet	70
5.5.	2001 - Inflasjonsmål	74
5.6.	Avslutning – Empirisk beskrivelse	82
6.	Analyse	85
6.1.	Hovedfunn	86
6.2.	Funnene sett i et instrumentelt perspektiv.....	90
6.3.	Funnene sett i et omgivelsesperspektiv.....	92
6.4.	Refleksjoner og samspill	95
7.	Avslutning.....	96
7.1.	Sammendrag	96
7.2.	Hvem har styrt Sentralbankens nyere utvikling?	98
7.3.	Videre forskning	101
8.	Litteraturliste.....	103

Tabelloversikt

Tabell 1: Norges Bank Historie	10
Tabell 2: Politiske valgcykler	10
Tabell 3: Regjeringssammensetninger	19
Tabell 4: Parti i regjeringsposisjon.....	20
Tabell 5: Organisasjonskart Norges Bank.....	23
Tabell 6: Sentralbanksjef	25
Tabell 7: Principal-Agent teori.....	38
Tabell 8: Kontroller	40
Tabell 9: « <i>Political property rights</i> »	41
Tabell 10: Datainnsamling media	54
Tabell 11: Sentralbanksjefens årstale – informasjon	59
Tabell 13: Utvalg media 1985	65
Tabell 14: Utvalg media 1992	69
Tabell 15: Utvalg media 1997	73
Tabell 16: Sammenhenger mellom valutakursutvikling og innenlands inflasjon.....	76
Tabell 17: Utvalg media 2001	81

"Svake republikker er ubesluttsomme og kan ikke ta et bestemt standpunkt,

og når de gjør det,

er det mer fordi de er nødt til det enn fordi de har noe valg".

"Svake stater er alltid ubesluttsomme,

og langsomme beslutninger er ufravikelig uheldige".

Machiavelli (Sforza 1949: 71,78)

1. Innledning

Norges Bank skal fremme prisstabilitet gjennom pengepolitikk, fremme finansiell stabilitet og bidra til stødig og effektiv finansielle betalingssystemer og infrastruktur. Samtidig skal Norges Bank drive en effektiv og tillitsvekkende porteføljestyling av Statens pensjonsfond utland, samt av bankens egen valutareserve.

Dette er en oppsummering av Norges Banks mandat for 2013. Det er ingen tvil om at Norges Bank er en av de viktigste institusjoner innen norsk pengepolitikk, men det gjenstår å se om det er politisk myndighet som står bak utviklingen av institusjonen eller om det er institusjonene selv. Hovedtema i denne avhandlingen er Norges Bank og Norges Banks forhold til utøvende politisk myndighet.

Det har vært en stor utbredelse av fristilte sentralbanker på verdensbasis de siste 100 år. Hovedtrenden de siste 50 årene har ført til at sentralbankene har fått utvidede fullmakter, avgjørende beslutningsmakt og råderett innen pengepolitikk. En grunnleggende antakelse bak denne utviklingen er at politiske myndigheter har vanskelig for å føre en langsiktig pengepolitikk som kan skape stabilitet i økonomien. Til tross for denne utviklingen er det fra et akademisk ståsted lite redegjørelser og forskning knyttet til den politiske bakgrunn og prosess som har gitt Norges Bank den stilling den har i dag. I denne avhandlingen veksler jeg mellom benevnelsen Norges Bank og Sentralbanken, den siste enten med stor S eller liten s, avhengig av om jeg beskriver Norges Bank eller funksjonen sentralbank.

Det er min begrunnelse for å undersøke prosessene bak viktige endringer av Sentralbanken i nyere utvikling. Den aktuelle perioden starter i 1985. En slik analyse mener jeg vil være essensiell for å skape en forståelse for forholdet mellom økonomisk politikk på den ene siden og Sentralbankens frihet fra politisk innflytelse på den andre siden. Jeg har som en grunnantakelse at den styringsmodellen vi fører i Norge, i likhet med stadig flere land er en velfungerende modell for styring av pengepolitikk. Det vil si en fristilt sentralbank, med lovfestet autonomi og rapportering til utøvende politisk myndighet. At det er en velfungerende styringsmodell betyr ikke at den bør få stå utenfor diskusjon. Det betyr heller ikke at veien frem til denne styringsmodellen har vært en politisk og demokratisk legitim vei.

1.1. Problemstilling

Norges Bank er en unik institusjon i det offentlige Norge. Av definisjon er banken et frittstående rettssubjekt, fristilt fra politisk innflytelse i den daglige drift (www.regjeringen.no)¹. Denne avhandlingen vil arbeide mot å svare på følgende problemstilling:

”Hvem har styrt Sentralbankens nyere utvikling?”

Problemstillingen går på prosessene før og etter at viktige endringer har funnet sted, denne problemstillingen er svært kort og presis. Det betyr ikke at det er en lite relevant problemstilling eller at det ikke er nok å finne. Norges Banks nyere utvikling kan fremstilles ved hjelp av et lite antall nøkkelhendelser. Disse nøkkelhendelsene må identifiseres, og ett kriterium for at de kan betjenes som nøkkelhendelse er at de må ha bidratt med noe unikt, noe nytt og noe som får konsekvenser for institusjonens videre utvikling og historie. Altså en hendelse som har tatt institusjonen et steg videre.

Det første som en må ta stilling til er hvilke aktører som er relevante. Dette er først *politikere*, både i posisjon og i opposisjon. Disse aktørene er folkevalgte og skal styre på vegne av folket, de skal handle i tråd med befolkningens ønsker, Stortinget skal kontrollere regjeringen, mens regjeringen defineres som den utøvende makt. Andre gruppe aktører er *byråkratene*, de er ikke like lett definerbare som politikerne. Likevel er de minst like aktuelle. Det er byråkrater i alle departementer også i Finansdepartementet. Men det er også byråkrater i Sentralbanken. De er pr definisjon offentlig ansatte i en institusjon som har et mandat som er til det beste for en langsiktig pengepolitikk. I høy grad en byråkratisk funksjon – ansatt for sin kunnskap. Det er byråkrater i Sentralbanken som definerer andre gruppe aktører, byråkrater i Norges Bank identifiseres i sentralbanksjef. Det betyr at når sentralbanksjefen har en uttalelse, er det en uttalelse på vegne av Norges Bank som institusjon. Byråkrater i departementene jobber direkte som veiledere for politisk utøvende myndighet, og skiller seg derfor ikke ut som en egen aktør i denne sammenheng. Den tredje ”aktøren” er *omgivelsene*. Omgivelser er aktør i den forstand at omgivelser har påvirkningskraft, enten omgivelsene er definert som tekniske eller instrumentelle. Datagrunnlaget i avhandlingen er i hovedsakelig offentlige dokumenter, inkludert NOU’er og høringer, Stortingsmeldinger og publikasjoner fra Norges Bank. Media brukes som supplerende datagrunnlag. Den teoretiske innfallsvinklingen skal få frem relasjoner mellom aktørene.

¹ http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/norsk_ekonomi/pengepolitikk.html?id=213274 (24.08.11)

1.2. Norges Bank som studieobjekt

Hvorfor er det nødvendig å studere Norges Bank fra et statsvitenskapelig perspektiv? Norges Bank er en av de viktigste institusjoner i norsk forvaltning, i den forstand at den har reell innflytelse på befolkningen generelt, både innen privatøkonomi og i en samfunnsmessig sammenheng. Etter vedtaket i Stortinget om ny sentralbanklov i 1985 har det vært gjennomført store institusjonelle endringer, direkte relatert til Norges Banks oppgave, virkeområde og posisjon. Men en kan ikke se hvem som har initiert og styrt prosessene, bare ved en skissert historikk knyttet til endringene. Historikken ser slik ut:

1985 Ny lov av 24. mai 1985 om Noregs Bank og pengevesenet (sentralbanklova) tok til å gjelde 9. September 1985. Samstundes gjekk banken over frå å vere eit aksjeselskap til å bli eit eige rettssubjekt som er eigd av staten.

1986 Krona blir skriven ned med 9,2 prosent 11. mai. Den 1. september 1986 flytte Noregs Banks hovudkontor og seteltrykkjeri inn i nytt bygg på Bankplassen i Oslo.

1988 Stortinget vedtok å leggje ned 8 av dei 20 distriktsavdelingane i Noregs Bank: Arendal, Drammen, Gjøvik, Halden, Hamar, Haugesund, Kristiansund N. og Skien.

1990 Krona blir knytt til ECU (den europeiske valutaeninga – forløparen for euro).

1992 Etter internasjonal valutauro i november og desember gjev Noreg opp tilknyttinga til ECU 10. desember, og krona flyt (slik det også skjedde med svenske kroner, finske mark og pund og lire tidlegare på hausten).

1994 Retningslinjer for flytekursregimet blir presiserte 5. mai i forskrift frå regjeringa om kursordninga for krona.

1997 Forvaltninga av Statens petroleumsfond (frå 2006 Statens pensjonsfond - Utland) blir lagd til Noregs Bank. Nytt oppgjerssystem for oppgjær i Noregs Bank mellom bankane blir sett i drift. Noregs Banks oppgjerssystem (NBO) inneber oppgjær fleire gonger gjennom dagen, med høve til enkeltoppgjær av store betalningar, og er eit steg mot større tryggleik i betalingsformidlinga.

1998 Full utskifting av mynttrekkja er fullført. Dette er første fulle utskifting av mynttrekkja sidan 1875.

2000 Lov om betalingssystem tek til å gjelde. Lova innfører konsesjon og tilsyn med betalingssystem og gjev Noregs Bank dette ansvaret. Den Kongelige Mynt på Kongsberg blir skilt ut som eige aksjeselskap frå og med 1. januar. Representantskapet i Noregs Bank vedtek å leggje ned distriktsavdelingane i Bodø, Fredrikstad, Hammerfest, Vardø og Ålesund. Noregs Bank etablerer kontor i London for å vidareutvikle kapitalforvaltninga.

2001 Ny forskrift om pengepolitikken blir fastsett i statsråd 29. mars. Noregs Bank skal setje renta med sikte på låg og stabil inflasjon. Inflasjonsmålet er sett til 2,5 prosent. Saman med andre bankar etablerer Noregs Bank aksjeselskapet Norsk Kontantservice AS (NOKAS) 1. juli. Selskapet skal utføre kontanthandtering for bankane i Noreg, og for Noregs Bank skal selskapet utføre lovpålagde sentralbankoppgåver innanfor kontanthandteringa. Frå same tidspunkt blir dei attverande distriktsavdelingane lagde ned som avdelingar i Noregs Bank.

2003 Den Kongelige Mynt AS blir selt til Samlerhuset AS Norge og Mint of Finland og skiftar navn til Det Norske Myntverket. Aksjane vart overdregne 30. juni.

2005 Det blir 9. desember inngått avtale med Hafslund Sikkerhet AS om sal av Noregs Bank sine aksjar i NOKAS. Aksjane blir overdregne 6. januar 2006.

2007 Noregs Banks seteltrykkjeri blei avvikla i juni 2007 etter vedtak i hovudstyret i 2002. Frå 2008 vil norske setlar bli leverte frå kommersielle seteltrykkjeri i Frankrike og England. I november opna Noregs Bank Investment Management (NBIM) kontor i Shanghai.

2010 30. juni opna Noregs Bank Investment Management (NBIM) kontor i Singapore.

Tabell 1: Norges Bank Historie (Tabellen er hentet fra www.norgesbank.no²)

Det er en lang liste over endringer, og endringene har en stor variasjon. Uansett hvilken type endring, er det noen grunnleggende prinsipper knyttet til statsvitenskapelig perspektiver. Demokratiprinsippet sier at det er de folkevalgte som skal bestemme på vegne av folket. De folkevalgte har rådgivere, de har eksperter og det er i felles en rekke institusjoner som skal formidle offentlige tilbud. Likevel er det politikerne som er ansvarlige. En minister er ansvarlig for de hendelser som finner sted i den offentlige utøvelse på sitt fagfelt. Dette gjelder uansett, uavhengig av om den aktuelle ministeren hadde kjennskap til handlingen eller om handlingen ble gjort gjennom delegert myndighet. Prinsippet er høyst aktuelt i denne sammenheng.

1.2.1. Politiske budsjettssyklus

Clark og Hallerberg presenterte i 2000 en artikkel som bygger på en Kenyansk modell. En viktig forutsetning i modellen er at politikere ønsker å bli gjenvalgt, og jobber for det. En annen forutsetning er at sjansen øker for å bli gjenvalgt dersom den offentlige andel av BNP er høyere i valgår enn året før. Denne modellen viser at organiseringen av utøvelsen av pengepolitikk i Norge er bra for pengepolitikk og finanspolitikk. Kort definisjon av pengepolitikk og finanspolitikk: Pengepolitikken manipulerer pengemengden (eller renten) for å oppnå politiske mål. Finanspolitikken manipulerer offentlige utgifter og skatter for å oppnå politiske mål (Gärtner 2006: 78,80). Det er altså to betydelige politiske områder.

	No Central Bank Independence	Central Bank Independence
Capital mobility and fixed exchange rates	Fiscal cycles, no monetary cycles	Fiscal cycles, no monetary cycles
Capital mobility and flexible exchange rates	Monetary cycles, no fiscal cycles	No fiscal cycles, <u>or</u> monetary cycles

Tabell 2: Politiske valgssyklus

(Tabellen er hentet fra Clark and Hallerberg 2000: 330)

En kvantitativ empirisk test bygger opp under modellen og dens forklaring. Nede til høyre ser vi den eneste kombinasjon av valutakurs og autonom sentralbank som verken har finanspolitiske- eller pengepolitiske sykler. Det vil si at det systemet som best kan gi en langsiktig og stabil finans- og

² <http://www.norges-bank.no/no/om/historie/noregs-banks-historie/> (13.10.11)

pengepolitikk er en fri sentralbank og fleksibel rentesetting. Norge er i den gruppen nasjoner som kommer best ut. Med dette som bakgrunn kan jeg derfor si at styringsmodellen, men fri Sentralbank og flytende valutakurs er en god kombinasjon, men prosessene frem til den organiseringen er samtidig av stor betydning (Clark og Hallerberg 2000).

I Norge har vi minimale politiske budsjettssyklus³. Med det i mente er det fornuftig å se på hvordan vårt system er bygget opp. Hvilke hendelser i nyere utvikling av Norges Bank, har gitt banken de institusjonelle rammer og forutsetninger som bygger opp under styringsmodellen, en modell som unngår politiske budsjettssyklus. Politiske budsjettssyklus kan ses på som en form for korrupsjon. En definisjon av politisk korrupsjon presenteres i Transparency International:

“The abuse of entrusted power by political leaders for private gain, with the objective of increasing power or wealth” (Transparency 2004:11).

Om budsjettssyklus oppstår som resultat av korrupsjon, eller om korrupsjon er et resultat av budsjettssyklus, kan bli en diskusjon det er vanskelig å komme ut av. Det som slås fast er at om et land har høy grad av korrupsjon vil landet også ha større budsjettssyklus enn land med lav grad av korrupsjon. Ved å se på fravær av budsjettssyklus i Norge kan en anta at korrupsjonen er så lav at det ikke har en direkte påvirkning på Norges langsiktige pengepolitikk. Dette er igjen en begrunnelse eller bekræftelse på at styringsrelasjonene i Norge har en bra standard.

1.2.2. Sentralbanken som case

Norges Bank er en del av den demokratiske organiseringen av staten. Sentralbanken er en institusjon under Finansdepartementet, og er den institusjonen som håndterer utøvelsen av norsk pengepolitikk. Det kan derfor fremstå som en selvfølge at denne institusjonenes utvikling har vært, og bør, være politisk bestemt og iverksatt også i fremtiden. Derfor er det faglig sett nyttig å analysere hvem som har vært pådriver for endringene av Norges Bank. Det er faglig nyttig å få en klargjøring av hva som har skjedd ut fra et demokratisk perspektiv. Den andre siden av saken er at demokratiet har sine problematiske sider når det gjelder langsiktig pengepolitikk. Politikere er kjent for å handle slik at det skaper politiske budsjettssyklus. En kan da hevde at dersom Sentralbanken styrer egen utvikling vil det gi en positiv utvikling, fordi sentrale avgjørelser for pengepolitikken nettopp er utenfor det politiske spill. Det garanterer at de folkevalgte ikke utnytter den tillit de er gitt. Uansett er det som forklart tilnærmet fravær av politiske budsjettssyklus i Norge. Det er en antakelse ut fra dette at Norge er i en situasjon som andre demokratiske land burde etterstrebe når det gjelder evnen til implementering av en langsiktig pengepolitikk. Likevel skal en være oppmerksom på at *økonomisk*

³ Naboland som blant annet er med i Eurosamarbeidet har tilfeller av budsjettssyklus (Clark and Hallerberg 2000)

positivt ikke er det samme som demokratisk riktig eller demokratisk bra. Alle disse vinklingene og prinsipielle faglige diskusjonene viser at Sentralbanken som case er faglig relevant, dagsaktuelt og meget interessant.

Hvorfor ha Norges Bank som case i en statsvitenskapelig tilnærming? Norges Bank har en unik og viktig rolle i det offentlige Norge. Det er derfor essensielt å se på prosessene bak utviklingen av denne mektige institusjonen. Ikke primært i en historisk tilnærming (Engelsen Klunde 2011, Gram 2011, Trøite 2010), men i en statsvitenskapelig tilnærming med fokus på det organisatoriske og på den offentlige makt.

Det viktigste virkemiddelet i pengepolitikken pr i dag er styringsrenten, som er renten på bankenes innskudd over natten i Norges Bank. Høsten 2008 førte den internasjonale finanskrisen til at pengemarkedet til tider ikke virket slik det skulle. I kjølvannet av dette, eller som en direkte reaksjon, satte Norges Bank og *politiske styresmakter* inn flere tiltak for å bedre penge- og kredittmarkedet. Norges Bank tilførte mer kronelikviditet enn normalt. Dette ble gjort både gjennom ordinære fastrentelån og kronetilførende valutabytteavtaler⁴. Markedsrenten er en viktig faktor for økonomisk utvikling og langsiktighet. Markedsrenten påvirker de fleste aspekter av pengemarkedet, det gjelder kronekurs, verdipapirer, boligpriser, etterspørsel av lån, investeringer, men også vanlig konsum. I årsmeldingen for 2010 skriver Norges Bank om fleksibel inflasjonsstyring:

“Norges Bank legg til grunn at inflasjonsstyringa skal vere fleksibel, slik at det blir lagt vekt på å jamne ut svingingar både i inflasjon og i produksjon og sysselsetjing når renta blir sett. Den fleksible inflasjonsstyringa byggjer bru mellom den langsiktige oppgåva for pengepolitikken, som er å halde inflasjonen låg og forankre inflasjonsforventingane, og omsynet til utjamning av utviklinga i produksjonen.” (Finansdepartementet 2011:80)

Siden markedsrenten er et så sentralt virkemiddel for markedet, også før 2008, må en poengtere at det vil være ytterst viktig at det er tillitt til at Norges Bank følger et handlingsmønster som er forutsigbart, i den forstand at det skaper stabilitet og bidrar til å styrke pengepolitikken generelt. Det vil da være nyttig å se på hvordan institusjonen som formidler og setter renten er kommet til i nyere tid. For å forstå prosessene bak den institusjonen Norges Bank er i dag fokusere jeg på tidsperioden definert som nyere utvikling, denne utviklingen viser bakgrunnen for Norges Bank slik vi kjenner banken i dag.

⁴ Norges Bank har overfor Finansnæringens fellesorganisasjon (FNO) påpekt at regelverket for NIBOR-fastsettingen (Norwegian Inter Bank Offered Rate) er lite transparent og har tatt initiativ for å få regelverket forbedret (<http://www.norges-bank.no/no/om/publisert/brev-og-uttalelser/2010/brev-06-10-2010-2/> (23.08.11))

1.3. Avhandlingens innhold

Etter denne korte innledningen skal jeg videre i kapitel 2 *Kontekst* – gå gjennom casets rammer og situasjon. Denne innebærer aktuelle aktører, politisk bakgrunn, historikk og relevante reformendringer knyttet til New Public Management. Jeg vil i konteksten også gå inn på ledelse hos de aktuelle aktørene.

Videre i kapitel 3 og 4 presenteres avhandlingens teoretiske og metodiske bakgrunn og relevans. Kapittel 3 *Teori* presenterer de overordnede teoretiske rammene, relevante begreper og diskuterer maktstruktur. Et *instrumentelt perspektiv* presenteres, med fokus på delegering og Principal-Agent tilnærming og teori. Teoretisk blir også *omgivelsesperspektivet* presentert. 4 *Metode*-kapitlet presenterer tilnærming til case, dokumentanalyse samt datainnsamling.

De empiriske kapitlene i denne avhandlingen er kapitel 5 *Empirisk beskrivelse* og kapitel 6 *Analyse*. I *empirisk beskrivelse* presenteres aktuelle offentlige dokumenter i forhold til hver nøkkelhendelse. Analysen tar for seg både datagrunnlag fra offentlige dokumenter og fra artikler i media. Analysen inneholder presisering av hovedfunn og perspektivanalyser.

I siste del av avhandlingen er 7 *Avslutning* og 8 *Litteraturliste*. Avslutningen redegjør for sammendrag, svar på problemstilling og videre forskning. Merk også at litteraturlisten er delt inn i flere kategorier. Det er for at kildene skal være lettere tilgjengelige.

2. Kontekst

Rammen for denne avhandlingen er såkalte høydepunkter i Norges Bank sin nyere utvikling. Min definisjon av bankens nyere utvikling regnes som siste 29 år. Det starter med vedtak om Sentralbankloven i 1985, med siste sentrale reformering ved inflasjonsstyring i 2001. Fra 1985 og frem til i dag har det vært fundamentale endringer direkte knyttet til Sentralbankens rolle i norsk pengepolitikk. Først vil jeg gi en generell tilnærming til temaet. For at avhandlingens analyse skal være fruktbar, vil jeg her gi en gjennomgang av den kontekst Norges Bank befinner seg i. Instrumentell tilnærming så vel som omgivelsestilnærming må forstås ut fra den generelle konteksten Norges Bank befinner seg i institusjonelt. Innledningsvis vil jeg gå gjennom sentral lovgivning som er relevant for Sentralbanken som selvstendig rettssubjekt. Jeg vil videre se på generelle definisjoner av nøkkelterminologi og temaer i avhandlingen som *autonomi*, *regulering* og *tilsyn*.

For nå skal vi se nærmere på Norges Banks og regjerings historikk, formelle rammer, autonomi og struktur.

2.1. Aktører

Problemstillingen i denne avhandlingen har som mål å belyse hvem eller hva som har vært pådriver for Norges Banks utvikling. Altså: Hva har styrt politikk og implementering som har ført til at Norges Bank som institusjon har fått den rollen den nå har i norsk pengepolitikk. Jeg ønsker å presentere de sentrale aktørene på begge sider av analysen: Politisk utøvende myndighet og Norges Bank. Her vil jeg se på generelle trender og historikk

Rasjonelle aktører er et gjennomgående tema i statsvitenskapelig forskning. Spørsmålet er sentralt. Oppfører aktørene seg rasjonelt, eller er det en illusjon som kan føre til feilanalyse av politiske handlinger og politiske hensikter? Dette er et vanskelig og sentralt empirisk tema. En må forutsette at *velgere* er rasjonelle. Dersom en ikke gjør det vil det, oppstå problem knyttet til selve forståelsen av et demokratisk samfunn og demokratiske valg. Velgere vil følge med på politiske beslutninger. Den informasjon som da innhentes vil deretter danne grunnlaget for hvordan en ved neste valg vil avlegge stemme. For at velgere skal ha optimalt innsyn i politikken, er det behov for fullt offentlig innsyn i politiske prosesser. Media har derfor et stort ansvar. Velgerne er avhengig av at media presenterer reelle situasjoner og belyser problemer og løsninger offentligheten har. Videre kan også velgere følge med på hva Sentralbanken gjør. Styringsrenten er en svært synlig indikator på hva som skjer i økonomisk politikk. Renten forteller velgere hvordan offentlige utgifter utvikler seg og endrer seg. Velgerne kan slik danne seg en oppfatning av pengepolitikken. Velgere utgjør da i fellesskap en

sentral aktør i utviklingen av styringsrelasjoner og maktendringer, - forutsatt at de folkevalgte faktisk styrer og at velgere opptrer rasjonelt.

Pr. definisjon skal byråkrater gå hånd i hånd med utøvende politisk myndighet. I alle fall om byråkratiet er veletablert og med lav grad av korrupsjon. Det blir stilt som forutsetning for demokratisk vekst at byråkrater opptrer i henhold til politiske vedtak og utøver den politikk som er satt av Stortinget. Byråkrater er likevel en veldig bred gruppe ansatte. Jeg velger her å definere denne gruppen aktører som *”ansatt i forvaltningen – underlagt politisk kontroll”*. Her er det tydelig to grupperinger av byråkrater; ansatte i Finansdepartementet og ansatte i Norges Bank. Første gruppering er ledet direkte under ministeren, den andre under ledelsen av Norges Bank, som igjen har sitt mandat fra politisk myndighet.

Sentral terminologi her er *utøvende politisk myndighet*. Dette brukes om den *til enhver tid* sittende regjering. Jeg velger å bruke denne terminologien fordi det i tidsrekken for analysen er et stort antall regjeringer som har sittet med makten. Det er derfor også mulighet for at det i litteratur og datainnsamling vil være forskjellige politiske overbevisninger som danner grunnlag for argumentasjon. Jeg velger derfor som hovedregel å se på den utøvende politiske myndighet som en gruppe og ikke delt i politiske partier eller overbevisninger. Det er fordi relevansen for denne avhandlingen er politiske prosesser knyttet til endring, uavhengig av politisk overbevisning. Utøvende politisk myndighet vil arbeide for å bli sittende i posisjon, for videre å utøve og implementere sine egne politiske overbevisninger. Det er likevel en mulighet for å se på diskursen i debatten på Stortinget, da der er mulighet for forskjellig type kommunikasjon (retorikk) ut fra politisk ståsted på *Venstre – Sentrum – Høyre-aksen*.

Dersom aktørene viser seg å være så fragmentert som skissert over vil det også være en mulighet for å belyse hvilken oppfatning politikere uttrykker om sentralbanken og sentralbankens institusjonelle rolle. Det essensielle når det gjelder politiske aktører er at alle beveger seg, og handler, i felles historisk kontekst, uavhengig av posisjon og opposisjon.

2.2. Bakgrunn og NPM

I den aktuelle tidsperioden 1985-2013 har det vært noen generelle internasjonale organisatoriske og politiske trender. Disse trendene har selvsagt også påvirket Norge. Et historisk blikk på sentraladministrasjonen i Norge og en redegjørelse for New Public Management er derfor på sin plass.

2.2.1. Historisk blikk på sentraladministrasjonens historie

Tore Grønlie er redaktør for boken *Forvaltning for politikk: norsk forvaltningspolitikk etter 1945*.

"Til grunn for denne boken ligger en forestilling om omdanning av sentraladministrasjonen til et stadig bedre redskap for regjeringenes reformpolitikk – og utvikling av nye styringsinstrumenter i randsonen mellom forvaltning og privat virksomhet med det samme formålet – her altså kalt politisering – i lange perioder var det definitivt viktigste innholdet i styrings- og forvaltningspolitikken; den politikken som siktet mot reformer av den "infrastruktur" av offentlige institusjoner norsk politikk skulle utøves gjennom – og at det innen rammen raskt ble slik at det var omdanning av sentraladministrasjonen som ble det helt sentrale" (Grønlie, 1999:38).

Dette sitatet sammenfatter bokens bakgrunn og anliggende på en god måte. Et av de mest karakteristiske trekkene ved den norske forvaltningen er en sterk integrasjon med styrings- og konstitusjonshistorien. Tema innen forskningstradisjonen er forholdet mellom politikken og forvaltningen (les: myndighet og kyndighet). Styringsystemer i tiden etter 1945 kan karakteriseres med bokens hoved tittel *Forvaltning for politikk*.

Partipolisering brukes om styrings- og forvaltningsorganisasjoner som bemannes med personer som er tro mot det regjerende parti/partier. Knut Dahl Jacobsen oppfattes som en pioner innen forskning på sentralforvaltningen, og er kjent for å karakterisere administrasjonen gjennom begrepene lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet (Grønlie, 1999:11-40). Fra slutten av 1960-tallet tar norsk forvaltningshistorie en teknokratisk utvikling. Rune Slagstad hevder at politikere erobrer forvaltningen gjennom teknokratiet. Dette bygger på to politiseringsperspektiver. (*Politisering* og begrepets ulike betydninger). Det første er *indre politisering*; det innebærer en politikk som arbeider for bedre styrings- og forvaltningsredskaper (forvaltningen generelt), for gjennom politikk å drive endringsprosesser. Det andre er *ytre politisering*; dette er utviklingen utenfor sentraladministrasjonen, politisering i form av fristilling (les New Public Management). Sitatet av Grønlie belyser denne formen for ytre politisering.

Forhold mellom politiske styringsmakter og fristilte autonome institusjoner

En trend på 1960- og 1970-tallet fokuserte på såkalte uavhengige direktorat, altså frittstående direktorater. Med dette kommer to tydelige utviklingslinjer: *Fristilling* knyttet til malen for direktoratene, og *Politisering* (Grønlie, 1999:11-40).

Når det gjelder den historiske bakgrunn, vil jeg vise til Christensen og Læg Reid (2006). De omtaler forhold som tilsvarer det Grønlie beskriver som *indre politisering*. Christensen og Læg Reid viser til utvikling i forholdet mellom politisk myndighet og tilsyn (kalt agency). De påpeker at den siste utviklingen (den siste bølgen reformer) har en dualistisk form: Det er både et forsøk på å øke

tilsynenes autonomi (les fristilling), samtidig som det har vært økt ekstern (les politisk) kontroll og overvåkning (Christensen og Læg Reid, 2006a:235). Dette viser hvordan politisk styringsmakt og autonome institusjoner beveger seg sammen og utvikles sammen. Ellers synliggjør dette det historiske bakteppet for forholdet mellom myndighet og kyndighet.

2.2.2. Myndighet og Kyndighet - NPM

Historikken bak sentralforvaltningen viser en historisk dualisme mellom myndighet og kyndighet. Det er en forutsetning at departementets ansatte følger den politiske styringen hos dem som til enhver tid har regjeringmakten. Folkestyret forutsetter at de folkevalgte disponerer administrative staber med nødvendig kapasitet, kvalitet og ikke minst lojalitet. En kan slik hevde at byråkrati er en forutsetning for demokrati (Christensen m.fl 2005: 79).

Jeg forutsetter at de ansatte i departementet følger sine politiske overordnede. Med en slik forståelse vil arbeid utført av departementet anses som handlinger av Utøvende politisk myndighet. Når en forutsetter at de ansatte i departementet følger sine politiske overordnede, antar en at byråkratiet virker optimalt, eller tilnærmet optimalt. Embetsverket er lojale mot sine politiske overordnede uten selv å være en politisk aktør, resultatet er at departementet kan regnes som et kunnskapsorgan for arbeid med å iverksette regjeringens politikk.

Fra et nasjonalt perspektiv kan en se på de hendelser som ligger bak Sentralbankens fremvekst og utvikling etter Sentralbankloven ble implementert i 1985. Konsekvensene har vært liberalisering og styrket teknokratisk autonomi. En kan si at NPM har sitt utspring i økonomisk liberalisering og økonomisk organisasjonsteori, med et økt fokus på resultat mer enn prosess (Døving og Johnsen, 2005:276). Norge kom inn i NPM reformene senere enn andre land i Vest Europa, og reformene kan – derfor synes ikke å ha like sterk innvirkning her som andre steder.

NPM-reformene har nå foregått over en lang tidsperiode og reformeringen har utviklet seg bort fra de *idealer* reformene startet med. Akademisk påpekes det at det er etablert en andre generasjon NPM-reformer: Reregulerende stat, hvor makten er ført tilbake til sentrale myndigheter (Christensen og Læg Reid, 2006a). En aktualiserer et tredelt scenario for resultatet av 15 år med NPM-reformer:

1. En lineær prosess mot marked, management og effektivitet⁵.
2. En tilbakevending eller gjenoppdagelse av det weberianske byråkrati⁶.

⁵ Målene for de originale NPM reformene.

⁶ Weberianske byråkrati forstås som at historien gjentar seg selv, det motsatte av det første senario.

3. NPM har ført til økt kompleksitet i offentlig sektor. Dette har igjen ført til at forvaltningen fremstår som multistrukturell, med hybride strukturelle løsninger, noe som fører til komplekse situasjoner.⁷

Det tredje scenarioet blir fremhevet som mest sannsynlig. Det viser at den generelle trenden til andregenerasjons NPM-reformer ikke er en erstatning for originale reformer, men heller en tilpasning til, endring av og supplering av allerede eksisterende reformer⁸. Her blir det introdusert en ny merkelapp for konsekvensene et slikt scenario gir for offentlig styring. Termen *reregulering* tar plassen til *liberalisering*. Det velkjente problemet med balanse mellom den politiske administrasjonens kontroll og profesjonell autonomi er relevant også i den seneste utviklingen av NPM (Christensen og Læg Reid, 2006a:359-380). Det understrekes at en enkel tilnærming til å forstå endringer ikke er tilstrekkelig, og at det alltid vil være en vanskelig balanse mellom desentralisering og kontroll (Christensen og Læg Reid, 2009). En kan også her tilføye at når en struktur blir for kompleks, går det ut over organisasjonens evne å se linjer og maktrelasjoner. Dette kan føre til en fragmentering av makt, noe som i tilknytning til sikkerhet, beredskap og forutsigbarhet er et stort problem.

2.2.3. Politisk utøvende makt

Tre sentrale skikkelser har dominert norsk politikk på toppen siden det «glade 80-tall». Dette er Harlem Brundtland, Bondevik og Stoltenberg. Alle tre har ledet sine regjeringer i flere koalisjoner.

Gro Harlem Brundtlands første regjering måtte gå av (oktober 1981) da det ble et ikke-sosialistisk flertall på Stortinget. Kåre Willoch overtok som statsminister og ledet en Høyre-regjering frem til 1983, hvor de gikk over til en koalisjonsregjering sammen med Kristelig Folkeparti og Senterpartiet. I 1986 fikk Willochs regjering avskjed, etter at statsministeren hadde stilt kabinettspørsmål. Dette førte da til Brundtlands andre regjering. Den satt til det i 1989 igjen ble borgerlig flertall, og Jan P. Syse ledet regjeringskoalisjonen (H, KrF og Sp). Denne regjeringen satt ikke lenge, hovedsakelig grunnet intern strid knyttet til Norges forhold til EU og den kommende folkeavstemningen. Det ble

⁷ Begrepene "whole-of government" (WG) og "Joined-up government" er, oppsummert, en reaksjon på fragmenteringen under NPM. Begrepene knyttes til Christensen og Læg Reids tredje scenario av konsekvenser av NPM. WG ble først synlig i anglo-saxiske land og kan gjenkjennes under tittelen samarbeidende offentlig administrasjon. Begrepet *Joined-up government* ble brukt for den nye generasjonens reformer. Begrepet ble også brukt av Tony Blairs New Labour, og begrepet WG ble senere introdusert. Christensen og Læg Reid definerer *Joined-up government* som at en arbeider for å oppnå horisontal og vertikal koordinering for å eliminere situasjoner hvor forskjellige nivå/former for politikk undergraver hverandre (Christensen og Læg Reid, 2007:1059-1061).

⁸ En kan problematisere at det kalles andregangs reformer heller enn en videreføring eller utvikling av reformer.

derfor dekket for Brundtlands tredje regjering. Arbeiderpartiet ledet så Regjeringen i hele seks år, mellom 1990-1996. Brundtland overgav regjeringssjefsposisjonen til Thorbjørn Jagland i 1996. Det skjedde fordi Brundtland mente at Arbeiderpartiets leder også burde være regjeringssjef. Jagland ledet en Arbeiderpartiregjering inn i 1997. Opp mot valget i 1997 var det mye fokus knyttet til Arbeiderpartiets parlamentariske grunnlag, og Jagland fulgte dette opp med det velkjente 36,9-ultimatet til folket. Dersom Ap ikke oppnådde dette resultatet, mente Jagland at regjeringssammenlagt var for svakt. Det resulterte til i at oktober 1997 søkte regjeringen avskjed. Kjell Magne Bondevik kunne da lede sin første regjering. Denne regjeringen besto av KrF, Sp og Venstre. Til tross for lav oppslutning i Stortinget, satt Bondevik 1-regjeringen fra 1997-2000. Regjeringen fikk avskjed etter kabinettspørsmål til Stortinget, og Jens Stoltenberg dannet sin første regjering. Dette var en ren Arbeiderpartiregjering, som satt med makten frem til valget i 2001. Kjell Magne Bondeviks andre regjering ble så utnevnt, det var koalisjonen Høyre, KrF og Venstre. Bondevik ble statsminister selv om Høyre var største parti. Valget i 2005 gav et sosialistisk flertall (87 mandater), og Arbeiderpartiet gikk inn i en koalisjonsregjering for første gang sammen med Sosialistisk Venstreparti (SV) og Senterpartiet (Sp). Denne regjeringen fikk fornyet tillitt ved valget i 2009 og sitter således i sin andre periode med regjeringsmakten (www.regjeringen.no)⁹.

Regjeringssammensetninger	Antall år ved makten	Periode ¹⁰	% av perioden 1985-2013 ¹¹
H/KrF/Sp	3	1985-1986, 1989-1990	10,34
Ap	11	1986-1989, 1990-1997, 2000-2001	37,93
KrF/Sp/V	3	1997-2000	10,34
H/KrF/V	4	2001-2005	13,79
Ap/SV/Sp	8	2005-(2013)	27,58

Tabell 3: Regjeringssammensetninger

⁹ http://www.regjeringen.no/nb/om_regjeringen/tidligere/oversikt/ministerier_regjeringer/nyere_tid/regjeringer.html?id=438715 (08.05.2013)

¹⁰ Året 1985 blir talt og tatt med som grunnlag for at totalen skal bli 28. Det blir da f.o.m. – t.o.m. som er gjeldende.

¹¹ 29=100 %: 3/0,29= 10,34. 11/0,29=37,93. 3/0,29= 10,34. 4/0,29=13,79. 8/0,29=27,58.

Ved første øyeblikk er det tydelig at det er flere aktører som går igjen i en årrekke, selv om Ap har sittet med makten alene i 37,93 % av årene. Jeg ønsker derfor å gå ned til parti-nivå og ikke bare se på konstellasjonene.

Parti i regjeringsposisjon	Antall år i Regjering	% av perioden 1985-2013 ¹²
Arbeiderpartiet	19	65,51
Senterpartiet	14	48,27
Kristelig Folkeparti	10	34,48
Sosialistisk Venstreparti	8	27,58
Venstre	7	24,13
Høyre	7	24,13

Tabell 4: Parti i regjeringsposisjon

En kort oppsummering viser at den politiske makten domineres av en Arbeiderparti-mot sentrums-politikk. Likevel har ikke en enhetlig politisk retning hatt monopol på makt, selv om det er snakk om en reell dominans¹³.

2.3. Sentralbankhistorikk

For å få en helhetlig forståelse av konteksten og problemstillingens aktualitet, må en også ha med det historiske grunnlaget til Norges Bank. Bankens nyere utvikling er bare en brøkdel av denne institusjonens historie og innflytelse i norsk pengepolitikk. Historie som sådan kan heller ikke uten problemer begrenses til geografiske skiller. Historie er et fundament for videre utvikling.

¹² $29=100\%$: $19/0,29=65,51$. $14/0,29=48,27$. $10/0,29=34,48$. $8/0,29=27,58$. $7/0,29=24,13$. $7/0,29=24,13$.

¹³ Etter 2005 er det blitt mer tydelig *to fløys*-politikk. Dette kan være en følge av internasjonale trender. Konsekvensene i Norge er at en har fått fløyene SV, Ap og Sp versus Frp, H og KrF (V). Sentrumspartiene Sp, KrF og Venstre hevder fortsatt at de er sentrumspartier og ikke utelukkende følger sine samarbeidspartnere. Disse tre partiene danner tross alt Bondevik 1 regjeringen etter valget i 1997. Likevel er det mulig å anta at de har funnet sin plass på hver side av sentrum, selv om Senterpartiets nestleder Borten Moe presenterer det som kan anses som det «nye Senterpartiet», mer konservativt og høyreorientert en dagens Senterpartileders Navarsete representerer. Høyresiden har også sine samarbeidsproblemer, spesielt i tilknytning til forholdet mellom Frp på ene siden og Venstre/KrF på den andre. Det kom frem ved valget i 2009 at de heller ikke ville støtte en regjering hvor Frp var i posisjon. En kan spekulere i om det kan ha bidratt til Venstres lave oppslutning i 2009. En skal også ta med at Fremskrittspartiet aldri har sittet i regjeringsposisjon. Samarbeid til tross; det er mange involverte partier og en koalisjon, mindretalls- så vel som flertallskoalisjon, er avhengig av gode samarbeidspartnere for å etablere forutsigbarhet og styrke evnen til å gjennomføre politikk.

Jeg ønsker her å gi et innblikk i den historiske konteksten som ledet opp til Sentralbankloven i 1985, samt kort presentere internasjonal sentralbanks historie. Internasjonal historikk er presentert for å vise hvor viktig institusjonelle rammer og omgivelser er for en organisasjonsmessig reformutvikling.

2.3.1. Norges Banks historie før 1985

To år etter at Norge ble fri fra Danmark, ble Norges Bank opprettet ved lovsanksjoner fra Stortinget. Det var problemer knyttet til bankens fond. Banken opererte med en "speciedalar" som var problematisk og ble en fiasko. I 1842 ble *speciedaleren* knyttet opp til sølv i pari kurs¹⁴. Ved nyttår 1874 ble sølvstandarden avløst av en gullstandard. Året etter gikk Norge inn i en skandinavisk myntunion sammen med Danmark og Sverige (unionen ble etablert to år tidligere). Dette var et resultat av en lov om pengevesenet hvor *daler- og skillingnevningen* ble avvirket til fordel for Kronen. Unionen var i virke til 1914. I tiden 1914-18, ble gullinnløsningsplikten midlertidig opphevet og kronen fikk flyte fritt for første gang. Innløsningsmulighetene i gull og sølv ble avskaffet, og på tross av at pengemengden (seddelmengden) ble firedoblet under første verdenskrig steg kroneverdien på grunn av eksportindustrien. Gullinnløsning ble gjeninnført og ble gjeldende til 1920. Kronen ble gullfestet til pari kurs¹⁵ i 1928, for deretter å flyte (andre gang i historien) mellom 1931-1933. I 1933 ble kronekursen knyttet opp til det britiske pund. Fra 1939 ble kronen knyttet opp til US-dollar. Dollaren var knyttet opp til gull, slik at den norske kronen også ble knyttet opp mot en gullvalutastandard. Under andre verdenskrig flyttet Norges Bank midlertidig til London og "London-kronen" ble holdt fast mot pund igjen. På hjemmebane holdt banken frem virksomheten under okkupasjonen til krigen var over, og ledelsen i London ble løst fra stillingene sine. Pengesaning ble innført for å få kontroll på inflasjonen. Etter krigen i 1946 sluttet Norge seg til et fastkurssamarbeid i Bretton Woods-avtalen¹⁶.

Gjennom denne tidlige historien var Norges Bank formelt organisert som et aksjeselskap. Fra 1949 ble private aksjonærer løst ut og aksjene ble overtatt av forskjellige statlige fond. Britiske pund ble videre devaluert¹⁷. 1962: Norges Bank styrker sin rolle ved at ansvaret for myntvesenet og Den Kongelige Mynt ble overført fra staten til banken. Først i 1971 bryter Bretton Woods-avtalen sammen og kronen flyter for tredje gang. Men allerede i desember samme år ble en ny avtale

¹⁴ Valutaverdien var en fast sølvverdi.

¹⁵ Valutaverdien var en fast gullverdi.

¹⁶ Pariverdien mot gull tilsvarte en pundkurs på kr 20,00 og dollarkurs på 4,03. Maksimalt avvik skulle være på 1 %.

¹⁷ Devaluering er en nedskrivning av verdien på en valuta med fast vekselskurs. Man sier at man reduserer/nedskriver verdien av valutaen.

fastsatt; Smithsonian-avtalen¹⁸. Året etter, i 1972, sluttet Norge seg til et Europeisk samarbeid med delvis fastsatt valutakursregime¹⁹. Smithsonian-avtalen bryter sammen, men det europeiske samarbeidet fortsetter. Den norske krona ble revaluert²⁰, for så å bli devaluert 3 år seinere. Flere endringer i kursene innen Slangesamarbeidet skjedde samtidig, og i desember 1978 gikk Norge ut av dette samarbeidet. Den norske kronen ble da knyttet opp mot en "korg av valutaer" hvor valutaene fikk vekt alt etter handelen de respektive landene hadde med Norge. IMF's vekt på konkurransevnen til eksportindustrien førte til at vektene i valutakorgen ble endret (1982). Kronen ble igjen devaluert samme år. Endringer i forbindelse med gjennomsnittsutrekning førte til at kronen ble holdt svakere innenfor de gjeldende svingningsmarginene (www.norges-bank.no)²².

2.3.2. Norges Banks formelle struktur

"Banken er et eget rettssubjekt, som eies av staten". (LOV 1985-05-24 nr 28). Det innebærer at fra lovens side er banken fristilt fra Finansdepartementet. Banken passer derfor ikke inn i en standard forståelse av offentlig tilsyn, men stiller med sterk autonomi; egen ansvarsrett og selvstendig beslutningsevne.

¹⁸ Avtalen kom med nye pariteter og svingmarginer på 2,25%. Norske, Svenske og Danske kronen ble devaluert med 1 %.

¹⁹ Denne avtalen ble kalt "Slangesamarbeidet" der svingemarginene er den halve til det som ble avtalt i Smithsonian-avtalen en fikk altså det som i denne avhandlingen refereres til som delvis fastsatt valutakursregime. En fikk da et svingingsbånd inne i et bredere svingingsbånd. Denne kombinasjonen ble kalt "Slangen i tunnelen".

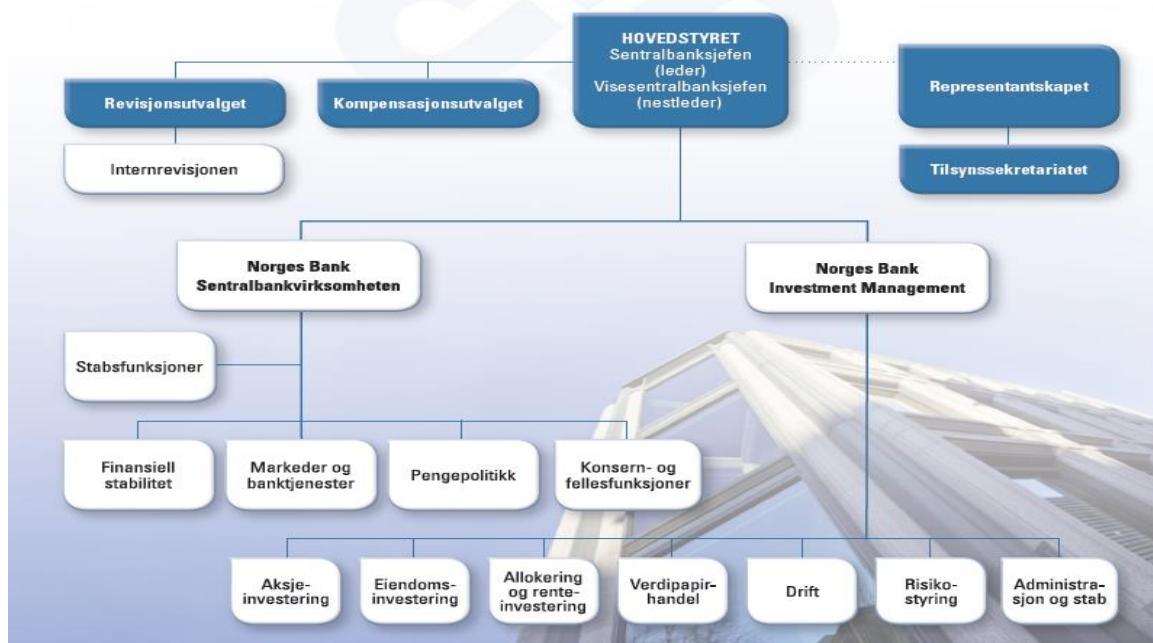
²⁰ Revaluering er, om det er en oppskrivning av et lands valuta, det motsatte av devaluering.

²¹ <http://www.norges-bank.no/no/om/historie/noregs-banks-historie/> (13.10.11)

²² <http://www.norges-bank.no/no/om/historie/noregs-banks-historie/> (13.10.11)

Organisasjonskart

NORGES BANK



Tabell 5: Organisasjonskart Norges Bank (hentet fra www.norgesbank.no ²³)

Den fysiske strukturen til Norges Bank skildres i organisasjonskartet. Kartet viser en tydelig hierarkisk struktur med Hovedstyret som øverste organ. Det som videre kan bemerkes med den fysiske strukturen er instansene til øverst til høyre i Tabell 5. Representantskapet og Tilsynssekretariatet. Et tilsynssekretariat er en organisasjonsenhet en vil finne i de fleste offentlige organisasjoner. Det bygger på prinsippene om intern revisjon.

Hovedstyret leder den utøvende og rådgivende virksomheten i Sentralbanken. Sentralbanksjefen leder Hovedstyret. Forhold mellom politisk styre og Sentralbankens utøvelse av mandat blir tydeliggjort i Representantskapets rolle. Det har 15 medlemmer som alle er valgt av Stortinget²⁴. Ansvarsforholdet mellom Norges Bank og utøvende politisk myndighet er sterkt regulert når det gjelder forvaltningsoppdrag for Statens Pensjonsfond Utland (SPU). Ellers er banken satt sammen av følgende avdelinger; Marked og Banktjenester (MB), Pengepolitikk (PO) og Finansiell stabilitet (FST). Disse kommer i tillegg til administrative fellesfunksjoner for stab, plassert i Konsern- og fellesfunksjoner (KF) (Borlaug 2009).

²³ http://www.norges-bank.no/Upload/Om%20Norges%20Bank/Organisasjon/org_nb_juni_2012.jpg (08.05.2013)

²⁴ Dialog mellom Norges Banks Hovedstyre og Finansdepartementet er basert på brevskrivning.

«Oppgave» og mandatet til Sentralbanken er tydelig definert i lovtekster, i offentlig tilgjengelig informasjon: *“Noregs Bank har som mål å fremje økonomisk stabilitet i landet. Banken har utøvande og rådgjevande oppgåver i pengepolitikken og skal bidra til robuste og effektive betalingsystem og finansmarknader. Noregs Bank forvaltar landet sine valutareservar og Statens pensjonsfond utland.”* www.norgesbank.no. En av Norges Banks oppgaver som har fått betydelig fokus siste årene er forvaltningsansvaret knyttet til porteføljestyling av SPU.

Representantskapet fungerer som en kontrollinstans eller kontrollutvalg overfor Sentralbanken. Det skal se til at ledelsen implementerer og fører den politikken som er vedtatt. Representantskapet skal således føre tilsyn med driften av banken, med regelopprettholdelse. De skal også fastsette bankens regnskap og budsjett. I utøvelsen av Sentralbankens funksjoner er det bestemt at en skal være tilbakeholdende med ressursbruken. Organisasjonen som helhet skal fremstå som en slank, effektiv og kompetent organisasjon.

Overordnet styres Norges Bank gjennom en kombinasjon av mål- og resultatstyring og rammestyling. Aktivt vises dette gjennom strategiplaner, mål, rammer og handlingsplaner. Norges Bank Investment Management (NBIM) styres gjennom strategiplan, investeringsmandat og resultatrapportering.

2.3.3. Norges Banks ledelse etter 1985

1985 blir stående som et viktig år i Norges Banks nyere utvikling. Sentralbankloven blir gjeldende fra 9. september og Sentralbanken gikk fra å være et aksjeselskap til å bli et eget rettssubjekt (eid av staten). Det er her en kan se starten på den fristilte autonome institusjon som Norges Bank er i dag, og er den del av historien som vil bli diskutert og analysert i denne avhandlingen. En kan hevde at Sentralbanken personifiseres gjennom sentralbanksjefen. En oppsummering av hvem som har dominert denne siden av aktørene er derfor nyttig.

Sentralbanksjef	Antall år i stillingen	Periode (fom-tom)	% av perioden 1985-2013 ²⁵
Hermond Skånland	9	1985-1993	31,03
Torstein Moland	2	1994-1995	6,89
Kjell Storvik	3	1996-1998	10,34
Svein Gjedrem	12	1999-2010	41,37
Øystein Olsen	3	2011-(2013)	10,34

Tabell 6: Sentralbanksjef

Ved gjennomgangen av regjeringskonstellasjoner de siste 29 år, kan en se en klar dominans. Det kan en også se fra Sentralbankens øverste leder. Skånland og Gjedrem har hatt vervet som sentralbanksjef i 72,4 % av årene. En slik dominans påvirker en institusjon. Samtidig – i et politisk-historisk perspektiv er ikke 29 år en lang periode. I et realpolitisk perspektiv er det en relativt lang periode (www.norgesbank.no)²⁷.

2.3.4. Tillit – sentralbank som internasjonal institusjon

Mer enn 90 prosent av alle selvstendige stater har i en eller annen form en etablert sentralbank. Sentralbank som institusjon har vært gjennom en internasjonal utvikling og konsekvensen er at de fleste land som anser seg som «utviklet» og medlem av det internasjonale samfunnet, har en sentralbank. Hvorfor denne institusjonelle utviklingen har blitt adoptert over hele verden er vanskelig å si for sikkert, men ett sentralt element er fokus på *legal autonomi* opp mot utøvende myndigheter. (Marcussen, 2005: 903-906). En forklaring på sentralbankens rolle gitt i *article 56 i Statues of the Bank of International Settlement (BIS)* lyder som følger:

“Central bank means the bank or banking system in any country to which has been entrusted the duty of regulating the volume of currency and credit in that country” (Marcussen, 2005:906).

Denne korte redegjørelsen gir et bilde av fundamentet for hvorfor sentralbanken har fått en slik viktig posisjon i staters styringsmodeller. Det er også en gjeldende konsensus om at en institusjon er en sentralbank når andre referer til institusjonen som sentralbank. Altså legitimitet basert på omgivelsers oppfatning av institusjonen. Siste del av sentralbankenes reformer, fra 1990 og frem til i dag, har vært sentrert rundt utviklingen av styrket autonomi fra utøvende myndighet.

²⁵ 29=100 %: 9/0,29=31,03. 2/0,29=6,89. 3/0,29=10,34. 12/0,29=41,37. 3/0,29=10,34.

²⁶ <http://www.norges-bank.no/no/om/historie/leiarar/> (08.05.2013)

²⁷ <http://www.norges-bank.no/no/om/historie/leiarar/> (08.05.2013)

Sentralbanken som institusjon blir sett på som såkalte konservative bekjemper av inflasjon. Dette er familiært med prinsippene om politikeres manglende evne til finanspolitisk langsiktighet. Politikere er valgt inn til styrende posisjoner, og vil derfor arbeide mot å bli gjenvalgt. Dette bidrar til en kortsiktig politikk og understreker viktigheten av en autonom sentralbank. Autonome sentralbanker bidrar til at de ikke blir brikker i et politisk spill. Det kan derfor videre påstås at en frittstående autonom sentralbank har høyere troverdighet²⁸ enn valgte politikere, spesielt dersom sentralbanken arbeider ut fra et inflasjonsbekjempende mandat. Internasjonalt er det interessant å påpeke at sentralbankenes hovedfunksjoner og operasjonelle egenskaper er blitt generelt akseptert og gjerne også tatt for gitt. En av de første internasjonale konferansene som omhandlet sentralbankenes utvikling og rammevilkår fant sted i Brussel i 1920 hvor sentralbanksjefer og finansministre fra 39 land deltok. Her ble det inngått en konsensus om at alle land burde ha en sentralbank og at denne sentralbanken burde være autonom og frittstående. *League of Nations* inngikk etter dette en multilateral²⁹ overvåking som skulle følge med på at de avtalte prinsippene for makroøkonomiske governance³⁰ ble overholdt³¹. Blant EUs medlemmer har det også vært gjennomført en del sentralbankreformer. Ved slutten av 1980 ble det arbeidet med basisprinsipper for en felles *European Economic and Monetary Union* (EMU) (Marcussen, 2005). European Central Bank ble stiftet i 1998, og er den institusjonen som styrer valutapolitikken for de medlemslandene som bruker euro.

*Offentlighetsloven*³²

Det politiske styresettet i Norge er på flere felter påvirket av den offentlighets maksimen det arbeides med å oppnå. Offentlighetsloven er en hjørnestein i demokratiet, eller den bør i alle fall være det. Målet med loven er ganske enkelt offentlig, og allment, innsyn i offentlige papirer. Konkret:

”Formålet med lova er å leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon.” (Offentlighetsloven 2006)

Med andre ord er det denne loven som gir alle borgere rett til innsyn i statlige, fylkeskommunale og kommunale instanser, samt flere underliggende instanser som bedrifter eid av staten osv. Unntak for innsynsrett gjelder i utgangspunktet dokumenter som inneholder opplysninger underlagt

²⁸ Rykte eller kunnskap om deltakere har lenge vært det sentrale for å forsikre seg om at kontrakter holdes.

²⁹ Avtale mellom tre eller flere land.

³⁰ *”Governance is ultimately concerned with creating the conditions for ordered rule and collective action. The outputs of governance are not therefore different from those of government. It is rather a matter of difference in processes.”* (Stoker, 1998:17).

³¹ Finanskrisen på 1930 tallet førte likevel til at flere sentralbanker igjen ble nasjonalisert.

³² LOV-2006-05-19-16: Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).

taushetsplikt (§13). Offentlige instanser skal legge til rette for innsyn og arbeide mot at flere politiske møter og kontrollorgans møter er åpene for allmennheten. Dette gjelder også selvstendige rettssubjekter der staten direkte eller indirekte er eier. Ethvert avslag på offentlig innsyn skal gis skriftlig. Loven og etiske retningslinjer til tross: En åpenhetsindekskåring gjennomført av Offentlighetsutvalget (OU) i 2011³³, viser at det fortsatt er en lang vei igjen før formålet med loven er nådd. (Offentlighetsloven 2006), (www.offentlighet.no³⁴). Offentlighetsloven sikrer tilgang til offentlige dokumenter og bidrar til at stadig flere sider ved offentlig forvaltning blir kjent.

2.4. Kontekst oppsummert

Aktørene i konteksten vi befinner oss i er hovedsakelig politikere og byråkrater. Politikere fatter vedtakene og de store linjene og byråkratene implementerer disse endringene. Alle aktørene bærer preg av tiden vi er i, den organisatoriske utviklingen i det offentlige er og er sterkt preget av New Public Management, både første og andre generasjons reformer. Disse reformene belyser også den historiske dualismen mellom myndighet og kyndighet, en dualisme som er sterkt representert også i dag. Omgivelsene aktørene opptrer i er også en påvirkende aktør i seg selv. Politikere samles så i en felles kategori, uten et tydelig skille mellom posisjons- og opposisjonspolitikere. Fokus er da på politisk utøvende makt, det vil si den til enhver tid sittende regjering.

Sentralbankens historikk gir et innblikk i den bakgrunn og tydelige historiske betydning institusjonen har. Med den historiske tyngde Norges Bank har som institusjon i det offentlige Norge, er banken en viktig case også i en statsvitenskapelig tilnærming.

³³ <http://www.offentlighet.no/Skjulte/AApenhetsindeksen> (04.09.12)

³⁴ <http://www.offentlighet.no/Dokumentoffentlighet> (21.10.11)

3. Teori

De teoretiske innfallsvinklene som er benyttet begynner med demokratiteori. Utvidet demokratiperspektiv er en overordnet teoretisk innfallsvinkel til hvorfor relasjonen mellom Sentralbank og utøvende politisk myndighet er så viktig. Jeg ser på maktrelasjoner og viser til teoretiske begrunnelser for delegering og utvikling av autonome institusjoner. Disse teoriene forklarer hvorfor delegering er en naturlig del av politisk styring. Som teoretisk rammeverk benytter jeg omgivelsesperspektivet for å systematisere og redegjøre for forholdene knyttet opp til sentrale høydepunkter i sentralbankens nyere utvikling de siste 29 år. Videre presenteres *principal-agent* tilnærmingen som et analytisk verktøy for caset. Jeg ønsker å vise hvordan denne tilnærmingen kan bidra til en systematisk analyse over styringsrelasjonene mellom aktørene. Disse teoretiske tilnærmingene er valgt fremfor mer tradisjonelle tilnærminger som det institusjonelle perspektivet ville gitt. Dette fordi det er gode alternativer som kan belyse et annet og mindre standardisert relasjonsforhold mellom aktørene.

3.1. Sentrale begrep og tema

Innledningsvis kommer noen korte tema og begrepsavklaringer.

3.1.1. Autonomi

Konsekvenser av NPM i OECD land og andre demokratiske land har ført til varierte statsvitenskapelige studier av autonome organisasjoner innad i den offentlige forvaltningen. Det har vært mye forskning og publikasjoner på feltet. Fellesnevneren må sies å være *fristilling*. Differensiert er det så mye mer:

“Autonomy is first about discretion; the extent to which the agency can decide itself about matters it finds important. In this view, the level of organisational autonomy is determined by the scope and the extent of the agency's decision making competence.” (Verhoest et.al 2004: 9)

Sitatet er hentet fra Verhoest et. al. 2004. Autonomi beskrives som evnen til å vise diskresjon, det vil si organisasjonens selvstyre på felt som er av viktighet for organisasjonen. Som konsekvens blir da autonomi målt ut fra organisasjonens avgjørelsesmyndighet. Verhoest et al 2004 er en artikkel som innledningsvis på mange måter presenteres som en diskursanalyse av autonomi. Det vises til tidligere forskning og artikler tilbake til 1980-tallet. Teoretiske felter er innen *property rights theory*, og *open system theory*. Den siste hadde fokus på at den empiriske forbindelsen mellom autonomisk styre og

gjennomslagskraft for en organisasjon. Autonomi er et omtalt tema og begrep. Jeg ønsker å presentere en generaliserende tilnærming:

Autonomi referer generelt til selvstyre i interne anliggender. Her brukes begrepet om sentralbanken som en frittstående organisasjon, den er altså ikke knyttet direkte til forvaltningen, og er med det indirekte underlagt politisk myndighet. Autonomi er en frihetsantakelse knyttet til frihet til å ta valg. Innenfor dette tema gjelder det også autonomi i form av handlingsrom. Dette betyr at sentralbanken er ansvarlig for de avgjørelser som tas og konsekvensene av dem. Autonomi kan imidlertid deles opp i flere instanser eller dimensjoner. I Christensen og Lægreids *Autonomy and Regulation* skildres en konkret dimensjonsdeling. Det er autonomi innen 1. Personellrelasjoner, 2. Finansielle – Selvfinansiering og 3. Policydimensjoner. Disse suppleres ytterligere med strategisk og operasjonell autonomi³⁵. Autonomi er ikke av en generell natur. Dimensjonene viser at en organisasjon kan ha sterk autonomi i én dimensjon, men ikke i en annen. Det kan også være spenninger mellom de forskjellige dimensjonene (Verhoest et.al 2004). Hvilken dimensjon autonomi en fokuserer på vil også avhenge av hva en studerer ved en organisasjon. Dersom en ser på et helhetlig bilde av organisasjonens natur, vil en evaluere hver dimensjon som et eget case (formell og uformell). På en annen side kan en på forhånd definere organisasjonen eller institusjonene inn i en ramme og da fokusere på autonomiutøvelse i en konkret sammenheng. I dette caset handler det i hovedsak om autonomi i handlingsrommet, slutningen vil da være å fokusere på autonomi innen policydimensjonen, som også teoretisk er den sentrale formen for autonomi (Christensen og Lægreid, 2006a:247-252).

3.1.2. Regulering

Regulering kan forstås i bred eller smal forstand. En smal forståelse av regulering er:

“Regulation means formulating authoritative sets of rules and setting up autonomous public agencies or other, in some cases centralized, mechanisms for monitoring, scrutinizing, and promoting compliance with these rules” (Christensen og Lægreid, 2009:3).

Denne “smale” definisjonen av regulering er omfattende nok for vårt formål. Definisjonen tar for seg regjeringens og Stortingets rolle ved utarbeidelse av regler og etablering av tilsynsorganer. Siste del av definisjonen kan forstås som departementets rolle som klageorgan³⁶ for vedtak tatt av tilsyn. Samtidig som det kan omfatte Stortingets ansvar som i parlamentarisk forstand er å se til at

³⁵ Verhoest et. al. 2004 presenterer en ytterligere deviering av autonomi i 6 dimensjoner.

³⁶ For eksempel i forbindelse med Konkurransetilsynet og Finanstilsynet.

regjeringen arbeider som den skal. En kan også se den direkte sammenhengen mellom regulering og autonomi. Det fremtrer spesielt i det som kalles for kontroller i tilknytning til *Principal-Agent* tilnærningen. Kontroller kommer vi tilbake til seinere i kapitlet.

“If the agency’s decisions must be reported ex post to government and will be evaluated on a priori set norms (e.g. norms about legality, equity or results), and if, in the case of serious deviation from these norms, decisions may lead to sanctions or interventions from government, the agency may not use its decision making competencies in ways that would not be tolerated by government.” (Verhoest et.al 2004: 13)

Sitatet tegner regulerings bakside. Det viser at kontrollinstanser (reguleringsinngrep) kan hemme en organisasjons handlingsmønster. Dette kan da som konsekvens føre til «tamme» institusjoner. Regulering er likevel en nødvendighet for stabilitet, troverdighet og politisk kontroll.

Tilsyn; agencies

Begrepet *Agencies* er fristilte offentlige organer, med en grad av autonomi, men samtidig underlagt et departement. Definisjon gitt av Pollitt og Talbot:

“We define agencies as public organizations which have greater autonomy than ‘the normal’ division and directorates in the core of the ministry” (Pollitt et. al., 2004:9)

I denne avhandlingen brukes denne definisjonen og forståelsen av offentlige tilsyn. *Agencies* er organisasjoner innen offentlig forvaltning med høy grad av autonomi. Jeg følger videre definisjonen til Pollitt og Talbot og presiserer at *agencies* derfor har en spesiell stilling i det offentlige rom, og skal ses på som en helt egen type organisasjon sett i forhold til andre offentlige instanser.

3.2. Demokratiteori

Når sentrale nøkkelbegrep er gjort rede for ønsker jeg kort å gå inn på de generelle rammene for offentlig forvaltning. Demokratiske forutsetninger er i den norske kultur en selvfølge, men det er likevel viktig og passe på for å ta inn over seg betydninger og begrensninger en slik forutsetning gir.

Statsvitenskapelig leksikon gir en definisjon av demokrati, fritt gjenfortalt: Demokrati er både en betegnelse for verdier, som frihet og likhet, og en betegnelse for en politisk styreform. De positive betydningene. I denne sammenheng har demokrati som styreform fokus. Som styreform betyr demokrati «folkets styre». Det er i prinsippet selvsagt bra, men gjennomføringen er vanskelig. Spørsmålet blir først: Hvem er folket? Folket er de som har stemmerett ved valg i landet. Når det gjelder stortingsvalget i Norge, er dette norske statsborgere som er fylt 18 år før utgangen av det

aktuelle valgåret, og vedkommende kan ikke ha blitt fradømt stemmeretten. I et representativt demokrati betyr folkestyre at befolkningen i det geografiske området velger representanter, som på vegne av dem som har valgt utgjør lovgivende forsamling. Slik får en et representativt demokrati; folket er representert gjennom sine folkevalgte (Østerud, 2007:43-44). Et *Utvidet demokratiperspektiv* dreier det seg om prosesser og utvikling i forbindelse med gjennomføringen av demokrati som styresett. Norge har et veletablert demokrati og har ikke vært gjennom noen revolusjon eller radikal endring den siste tiden.

New Public Management (NPM) startet i 1980-årene, og er derfor ikke tidsmessig nytt lenger, men har hatt en sentral stilling over en lengre periode. NPM kan sies å ha vært igjennom en endring siste tiden, en form for andregenerasjons reformer, en modifisering av første generasjon (Christensen og Lægreid, red. 2006a). Andregenerasjonsreformer innebærer, som kort beskrevet i kontekstkapittelet, en resentralisering, eller tilbakeføring av makt til sentrale politikere. Det er en innebygget spenning i NPM-reformer, mellom politikk og administrasjon (myndighet og kyndighet). Denne spenningen har to løsninger; *desentralisering* beskrives med termen "let the manager manage" og *sentralisering* "make the manager manage".

3.2.1. Makt

Demokrati har ikke bare med stemmerett og politisk representasjon å gjøre. Fra et teoretisk ståsted kan en forstå demokratiet på en så snevert, men i praksis vil ikke det være mulig. Demokrati handler om politisk styre, og styre handler om makt. Det er praksis som forteller oss hva et demokrati er eller ikke er. Det er et styresett som må defineres og redegjøres nærmere for. Det empiriske blir derfor sentralt i en forståelse av hva det faktiske demokrati er.

Makt er sentralt i et hvert styresett. Den som sitter med makten, styrer. Forståelsen av representativt demokrati gir en forklaring på at makten ligger hos folket, gjennom de folkevalgte. Dette kan problematiseres. En metafor for makt er *maktens ansikter*. Denne metaforen finnes flere steder og den har som mål å belyse hvor makten faktisk er. Bacharach og Baratz sier at det som karakteriserer maktens to ansikter, er makt til å ta avgjørelser og makt til nettopp å la være å ta en avgjørelse (Bacharach og Baratz, 1962). Det å ha mulighet til å tilbakeholde informasjon, blir altså del av makten.

Robert A. Dahl skiller mellom maktens tre ansikter, som er *agenda setting*, *beslutningstaking* og *preferansedannelse*. Han supplerer således Bacharach og Baratz med å inkludere evnen til å forme andres preferanser (Heywood, 2004:123-124). For å få et bredt bilde av makt vil jeg også bare nevne

Pfeffers perspektiv. Han står for et radikalt standpunkt når han hevder at makten egentlig ikke ligger i avgjørelser i det hele tatt. Det kan se ut som at han mener en bruker for lite tid på avgjørelser, i forhold til den tiden en lever med konsekvensene og implementeringen av avgjørelsen. (Pfeffer, 1992). Meningen med å se på alle disse måtene å definere eller identifisere makt på, er å få et bilde av styringsrelasjoner gjennom maktrelasjoner. Ved å ta inn over seg disse aspektene, vil vi måtte avvise at demokrati bare handler om stemmerett og politisk representasjon. Vi kan da "måle" demokratiet etter om makten ligger hos de folkevalgte, eller om makten er sentrert rundt andre aktører. Dersom en mener et sterkt demokrati er ensbetydende med en teoretisk forståelse av representativt demokrati, vil det være et negativt trekk om makten viser seg å være sentrert rundt andre aktører.

3.2.2. Offentlig politikk

Offentlig politikk kan gjenkjennes gjennom offentlig forvaltning³⁷. Politiske goder er å stemme, frihet til å velge selv og til å tale fritt i det offentlige rommet. For å se hva demokratiet som politisk styre er, må en se på forvaltningen som helhet.

Et redskap for å belyse politiske prosesser innen forvaltning er metaforen *Policy Cycle*, som er basert på arbeidet til Lasswell. *Policy cycle* er en politisk sirkel som deles inn i fem faser, hvor hver fase er ment å belyse en egen del av den offentlige politiske prosessen. Ved å bevege seg systematisk gjennom alle fasene i sirkelen vil en få et helhetlig bilde av den komplekse politiske praksis. Fasene skildres som: Agenda Setting, policy formulering, beslutningstaking, politisk implementering og sist politisk evaluering. Når en ser på det politiske spekteret disse fasene dekker, kan en ikke komme bort fra å fokusere på forvaltningsstrukturen, siden den utgjør en sentral del av praksis ved styresettet (Howlett og Ramesh, 2003:12-13). Her ser en sammenheng til Dahls maktperspektiver. En kan hevde at et politisk styre ikke kan fungere uten et etablert byråkrati. Et velfungerende byråkrati er alfa og omega i styresettet. Vesten representerer en unik posisjon i forholdet demokrati – og – byråkrati, på grunn av at graden av korrupsjon i offentlig forvaltning er svært lav. Dette styrker byråkratiets troverdighet, og da implisitt de folkevalgtes evne til å kunne implementere politikk. Folkestyre forutsetter slik sett at de folkevalgte har administrativt ansatte, med nødvendig faglig kapasitet, kvalitet og lojalitet til å gjennomføre den sittende regjeringens politiske vedtak. Byråkrati blir da implisitt en forutsetning for demokrati. Dette er selvsagt så lenge byråkratene handler i tråd med sitt

³⁷ Den offentlig utbygde velferdsstaten er spesiell for Skandinavia. Velferdsstaten må identifiseres som noe annet enn det politiske styresettet. Det er et sosialt gode som i Norge er knyttet opp mot staten, en har da lett for å identifisere disse goder som politiske goder, noe de ikke uten videre er.

embete og utøver regjeringens ønsker og retningslinjer. Slik blir byråkrater³⁸ en forlengelse av den politiske makt (Christensen m.fl., 2005:79-85).

Folkelig representasjon blir ifølge teorien opprettholdt ved at representantene på Stortinget utgjør et tverrsnitt av befolkningen, såkalt folkelig representasjon på Stortinget. Innføringen av parlamentarismen (1884) økte Stortingets makt i forhold til regjeringens, og dannet således en mer horisontal maktfordeling³⁹ (Hill og Hupe, 2007:31). Stortingets historisk aktive del i beslutningstaking og press for offentlig innsyn i prosesser har vært med på å opprettholde et høyt nivå av offentlighet rundt beslutningsprosessene. Dette kan vi kalle *Policies with Publics* (Peters og Pierre, 2003:226). Det styrker da også prinsippet om *offentlighetsmaksime* (Christensen.m.fl., 2005:64).

Inkonsistente tidsforhold og demokratiske prosesser

Inkonsistente tidsforhold er en betegnelse på det som skjer når en regjeringens optimale langtidspolitik er forskjellig fra korttidspreferansene. En slik situasjon fører til at politikere har et insentiv til å bryte med sine langtidforpliktelser. Dette er spesielt aktuelt i forbindelse med utøvelse av pengepolitikk. På Norges Banks nettside sies det at "Norges Bank skal sikre prisstabilitet, finansiell stabilitet og merverdi i kapitalforvaltningen" (www.norgesbank.no)⁴⁰. Dette skal gjøres blant annet ved hjelp av inflasjonsmål⁴¹. Det er bestemt at et langsiktig inflasjonsmål er det beste for et stabilt pengemarked. Men det kan likevel i politiske avveininger komme til å konkurrere med andre variable områder, som blant annet arbeidsledighet (McNamara 2002). Det vil da kunne resultere i at politikere kan ønske å endre sine langsiktige forpliktelser knyttet til inflasjon for å dempe arbeidsledigheten. Mens en også da har en løsning, eller et aktuelt tiltak, bindende kontrakter mellom partene for å garantere at det ikke blir problemer med det langsiktige overordnede målet.

Demokratiske prosesser: Den til en hver tid⁴² sittende regjering er folkevalgt. Det innebærer at utøvende politisk myndighet kan endres eller gå av som følge av valgresultatet, noe som igjen kan føre til nye og kanskje motstridende politiske mål. Retten til å utøve politisk makt tilhører ikke noen bestemt gruppe, men er forankret i ulike instanser, og den som vinner et demokratisk valg har rett til

³⁸ Byråkratenes lojalitet kan settes inn i institusjonelle rammer ved begrepet "det ansvarlige byråkrati". Denne modellen viser til at byråkrater har enkle styringsrelasjoner å forholde seg til, og at all styring og kontroll (i prinsippet) bare finner sted i én kanal, og det er opp mot de folkevalgte. Det *representative byråkrati* er en annen måte å se byråkratiet på i motsetning til det ansvarlige byråkrati. Her er det fokus på å få rett person på rett sted, og at det er mennesker som handler og ikke en bestemt *struktur*. En organisasjon kan ikke handle uavhengig av mennesker. Organisasjoner er derfor ikke mer enn mennesker gjør dem til (Gran, 2007:331,334)

³⁹ Ideen om horisontal maktfordeling fordeler ansvar og myndighet mellom statsmaktens ulike grener. (Østerud 2007)

⁴⁰ <http://www.norges-bank.no/no/om/mandat-og-oppgaver/> (27.09.11)

⁴¹ Regjeringa har fastsett eit inflasjonsmål for pengepolitikken gjennom ei forskrift til sentralbanklova

<http://www.norges-bank.no/no/om/mandat-og-oppgaver/> (27.09.11)

⁴² Myndighet *pro tempore* (for tiden)

å ta kontroll over disse instansene for slik å utøve politisk makt. Den overtar de politiske *Property rights*. Dagens lovgivende forsamling kan ikke binde en fremtidig lovgivende forsamling. En flertallskoalisjon kan ikke binde en fremtidig flertallskoalisjon. Dette viser hvor sårbar utøvende politisk myndighet er for endringer i det politiske landskapet. Tidshorizonten gjør det også vanskelig med kontrakter. Delegering av makt til underliggende institusjoner, eller "utenforstående" institusjoner, er et resultat som øker troverdigheten for langtidsforpliktelser. Det gjør det også mulig å komme utenom problemet som er knyttet til endringer i det politiske landskapet. Å etablere institusjoner som fungerer med distanse til folkevalgte, er en populær måte å utøve forpliktelse på. Det bidrar også til at det kan oppfattes som gjennomførbart og med stor grad av aksept. Dette til tross for at en kan argumentere for at det ikke nødvendigvis er slik at en må skille mellom politikk og implementering for å oppnå gode resultater. Resultatet av en slik delegering er da at uavhengige delegater kan bli sittende med mer makt enn i en normal *principal-agent* situasjon⁴³.

3.3. Instrumentelt perspektiv

Det instrumentelle perspektiv legger vekt på at offentlige beslutningsprosesser vil være dominert av politiske og administrative ledere som gjennom sin posisjon vil kunne utforme og endre det offentlige organisasjonsapparatet. De samme aktørene vil være delaktige når beslutningene treffes. I denne avhandlingens forståelse innebærer det at politisk og administrativ ledelse, både i Finansdepartement og i Sentralbanken, vil være de dominerende aktørene i utformingen av endringer. Dette vil jeg komme tilbake til i analysen. Denne teoretiske tilnærmingen brukes for å belyse de prosessuelle utviklingstrekkene. Ved hjelp av teorien vil jeg kunne belyse i hvor stor grad aktørene var klar over organisasjonstenkningen rundt behovene for endring, samt belyse hva som var grunnen til at endringen fant sted. (Christensen, Lægreid og Ramslien 2006b)

Det er her nyttig med en videre deling av instrumentelt perspektiv. Organisasjonsmessig deles det inn i to hovedvarianter: Et *hierarkisk perspektiv*, hvor homogent lederskap fremstår med kontroll over reformprosessen. Dette gjennomføres ved muligheten for rasjonelle kalkulasjoner over situasjonen. Gjennom rasjonelle kalkulasjoner får aktørene innsikt i hvordan målene kan virkeliggjøres. En hierarkisk tilnærming kan forklare deltakermønsteret i reorganiseringsprosessene. Alternativet til en slik hierarkisk variant er *forhandlingsvarianten*, hvor organisering og reform utformes av en heterogen ledelsesgruppe, som etter forhandlinger og "hestehandel" kommer frem

⁴³ Men det er flere veier rundt dette problemet, blant annet i forbindelse med internasjonale avtaler. Stater kan ikke vise til nasjonale lover som unnskyldning eller forklaring på hvorfor de ikke kan eller ikke klarer å opprettholde avtalte forpliktelser. For eksempel i EU; en *fortiori* (*forpliktelse inngått mellom medlemsland*) ville manglet troverdighet om nasjonale lover kunne trumfe europeisk lov. EU har løst dette med vedtak om at dersom det oppstår en interessekonflikt mellom nasjonal og europeisk lov, vil den europeiske ha forrang.

til beste løsning, som hele gruppen så kan slutte seg til. Tilknytningsformen i organiseringen viser hvor vertikal eller horisontal organisasjonsstrukturen er.

The Politics of Delegation er redigert av Mark Thatcher og Alec Stone Sweet (2003). Denne boken fokuserer på delegering av makt⁴⁴. Fra et økonomisk reguleringsperspektiv fremheves positive sider ved politisk uavhengighet, som at relasjoner mellom næringsvirksomhet og politikk ikke kommer frem i så stor grad som for eksempel gjennom lobbyisme. Slik isoleres problematikk knyttet til forholdet næring og politikk. (Thatcher og Sweet, 2003:148-151). Forfatterne diskuterer videre hvorfor delegering og etablering av tilsyn finner sted. Etableringen hevdes å være en utøvelse av institusjonalisert design, en problemløsning og mulighet til å fastslå hendelsesforløpet og rammer fremover i tid, noe som igjen er positivt for involverte parter på grunn av forutsigbarhet og stabilitet.

Majone har en instrumentell tilnærings tanke, og gjennom artikkelen "Two Logics of Delegation" ble han en grunnlegger innen systematisering og teoretisering av begrepet *delegering* offentlig politikk. Selve bekjennelsen for *hvorfor delegerer* konkretiseres i to kategorier: For det *første*: Delegering finner sted for å redusere kostnader, ved å bruke eller dra nytte av en ekspertise som er utenfor det generelle politiske landskapet, uten å måtte tilegne seg denne kunnskapen selv. Valg av agent burde ideelt sett være en med lik politisk bakgrunn, men dette kan være dyrt og bidra til å svekke troverdigheten til politikken. For det *andre*: En kan delegerer for å understreke troverdigheten til politiske forpliktelser og/eller politisk satsing. Den beste strategien vil da i følge teorien være å velge noen med systematisk forskjellige politiske preferanser. For eksempel så hevdes det at den optimale sentralbankleder bør være mer konservativ enn regjeringen, eller velgerne. Teoriene impliserer således at sentralbanken bør være uavhengig, slik at den ikke kan bli overstyrt. Dersom en delegerer på denne måten, kan det sies at høyeste form for uavhengighet er når principalen irreversibelt overfører sine egne politiske *property rights*⁴⁵ innen et gitt område (politisk kompetanse eller elementer av nasjonal suverenitet) til en separat institusjon. En kan i dette tilfellet få problemer med endringer i det politiske landskapet (Majone 2001).

3.4. Delegering

Delegering er en autoritetsavgjørelse formalisert som en handling der en ved offentlig lov overfører politisk beslutningsmyndighet fra etablerte folkevalgte organer til «non-majoritarian institusjoner»⁴⁶.

⁴⁴ Et overordnet fokus på EU, og underliggende fokus på Tyskland og Storbritannia.

⁴⁵ Property rights: Retten til å utøve offentlig autoritet; innen et gitt politisk felt.

⁴⁶ Et begrep som brukes av Sweet og Thatcher (2002) er «non-majoritarian institutions». Institusjoner i denne sammenheng brukes som et synonym for politiske organer, eller for politiske organisasjoner. Videre refererer

Disse institusjonene kan være både offentlige og private. *Delegering* er et grunnleggende begrep for forståelsen av analysen i denne avhandlingen. Dette fordi delegering er kjernen i tilsyns og agencies opprettelse og opprettholdelse. En kan si at de politiske myndigheter har delegert bort deler av økonomisk politikk.

Public Interest-teorien forteller oss at autonomi er positivt for kontrollorgan. Teorien bygger på en idé om at autonome aktører øker troverdigheten av reguleringspolitikk og reduserer usikkerheten. Den underbygger altså desentralisering, spesielt av reguleringsinstanser. Denne teorien styrker således den første bølgen av NPM. Sentralt vil det være en minister som er den overordnede ansvarlige for instansen, uansett grad av autonomi. Det kan da oppfattes som et problem at den aktuelle minister ikke har noen påvirkningskraft i utformingen av politikken. Problemet kan løses ved en *principal-agent* løsning, eller andre politiske styringsverktøy som Mål og Rapporteringsstyring (Christensen, Lægreid og Ramslien, 2006b:147-148).

Demokratiteori sier oss at ansvaret for delegering bør være etablert på Stortinget. Delegering er relevant for problemstillingen i denne oppgaven. Sentralbanken har fått delegert mye myndighet og utøver denne i tilknytning til sitt embete. Men delegering av politisk utforming av institusjonen er ikke det samme som delegering til utøvelse av sitt *fag*. Kritikerne av delegering og fristilling generelt er mange. En av dem er McNamara. Hun stiller seg kritisk til delegering til sentralbanker, og da direkte til deres grad av fristilling. Hun stiller spørsmål ved de grunnleggende antakelsene om at fristilling er et samfunnsgode. Dette kan da kombineres med en forståelse av institusjonelle omgivelser, hvor en adopterer gitte rammer for struktur uten at en nødvendigvis stiller spørsmål ved de grunnleggende antakelsene. Likevel presenterer McNamara en god begrunnelse for hvorfor en delegerer:

“Delegation is warranted because of the need for economic expertise to provide more optimal, politically neutral policy solutions, policies that are not readily accomplished in the context of political intervention” (McNamara, 2002:53)

Hun hevder altså at delegering er en konsekvens av behovet for økonomisk ekspertise og et politisk nøytralt spillerom. Det åpner for en situasjon hvor politikere og byråkrater kan samarbeide og utforme politikk som er såkalt verdinøytral, i den forstand at det ikke vil bli påvirket av partipolitiske

institusjoner til konstitusjonelle element av styrende systemer i samfunnet, som i liberal demokratiteori (Elgie 2002). Altså er «non-majoritarian institutions» institusjoner med offentlig autoritet, men som ikke er demokratisk valgt eller styres av noen som er demokratisk valgt. Dersom en setter Sentralbank som institusjon inn i denne forståelsen, er den isolert fra direkte politisk kontroll og er fungerende utøvende organ for deler eller hele pengepolitikken.

innsigelse. Behovet for verdinøytrale områder er tydelig i relasjonen mellom instansene i Lasswells *policy cycle* (Howlett og Ramesh, 2003). Delegeringer kan slik føre til en lav grad av eller ikke-eksisterende grader politiske inngrep. En kan også belyse behovet for delegering og kontroll i den politiske styringskjeden. Systemet kan ikke operere optimalt uten en viss delegering.

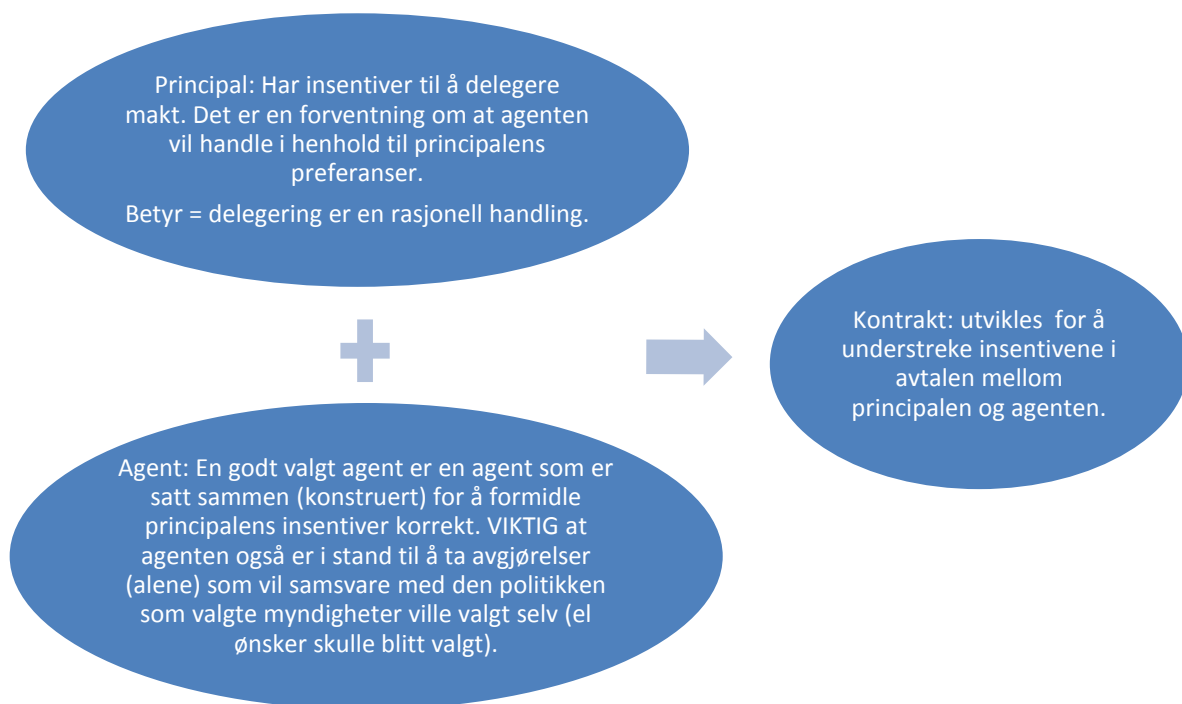
Jeg vil videre presentere Majones hovedbegrunnelser for delegering: God, langsiktig politikk vil innebære vanskelige politiske bestemmelser. Det kan derfor være greit å ha disse på avstand fra politikere. Det vil skape politisk diskresjon, men samtidig bidra til å styrke troverdigheten til politikken. Majones andre delegeringslogikk kan sies å angripes av McNamara:

“My argument is therefore that governments choose to delegate not because of narrow functional benefits but rather because delegation has important legitimizing and symbolic properties which render it attractive in times of uncertainty or economic distress.” (McNamara, 2002:48).

Dette korresponderer med det Majone skriver: En begrunnelse for delegering er å legitimere og gi politikken troverdighet, om enn symbolsk troverdighet. Så da begynner en diskusjon om dette er grunnlag nok for å frasi seg styringsansvar.

3.4.1. Principal-Agent tilnærming

Principal-Agent tilnærming er et relevant analytisk verktøy for å få en oversikt over forholdet mellom Norges Bank og politisk utøvendemyndighet slik det arter seg i praksis. Principal-Agent tilnærming er en variant av *rational choice-institusjonalisme*, som også kan sies å komme fra såkalt *“new economics of organization”*. I denne avhandlingen med Sentralbanken som case vil Principalen være lovgivende myndighet og Agenten vil være Sentralbanken.



Tabell 7: Principal-Agent teori

Principal-agent teori kan være nyttig på mange måter, det er et bra verktøy for å tydeliggjøre roller. Teorien kan bidra til med å etablere et rammeverk for å klargjøre forhold, incentiver, formål og mening. Det kan derfor bidra til å unngå problematikk knyttet til skjulte antakelser. Tilnærmingen fokuserer på utøvelsen av kontroll innenfor de aktuelle institusjonene, og kan finne løsninger basert på en forståelse av de faktiske forholdene (Elgie 2002). En må likevel kunne innvende at det med stor sannsynlighet vil være noe forskjell mellom intendert politikk og hva som faktisk blir implementert.

3.4.2. Innvendinger mot Principal-Agent tilnærming, og videre utvikling

Det er flere innvendinger mot og problematikk knyttet til bruken av Principal-Agent tilnærming og analyse. Det første som bør belyses er om forholdet mellom principalen og agenten, i den aktuelle analysen utøvende politisk myndighet og Norges Bank, har en tydelig over- og underordnet funksjon når det kommer til definert makt. Det er ikke alltid en tydelig nivådeling i relasjoner. Principal og Agent kan også være bundet sammen i det som oppfattes som felles forståelse om at de er avhengig av hverandre, altså gjensidig avhengighet.

Det er to hovedkategorier som går igjen i litteraturen om disse teoriene. *Adverse selection* peker på at en principal aldri for sikkert kan vite hvilken kandidat som er best egnet som agent, eller i større sammenheng: hvilken institusjon som er best egnet. En kontrakt kan i denne situasjonen være med på å forebygge problemer før en agent blir valgt.

Den andre kategorien er såkalt *Moral hazard*: En principal kan ikke vite hvor bra en agent arbeider, selv etter at vedkommende er ansatt. Innen *moral hazard*-feltet har politisk teori blant annet fokusert på problemet *Agency Shirking*⁴⁷. Det kan oversettes med agency "tap" "diskresjon" "drift/vandring"⁴⁸. "Shirking" går ut av at agenten arbeider i egen interesse. Det kan brukes til å beskrive enhver form for manglende vilje eller evne til å handle i samsvar med den anmodning som er gitt av principalen. Dette er også referert til som byråkratisk "vandring" – et av de mest sentrale områdene som diskuteres. Det tydeliggjør eller forklarer agenters evne og/eller mulighet til å påvirke utfallet av politikken i en annen retning enn intensjonen til politikere (principalene) som igangsatte den aktuelle prosessen. Det oppstår en målforskyvning. Altså et resultat av interessekonflikt.

Innen *moral hazard* finner en også *Agency slippage* som beskriver et institusjonelt problem som oppstår i forbindelse med utøvelsen av handlinger. Agenten mener å handle i tråd med principalenes ønsker, men de institusjonelle rammene bidrar til at det blir en forskjell mellom intensjon og handling. Det er da de institusjonelle rammene som skaper problemene, ikke agentens egeninteresser. Det kan igangsettes såkalte *ex ante* og *ex post* kontroller for å minske risikoen for negative utvikling i forholdet mellom principal og agent (Majone, 2001). Tillit er også essensielt i forholdet. En antakelse om at en ikke kan stole på hverandre, vil oppfattes som konspiratorisk. Er det i så fall Agenten som ikke kan stoles på, eller er det Principalen? Teoriene knytter seg i hovedsak opp mot at det er Agenten som må kontrolleres og som presenteres med manglende tillit.

I tilknytning til det empiriske arbeidet i denne avhanglingen blir dette et viktig teoretisk verktøy i forbindelse med definering og forklaring av det forhold som faktisk finner sted mellom Sentralbanken og utøvende politisk myndighet.

Det dynamiske forholdet mellom institusjonene påvirkes også av at delegering skjer på grunn av manglende tillit til at politisk myndighet evner å ta avgjørelser for en god langsiktig pengepolitikk. I forbindelse med den offentlige styringskjeden vil en også kunne se at hvem som er Agent og hvem som er Principal kan endre seg i forvaltningen. I mitt arbeid velger jeg å anvende teorien slik at principalen er utøvende myndighet og agenten er Sentralbanken. Men fra Stortinget vil en ha en oppfatning om at Stortinget er principalen og regjeringen agenten. Videre kan en også si at

⁴⁷ Referert til som *agency loss* av Sweet og Thatcher (2002:4)

⁴⁸ Majone (2001)

Regjeringen er principalen og departementet agenten, og da som tredje ledd departementet som principal og Sentralbanken som agent. Teorien utstyres meg således med flere mulige relasjoner.

Disse kontrollene vil være anvendbare i forbindelse med empiriske undersøkelser og dataanalyse.

<p>Ex ante</p> <p>Forsiktige kontroller av agency/personell før en avgjørelse om hvem en skal velge</p>	<p>Ex post</p> <p><i>Oversight and sanctions</i></p> <p><i>Police patrols</i> – inkluderer høringsrunder (for eksempel i Stortingssammenheng) og såkalte spesielle undersøkelser eller spørringer.⁴⁹ <i>Fire alarms</i> – mindre sentralisert og mindre direkte inngrep hos agenten enn <i>police patrols</i>.⁵⁰</p>
---	--

Tabell 8: Kontroller

Alle teorier som arbeider med spesialisering og deling av arbeid/ansvar har et hovedproblem, dette gjelder også principal agent teoriene: det er skjulte handlinger og skjult informasjon⁵¹. Det kan også poengteres at det kan oppstå problemer knyttet til situasjoner hvor det er flere principaler. En kan da havne i en situasjon hvor kompleksiteten eskaleres ytterligere (Sweet og Thatcher 2002:6). Dette kan knyttes til endringer i Stortingets sammensetning etter valg. Dersom en bruker principal – agent som analytisk verktøy er det derfor viktig å tydeliggjøre og redegjøre for hvem som har hvilken rolle. Denne teorien kan også være med å skape rammer for tydeliggjøring, dersom det er forskjeller mellom hvilken politikk som var intendert, og hva som faktisk blir implementert. Det er en problematikk som kan sies å være knyttet til all form for forvaltning som har flere nivåer av beslutningstaking, delegering og implementering.

3.4.3. Forpliktelsesproblematikk

Majone referer som vist til to hovedbegrunnelser for delegering, reduksjon av kostnader ved avgjørelser og troverdighetsproblematikk i forhold til politisk forpliktelser. Den andre kategorien til Majone er mest «synlig» og er mest aktuell i forbindelse med Sentralbankens arbeid og rolle i pengepolitikken. Det er fordi utøvende politisk myndighet har historisk og empirisk vanskelig for

⁴⁹ Dette mener jeg kan sammenlignes med spørretimen i Stortinget. En agent vil måtte svare for å begrunne hvorfor konkrete avgjørelser er tatt, men også vise til hvordan eventuelle løsninger kan bli iverksatt og implementert.

⁵⁰ Eks. budsjettkontroller, utøvende sin vetorett over agents handlinger/avgjørelser, altså etterkontroller. Dette kan igjen refereres til i en kontrakt eller avtale slik at agenten og principalen er innforstått med at slik kontroll vil finne sted.

⁵¹ Majone mener dette er en problematikk som er blitt forsømt blant forskere.

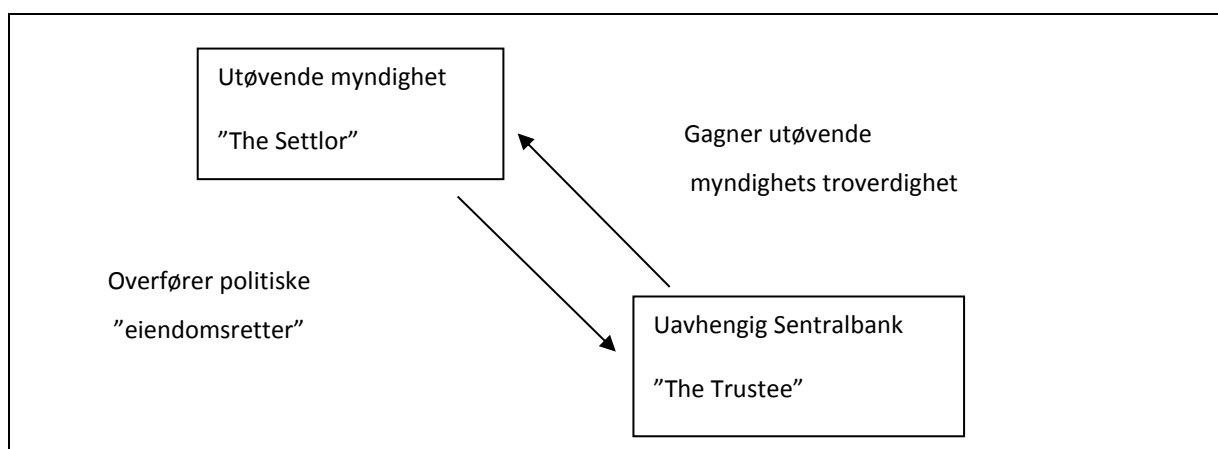
langsigtig finanspolitiskplanlegging. En kan belyse to former for problematikk knyttet til politisk forpliktelse.

Trusteeship

Majone har et veldig viktig bidrag til å videreføre en standard *principal-agent* setting. Han viser til at når en delegerer myndighet som også innebærer delegering av såkalt *political property rights* har politiske myndigheter, som til nå er referert til som *principal*, gitt avkall på mye makt. Det er da ikke lenger dekkende å forklare forholdet som *agent* og *principal*, men heller om i utvikling av *trusteeship*. *Trust* eller *trustfund* er en situasjon hvor eieren av en eiendom (*settlor*) overfører eiendommen til en *trustee*. Med den tanke at *trustee* ikke skal behandle eiendommen som sin egen, men at den skal forvaltes i beste mening hvor fordelene tilfaller en annen aktør. Det kan, men trenger ikke, være *the settlor* selv. For å spesifisere hva som menes, refereres det til rettslig litteratur:

"all trustees are agents, but not all agents are trustees: a trustee is an agent and something more."(Majone, 2001:113)

Da har en gått bort fra en ordinær forståelse av *agency*, og beveger seg inn i det som Majone kaller *trusteeship*. Slik som modellen skisserer det blir myndighetenes forpliktelse til stabilitet i pengepolitikken mer troverdig ved at sentralbanken forvalter etter beste evne. Videre vil sentralbankens uavhengighet bli garantert gjennom å overta eiendomsrettene (*political property rights*) til myndighetene. Bankens uavhengighet vil være sterk ved at dette er grunnlagt i lov eller vedtak (slik det er i Norge), men kan styres ytterligere ved å bli grunnlovsfestet. Når sentralbankens uavhengighet er som i Norge, kan utfall av regjeringsskifter i teorien få mye å si for Sentralbankens mulighet til å utøve autonomi. Ved et *trusteeship* vil denne autonomien bli styrket. Delegering av makt innen pengepolitikken (Majone 2001).



Tabell 9: «*Political property rights*»

Hvorvidt forholdet mellom politiske myndigheter og Sentralbanken best lar seg analysere, ved hjelp av en principal-agent tilnærming eller i rammene av et trusteeship, vil vise seg i arbeidet med empirisk analyse. Men uansett bør det teoretiske grunnlaget knyttet til prinsippet om *property rights* bli tatt med i den teoretiske tilnærmingen. Dette fordi en allerede kjenner Sentralbankens unike rolle i pengepolitikken og at det derfor er en høy grad av institusjonell autonomi.

3.5. Omgivelsesperspektivet

Omgivelsesperspektivet har naturlig nok fokus på institusjoner og organisasjoners omgivelser, og hvordan bestemte omgivelser er med på å påvirke og regulere handlinger. Det er hovedfokus på reaktiv og responsiv atferd, altså hvordan en institusjon reagerer på omgivelsene og hvordan dette endrer eller former videre utvikling. Dette perspektivet bygger på en antakelse om at (offentlige) organisasjoner har to distinkte sett av omgivelser: tekniske og institusjonelle (Christensen, Lægroid og Ramslien. 2006b:19). En påstand om politikeres oppfatning av sentralbanks oppgaver, kan ses i relasjon til omgivelser:

“Elected officials around the globe have come to see the independent central bank as an institution that fits better with more general ideas about how the economy works than does a bank controlled directly by a national treasury” (Sweet og Thatcher 2002:10) .

3.5.1. Tekniske og instrumentelle omgivelser

Tekniske omgivelser beskriver hvordan oppbyggingen og virkemåten til den aktuelle offentlige organisasjonen preges av tekniske argumenter spesielt knyttet til økt effektivitet. Dette er igjen koblet opp mot de substansielle aspektene ved organisasjonene. Det vil si opp mot konkret målbart innhold og/eller struktur i organisasjonen. For eksempel at organisasjonen skal produsere vedtak, drive regulering og yte service. Altså de sider ved en offentlig organisasjon som er veldig synlige uten fra, og som lett kan kontrolleres og som dessuten etterlater en mengde dokumenter som gir eller kan gi innsyn i organisasjonens produktivitet. Eksterne tekniske omgivelser vil i flere sammenhenger være både nasjonale og internasjonale. Disse eksterne omgivelsene kan da føre et press på organisasjonen for økt teknisk og økonomisk effektivitet. (Christensen, Lægroid og Ramslien. 2006b:19)

De institusjonelle omgivelsene bærer preg av spredning av såkalte oppskrifter, og en må da stille spørsmål ved om disse oppskriftene eller malene er vitenskapelig begrunnet, eller om de er moter, eventuelt trekke det så langt som å si rasjonelle myter. Myter og manipulering av symboler er sentralt i institusjonelle omgivelser. Det kan være myter knyttet til de aktuelle politiske feltene,

myter knyttet til definisjoner og forståelser internt, samt myter og oppfatninger om organisasjonen generelt. Legitimitetspress vil bli rettet mot organisasjonene for at de skal tilpasse seg mytene som forbindes med den bestemte type organisasjonsform. Det forutsetter at omgivelsene har en fungerende akseptert forståelse av hvordan den bestemte organisasjonen skal se ut⁵². Dette kan ha til følge at politiske og andre administrative ledere vektlegger og ser til andre land, eller andre lands offentlige organisasjoner, som har likhetstrekk med de norske organisasjonene og gjennom felles problemløsninger. Det vil da være lett å tenke at egne organisasjoner trenger de samme instrumentelle løsninger som andre land implementerer. Dette kan føre til at bestemte strukturer oppfattes som overlegent best, og slik sett kan oppnå en form for ideologisk og eller idèmessig dominans over andre alternative strukturer. (Christensen, Lægreid og Ramslien. 2006b). Strukturelle endringer kommer først, uten egentlig en klar problemstilling, eller forklaring på hvorfor en bør foreta seg organisatorisk endring.

Dette teoretiske rammeverket er til stor nytte i dokumentanalysene som gjennomføres her. Det kan være en rettesnor for å identifisere fellestrekk og generell utvikling. Den teoretiske innfallsvinkelen er brillene en bruker for å forklare det en ser, sette ord på hvorfor dette skjer og arbeide med å gi en analyse av konsekvensene av handlingene. Identifisering av omgivelsene bidrar som et verktøy til å vurdere endringer i nasjonale og internasjonale omgivelser for sentralbankpolitikk. Det er også spennende å se hvilken aspekt som preger argumentene i analysen.

3.5.2 Konvergens

"In the fundamental, evolutionary criterion of success is that an organization should reproduce and multiply over the world, and successfully mutate to meet the emerging challenges of time, then central banks have been conspicuously successful" (Marcussen 2005; 904)

Innledningsvis viser jeg kort til den omfattende spredningen av sentralbanker mellom 1900-2000. Det at tilnærmet alle land har en sentralbank er interessant i seg selv, med det som er essensielt er at det ikke bare er en hvilken som helst bank eller et offentlig organ som er felles. Det er en særegen institusjon, ved siden av tradisjonell politisk organisering. Hvorfor er institusjonene så utbredt og hvor viktig er de blitt? En enkel forklaring er etterspørsel. Etterspørsel fordi sentralbanker hindrer inflasjon. Politikere har ikke like lett for langsiktig tenkning, og folket/organiseringen ser seg om etter

⁵² Sitat av Sweet og Thatcher:

"Elected officials around the globe have come to see the independent central bank as an institution that fits better with more general ideas about how the economy works than does a bank controlled directly by a national treasury" (Sweet og Thatcher 2002:10) .

en institusjon som er tung nok til å «passe på» politikernes pengepolitiske føringer. På den andre siden kan forklaringen være tilbudet. «Sentralbank» som institusjon gir folk og politikere et tilbud om stabil organisering og pengepolitisk legitimitet. Om det er tilbudet eller etterspørselen av organiseringen som er svaret, er ikke lett å si. Det som kan sies er at omgivelsene påvirker organiseringen, og omgivelsene kan brukes som alternativ til instrumentelle forklaringer på utvikling og innsikt (Marcussen 2005).

3.6. Forventninger om funn

Sentralbankens renommé er at de er en organisasjon med sterk autonomi, men med tydelige bånd til Finansdepartementet. Definerings av Sentralbankens autonome grad vil tydeliggjøre organisasjonens rolle i norsk politikk. Demokratisk teori gir oss rammen rundt det organisatoriske landskapet vi befinner oss og opererer i. Det er de arvede spillereglene som sår tvil om tilsyns demokratiske forankring, og vi skal se hvordan dette kommer frem i prosessene knyttet til endringer av Sentralbanken. Kan en stole på at demokratiske prinsipper blir overholdt?

Det instrumentelle perspektivet vil bidra til en systematisk gjennomgang av beslutningsprosessene rundt endringer knyttet til sentralbankloven i 1985 og inflasjonsmålet i 2001. Det er grunnleggende viktig å se på innflytelsesforhold mellom sentrale aktører, på politikens innhold, hvem som mener hva og praktisk oppfølginger. Er implementeringen som forventet etter de politiske beslutninger som er gjort? En vil her ved hjelp av datagrunnlag og dokumenter se på ledelsen, om det er en hierarkisk eller forhandlingsledelse som endrer og utformer organisasjonen. Det instrumentelle perspektivet vil synliggjøre aktørene knyttet til beslutningstaking, så vel som selve prosessen. Det komme frem om endringer domineres av bestemte aktører.

Delegeringsteorier forteller oss om behovet, det vil si nødvendigheten av delegering, mens kritikken er frafall av kontroll. Fokus på egenskaper for delegering gir grunnlag for bedre å se de politiske tankene bak organisasjonsformen. Forhåpentligvis vil den beskrivende empirien også gi et bilde av Sentralbanken som agent, og politisk utøvende myndighet som principal. Samt om den rollen som spilles – skaper den troverdighet og forpliktelse? Er det tegn på ansvarsfraskrivelse? Har aktørene fellesinteresser eller er det ulike egeninteresser? Mer kompromisspreget struktur (forhandlingsvariant) er vanskelig i praksis og har den ulempen at den kan resultere i uklare effekter grunnet beslutningsgruppens ulike oppfatninger. Samtidig vil en slik struktur automatisk få større aksept og legitimitet generelt i organisasjonene og mellom aktører, som resultat av bred tilslutning til dens mål.

I kontrast til den instrumentelle tilnærmingen vil omgivelsesperspektivet gi et fokus på de eksterne faktorene som ikke kan kontrolleres gjennom instrumentelle forklaringer. Er omgivelsene så sterke at de styrer sentralbankens utvikling? Gir omgivelsene falsk legitimitet og skygger for essensielle spørsmål knyttet til organisering av politiske oppgaver? Det er spørsmål som skille fått svar.

Teoriene og rammene er verktøyet til å forstå empirien gjennom.

4. Metode

Denne avhandlingen har et bestemt case; den norske sentralbanken. Norges Bank kan studeres ved hjelp av flere metodiske tilnærminger⁵³. I denne avhandlingen, og for å besvare problemstillingen, er det ikke en numerisk tilnærming som vil være den mest fruktbare. Ved å svare på hvem som har vært pådriver for den store utviklingen Norges Bank har vært gjennom, svarer en også på hvem som har gjort Sentralbanken til en så sentral aktør i norsk pengepolitikk. Den beste måten å løse dette på metodisk, er å studere dokumentene som dokumenterer hendelsene da de faktisk fant sted. Dokumentanalyse er derfor den metodiske tilnærmingen jeg bruker. Datagrunnlaget er NOU'er, stortingsmeldinger, høringer, tidligere avhandlinger, Norges Bank Watch (BI) og en rekke avisartikler i landsdekkende aviser. Utvalg vil bli bedre presentert i redegjørelsen for datagrunnlaget.

4.1. Metodiske tilnærminger

Den metodiske tilnærming som er blitt valgt har et mål om på best mulig måte å klargjøre fakta grunnlaget for vår problemstilling. I denne sammenheng å dokumentere hvem eller hvilke institusjoner som har styrt utviklingen av Norges Bank. Den metodiske tilnærmingen er valgt for best mulig nå målet om innsyn og redegjørelse for politiske prosesser. Da kan vi også få svaret på hvem som har styrt Sentralbankens nyere utvikling.

4.1.1. Case som forskningsstrategi

Case er en bestemt metodisk tilnærming. Betegnelsen "case" kommer av det latinske ordet casus og understreker betydningen av det enkelte tilfellet (Andersen, 2005:8). Statsvitenskapelig leksikon definerer casestudie som:

"En forskningsstrategi der en studerer ett eller få enkelttilfeller av et mer generelt fenomen... grensene mellom fenomenet og konteksten rundt det ikke kan fastlegges sikkert på forhånd... analytisk generalisering kan basere seg på en heuristisk case, dvs. en case der det er mye å lære i forhold til eksisterende teori.." (Østerud, 2007:35).

En studerer altså "ett eller få enkelttilfeller av et mer generelt fenomen". I denne avhandlingen blir Norges Bank (også referert til som Sentralbanken) stående som hovedcase. Det er i norsk kontekst et enkelttilfelle av en generell internasjonal trend. Fenomen kan forklares som *det en ser*. Videre sier

⁵³ I tidligere forskning på feltet, har det vært en majoritet av kvantitative tilnærminger knyttet til autonome parametre.

definisjonen hos Østerud at hendelsen en studerer og konteksten den befinner seg i, kan henge sammen. Når det kommer til generalisering med utgangspunkt i case sier definisjonen at generalisering kan basere seg på *heuristiske case*⁵⁴. Hvor vellykket resultatene av casestudier blir, vil være avhengig av flere elementer, blant annet forskerens observasjonsevne, kunnskap om det systemet som studeres, og evnen til å se sammenhenger mellom de enkelte observasjoner og deres systematiske forutsetninger (Andersen, 2005:30-31,47,24). I følge Ragin kan en hevde at det som kan sies angående definisjonen av case, er at case kan være teoretisk, empirisk eller begge deler (Becker og Ragin, 1992:3). En kan altså hevde at det er snakk om en altomfattende studietype. Når det gjelder casets grenser, er det et teoretisk problem (Mahoney og Rueschmeyer, 2003:319-320). I tilknytning til problemstillingen i denne avhandlingen er caset *Sentralbanken*, caset grenser mot andre offentlige institusjoner som Finanstilsynet, regjeringen (utøvende politisk myndighet), Stortinget og flere andre tilsyn og departementer. Korrespondanse mellom Politisk myndighet og Sentralbanken er nøkkelen til forståelse og innsikt. En instrumentell tilnærming gir det teoretiske grunnlaget for å forstå beslutningsforholdene, men omgivelsesteori forteller om gitte rammer og betingelsene for å forstå og gi en god analyse. Utvikling og etablering av en autonom og fristilt Sentralbank kan ikke ses uten forståelse av de trender en finner innen internasjonale forvaltningsstrukturer.

4.1.2. Dokumentanalyse

Kvalitativ innholdsanalyse av dokumenter, her i form av offentlige dokumenter, avisartikler og lover, er en systematisk gjennomgang av de aktuelle dokumentene, med sikte på kategorisering. Kategorisering går ut på å identifisere felles trekk ved ulike tekster og gruppere disse. Det vil si at kategoriene dannes etter likheter innen argumentasjonen som presenteres i artiklene, og som således danner et felles standpunkt for hver av kategoriene. Deretter skal jeg sammenligne kategoriene. Hele kategoriseringen og sammenligningen gjennomføres med utgangspunkt i relevans i forhold til problemstillingen vi her fokuserer på. For å unngå feiltolkning, må jeg her legge vekt på å forstå innholdet ut fra den situasjonen tekstene ble utformet i og formidlet gjennom (Grønmo 2004: 187-193). Målet med denne dokumentanalysen er å få en innsikt i hendelsesforløpet knyttet til Sentralbankens utvikling fra sentralbanklovens vedtak og frem til innføring av inflasjonsmålet i 2001, samt et blick på i 2013. Videre vil dokumentanalysen også danne et bilde og en bakgrunn for problemstillingens relevans. Sentrale lovverk som gir bakgrunn og grunnlag for caset og analysen er Sentralbankloven og Offentlighetsloven.

⁵⁴ Heuristisk brukes her som et adjektiv, ordet kommer fra heuristisk metode, som er en metode som gir praktiske resultater

4.2. Datagrunnlag og Datainnsamling

Datagrunnlaget i denne analysen er i stor grad avisartikler fra media. Innsamling av data har foregått på forhånd og underveis i dataanalysen.

4.2.1. Identifisering av nøkkelhendelser og endringspunkter

Disse nøkkelhendelsene har på sin måte bidratt med noe unikt, endringer som har fått konsekvenser, hendelser som har tatt institusjonene et steg videre. Identifiseringen av disse hendelsene som nøkkelhendelser og/eller endringspunkter er et viktig strategisk valg i avhandlingen. Disse hendelser er valgt fordi de hver for seg representerer viktige pengepolitiske avgjørelser, og sammen representerer de en oppsummering av Norges Banks utvikling fra 1985 til 2001. I en helhetlig vurdering er det disse 4 hendelsene som skiller seg ut som retningsgivende for videre utvikling.

Første nøkkelhendelse er året 1985 (Sentralbankloven). Det begynner med 1985 og ny Sentralbanklov. På dette tidspunktet går også sentralbanken bort fra å være aksjeselskap og over til å bli et eget rettssubjekt, eid av staten. Lovgivningen danner således selve grunnlaget for den moderne sentralbankhistorien. Den er et startpunkt for det jeg definerer som Norges Banks nyere utvikling.

Andre hendelse er knyttet til året 1992, avgjørelsen om fri valutakurs i 1992. Bakgrunn var at den norske kronen i 1990 ble knyttet til den europeiske valutaen (ECU), forløperen til euro. Men allerede i 1992, etter finansiell uro knyttet til valuta, valgt Norge å gi opp tilknytningen til ECU. Fra 10. desember 1992 hadde Norge fri valutakurs. Flere andre valutaer hadde i tiden før dette valgt fri valutakurs, blant annet svenske kroner, finske mark, britiske pund og lire. Det er siden den gang blitt hevdet at fri valutakursregime så vel som autonom sentralbank er med på å holde offentlige utgifters del av BNP på et stabilt nivå. Ved å vise til lav inflasjon og stabilt økonomisk styre over tid, kan en hevde at styringssystemet mellom utøvende makt og Sentralbanken i Norge virker etter hensikten. Dette kommer også tydelig frem i en modell som omhandler forholdet mellom valutakursregime, sentralbankens uavhengighet og politiske budsjettcykler. Den norske kronen er fristilt i forhold til andre valutakurser og er derfor kategorisert som en flytende valutakurs, også kalt fritt valutakursregime (Clark og Hallerberg 2000). Denne modellen viser også at Sentralbankens uavhengighet alene ikke er nok til å garantere at Sentralbanken kan fungere som en kontrollinstans.

Det er av stor betydning hvilke valutakursregime et land har⁵⁵. Dette forteller oss at et fritt valutakursregime slik det er i Norge bør etterstrebes for å minske risikoen for budsjett sykler, og da indirekte politisk «utroskap»^{56 57}. Derfor er 1992 en sentral milepæl i Norges Banks utvikling.

Tredje nøkkelhendelse er i 1997 da statens Petroleumsfond overføres til Norges Bank. Det er i første omgang viktig for den interne strukturen og utformingen av sentralbanken som organisasjon. Fra statlig hold er dette en meget stor avgjørelse. Forvaltning av statens fond blir satt bort fra departementsnivå og ut til en egen institusjon. Det ble vedtatt at deler av fondet skulle investere i aksjer på det frie marked. Nå i ettertid og med innsikt i den veksten som har vært i fondet siden 1997, er avgjørelsen om forvaltningsenhet for statens petroleumsfond av enorm økonomisk betydning både for Sentralbanken og for det offentlige Norge. Mellom 2001-2012 blir det stadig synligere hvordan Petroleumsfondet har påvirket Norges Bank til å rette fokuset internasjonalt med etableringen av NBIM-kontorer⁵⁸ i henholdsvis Shanghai (2007) og Singapore (2008).

Siste og fjerde nøkkelhendelse er 2001 Inflasjon og handlingsregel blir implementert i Norges Bank. Året 2001 utgjør et viktig skille i pengepolitikken. Fra 29.03.01 blir inflasjonsmålet innført, og det blir det viktigste styringsprinsippet for banken. Inflasjonsmålet blir politisk satt til 2,5 %. På samme tidspunkt ble handlingsregelen innført som et bindende mål fra politisk hold for bruken av penger fra petroleumsfondet. Som kjent ble handlingsregelen innført for å begrense politikeres pengebruk, for slik å unngå høy inflasjon og sikre et langsiktig perspektiv. Handlingsregelen er av stor betydning for budsjett og BNP i forhold til aktuell problemstilling. I denne avhandlingen er det inflasjonsmålet fra 2001 som er hovedfokus, ikke handlingsregelen. Disse hendelser gav Norges Bank ytterligere makt.

4.2.2. Offentlige dokumenter

Det er en ting offentlighetsloven har bidratt mer til en noe annet og det er tilgang på informasjon. Nøkkelen til godt kvalitativt datagrunnlag er derfor like mye evnen til å sortere data som å finne det.

⁵⁵ Her skiller det mellom tre former for valutakursregimer, flytende, fast og en delvis flytende valutakurs. Valutakursregime kan gi tre forskjellige utfall i forhold til budsjett sykler. Konsekvenser av et fritt valutakursregime er at dersom politikere øker offentlige utgifter i valgår vil sentralbanken reagere ved å justere renten, slik sett vil det bli veldig synlig for velgere hva politikere gjør. Dermed vil ikke sannsynligheten for å bli gjenvalgt øke siden velgerne ser gjennomskuer politikernes økte pengebruk. En kan da anta at politikere vil arbeide med å holde de offentlige utgiftene på et normalnivå slik at også renten utvikler seg i ønsket rentebane.

⁵⁶ Dersom det er et fastsatt valutakursregime vil sentralbanken arbeide opp mot valutakursen og vil derfor ikke reagere på offentlige utgifter på samme måte.

⁵⁷ Dette betyr i all hovedsak at rammene som et valutakursregime danner i aller største grad vil påvirke mulighetene for utviklingen av politiske budsjett sykler.

⁵⁸ Norges Bank Investment Management.

En god fordeling av publikasjoner, utgivere og saksordførere var viktig for å kunne vurdere dokumentenes validitet. Jeg har videre jobbet mye med tematikken som beskriver nøkkelhendelsene, samt publiseringstidspunkt. Fra utøvende myndighet, Norges Bank og selvstendig offentlige tilstandsrapporter.

Datainnsamling

På Regjeringens (www.regjeringen.no), Stortingets (www.stortinget.no), Lovgivnings (www.lovdatabank.no) og Norges Banks (www.norgesbank.no) nettsider finner en store mengder offentlige dokumenter datert tilbake til rundt 1997. Dokumenter eldre enn dette er funnet som publikasjoner fra andre utgivere. I arkiver og i omtaler på regjeringens nettsider (www.regjeringen.no) gjengis likevel sammendrag og saksgang i eldre publikasjoner. Det er her flere forskjellige dokumentformater som er relevante. *Stortingsmeldinger* er meldinger til Stortinget fra Regjeringen. Dette er meldinger som blir publisert når Regjeringen ønsker å presentere saker for Stortinget, uten at det er knyttet direkte til forslag om vedtak⁵⁹. Norges Banks kredittmelding offentliggjøres i Stortingsmelding. Et utvalg kredittmeldinger er brukt som kilder⁶⁰. Disse Stortingsmeldingene gis som en tilråding fra Finansdepartementet til Stortinget. Meldingen går gjennom Norges Banks stilling som institusjon. Dette gjøres ved å se på regelverksutvikling, forvaltning innen finans, generell virksomhet i banken og i kredittilsynet. Meldingene gir innsikt i Norges Banks virksomhet før, under og etter innføringen av inflasjonsmål. Kredittmeldinger knyttet til årene rundt nøkkelhendelsene (85 – sentralbankloven, 92 – fri valutakurs, 97 – petroleumsfond til Norges Bank, 01 – inflasjonsmål og handlingsregel) brukes spesielt for å se på hvordan politisk utøvende makt formidlet kunnskap om institusjonen Norges Bank rundt endringspunktene.

NOU'er benyttes som data for å forstå bakgrunn og situasjonen for innføring av ny sentralbanklov. Stortingsmelding 29 (2000-2001) *Retningslinjer for den økonomiske politikken* (Finansdepartementet 2001a), gir grunnlag for forståelse av implementeringen og konsekvensene av innføring av inflasjonsmål, også dette fra et politisk ståsted. Stortingsmelding 21 (2010-2011) *Finansmarknadsmeldinga 2010* (Finansdepartementet 2011) er en stortingsmelding publisert 10 år etter siste nøkkelhendelse. Denne stortingsmeldingen er med som datagrunnlag for å gi meg mulighet til å ta analysen opp til dags dato, med de utfordringer og muligheter for videre forskning dette gir.

⁵⁹ Stortingsmeldinger benyttes også når (dersom) Regjeringen ønsker å trekke tilbake et lovforslag som tidligere er presentert.

⁶⁰ (Finansdepartementet: 1998, 1999, 2000a, 2001b, 2002, 2004, 2005 og 2006)

Proposisjoner er et skriv som brukes når Regjeringen foreslår at Stortinget treffer vedtak. Slike proposisjoner kan inneholde forslag til lovvedtak, samt andre vedtak⁶¹. Norges Banks autonomi og inflasjonsstyring er et meget populært politisk tema. Uavhengig av store endringer er det alltid mange meninger og forslag i debatten. Det har derfor vært nyttig å følge med på noen av de *representantforslagene* som er kommet i Stortinget og innstillingene disse har resultert i⁶². Dette vil jeg komme nærmere inn på under empirisk prosess. Representantforslagene er tatt med som datagrunnlag, fordi de er viktige for denne avhandlingen.

Rapporter, blant annet skriv om NOU 1983: 39. *Lov om Norges bank og pengevesenet*, brukes som datagrunnlag for å forstå situasjonen rundt nøkkelhendelsen innføring av ny Sentralbankslov (Skånland 2004). NOU 2000:21. *En strategi for sysselsetting og verdiskapning*. (Finansdepartementet 2000b) gir innsikt i inflasjonsmålets betydning og bakgrunn. NOU 2003:19. *Makt og Demokrati*. (Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2003) bidrar til en evaluering av inflasjonsmålet og Norges Banks stilling i det offentlige Norge. På handelshøyskolen BI har de siden 2000 presentert en rapport under definisjonen *Norges Bank Watch*. Rapportene for 2000 og 2001 er av spesiell interesse, da disse knyttes opp mot bakgrunnen og prosessene opp mot innføring av inflasjonsmålet i Norges Bank. Disse rapportene gir også en god tredjeparts presentasjon av tilstand (www.bi.edu)⁶³.

Norges Bank leverer og publiserer også offentlig tilgjengelige dokumenter, rapporter og skriv. De ofte omtalte årstalene holdes av sittende sentralbanksjef i februar hvert år og adresseres til Norges Banks representantskap og inviterte gjester⁶⁴. Samtlige taler er gjennomgått og danner grunnlag for den empiriske analysen av Norges Bank. Talene benyttes av sentralbanksjefen til å gi en forståelse av det økonomiske året som har gått, samt muligheter og utfordringer fremover. Talene knyttet til nøkkelhendelsene benyttes i spesielt stor grad.

Norges Bank utgir flere publikasjoner og artikler⁶⁵. Frem til 2012 hadde banken et eget tidsskrift, *Penger og Kreditt*⁶⁶. I tillegg har de en Skriftserie for lengre utgivelser og redegjørelser. I tillegg til dette publiseres en rekke taler og foredrag på bankens hjemmesider. Et utvalg publikasjoner vil bli brukt i empirisk prosess og i analyse. Dette er utredninger og dokumentasjon skrevet av Norges

⁶¹ Ot.prp.nr 65 (1985-1986). St.prp.nr. 28 (2001-2002).

⁶² (Stortinget 1998, 2002, 2011)

⁶³ <http://www.bi.edu/research/research-centres/Centre-for-Monetary-Economics-CME/Norges-Bank-Watch/> (06.05.2013)

⁶⁴ Frem til 2012 ble alle talene utgitt i serien *Penger og Kreditt*, etter 2012 som Staff Memo. Dette forklares nærmere i den empiriske prosessen.

⁶⁵ Staff Memo. *Penger og Kreditt*, Norges Banks Skriftserie /Occasional Papers.

⁶⁶ Etter at *Penge og Kreditt* opphørte i 2012, kom alle publikasjoner som tidligere ble utgitt i serien utgitt som staff memo.

Banks ansatte og forfattere med tilknytning til banken⁶⁷. Publikasjonene er et godt datagrunnlag for å få Norges Banks forståelse av endringer og kommunikasjon, samt innsikt i dagens Norges Bank gjennom publiserte evalueringer.

Konklusjon av innsamling

Datainnsamling og dataanalyse har foregått som en parallell prosess. Det har vært en meget nyttig datainnsamling, hvor nye og for meg ukjente dokumenter stadig ble introdusert. utfordringene med denne type datagrunnlag og datainnsamling er det store volumet informasjon som finnes. Det har vært en krevende prosess å velge ut det viktigste, samtidig som jeg sitter igjen med et solid grunnlag for å forstå de prosesser som leder opp til og skaper endringer i Norges Banks struktur. Det instrumentelle perspektivet gir et godt grunnlag for en analyse basert på denne datainnsamlingen og datagrunnlaget.

4.2.3. Media

Et såkalt offentlighetsprinsipp er en viktig del av et moderne demokrati. Offentlig innsyn og åpenhet er under kontinuerlig oppmerksomhet og aktualiseres når ytringsfrihet, så vel som korrupsjon og informasjonsgarantier diskuteres. Det er ikke uten grunnlag at media ofte refereres til som den fjerde statsmakt. Dette gir ikke bare media en viktig rolle og makt, men det fører også til at media må ta ansvar og stå inne for det som trykkes. Organisasjonsmessig er de fleste medier med i Norges Presseforbund (NP)⁶⁸, som jobber med presseetikk, ytringsfrihet og offentlighet. Pressens Faglige Utvalg (PFU) og Offentlighetsutvalget (OU) er sentrale deler av Norsk Presseforbund. Formålet med Pressens Faglige Utvalg er å *”overvåke og fremme den etiske og faglige standard i norsk presse”*. Det inkluderer trykt presse, nettpublikasjoner, radio og tv. PFU mottar og vurderer klager over norsk presses atferd. Hvert år genereres det statistikk over antall klager og utfall klagen har fått. På disse statistikkene finner en Aftenposten og Dagens Næringsliv som hyppige kandidater. Avisenes historie,

⁶⁷ Det bemerkes på at synspunkter og konklusjoner som presenteres i disse publikasjonene ikke nødvendigvis er representative for Norges Bank som institusjon. (<http://www.norges-bank.no/no/om/publisert/publikasjoner/staff-memo/> (08.05.2013)

⁶⁸ http://ezcust0003.web1.dedicated99.no.webdeal.no/norskpresse_user/Om-oss Norsk presseforbund (21.10.11). http://ezcust0003.web1.dedicated99.no.webdeal.no/norskpresse_user/Klage-til-PFU/Vedtekter-for-PFU Pressens Faglige Utvalg (21.10.11). http://ezcust0003.web1.dedicated99.no.webdeal.no/offentlighet_user/Offentlighetsutvalget Offentlighetsutvalget (21.10.11). http://ezcust0003.web1.dedicated99.no.webdeal.no/norskpresse_user/Etisk-regelverk/Vaer-Varsom-plakaten ”Vær Varsom-plakaten” (21.10.11) http://ezcust0003.web1.dedicated99.no.webdeal.no/norskpresse_user/Etisk-regelverk/Hva-er-presseetikk Presseetikk (21.10.11). http://ezcust0003.web1.dedicated99.no.webdeal.no/norskpresse_user/Etisk-regelverk/Redaktoerplakaten Redaktørplakaten (21.10.11)

geografiske spredning og lesermasser, ser en at begge publikasjonene er anerkjent og troverdig⁶⁹. Offentlighetsutvalget er en annen sentral del av Norsk Presseforbund. Dette er et utvalg for presse og redaktører som er spesielt interessert i offentlighet og offentlig innsyn. Dette utvalget har fokus på offentlighetsloven og jobber aktivt for å sikre gjennomføringen av loven. (<http://presse.no/>)⁷⁰. På grunn av tidsperioden for aktuelle data vil jeg innhente informasjon fra Atekst, på den måten få jeg tilgang til aktuelle artikler.

For best mulig å innhente relevant og nyttig data har jeg avgrenset og spesifisert søkene mine. Offentlig diskurs rundt disse hendelsene gir et innblikk i den politiske hverdag og sivilisert diskurs. Media gir innblikk i den politiske hverdagen, og samtidig formidles deler av diskurser som ikke ble ytret (innad) i den formelle offentlige dokumenteringen. Media gir en lett tilgang på informasjon som ellers kan være gjemt i en offentlig høring. Avisartiklene skal fungere som et supplement til offentlige dokumenter i analysen. Årene 1985, 1992, 1997 og 2001 danner grunnlaget for datasøkene i Atekst og søkeord tar utgangspunkt i nøkkelhendelsene. Målet med søkene er å se beslutningssituasjonene fra et nytt synspunkt.

Datainnsamling

Datainnsamling av aktuelle artikler i media er gjennomført på følgende måte: Atekst er brukt for å få tilgang til eldre og et bredt utvalg av artikler. Jeg har valgt å søke på et helt år som periode, altså tidsperiode fra januar til januar. Det er for å få med aktuelle diskusjoner fra periodene rundt de fire nøkkelhendelsene. Slik får jeg diskusjonene før beslutningen fattes, diskusjonene under implementeringen samt etter iverksettingen av endring. Som søkekriterier er det under publikasjoner valgt *Rikspresse* og *Pressemeldinger*. Det er for å få et bredt datagrunnlag uavhengig av pressetilhørighet eller politisk motiverte redaksjoner eller nasjonal geografi. Denne publikasjonstypen oppfatter jeg som publikasjoner lest av mange mennesker med bred geografisk publikasjon, og aviser av faglig og presseetisk integritet. Søkeord har variert etter tema for aktuell handling. Søkeordene er derfor skreddersydde for den aktuelle endring i seg selv, isolert fra den store sammenhengen. Datainnsamlingen kan etterprøves.

⁶⁹ To store aviser, anerkjente, lest og ikke minst klaget på.

⁷⁰ <http://presse.no/Klage-til-PFU/PFUs-behandling> (21.10.11)
<http://presse.no/Statistikk/Arkiv> (04.09.12)

Periode	Publikasjoner	Søkeord	Antall artikler som resultat av søket	Utvalgt
01.01.1985-01.01.1986	Rikspresse og pressemelding	"Norges Bank lov"	23	3
01.01.1992-01.01.1993	Rikspresse og pressemelding	"Kronen flyter"	59	6
01.01.1997-01.01.1998	Rikspresse og pressemelding	"Petroleumsfondet Norges Bank"	27	5
01.01.2001-01.01.2002	Rikspresse og pressemelding	"Inflasjonsmål"	75	10

Tabell 10: Datainnsamling media

Konklusjon av innsamling

Skissert i *Tabell 10* kan vi se at *antall artikler som resultat av søket* er betydelig høyere enn det som er inkludert i *utvalgt*. Artikler som er tatt med i *utvalgt* er resultat av en vurdering av artiklenes betydning og verdi for den nøkkelhendelse de er knyttet opp til. Kriteriene i utvalget var hendelsesbeskrivelse, dersom en artikkel omtalte nøkkelhendelsen på en informativ måte, er artikkelen med i *utvalgt*. En utvalgsvurdering vil alltid være subjektiv, ut fra hvem som gjennomfører søket og prioriteringene. Som kilde for analyse er artikler fra media ment som et supplement til offentlige dokumenter. Utvalgsvurderingen bør derfor ikke ses på som problematisk.

Atekst gir en unik mulighet for god datainnsamling av eldre avisartikler. Søkespesifikasjoner gir også en garanti for at alle data er hentet med de samme forutsetninger og således kan bli analysert i riktig lys. Søkeordene som er benyttet i denne innsamlingen er direkte. De viser hva som er tema og målet for innsamlingen. Søkeord i slike analyser er svært viktig, da det er nøkkelen til et godt resultat. For å vite om det er artikler som kan brukes, må søkeordet være spesifikt nok til at antall artikler blir håndterbart. Dette for å sikre analysen av de data som samles inn. Dette er en av de største utfordringene ved innhenting og evaluering av kvalitative data. Søkeordene er derfor nøye valgt og testet. Når søkeordet var definert, gav det meg et godt antall artikler å jobbe med, antallet varierer fra 23 til 75. Dette er en stor varians. Hovedgrunnen til variansen mellom 85 og 01 antas i hovedsak å være *tema*. En lovendring, uansett betydning, gir ikke like store ringvirkninger som innføring av inflasjonsmål, i media. Samtidig som den tidsmessige avstand til hendelsen kan gi utslag, på grunn av endringer i terminologier knyttet til Norges Bank, samt kunnskap om beste nøkkelord. Antallet artikler aksepteres på bakgrunn av gode, overveide, utprøvde og testede søkeord. *Utvalget* av artikler varierer også fra 3 (85) til 10 (01), denne variansen er først og fremst et resultat av antall artikler. Utvalget av artiklene er gjennomført ved en systematisk gjennomgang av de aktuelle

dokumentene i alle artiklene. Dette ble gjort med sikte på kategorisering ut fra tema. Gjennomgangen er gjort for å identifisere felles tematrekk i utvalget. Resultatet er artikler som sier noe konkret om hva Sentralbanken, eller politikere mener om endringene.

Datainnsamling av avisartikler gikk i henhold til plan og resultatet er et godt datagrunnlag.

4.2.4. Refleksjoner – datagrunnlag

Hovedutfordringen med denne datainnsamlingen har vært den store mengde tilgjengelig datagrunnlag. Det er utømmelige kilder av offentlige dokumenter: offentlige utredninger, Stortingsmeldinger, årlige rapporter, høringer, diskusjoner og politiske forlag. Mangfoldet kan gjøre det vanskelig å identifisere hva som vil gi best datagrunnlag. En vil alltid risikere at en proposisjon gikk under radaren og ikke kom med. På samme måte i media; det er mangfoldige meninger, leserinnlegg, kronikker, saklige fagartikler, og en kan ikke vite sikkert om en artikkel av høy kvalitet ble utelatt. Det er svakheten i datagrunnlaget i denne avhandlingen, men også dens styrke.

I arbeidet med å finne de riktige kildene, det vil si de dokumentene som forteller mest og best om bakgrunnen for endringer i Norges Bank, har jeg lest mange artikler og publikasjoner som ikke kommer inn som grunnlag. Men de gir meg som forfatter en god base, en total forståelse for det helhetlige systemet.

Det datagrunnlaget som til slutt er valgt og som presenteres her er derfor de *få* – de publikasjoner og rapporter som forteller mer konkret og som skiller seg ut fra mengden. Dette er datagrunnlagets styrke.

4.3. Metodisk grunnlag

Metode er et redskap til å kategorisere og systematisere empiriske hendelser. Den beste metodiske tilnærming velges etter en helhetlig vurdering av studieobjektet. Hovedkilden til empiri er i denne avhandlingen skriftlige kilder, offentlige dokumenter, artikler og andre analyser på feltet. Dokumentanalyse er her den utvalgte metodiske tilnærmingen som benyttes.

Sentralbanken som case er i hovedsak et faglig basert valg, det er en institusjon med lang og tydelig historie. Videre har institusjonen vært gjennom eksplisitte hendelser siste 29 år, noe som har gjort Sentralbanken til den viktigste aktøren innen norsk pengepolitikk. Fra et statsvitenskapelig perspektiv er dette en fascinerende rolle.

Dokumentanalyse benyttes for å kategorisere og sortere relevant informasjon knyttet til såkalte nøkkelhendelser. Innsamling og analyse har foregått parallelt og en av hovedutfordringene er mengden tilgjengelig data på feltet. Ved å variere mellom to hovedtilnærminger til kilder, èn fra offentlige kilder og publikasjoner, èn fra media, vil dette datagrunnlaget og denne metodiske tilnærmingen gi et godt grunnlag for den videre analysen.

5. Empirisk beskrivelse

Dette kapitlet tar for seg offentlige dokumenter som danner hovedgrunnlaget for den videre analysen. Dokumentenes innhold og betydning debatteres og presenteres i dette kapitlet. Disse dokumentene vil, i analysen, gi svar på hvem som har styrt Norges Banks nyere utvikling – byråkrater eller utøvende politisk myndighet.

Merk at de offentlige dokumentene suppleres av artikler fra media.

5.1. Innledning

Datainnsamlingen har vært fokusert på fire nøkkelhendelser i Norges Banks nyere utvikling, det er utviklingen etter ny Sentralbanklov i 1985. Den nye lovgivningen er den første nøkkelhendelsen, og innføring av inflasjonsmål i 2001 den siste. Styringsmodellen for pengepolitikk i Norge har en godt befestet politisk så vel som byråkratisk praksis og legitimitet. Tidlig i denne avhandlingen slo jeg fast at det primære med analysen er at den skal svare på hvorvidt Norges Banks utvikling og reformer er gjennomført i samsvar med et overordnet demokratisk perspektiv.

5.1.1. Utøvende aktører

Når vi ser på regjeringsskiftene fra 80-tallet og utover, er det en tydelig dominans av Arbeiderpartiet og Brundtland. Setter en dette i sammenheng med innføring av New Public Management er det grunn til å si et det har vært et historisk vendepunkt. Historisk sett har Arbeiderpartiet vært tilhenger for en sterk politisk dominans innen prisregulering, offentlig styre og politisk styrt utvikling. At det tiåret som bidro til starten av NPM, politisk sett domineres nettopp av Ap, må derfor karakteriseres som et interessant vendepunkt. Men Arbeiderpartiet var ikke aleine på toppen. Willoch hadde også regjeringsmakt i seks år. Disse årene omfattet innfrielse av valgløfter knyttet til boligprisregulering. Politikken ble gjennomført⁷¹ og nærmer seg det en definerer som et

⁷¹ Grunnlaget for kompromissene som ble inngått var den styrkende verdien på de boligene som ikke var regulert, et politisk kompromiss ble inngått i 1998.

uregulert marked (Sørvoll 2010). En kan også anta at Willochs regjeringsperiode var en forløper for den de-reguleringspolitikken som kom noen år seinere.

Norge var seint ute med første generasjon av NPM-reformer sammenlignet med våre naboer. Etter en tids press dannet det seg i de styrende organer og i Arbeiderpartiet en konsensus om at utviklingen var nødvendig og karakterisert som irreversibel.

Egil Bakke har vært en sentral skikkelse i utvikling av konkurransepolitikk i Norge⁷². Han viser til nasjonale og internasjonale endringer knyttet til omlegging av pris- og konkurransepolitikk. Han hevder endringene ikke kom av et ideologisk skifte, men fra en voksende erkjennelse av reguleringens begrensede muligheter (Bakke, 1987). Det kan forklare hvorfor det nettopp var en periode dominert av Arbeiderpartiet som bidro til reguleringsstatens grunnleggende endringer i denne tidsperioden. Reguleringen begrensede muligheter i konkurransepolitikk kan også overføres til pengepolitikk. Streng regulering og politisk kontroll kan begrense utøvelse og muligheter for en langsiktig politikk. Ingen regulering kan føre til demokratiske problemer og mangel på kontrollerende tiltak. Utvikling i pengepolitikken kan da ses som en erkjennelse av at systemet som var, ikke lenger er.

Det er viktig å ta med at OECD på denne tiden anbefalte medlemslandene å ha en positiv holdning til omstilling. Dette ser en igjen i den internasjonale trenden innen sentralbankpolitikk (Hagen 2010).

Det er tre tydelige aktører vi ser igjen i den empiriske prosessen Sentralbanken har vært gjennom. Første aktørgruppe er den politisk utøvende myndighet, historisk tydelig dominert av den politiske venstresiden. Andre aktørgruppe er Sentralbankledelsen, en ledelse som gjennom siste 28 år har fått stadig tydeligere politisk- og ledelsesfrihet. Siste gruppering eller identifiserbar aktør er de eksterne omgivelsene, i teori og praksis ofte konkretisert gjennom internasjonale tekniske omgivelser.

Det som er felles for alle aktørene er at de er sterke, de er synlige og de har offentlige talerør som bringer informasjon og korrespondanse. Det er lett å skille dem fra hverandre. Aktørene tydeliggjøres i sin offentlige diskurs ved å følge bestemte oppsatte rammer for kommunikasjon, med unntak av omgivelser som må tydes ut fra internasjonale trender og litteratur. Aktørene fører hver sin retorikk og kommuniserer i forskjellige dokumentformer.

⁷² Bakke hadde i 1987, da han var prisdirektør, et foredrag om *Norsk konkurransepolitikk – i dag og i fremtiden* presentert på NHH. Her kom han inn på de viktigste endringene som kom blant annet av Brundtlands langtidsprogram presentert i 1981.

5.1.2. Empirisk beskrivelse – Offentlige dokumenter

I dette caset er det et generelt fokus på autonomi innen policydimensjonen⁷³. Som beskrevet i *Kontekst kapitlet (2)* oppfattes Knut Dahl Jacobsen som en pioner innen forskning på sentralforvaltningen⁷⁴. Da er det meningsfullt å belyse en konsensus i de internasjonale omgivelser. Det er som nevnt en gjeldende konsensus om at en institusjon er en sentralbank når andre refererer til institusjonen som sentralbank; legitimitet basert på omgivelseres oppfatning av institusjonen (Grønlie, 1999). Jeg skal nå presentere det empiriske grunnlaget for dette caset i offentlig dokumentasjon. Først vil jeg ha en kort gjennomgang av hvilke typer dokumenter som presenteres.

Kredittmeldinger er Stortingsmeldinger, og er som tidligere skissert en tilråding fra Finansdepartementet til Stortinget. Meldingens hovedtema er Norges Banks stilling som institusjon⁷⁵. Kredittmeldingene gir innsikt i politikken og prosessene bak utviklingen av Norges Bank. Meldingene inneholder også informasjon om generell forvaltning innen bankvirksomhet. Kredittmeldingene har et tydelig fokus på det organisatoriske i Norges Bank. Dette forsterkes med referanser til kommunikasjon mellom departementet og Norges Bank. Departementet påpeker behovet for effektiv drift, og varsler planer om en reduksjon av antall ansatte i banken. En teknisk tilnærming altså, uten politiske undertoner.

Siden 2000 har Handelshøyskolen BI forsket på Sentralbanken, og resultatet er en rapport eller artikkelserie kalt Norges Bank Watch. Publikasjonen gis ut av Senter for pengepolitikk (Centre for Monetary Economics, CME), og målet med publikasjonen er en årlig ekstern evaluering av Norges Banks pengepolitikk. Alle publikasjonene tilhører en bestemt publikasjonsserie, utgitt av CME. Rapportene for 2000 og 2001 av spesiell interesse, da disse knyttes opp mot bakgrunnen og prosessene frem mot innføring av inflasjonsmålet i Norges Bank. Disse rapportene gir også en god tredjeparts presentasjon av tilstanden i Norges pengepolitikk (www.bi.edu)⁷⁶.

Norges Banks leverer og publiserer en rekke skriftlige publikasjoner. Dette er arbeid og forskning gjort av eller for Norges Bank, eller delvis på oppdrag for banken. Et historisk dokument er den årlige talen til sittende sentralbanksjef. Den har siden 1986 hatt tittelen "*Økonomiske perspektiver*" og holdes i februar hvert år på Norges Banks representantskapsmøte. Kort oppsummert inneholder talene en oversikt over året som har gått og den økonomiske situasjonen Norge er i med tanke på utvikling, valuta, handel og internasjonale omgivelser. Talene som ble holdt i 1985-1986, 1992-1993,

⁷³ Teoretisk er det den sentrale form for autonomi (Christensen og Lægneid, 2006a:247-252).

⁷⁴ Han er kjent for å karakterisere administrasjonen gjennom begrepene lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet

⁷⁵ (Finansdepartementet: 1998, 1999, 2000a, 2001b, 2002, 2004, 2005 og 2006).

⁷⁶ <http://www.bi.edu/research/research-centres/Centre-for-Monetary-Economics-CME/Norges-Bank-Watch/> (06.05.2013)

1997-1998, og 2001-2002 er av spesiell betydning. Disse kan ses på som Sentralbankens evaluering av situasjonen før en stor endring blir innført⁷⁷, samt evaluering og implementering av høydepunktene knyttet til endringer av Norges Banks nyere utvikling.

Informasjon;

Sentralbanksjefen holder en årlig tale for representantskapsmøte i februar. Disse talene refereres til som årstalen. Årstalene er publisert i *Penger og Kreditt* Sentralbankens egen publikasjonsserie. Før år 2008 i papir, fra 2008-2012 på nett, etter 2012 opphørte publikasjonen. Årstalene blir nå publisert på Norges Banks nettsider (www.norges-bank.no)⁷⁸.

Tabell 11: Sentralbanksjefens årstale – informasjon

Når en jobber med gamle taler og tekster må en kategorisere og jobbe med hva informasjon en ser etter og hvorfor denne informasjon er viktig. I forbindelse med årstalene ser jeg etter Norges Banks kommentarer og uttalelser om politikken som føres⁷⁹. Hva sier Norges Bank om endringer som vil komme? Hvordan omtaler Norges Bank den politisk utøvende makt? Ved analyse av årstalene får en bankens vurderinger før en nøkkelhendelse finner sted og kommentarer, uttalelser og presentasjoner i det følgende året etter en nøkkelhendelse er vedtatt og implementert. Målet er å finne de essensielle uttalelsene som her er relevante.

Norges Bank er i tillegg til å være Norges Sentralbank et viktig akademisk forum, spesielt innen samfunnsøkonomi, makroøkonomi og statsvitenskap. Norges Bank har gjennom årene gitt ut en rekke artikkelserier og bøker. Frem til 2012 publiserte den som sagt et eget tidsskrift, *Penger og Kreditt*, dette tidsskriftet gav ut korte artikler og kommentarer. Lengre artikler ble publisert i Skriftserie eller på Sentralbankens hjemmesider. Norges Bank har også serien «staff memo» som utgis elektronisk og er offentlig tilgjengelig på nett. Felles for flere av publikasjonene utgitt av Norges Bank er at de er skrevet av tidligere sentralbanksjefer, eller taler holdt av disse.

Norges Banks autonomi og inflasjonsstyring er også oppe i gjentatte politiske debatter. Dette kommer spesielt til syne i *Representantforslagene* som kommer i Stortinget⁸⁰. Disse representantforslagene er av nyere dato.

⁷⁷ Fordi at årstalene holdes i februar vil 1985 talen gi et bilde av 1984 osv.

⁷⁸ <http://www.norges-bank.no/no/om/publisert/foredrag-og-taler/arstalen--om-arrangementet-og-litt-historikk/> (06.05.2013). <http://www.norges-bank.no/no/om/publisert/publikasjoner/penger-og-kreditt/om-penger-og-kreditt/> (29.04.13)

⁷⁹ Talen kan ses på som Sentralbanksjefens mulighet til å tale fritt til utøvende politisk myndighet og offentligheten generelt.

⁸⁰ (Stortinget 1998, 2002, 2011)

De offentlige dokumentene presenteres i det følgende konsekvent på nøkkelhendelser. Dette gjør at det er flere publikasjonstyper knyttet til hver nøkkelhendelse. Det er på grunn av betydningen og konsekvensene av ny sentralbanklov i 1985 og inflasjonsstyrt rentesetting (endring av sentralbankens mandat) at det fokuseres mest på disse hendelsene. Dette vil også være tilfellet i analysen. Nøkkelhendelsene kommer i kronologisk rekkefølge. At det er flere typer dokumenter som analyseres gir noen føringer for funnene i analysen.

5.2. 1985 - Sentralbankloven

Sentralbankloven er det viktigste dokumentet vi har til å forstå Norges Bank. Men lov og utøvelse av lov er to ulike ting. Samtidig er mandat og lov forskjellig, og i kontinuerlig bevegelse. Det er derfor nødvendig med et stort antall publikasjoner som til sammen kan forklare den empiriske prosessen som er og har vært.

En kort situasjonsbeskrivelse kan være på sin plass. Det politiske landskapet var i 1985 preget av koalisjonsregjeringen som hadde sittet med makten siden 1981. Kåre Willoch's regjering, var satt sammen av Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet. Det var stortingsvalg i 85 og sittende regjering ble gjenvalgt, de måtte likevel gi fra seg regjeringmakten til Arbeiderpartiet året etterpå. Sentralbanksjefen var Hermond Skånland. Han satt fra 1985 til 1993⁸¹.

LOV 1985-05-24 nr 28: Lov om Noregs Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven) vedtatt i mai 1985 feiret 28-års dag i mai 2013, og er grunnlaget for det som vi i dag kjenner som Norges Bank. Store deler av loven består av beskrivelser av den organisatoriske delen av Norges Bank, hvordan Bankens øverste ledelse virker, forholdene mellom Hovedstyret og Representantskapet og så videre. Hovedstyret er utøvende og rådgivende myndighet, mens representantskapet skal føre tilsyn med bankens drift og med at regler for virksomheten blir fulgt opp.

Det viktigste sies innledningsvis: *"Norges Bank er landets sentralbank"*

Videre blir bankens daglige gjøremål skissert: *"utøvende og rådgivende organ for penge-, kreditt- og valutapolitikken"*.

Dette er svært betydningsfulle termer som karakteriserer en typisk autonom sentralbank. Det sies, også i lovens ordlyd: *"Banken er et eget rettssubjekt, som eies av staten"*.

⁸¹ Det skal nevnes at på dette tidspunkt var det misnøye med Sentralbankens beslutning om å bygge nytt hovedbygg i Oslo. Det er likevel ingen grunn til å tro at dette hadde noen effekt på politikken bak lovgivningen.

Det innebærer at fra lovens side er banken fristilt fra finansdepartementet. Det er gode tegn på autonomi, på egen ansvarsrett og selvstendig beslutningsevne. Det springende punkt er da hvorfor Norges Bank i internasjonal sammenheng kommer dårlig ut på variabler knyttet til selvstendig autonomi? (Cukierman, Webb, Neyapti 1992:362)⁸².

Det enkleste svaret på dette er å finne samme lov, hvor det midt i § 2. heter:

“Før banken treffer vedtak av særlig viktighet, skal saken være forelagt departementet. Kongen i statsråd kan treffe vedtak om bankens virksomhet. Disse vedtak kan være generelle regler eller pålegg i enkeltsaker. Banken skal ha anledning til å uttale seg før det treffes slikt vedtak. Melding om vedtak skal sendes Stortinget snarest mulig.” (Sentralbankloven 1985).

Meningen med avsnittet kan ikke misforstås. Kongen i statsråd kan fatte vedtak som direkte påvirker banken. Banken kan uttale seg om regler de blir pålagt fra politisk hold, men det er uansett ikke banken som fatter vedtaket. Dette avsnittet «feller» Norges Bank på rangering av autonome sentralbanker (Cukierman, Webb, Neyapti 1992). Lovtekst eller ikke, det kan belyses at Stortinget ikke har instruert Norges Bank i noen aktuelle saker, men de vil på lovlig vis alltid ha mulighet til å gjøre det. Denne klausulen er derfor et viktig grunnlag for relasjonen mellom politikere og Sentralbank. Hvordan følges dette opp? Bruker politikerne bestemmelsen som et press, eller er avstanden i praksis så stor mellom disse institusjonene at det uansett er utenkelig at den ene blander seg i den andres arbeid? Eller er dette bare tilfelle når den ene parten er ansvarlig for utøvelsen av pengepolitikken i landet?

NOU 1983: 39. *Lov om Norges bank og pengevesenet* var utredningen til ny Sentralbanklov. I Norges Banks Skriftserie Nr. 14. *Norges Banks Uttalelse om NOU 1983:39. “Lov om Norges Bank og Pengevesen”* (Bergo, Jarle 1984), kommer Sentralbanken med sine kommentarer til den nye loven, i tillegg til forslag om alternative formuleringer til lovteksten. Denne publikasjonen er uhyre innholdsrik. NOU 1983:39 ble skrevet av et utvalg som ble satt ned allerede i 1968 (!). Utvalget ble satt ned blant annet på grunn av alderen på fagfeltets lovgivning. Loven om pengevesenet var fra 1875 og loven om Norges Bank fra 1892. Lovene fra 1800-tallet var ikke videreutviklet i tråd med den endring og utvikling som hadde funnet sted på feltet siden lovene ble vedtatt. NOU 1983:39 presenterte en skisse til den loven som ble vedtatt i 1985. Norges Banks skriftserie nr. 14 går gjennom hele utkastet til loven. Publikasjonene presenterer utvalgets tekst, Norges Banks kommentarer og Norges Banks alternative formuleringer til lovteksten. Det er et fascinerende

⁸² Målingen går på lovmessig (legal) autonomi, på skala 0 (minimum uavhengighet) til 1 (Max uavhengighet), Norge kommer ut med 0.17.

dokument som viser de politiske føringene i NOU'en, og hva Norges Bank mente burde være ordlyden i den kommende loven. Slik kan en se hvilke deler av loven Sentralbanken fikk endre på. Vi har loven slik den foreligger og vi har Norges Banks dokument som skisserer utkastet fra NOU 1983: 39, samt kommentarene. Under er et bilde fra en slik oppstilling.

Utvalgets forslag:

§ 1 Norges Banks formål og virkeområde

Norges Bank er landets sentralbank. Banken skal være et utøvende og rådgivende organ for penge-, kreditt- og valutapolitikken.

Den skal utstede pengesedler og mynter, fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet og arbeide for at penge-, kreditt- og valutaforholdene utvikler seg tilfredsstillende.

Banken kan sette i verk tiltak som er vanlige eller naturlige for en sentralbank. Til fremme av sine formål kan banken utføre alle former for bankforretninger og banktjenester.

Utvalgets forslag:

§ 2 Forholdet til statsmyndighetene

Banken skal utøve sin virksomhet i samsvar med de økonomisk-politiske retningslinjer som er fastlagt av statsmyndighetene, og med de internasjonale forpliktelser landet er bundet av.

Før banken treffer vedtak av særlig viktighet, skal saken være forelagt departementet.

Kongen i statsråd kan treffe vedtak om bankens virksomhet. Disse vedtak kan være forskrifter eller pålegg i enkeltsaker. Banken skal ha anledning til å uttale seg før det treffes slikt vedtak.

Norges Banks forslag:

§ 1 Norges Banks formål og virkeområde

Norges Bank er landets sentralbank. Banken skal være et utøvende og rådgivende organ for penge-, kreditt- og valutapolitikken og skal i sin virksomhet legge særlig vekt på hensynet til en varig balanse i landets økonomi.

Den skal utstede pengesedler og mynter og fremme et effektivt betalingssystem innenlands og overfor utlandet. Banken skal overvåke penge-, kreditt- og valutamarkedene, regulere mengden av innenlandske betalingsmidler, føre tilsyn med kredittinstitusjonenes virksomhet og for øvrig påta seg de oppgaver som den penge-, kreditt- og valutapolitiske lovgivning tillegger den.

Banken kan utføre bankforretninger som er til fremme av dens formål.

Norges Banks forslag:

§ 2 Forholdet til statsmyndighetene

Banken skal i sin utøvende virksomhet handle i samsvar med de økonomisk-politiske retningslinjer som er fastlagt av statsmyndighetene og med de internasjonale forpliktelser landet er bundet av.

Banken og departementet skal gjensidig informere og konsultere hverandre i spørsmål som er av betydning for bankens arbeidsområde. Før banken treffer vedtak av særlig viktighet, skal saken være drøftet med departementet.

Kongen i statsråd kan treffe vedtak som gjelder bankens utøvende virksomhet på det penge-, kreditt- og valutapolitiske området.

Vedtaket må gjelde et bestemt saksforhold.

Melding om vedtak sendes Stortinget snarest mulig.

Banken skal ha anledning til å uttale seg før det treffes slikt vedtak. Melding om vedtak sendes Stortinget snarest mulig.

Staten eier banken og er ansvarlig for bankens forpliktelser.

Utvalgets forslag:

§ 3 Bankens uttalelser

Banken skal avgi uttalelse om spørsmål den blir forelagt av Kongen eller departementet.

Banken skal underrette departementet når det etter bankens oppfatning er behov for tiltak av penge-, kreditt- eller valutapolitisk karakter av andre enn banken.

Banken skal informere offentligheten om penge-, kreditt- og valutaforholdene.

Norges Banks forslag:

§ 3 Bankens uttalelser

Som utvalget.

Tabell 12: Norges Banks kommentarer til Sentralbankloven (Utklipp er hentet fra Bergo 1983: 21-22)

Bakgrunnen for Norges Banks uttalelser til NOU:1983: 39 var at banken ble bedt om en uttalelse av myndighetene. Flere av kommentarene fra Norges Bank er tematisert rundt Sentralbankens rolle i det politiske Norge i 1983. På dette tidspunktet hadde Norges Bank en sentral rolle i forvaltningen. Det påpekes at Sentralbanken i Norge ble brukt på en annen måte enn i andre land i Skandinavia. Norges Bank hadde ikke en sentral rolle i gjennomføringen av penge- og kredittpolitikken, noe som var tilfelle i de fleste andre industrialiserte land på denne tiden. Utvalget ønsket ikke å endre på dette. Norges Bank hadde som vist ovenfor også bemerkninger til det som beskrives som instruksjonsrett. Norges Bank ønsket ikke at politisk utøvende makt kunne "fatte generelle vedtak på vegne av bankens virksomhet". De ønsket en klarere definering av når dette ville være aktuelt. Dette er et av de punktene banken ikke fikk gehør for, og lovteksten vi har i dag avviker ikke mye fra den teksten som ble presentert av utvalget i 1983.

Likevel anerkjente banken at en form for instruksjonsrett var med på å tydeliggjøre at regjeringen hadde det endelige ansvaret for bankens virksomhet. Banken spesifiserer også i kommentarer at de ikke anser dette som et overformynderi, men at regjeringen på en slik måte vil overta ansvaret for en konkret beslutning. Dersom regjeringen benytter seg av denne instruksjonsretten, vil dette ikke av banken bli regnet som en avgjørelse Norges Bank har tatt. Banken påpeker likevel problemene med

en slik instruksjonsrett, og skriver implisitt at det er en rett de ikke tror vil bli benyttet. De vises til at sentralbankene i Storbritannia, Canada og Nederland hadde lignende instruksjoner lovfestet, men politikerne hadde pr. 1983 ikke benyttet seg av denne muligheten (Bergo 1983: 19). Banken peker på at det endelige ansvar er og bør være hos politiske myndigheter. Dette ønsket banken også å få lovfestet (Skånland 2004).

Årstalen i 1985 var Wold's 15. tale og hans siste. Generelt merker han seg at det er økonomisk vekst i verden, og at Norge har en liten, åpen økonomi, som kort fortalt er svært avhengig av internasjonale svingninger og endringer. Videre merker han seg at USA går mot minus på BNP og at u-lands gjelden vokser. Samtidig fører Norge en ekspansiv politikk. Men eksportnæringen har problemer, og han er skeptisk til offentlig subsidiering, da han mener dette kan begrense næringsvirksomheters evne og mulighet til å utvikle seg. Sentralbanksjefen snakker mye om behovet for en innstramming av finanspolitikken, og behovet for ytterligere deregulering av kredittmarkedet, samt Norges avhengighet av oljepenger og de utfordringer dette fører med seg. Han stadfester at Norges Bank grunnet dagens (1984) pengepolitikk foretar betydelige intervensjoner i valutamarkedene, men sier lite om kommende problemer. Det er mye spennende i 1985-talen, men et viktig spørsmål er det sies noe om en ny og kommende lovgivning. Det gjør det ikke (Wold 1985).

I februar 1986 er ny Sentralbanklov vedtatt og årstalen holdes av Skånland. Innledningsvis kommenterer Skånland den nye loven. Han påpeker en endring i politikernes holdninger. Under debatten i Stortinget og i det nye lovforslaget ble bankens frie stilling og forpliktelser allment akseptert. Skånland ser årstalen som en anledning til å leve opp til bankens forpliktelse i loven om å *"informere offentligheten"*. Sentralbanksjefen påpeker at Norges Bank ønsket en spesifisering i lovgivningen knyttet til *"vektlegging av varig balanse i landets økonomi"*, men at dette ikke er med i den vedtatte loven. Videre sier han likevel at *"Kan vi (les – banken) medvirke til å gjøre det som er økonomisk nødvendig, politisk mulig, er det en større oppgave enn å peke ut ideelle økonomiske løsninger"*.

På denne måte omfavner han den nye lovgivningen og gir den legitimitet (Skånland 1986).

Første paragraf i loven ble ikke endret etter kommentarer fra Norges Bank. Her ønsket banken tillegget: *«og skal i sin virksomhet legge særlig vekt på hensynet til en varig balanse i landets økonomi»*⁸³. Banken ønsket denne bestemmelsen fordi de mente det ville være en fordel om dette var et virkemiddel og/eller mål som ble implementert i avstand til politiske fora.

⁸³ Se Tabell 9: Norges Banks kommentarer til Sentralbankloven.

Den mye omtalte instruksretten ble heller ikke endret etter oppfordring fra Norges Bank. Her ønsket banken at en slik instruks bare kunne gjelde «*virksomhet på bankens utøvende virksomhet innen penger, kreditt og valuta*». Men her ble ordlyden med: «*Kongen i statsråd kan treffe vedtak om bankens virksomhet*» stående (Sentralbanklov 1985: paragraf 2). Denne frasen har siden vært grunnlaget for mange diskusjoner og meningsutvekslinger. Banken påpeker likevel problemene med en slik instruksjonsrett og skriver implisitt at det er en rett de ikke tror vil bli benyttet. Noe de så langt har hatt rett i.

I kommentarene gitt fra Norges Bank vektlegges en arbeidsdeling mellom banken og politikken. Banken stadfester forståelsen av et viktig informasjonsforhold, hvor bankens virke skal være rådgivende organ for Departement og minister. På grunn av en felles forståelse av informasjon og rådgivning var Banken trygg på sin autonomi.

Når det kommer til lovfestet eierskap ble loven et resultat av kompromiss, utvalgets ordlyd var: «*Staten eier banken og er ansvarlig for bankens forpliktelser*» (Bergo 1984). I Norges Banks uttalelser ønsker de en lovtekst som går mer direkte på spesifikasjonene til hvilke eierskapsform dette er. Ordlyden i endelig lov ble: «*Banken er et eget rettssubjekt, som eies av staten*» (Sentralbanklov 1985: paragraf 2 avsnitt 4).

For å supplere dataene fra de offentlige dokumentene, har jeg gått gjennom et utvalg artikler fra media. Avisene gir ofte en alternativ synsvinkel på hendelser, og kan derfor være en nyttig informasjonskilde.

Utvalg;		
Publikasjon	Dato	Tittel artikkel
Aftenposten	22.02.1985	"Riksrevisor Petter Furberg: Riksrevisjonen bør få Norges Bankkontroll" (Malmø 1985a)
Aftenposten	29.03.1985	"Stortinget får økt innflytelse på Norges Bank" (Malmø 1985b)
Aftenposten	24.04.1985	"Mer stortingsstyring av Norges Bank" (Malmø 1985c)

Tabell 13: Utvalg media 1985

Det er en tydelig bred politisk plattform som enhetlig støtter opp under ny lovgivning (unntak er Fremskrittspartiet). Tema i flere artikler er knyttet til revisjon og hvordan det blir spesifisert i den nye loven. Det slås fast at Norges Bank skal ha intern revisjon selv, men at riksrevisjonen skal ha kontroll med statsråd og myndighet. Dette er en annen tematikk en den vi ser i de offentlige dokumentene. Revisjonsspørsmålet omtales ikke i media av Sentralbanken selv. Hovedlinjen bak vedtak om ny

sentralbanklov er absolutt politisk. Det er fokus på økt parlamentarisk innflytelse på Sentralbanken. At det i motsetning til hos våre naboer blir lovfestet en instruksjonsrett i Sentralbankloven, blir ikke problematisert ut over noen refleksjoner om Stortingets posisjon. Loven førte til at den politiske makten ble manifestert. Hovedansvaret for politisk økonomisk utvikling ble lagt til regjering og Storting, mens Norges Bank fikk ansvar for hovedlinjene i utførelsen. Det kommer frem i media at dette var en politisk styrt prosess.

En spennende vinkling på synet om instruksjonsrett ble presentert av Skånland i 2005. Som tidligere forklart så han på formuleringen om instruksjonsretten som et hinder for politisk styring av banken. Han oppfattet formuleringen dit hen at det ville være vanskelig for politisk utøvende makt instruere banken. Slik denne retten er lagt opp er det en omstendelig og krevende handling fra politisk side. Derfor mente Skånland at uenigheter og uklarerheter ville bli avklart i administrative fora, lenge før er eventuelt instruksbehov ble aktuelt. Uansett; her fungerte styringsmodellen i henhold til demokratiske forutsetninger.

5.3. 1992 - Valutakurs

Arbeiderpartiet overtok makten i 1990 og satt med den i 1992. Året etter var det i (1993) nytt stortingsvalg, Regjeringen ble da gjenvalgt. I 1994 var det folkeavstemning om norsk medlemskap i den Europeiske Union. Hermond Skånland satt fortsatt som sentralbanksjef. Det skjedde mye av politisk viktighet i årene etter 1992. I tillegg til stortingsvalg i påfølgende år, og EU-avstemning to år etter, ble også Maastricht-Traktaten signert i 92. Arbeiderpartiets ønske om norsk medlemskap har etter all sannsynlighet sterk valutauro høsten 1992. Tidlig på høsten påvirket partiets sentralbankpolitikk i 1992. Det var en sterk valutauro høsten 1992. Tidlig på høsten gikk finske mark, britiske pund og italienske lire over til flytende valutakurs. Bare tre uker før den norske kronen- gikk den svenske kronen også over til flytende kurs. Til tross for alle valutaer som gikk over til flytende valutakurs forble det et svært høyt rentenivå generelt i Europa.

I god retorisk tradisjon omtaler Skånland en dramatisk verdensøkonomi, og påpeker gjentatte ganger at gamle virkemiddel i pengepolitikken ikke lenger virker etter sine hensikter. Det vises til en generelt økende inntekt blant nordmenn, men manglende etterspørsel og en befolkning som sparer. De gamle virkemidlene han refererer til er at historisk sett har valutaregulering begrenset mulighetene for å investere i utlandet. Dette er ikke lenger tilfellet. Han påpeker at tidligere beslutning om fastkurs er politisk forankret i det tidligere kursregimet og er fattet ut fra egeninteresse. Det er ikke et resultat av ECU, slik en forstår at noen politikere hevder. Med dette konkluderer han at politikerne

må finne en ny vei for å oppnå handlefrihet. Han viser også til at norsk økonomi er i en særstilling på grunn av kombinasjonen av offentlig markedsøkonomi og offentlig engasjement (Skånland 1992).

Når en kommer til årstalen i 1993 har kronen vært flytende i knappe to måneder. Skånland er fortsatt sentralbanksjef og har betydelig mer på hjertet når det kommer til valutakurser og de politiske prosessene som har ført frem til denne endringen. Verdensøkonomien er preget av internasjonal valutauro. På grunn av dette ble flytende kronekurs en påtvunget handling som kom utenfra. Men grunnen til at Norge ble presset var at beslutningen på flere måter kom for seing. Det naturlige ville være å vedta endringen tidligere. Men Skånland hevder at en i prinsippet kan vende tilbake fra en flytende kronekurs. En annen årsak til endringene var at et økende lånebehov bidro til at fastkurspolitikken ikke var gjennomførbar. På kort sikt kan en flytende kurs gi Norge mulighet til lavere rente.

Sentralbanksjefen ser på endring i valutaregimet som en frihet, en frihet som skal brukes til å føre den rentepolitikken Norges Bank selv føler behov for. Han viser til at usikkerhet i beslutninger, historisk sett gir, markert høye renter. Skånland advarer politiske myndigheter mot å tro at fri valutakurs betyr at politikerne kan overlate til markedet å styre pengepolitikken. Skånland kommer videre med noen påstander som er ganske spesielle. Han peker på at når Sentralbanken treffer beslutninger, er dette på Norges Banks eget ansvar. Det betyr at Skånland mener banken har selvstendighet i oppgaven med å holde kursnivået. Dette går imot lovgivning som sier at det i prinsippet er ministeren som er ansvarlig for pengepolitikken. Skånland sier videre at *"De retningslinjene som finansministeren trakk opp i Stortinget etter at kursen ble gjort flytende, var utformet etter drøftinger med Norges Bank"*. Jeg kommer tilbake til hva dette betyr i praksis. For å gardere seg bekrefter Skånland også at *"Ingen sentralbank står fritt til å velge politikk"* og *"Selvstendighet begrenser seg til virkemidlene"* (Skånland 1993).

Sentralbanksjefen gir en antydning om reformene som kommer syv år seinere. Han påpeker at Norges samarbeidspartnere (land) fører en anti-inflasjonspolitik. Antakelsen for en slik politikk er at lav inflasjon gir høy og stabil vekst. Skånland bemerker at også Norge ligger på et bra inflasjonsnivå i 1993 (Skånland 1993).

I 1992 er de internasjonale omgivelsene betraktelig endret. Det er et viktig tema i den offentlige debatten nå at de virkemiddel Norges Bank har til å styre kronekursen, ikke lenger gir de ønskede resultater. I årstalen i 1992, merk at dette er nesten 10 måneder før kronekursen ble flytende, oppfordres de politiske myndighetene til å finne en ny vei for å gi Sentralbanken handlingsrom (Skånland 1992). Det er alltid et press på politikerne til å endre handlingsmønster. Men det blir ikke

endret før de politiske myndighetene ønsket det, altså 10 måneder etter oppfordringen fra Sentralbanken.

Verden er også blitt «mindre». På grunn av den norske økonomiens størrelse og avhengighet av det internasjonale markedet er det et sterkt press internasjonalt til å endre styringsforutsetningene for pengepolitikken. Dette fører til stadig sterkere press på den norske krone og på Norges Bank til å kjøpe og handle i valuta. Dette ble dyrt for banken. Det internasjonale presset øker etter hvert som en venter på en politisk avgjørelse som virker uunngåelig. Det er sannsynlig at om avgjørelsen hadde kommet før, ville kursen ha endret seg tidligere og fallet av kronen kunne blitt gjennomført over en lengre tidsperiode.

Sentralbanksjefen og utøvende politisk myndighet holder fast på at en avgjørelse om flytende kronekurs på dette tidspunktet ikke betyr at kronen ikke på et seinere tidspunkt kan vende tilbake til en fast kronekurs.

1990-tallet er, som tidligere nevnt, preget av en noe spesiell retorikk fra Sentralbanken. Det er tydelig at Sentralbanksjefen ikke driver utøvende politikk, noe som er helt i tråd med sentralbanksjefens embete. Retorikken viser at Sentralbanksjefen tar oppgaven om informasjon særlig viktig, og fokuserer mer på dette enn på en god administrativ dialog med utøvende myndighet. I årstalen til Skånland i 1993 tar han likevel deler av æren for de politiske beslutninger som ble fattet ved utgangen av 1992. *“De retningslinjene som finansministeren trakk opp i Stortinget etter at kursen ble gjort flytende, var utformet etter drøftinger med Norges Bank”*. Dette betyr i praksis at Sentralbanken er av den oppfatning at deres råd blir fulgt. Han kommenterer ikke den stadige møtevirkomheten før avgjørelsen ble tatt. Men gir beslutningen om flytende kurs faglig legitimitet. En kan lese det Skånland sier på flere måter. Enten at dette i prinsippet betyr at det er Norges Bank som bestemte endringen, siden de nå i ettertid krediterer seg selv for utformingen av retningslinjene til ministeren. Eller så kan en anta at Norges Bank krediterer seg selv for å være en god rådgivende instans for ministeren.

Basert på tidsrammene som er gitt, kan en se at allerede ved utgangen av 1991 ønsket Norges Bank endringer i utøvelse av pengepolitikk. Norges Bank krediterer seg selv for å være en god rådgivende instans, som tidlig informerte politikerne om behovet for reform. Det var en reform og endring som kom når det ble ansett som politisk riktig og tiden var inne. Igjen kan en følge en diskurs som bygger opp under de demokratiske forutsetninger for styringsmodellen for norsk pengepolitikk.

Utvalget er;		
Publikasjon	Dato	Tittel artikkel
Dagens Næringsliv	20.11.1992	"Skip i åkeren" (Ask 1992)
Verdens Gang	11.12.1992	"Årsaken" (Johnsen 1992)
Dagens Næringsliv	11.12.1992	"Hva skjer når kronen flyter" (Leder 1992a)
Aftenposten	11.12.1992	"Kronen flyter fritt, du taper" (Mæhle 1992)
Dagens Næringsliv	11.12.1992	"Regjeringen tapte kampen om kronen" (Mathiassen, Gauslaa 1992)
Aftenposten	19.12.1992	"Renten må ned om kort tid" (Leder 1992b)

Tabell 14: Utvalg media 1992

Media forteller oss at helt fram til 10. desember 1992 fastholdt finansminister Sigmund Johnsen og sentralbanksjef Hermond Skånland at vi hadde og skulle ha en valutakurs som var bestemt mot ECU. Denne ytre forsikring bør ses på som politiker og byråkrats måte å roe ned markedet og dempe spekulasjoner. Sentralbanken holdt den norske kronen sterk ved å selge utenlandsk valuta og kjøpe norske kroner. Dersom de på et tidligere tidspunkt hadde gitt uttrykk for at kronekursen var på vei i annen retning, ville dette fått store følger. Det var også etter at Sentralbanken hadde brukt mye penger på å stabilisere kronen, at sentralbanksjefen – slik det er gjengitt i avisen – "anbefalte" finansministeren å slippe kronen. Det er altså Sentralbanken selv som sier at nok er nok. Dette var en reaksjon og en beskjed politiske myndigheter ventet. Det ble holdt krisemøter i finansdepartementet i forkant av kroneflyten med Sentralbanksjef, Finansminister og statsminister (Brundtland). Reaksjonene på endret valutapolitikk var mange. Først ble dagslånsrenten satt ned fra 16 % til 11 %⁸⁴. Børsen steg og det ble tydelig at den norske krone var for høyt vurdert. Den sank med 5,5 %. Etter sigende fikk også næringslivet mer *normale* rentebetingelser. De politiske etterspillene er også verdt å merke seg. Finansminister Johnsen bemerket ved flere anledninger at det var trist at Norges valuta nå sto utenfor de harde valutaer i Europa. Det var også sagt at fri kroneflyt skulle være "inntil videre" og "prøveperiode på 30 dager". Det var et uttalt mål at dersom det var mulig og det kom et troverdig fastkurs system på plass, ønsket Norge å være med på det. Videre ble Regjeringen anklaget både av SV og FrP for fortsatt å prioritere høy valutakurs fremfor lav rente. Avisartiklene som danner grunnlag for denne analysen er bemerkelsesverdig unisone i gjenfortellingen av hendelsesforløpet.

⁸⁴ Mer i forhold til dagens rentenivå, rentemøte 29.08.2012 beholdt en uendret Døgnlånsrente på 2,50%. (<http://www.norges-bank.no/no/prisstabilitet/rentemoter/styringsrenten/oversikt-enderinger-i-styringsrenten/03.10.12>)

5.4. 1997 - Petroleumsfondet

I kredittmeldingen for 1996 blir det fra utøvende myndighet poengtert at regjeringen understreker at stabil valutakurs = retningslinje for pengepolitikken. Det er også fastsatt korridorer for pengemarkedsrenten i Stortingsmelding nr. 12 (1997-1998) (Finansdepartementet 1998). I 1998 er fokus innledningsvis i kredittmeldingen fortsatt av høy teknisk karakter. Tallet på ansatte i Norges Bank har økt, trass i departementets tydelige instruks tidligere. Økningen forklares med overtakelsen av forvaltningen av Norges Petroleumsfond⁸⁵. Det kommer frem at det har vært en intern rentediskusjon i Norges Bank, og konklusjonene er at en ønsker å være på samme rentenivå som EU. Denne renten er lavere enn Norges på denne tiden, men renten her varierer for å holde på stabiliteten (Finansdepartementet 1999)⁸⁶. Kredittmeldingene bærer preg av organisasjonsfokus og ressursbruk. Meldingene presenterer endringer for seddeltrykkeri, nedleggelse av rikskontorer, og press på effektiv drift. Den generelle retorikken er instruks fra departement til Norges Bank⁸⁷.

I 1997 var Storvik Sentralbanksjef. Talen i 1997 kom før forvaltningsansvaret for petroleumsfondet ble gitt til Norges Bank. Storvik sier lite om petroleumsfondet i denne talen. Han bemerker at råvareprisene i Norge presser kronen og slår fast at Norges Bank ikke kan gjøre stort med overoppheting av økonomien fordi alle bankens virkemiddel er rettet mot en stabil kronekurs. Allerede fire år før inflasjonsmålet er talen klar fra Sentralbanken. Videre presenteres ideer til endringer. Han mener Norge burde se på forholdet mellom hensynet til kursutviklingen og økonomien for øvrig. Han bemerker også at en stabil valutakurs i seg selv gir lav vekst, men at intern stabilitet (les intern stabil inflasjon) vil gi god vekst (Storvik 1997).

Året etter er retorikken endret. Storvik går hardt ut i årstalen i 1998. Han er særlig skeptisk til norsk offentlig eierskap i næringslivet og presenterer statistikk som viser at den norske stat eier opp mot 40 % av kapitalen i næringslivet. Han mener det er en risiko for at bedrifter i næringslivet kan bli styrt etter samfunnspolitiske helhetssyn, mer enn på grunnlag av selskapets egne evner og kapasitet. Dette er negativt for konkurranse og utvikling, i følge Storvik. Folketrygdfondet er nå inne på børsen, og Storvik stadfester at Norges politikk beveger seg fra proteksjonisme til integrasjon. Fra fast valutakurs, små kapitalbevegelser og politisk styrt rente til ustabile forhold i relasjon til valuta, store kapitalbevegelser og en rente som er påvirket av internasjonal rente og det internasjonale markedet.

⁸⁵ Norges Bank påpeker at ressursutnyttelse stadig er av særs betydning for organiseringen av banken. I den forbindelse er det fokus på seddeltrykkeri, og økonomiske rammer for videreføring av dagens organisering.

⁸⁶ Kredittmeldingen for 1998 (Finansdepartementet 1999) inneholder også en historisk begivenhet, Norges Bank får instruks fra Finansdepartementet om å evaluere om uavhengige banker burde tillates i Norge (Finansdepartementet 1999).

⁸⁷ Lovendring i Sentralbankloven i 1999 åpnet for at produksjonsvirksomhet kunne skilles ut av Norges Bank.

Mye har skjedd på kort tid! Storvik har også i 1998 en unik måte å opponere mot politisk utøvende myndighet i sin retorikk: "*Norges Bank tar myndighetenes syn til etterretning*", "*følger lojalt opp retningslinjer*" og "*Politiske myndigheter og Norges Bank har et noe ulikt syn på spørsmål om hvordan pengepolitikken bør innrettes*" (Storvik 1998). Spørsmålet i den videre analysen er om Norges Bank tar politisk utøvende makts syn til etterretning og følger dette synet lojalt, eller erkjenner at de følger sin egen overbevisning og ikke politikkenes føringer.

Ideen om å opprette oljefondet ble lansert i 1983 i NOU 1983:27 "*Petroleumsvirksomhetens framtid. Det framtidige omfanget av petroleumsvirksomhet på norsk sokkel*". Dette var en lang prosess og i løpet av 80-tallet modnet ideen om denne type forvaltning. Willoch-regjeringen gikk inn for etableringen av fondet i 1986, og loven ble vedtatt i 1990. Fondets rolle var de første årene å få tilført den norske stats petroleumsinntekter. Alle inntektene ble så tilbakeført til statsbudsjettet for å dekke deler av underskuddet. Det var ikke før i 1996 at økonomien i Norge var på et slikt nivå at de reelle overføringene til fondet startet. Etter 1996 ble det klart at det kom til å bli snakk om et fond av betydelig størrelse (Gjedrem 2010).

Men uansett fondets størrelse i 1997 var det delte meninger internt i Norges Bank om den nye oppgaven. Norges Bank risikerte sitt rykte på å overta ansvaret for fondet, og kapitalforvaltning av et fond er ikke en oppgave som faller naturlig inn under en sentralbanks oppgaver. Det var ikke en slik type kompetanse i organisasjonen. Siste utfordring ble derfor av blant annet organisatorisk art: Hvordan skulle dette organiseres? Svart med opprettelsen av NBIM, svaret er en løsning som i ettertid har ført til store organisatoriske endringer for Norges Bank. Det som er særlig spesielt med den organisatoriske inndelingen, er at det er helt adskilte personell- og organisatoriske linjer mellom NBIM og resten av Norges Bank. Konsekvensen er blant annet at NBIM ikke er med på pengepolitiske diskusjoner og står uten deltakelse i bankens pengepolitiske arbeid. En viktig del av den organisatoriske modellen er at det er et klart skille mellom eier (Principal – Finansdepartementet) og forvalter (Agent – Norges Bank) (Gjedrem 2010).

Det er nødvendig å se bort fra det vi i dag vet om utviklingen av *Petroleumsfondet* etter 1997 for å forstå hvordan og hvorfor Norges Bank overtok forvaltningen av fondet i 1997. Når vi nå ser på 1997 skal det sies at de endringene som fant sted er av annen karakter enn tidligere nøkkelhendelser eller reformer⁸⁸ som debatteres i denne avhandlingen. Fondet endret i 1996 navn til Statens pensjonsfond utland og var også i 1997 et så sentralt fond at prosjektansvarlig Knut N. Kjær i Norges Bank med en gang ble sett på som en internasjonal økonomisk aktør. Det ble stadfestet i kredittmelding 1996

⁸⁸ Dette kommer også tydelig frem i analysen av offentlige dokumenter.

(Finansdepartementet 1998) at fondet skulle overflyttes og bli del av Norges Banks forvaltningsansvar⁸⁹.

Det var stortingsvalg i 1997 og vi fikk en mindretallsregjering bestående av KrF/Sp/V, også kjent som Bondevik 1-regjeringen. Siden forrige nøkkelhendelse i Norges Banks utvikling hadde Sentralbanken også fått ny sentralbanksjef, Kjell Storvik (1996-1998).

Da beslutningen om endring av forvaltningen av fondet ble tatt, var det – sett i forhold til fondets – størrelse nå et forholdsvis lite fond, et fond som første satt igjen med penger i 1996. Det var usikkerhet knyttet til Norges videre utvinning av olje, og til petroleumsnæringens påvirkning av næringslivet for øvrig. Ut fra dette må en tro at overføring av forvaltningsansvaret for petroleumsfondet i utgangspunktet ble sett på som en endring av organisatorisk art. Det var en måte en endring knyttet til Finansdepartementet utøvende rolle og til politikernes ønsker om distansering fra fondet. Det var behov for tydelige skiller mellom Finansdepartementet som eier og en forvalter, og det var behov for en åpen forvaltning av fondet. Dette var likevel ikke en oppgave som naturlig lå til Sentralbanken. Forvaltning av fond var ikke en sentralbanksoppgave og det er heller ikke en sentralbanksoppgave nå. Stortingsmelding nr. 11 (1999-2000) tar for seg og forklarer de organisasjonsendringer som kom i Norges Bank grunnet overtakelse av Petroleumsfondet (Finansdepartementet 1999).

Ideen om opprettelse av et petroleumsfond ble lansert i 1983 etter publikasjonen NOU 1983:27 «*Petroleumsvirksomhetens framtid. Det framtidige omfanget av petroleumsvirksomheten på norsk sokkel*». Ideen fikk politisk grunnlag og feste utover 80-tallet. Willoch-regjeringen gikk inn for etableringen og i 1990 ble loven om Statens petroleumsfond vedtatt. Innledningsvis i dette avsnittet bemerker jeg behovet for å fokusere på hva oljefondet var i 1997. Det var altså ikke før i 1996 den norske økonomien hevet seg slik at overføringene til fondet faktisk startet (Gjedrem 2010).

Sentralbanken var selv skeptisk til overtakelsen av fondet. Skepsisen dreide seg om bankens rykte og problemer knyttet til bankens mulighet til å være en profesjonell kapitalforvalter og hovedspørsmålet var om hvordan dette skulle organiseres. Resultatet ble en endring i institusjonen. Norges Bank Investment Management (NBIM) ble dannet⁹⁰. Opprettelse av NBIM og skillet mellom NBIM og resten av Sentralbanken er slik at det i praksis er en helt egen organisasjon som forvalter fondet og ikke det vi tradisjonelt omtaler som Norges Bank. Disse to organisasjonene har ingen interaksjon mellom hverandre bortsett fra at de begge er i Norges Bank.

⁸⁹ Fondet er så stort at det i dag har en kontinuerlig rullerende teller på Norges Banks nettsider.

⁹⁰ NBIM har siden utvidet sin kontorvirksomhet og har i 2012 mer enn 300 ansatte og kontorer i Oslo, London, New York, Shanghai og Singapore. (<http://www.nbim.no/no/om-oss/> 06.10.12)

Overflytningen av petroleumsfondet til Norges Bank ble tidlig i denne avhandlingen karakterisert som en av fire nøkkelhendelser i Norges Banks nyere utvikling. Men det er en hendelse veldig ulik de andre. Det var en endring som fikk store organisatoriske konsekvenser for Norges Bank, men som ikke påvirker pengepolitikken. Siden Sentralbankens hovedansvar er utøvelse av pengepolitikk må en derfor lure på hvorfor dette skjedde. Var det et resultat av manglede kunnskap om fondets voksende betydning? Mye tyder på det. Men samtidig må en fokusere på hvorfor det ikke ble opprettet et nytt tilsyn, en ny forvaltningsorganisasjon, til å overta disse oppgavene. Resultatet med NBIM er i prinsippet en ny organisasjon. Det må ha ligget et politisk behov til grunn. Et politisk behov for distanse og en forvaltning som har legitimitet. Norges Bank har og hadde i 1997 legitimitet, og en må da anta at beslutningen kom som resultat av det. Politikere kunne ikke bruke tid på å utvikle en ny instans uten historikk og faglig tyngde. De måtte bruke en organisasjon med tilstrekkelig legitimitet som allerede var etablert og som kunne utvikle organiseringen videre. Slik sett var Norges Bank et naturlig politisk valg.

Utvalg;		
Publikasjon	Dato	Tittel artikkel
Aftenposten	22.01.1997	"Vil gamble med oljen" (Leder 1997a)
Aftenposten	14.05.1997	"Ola som internasjonal kapitalist" (Salvesen 1997)
Aftenposten	30.06.1997	"Pensjonister på børs fra nyttår" (Sandvik 1997)
Dagens Næringsliv	29.10.1997	"Storvik er rolig" (Leder 1997b)
Aftenposten	23.12.1997	"Norges Forsikringsforbund: Folk bør få bestemme forvaltning av pensjonen" (Engebø 1997)

Tabell 15: Utvalg media 1997

Media forteller også en historie. Forarbeidet til endring av forvaltningsreglene for pensjonsfondet var gjennomført før regjeringsskiftet. Det var bred politisk konsensus om avgjørelsene, og som avisene skrev – hvem kan krangle på Stoltenbergs utsagn i ettertid: *"Selv promiller i endret avkastning på oljepengene kan bety milliarder for fremtidens pensjonister"* (Salvesen 1997).

Finansdepartementet foreslo endringene i forvaltninga vedtektene, og implementeringen skulle foregå med små skritt fra januar 1998. Norges Bank fikk rollen som kontrollør for forvaltningen av fondet. Meningen var altså å kombinere erfaring fra Norges Bank og ekstern kunnskap. Et utvalg

ledet av Torstein Moland⁹¹ ble satt til å tilrettelegge best mulig for overgangen til aksjeinvestering. Uttalte mål var at fondet ikke skulle lage «avtrykk» i markedet, i den forstand at fondets aktivitet ikke skulle påvirke markedet som helhet. En sak var problematikk knyttet til manglende etisk rammeverk eller regler for investeringer, og alternativt vanskelige situasjoner ble skissert.⁹² Igjen ser det ut som om en bred politisk konsensus preger utviklingen av Norges Bank.

Dette var en politisk beslutning, vurdering og implementering, og Norges Bank gjorde de institusjonelle endringene det var behov for, for å etterkomme den politiske beslutningen og satte dermed bankens rykte på spill.

5.5. 2001 - Inflasjonsmål

Et av Representantforslagene som kom i 1997 i Stortinget⁹³ viser hvordan Fremskrittspartiet siden sentralbankloven ble vedtatt i 1985 har presset på for at Sentralbanken skal bli operativt uavhengig av Finansdepartementet. Denne ideologien har fått bredere støtte med årene. Partiet ønsker at Norges Bank skal sikre pengevernet på samme måte som Høyesterett og domstolene skal sikre rettsvesenet. Innst. S. nr. 144 (1997-1998) (Stortinget 1998) kommer før innføringen av inflasjonsmålet i 2001. Problemer med pengepolitikken (før inflasjonsmålet) syntes å være at en stabil nominell effektiv kronekurs ikke vil kunne forhindre en endring i reell effektiv kronekurs. Fordi sentralbanken er eneste institusjon som kan styre tilbudet av kroner betyr det at det er i Norges Bank pengepolitikken må holdes under kontroll. Det er ikke nok med en restriktiv finanspolitikk, og lave lønnsoppgjør vil kontrollere prisutviklingen. Men pengepolitikken må holdes under kontroll. Videre påpekes det at fordi renten benyttes som virkemiddel i valutapolitikken, vil perioder med valutauro utenlands medføre uro i innenlands rente. En kan da anta at dette vil få større konsekvenser for nordmenn enn det som er nødvendig. Innstillingen skisserer så en løsning ved at inflasjonsmål innføres. Komiteens kommentarer til dette forslaget viser til at regjeringen jevnlig har presentert retningslinjer for pengepolitikken for Stortinget. Dagens regjering (ref. Bondevik) viderefører de pengepolitiske retningslinjene fra tidligere regjeringer, med bred tilslutning i Stortinget. Forslaget Dok.nr.8:59 (1997-1998) tas derfor ikke opp til behandling. (Stortinget 1998).

⁹¹ Tidligere leder av Norges Bank fra 1994-1995.

⁹² En diskusjon som i høyeste grad må anses som viktig og som ble konkretisert i forskrift for forvaltningen av Statens pensjonsfond - Utland av 22. desember 2005.

⁹³ Innst. S.nr 144 (1997-1998) er en innstilling til Dokument 8:59 (1997-1998) representantforslag fra Jensen, Svendsen og Monsen. Om en ny pengepolitikk basert på inflasjonsmål og større uavhengighet for Norges Bank. Dette avvises av komiteen. (Stortinget 1998)

Når vi passerer tusenårsskillet, er Gjedrem sentralbanksjef i Norge. Ved inngangen til 2001 er det kort tid til innføring av inflasjonsstyre og nytt embete for sentralbanken. Kronen er i praksis og for øyet som ser i en utvikling helt tilknyttet i Euro. Inflasjon er et naturlig hovedelement i talen, og Gjedrem bekrefter at høy inflasjon er som en gift for økonomien. Han forklarer videre at Norge har betydelig høyere inflasjonsnivå enn andre europeiske land. Likevel har den norske kronene et stabilt leie grunnet tiltro i markedet til at den norske inflasjonen skal bli liggende på dagens nivå. Videre viser Gjedrem til erfaring med at det norske rentenivået har en påregnelig effekt på den norske kronens kurs bare når renteendringene også bidrar til stabilisering av inflasjonen (Gjedrem 2001a). Altså – i god tid før inflasjonsstyring får politisk legitimitet, presenterer Sentralbanksjefen sin mening og sin politikk.

Kredittmeldingen for 2001, St.mld.8 (2002-2003) (Finansdepartementet 2002) er noe spesiell. Den kongelige Mynt er skilt ut som eget selskap og opprettelsen av Norsk Kontantservice AS (NOKAS) blir stiftet. Norges Bank er da nede i rundt 650 ansatte, omkring 400 færre ansatte enn i 2000. Men det sentrale i denne kredittmeldingen er endringene som er kommet i retningslinjene for pengepolitikken.

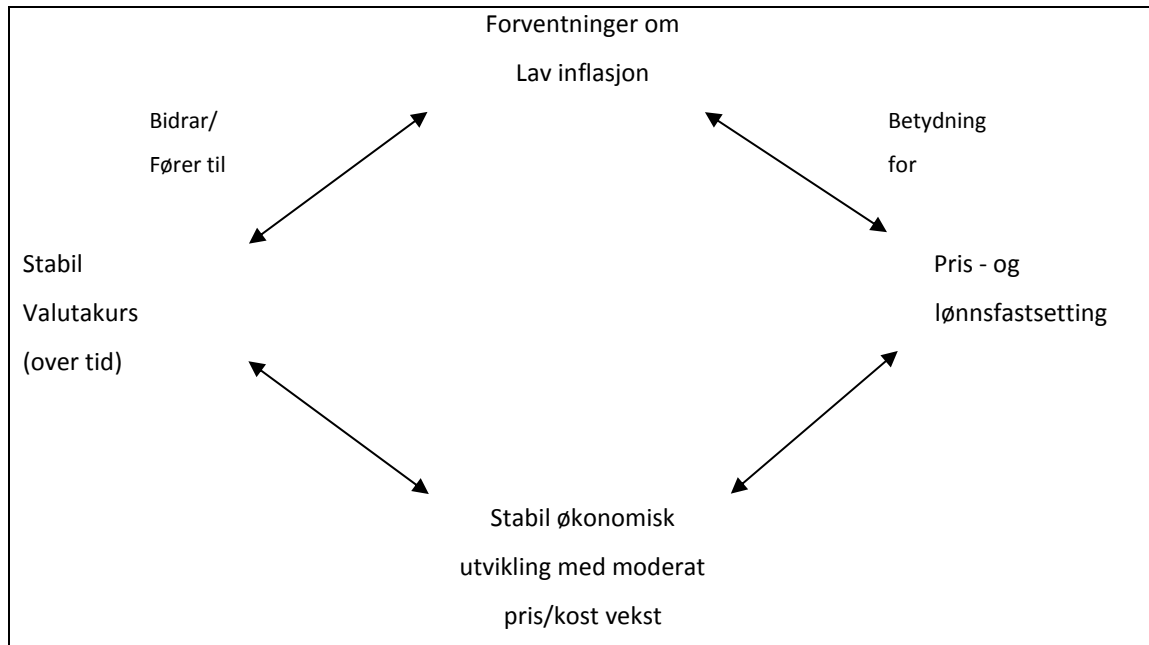
«Pengepolitikken skal sikte mot stabilitet i den norske kronens nasjonale og internasjonale verdi, herunder også bidra til stabile forventninger om valutakursutvikling. Pengepolitikken skal samtidig understøtte finanspolitikken ved å bidra til å stabilisere utviklingen i produksjon og sysselsetting. [. . .] Norges Banks operative gjennomføring av pengepolitikken skal i samsvar med første ledd rettes inn mot lav og stabil inflasjon. Det operative målet for pengepolitikken skal være en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2,5 pst.» (Finansdepartementet 2002)

Endringen i rentesettingen trådte i kraft fra 29. mars 2001. Resultatet av dette er en drastisk endring av pengepolitikken. I 1996 ble det poengtert at stabil valutakurs var målet og retningslinje for pengepolitikken. Realiteten i norsk pengepolitikk er nå endret. Pengepolitikken fikk i 2001 en klar rolle i å stabilisere den økonomiske utviklingen. Lav og stabil inflasjon skal i hovedsak sikre stabil produksjon og sysselsetting, som så vil medvirke til stabilitet i valutaen over tid. Det sies at bare rekkefølgekravene er endret St.mld.8 (2001-2002) (Finansdepartementet 2002).

Stortingsmelding 29 (2000-2001) (Finansdepartementet 2001a) *Retningslinjer for den økonomiske politikken*, ble sitert i forrige avsnitt. Denne Stortingsmeldingen gav retningslinjer for den økonomiske politikken i Norge. Her stadfestes historikken i norsk pengepolitikk med fokus på valutakurser. Det påpekes at en slik detaljstyring av valutakurser er vanskelig. Departementet

forklarer at for en liten åpen økonomi (som Norges) finner en nære sammenhenger mellom valutakursutvikling og innenlands inflasjon.

Se det følgende:



Tabell 16: Sammenhenger mellom valutakursutvikling og innenlands inflasjon

Stortingsmeldingen redegjør for den politiske begrunnelsen for endring av retningslinjene. Det hevdes at dette ikke er en reell endring, men en forflytning av påvirkningsfaktoren, fra valutakurs til inflasjon. Det kommer frem korrespondanse mellom Norges Bank og departementet i Stortingsmeldingen, hvor Norges Bank bekrefter at den har samme oppfatning som departementet "i tråd med det som er vanlig internasjonalt" (Finansdepartementet 2001a). Innføring av inflasjonsmål bagatelliseres. Det understrekes også at en skal være varsom med å legge store byrder på pengepolitikken. Den skal understøtte finanspolitikken ved å bidra til stabilisering. (Finansdepartementet 2001a).

NOU 2000: 21. *En strategi for sysselsetting og verdiskapning* (Finansdepartementet 2000b) ble publisert et drøyt år før innføringen av inflasjonsmålet. Utvalgets innstilling og fokus på pengepolitikk er derfor av særs betydning. Utvalgets arbeid var å drøfte strategier for å sikre videre balanse i den økonomiske utvikling i Norge; strategier for at den økonomiske politikken ble bærekraftig. Utvalgets bakgrunn var økonomisk uro i 1998. Internasjonale⁹⁴ og nasjonale forhold bidro til sterk uro i finans- og pengepolitikken. En konsekvens av denne uroen var 7 % økning i styringsrenten i Norge fra mars

⁹⁴ Sørøst Asia (valuta uro), spredning av uro til Latin Amerika og Russland.

til august 1998. Norsk økonomi var på 90-tallet inne i en sterk globaliseringsprosess, med endrete betingelser for politisk handlingsrom. Likevel gjorde Norge det bra på 90-tallet, sammenlignet med våre handelspartnere. Konklusjonen fra utvalget er en bred strategi som omfatter sysselsetting, verdiskaping og vekst i konkurranseutsatt sektor. Det er en strategi som vil kreve en total innsats. Det slås fast at finans- og pengepolitikken må brukes til å stabilisere konjunkturutviklingen. Dette kommer hovedsakelig av at Norge hadde betydelig større konjunktursvingninger fra 1980 til 2000 enn landet historisk hadde hatt. Om pengepolitikken slås det fast: *”Pengepolitikkenes bidrag må avpasses innenfor de rammer som følger av at en over tid skal ha stabilitet i kronekursen”* (Finansdepartementet 2000:11).

Et år etter innføres inflasjonsmålet. Likevel står utvalget på gammel politikk som viser til valutakurs. Lenger bak i utredningen refereres det til et brev sendt fra Norges Bank til Finansdepartementet 21.10.99. som redegjør for utøvelse av pengepolitikken. Utvalgt vrir da på sitatet over. Utvalget peker på behovet for tillit til det nominelle ankeret. Dette behovet er uavhengig av om det følges et valutakursmål eller et mål om en bestemt inflasjonstakt. Det må derfor være rom for bruk av skjønn i pengepolitikken (Finansdepartementet 2000: 288-290)⁹⁵. Altså har brevet til Finansdepartementet bidratt til en oppmykning av tolkningen av Sentralbankens mandat.

Årstalen til Gjedrem i 2002 var sterkt preget av viktige hendelser som fant sted i 2001. En skal likevel merke seg at handlingsregelen får like stor plass i årstalen som endringen av mandatet til Norges Bank til inflasjonsmål. Sentralbanksjefen stadfester at pengepolitikken nå skal rettes mot et lavt og stabilt inflasjonsmål på under 2,5 %. Renten er virkemiddelet for å nå dette inflasjonsmålet. Inflasjonsmålet er nå blitt økonomiens nominelle ankerfeste⁹⁶. (Gjedrem 2002). I tidligere taler har sentralbanksjefene uttalt bekymring for at finanspolitikken ikke var langsiktig nok, og at politikerne ikke evnet den oppgaven det er å legge langsiktige planer. Denne bekymringen for manglende langsiktig politikk innen finans imøtekommes med handlingsregelen. Handlingsregelen gjør at finanspolitikken er og blir forutsigbar fremover. Når finanspolitikken er forutsigbar kan, i følge Gjedrem, pengepolitikken bidra til stabilitet også i etterspørsel og produksjon (Gjedrem 2002).

⁹⁵ NOU 2003: 19. *Makt og Demokrati*. Utredningen ble publisert to år etter innføringen av inflasjonsmålet og setter fokus på makt og utøvende makt. Det første som må påpekes i denne utredningen, er fokus på internasjonale (transnasjonale) omgivelser. Utvalget påpeker at politisk styring, nasjonal økonomi og nasjonal rettsorden alle må regnes som transnasjonale. Dette fører i hovedsak til at det nasjonale demokratiet står overfor en utfordring. Samtidig vises det til at dette ikke bidrar til mindre stat, men til nye strategier for statlig politikk. Norge (pga. landets størrelse) er avhengig av andre lands spilleregler, da spesielt USA og EU. Likevel har Norge klart å hevde seg som en humanitær nasjon, en forskningsnasjon og ikke minst en oljestat. Å være en sentral oljestat kan være vanskelig på mange måter, spesielt om dette blir en sovepute, og nasjonen ikke også følger annen utvikling. Maktutredningen stiller spørsmål ved demokratiets stilling, og trekker på alternative demokratiske bevegelser (Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2003).

⁹⁶ Størrelsen som målbærer den økonomiske politikkenes ambisjon om å holde prisstigningen i økonomien stabil, dette målet kan være avledende, indirekte mål eller direkte.

Av samtlige årstaler er 2002 talen til Gjedrem den mest spesielle. Det er den mest *positive* talen, i den forstand at den er positiv til den praktiserende styringsmodellen for pengepolitikk (pr. 2002). Skepsisen og sarkasmen som var særlig tydelig i årstalene på 90-tallet er erstattet av en positivitet over styringsmodell og politikernes langsiktighet og ansvar⁹⁷.

Norges Bank Watch var pilotprosjekt i år 2000. Det var en rapport skrevet av ledende økonomer innen private og offentlige institusjoner. Rapporten for år 2000 etterlyser en formell endring av tolkningen av mandatet til Norges Bank. Rapporten viser til implementeringen av dette mandatet, men etterlyser formalisering av et inflasjonsmål (Hamilton et. al 2000). Rapporten for 2001 presenterer ingen drastiske endringsforslag, men fokuserer på formaliseringen av inflasjonsmål for Norges Bank som ble publisert i mars 2001. En skal merke seg språket, en bruker helt konsekvent omtalen *formalisering* av inflasjonsmål. Implisitt betyr det at implementeringen eller eksistensen av et slikt mål allerede eksisterte på forhånd, men at dette nå ble politisk bekreftet. Rapporten påpeker at det bare var en mandatendring som fant sted i 2001, ikke en lovendring. Videre skal en merke seg at Norges Sentralbanklov er skrevet for et annet renteregime en det vi faktisk har. En problematiserer også her instruksmyndigheten som er konkretisert i lovgivningen. Med dette som bakgrunn hevder rapporten at en med tiden må se på den institusjonelle organiseringen, og at denne må endres. Rapporten ønsker blant annet å gå bort fra at det er politiske partier som velger/nominerer medlemmer til sentralbankstyret. Denne nomineringen mener rapporten burde være utelukkende basert på kvalifikasjoner og ikke partipolitikk⁹⁸. Norges Bank utøvelse av pengepolitikk evalueres etter en tredelt tilnærming. Først: Har banken en god fremtidsvaluering (gitt den tilgjengelige informasjon) av norsk økonomi? For det andre: Har banken fulgt opp sin langsiktige analyse med rentesetting/endring? For det tredje: Har banken holdt inflasjonsmålet?

Norges Bank fremstår som en troverdig institusjon med en reell etterlevelse av forpliktelser på sitt embete. Som ekstra bemerkning påpeker rapporten av Norges Bank ønsker og har fokus på at det skal være en tydelig åpen kommunikasjon fra Norges Bank, for å få en god kommunikasjon mot

⁹⁷ Felles for alle talene er usikkerhet i tilknytning til oljepengene og konsekvensene en endring i oljeprisen kan få, Norges avhengighet av olje fordi offentlig sektors vekst og forpliktelser er av et slikt volum at staten ikke kan holde det oppe på en varig basis; kostnaden kan ikke dekkes bare ved egne inntekter uten oljen. I tillegg er det en generell bekymring for politisk subsidiering av svake næringer, samt problematiske forhold til statens solide eierskap i næringslivet. Dette følges opp av en ytterligere usikkerhet og frykt for fremtidige pensjonister og synkende oljepenger. Generelt er dette en retorikk som ikke skulle tilsi at Norge har et solid overskudd på budsjettene, lavere arbeidsledighet enn våre samarbeidspartnere, en eksportnæring i fisk som er solid, en oljekompetanse som er i øverste klasse i verdenssammenheng og fortsatt en handlingsregel som er trygt politisk forankret.

⁹⁸ **Ot.prp. nr. 81** 2002–2003. Dette ble tatt med og presentert i Ot.prp.nr. 81 2002-2003. etter en formell korrespondanse mellom Norges Bank og departementet. Her påpekes behovet for økonomisk bakgrunn og innsikt, med fokus på kunnskap om pengepolitikk. Dette sies fordi Norges Bank anser seg selv for en faglig institusjon, og ikke en politisk utøvende institusjon (Finansdepartementet 2003).

politiske myndigheter og med finansmarkedet. Norges Bank kommer positivt ut av rapporten for 2001 (Andreassen et.al. 2001).

Vi forflytter oss til et nytt representantforlag i Stortinget – Dokument nr. 8:4 (2002-2003). Forslag fra stortingsrepresentantene Enoksen, Arnstand og Lund. Vi er nå kommet til politiske ringvirkninger av innføringen av inflasjonsstyring. Følgende forslag fremsettes:

”Stortinget ber Regjeringen ta initiativ til at Norges Bank sitt mandat i pengepolitikken presiseres slik at inflasjonsmålet balanseres i forhold til målet om en stabil kronkurs og hensynet til produksjon og sysselsetting” (Stortinget 2002).

Komiteen avviser forslaget i den forstand at den tilrår at dokumentet bare vedlegges protokollene. Med det kan en lese at komiteen mener Norges Bank allerede etterkommer innsendt forlag, som en del av sitt embete.

Avslutningen av 90-tallet ble noen store år i Europa. Den Europeiske Sentralbank (ECB) ble opprettet i 1998. Den Europeiske Monetary Union (EMU) gjennomførte det såkalte tredje steg, og Euro ble innført i medlemslandene. I Norge var det også tid for endring. Fra 1999 satt Svein Gjedrem som sentralbanksjef. Bondevik 1-regjeringen gikk av i 2000, bare et år før nytt stortingsvalg, og en mindretalls Ap-regjering satt frem til valget i 2001. Valget høsten 2001 resulterte i ny borgerlig koalisjon og Bondevik 2-regjeringen ble stiftet. Hvem styrte så prosessene bak innføring av inflasjonsmål for Norges Bank?

I internasjonal sammenheng var Norge sein med å innføre inflasjonsmål. Allerede i 1993 ble det påpekt fra Norges Bank at flere av landet samarbeidspartnere og land hadde innført såkalt anti-inflasjonspolitikk, hvor en antar at lav og stabil inflasjon gir høy vekst (Skånland 1993). Retorikken til Skånland blir supplert av Storvik, som i 1998 uttalte: *”Norges Bank tar myndighetenes syn til etterretning”*, samt *”følger lojalt opp retningslinjer”* og *”Politiske myndigheter og Norges Bank har et noe ulikt syn på spørsmål om hvordan pengepolitikken bør innrettes”* (Storvik 1998). Det var en tydelig uenighet, men det var en uenighet som ble respektert og den førte ikke til endringer i Sentralbanken. Fra politisk hold var det imidlertid liten vilje til å innføre inflasjonsmål. Det ble i kredittmeldingen for 1996 poengtert av Regjeringen at stabil valutakurs var den førende retningslinjen for pengepolitikk (Finansdepartementet 1998).

Men også fra politisk hold var det et press om å endre til inflasjonsstyring (Stortinget 1998). Et representantforslag om inflasjonsmål ble avvist i Stortinget. Politisk utøvende myndighet lot vente på seg. En ser tendensen til en oppmykning av tolkningen av Sentralbankens mandat fra politisk hold, men igjen bekreftes et fokus på valutakurs som styringsmål (Finansdepartementet 2000: 288-290)

Ved årtusenskiftet er det derimot noen kommunikasjonsmessige trekk som er tydelig endret. Den bestemte retorikken fra Sentralbanken, som var blitt vanlig på 90-tallet, endret seg betraktelig. Det ble veldig synlig i 2001. Gjedrem, som har hatt en betydelig rolle i Norges Banks nyere utvikling (og siden i Finansdepartementet), førte med seg et retorisk skifte da han overtok som Sentralbanksjef. Gjedrem gikk på talerstolen og påpekte at rentenivået har en påregnelig effekt på kronekursen. Så langt følger han sitt embete. Men så viser han til at denne effekten bare er til stede når renteendringene også bidrar til stabilisering av inflasjon (Gjedrem 2001a). Ved å hevde dette, viser han implisitt til at Norges Bank allerede har en inflasjonsstyrt rentesetting. Sentralbanksjefens uttalelse kom et år før inflasjonsmål fikk politisk legitimitet, men banken fører allerede denne politikken. Nå kan en selvsagt diskutere om han hadde rett i at et fokus på rentesetting og stabil kronekurs fører til stabil og lav inflasjon. Men det endrer ikke på det faktum at regjeringen tre år tidligere har stadfestet de førende retningslinjene for pengepolitikken, at politikkenes fokus var stabil valutakurs (Finansdepartementet 1998).

Det går ytterligere tid før vi får en politisk legitimitet for den embetsendringen Norges Bank allerede har gjennomført (Finansdepartementet 2001a)⁹⁹. Det blir synliggjort i korrespondanse mellom Norges Bank og Departementet som sammenfaller med Gjedrems uttalelse¹⁰⁰. Her bruker politikerne god kløkt i å ramme endringene inn i en retorikk som tilsier at ny politikk ikke vil, føre til de store endringene. Dersom en tar i betraktning at disse endringene allerede er gjennomført, så er det korrekt, og en kan si seg enig i at det ikke utgjør de store endringene i forhold til praksis i 2001. Men embetet til Sentralbanken ble endret, og det kan ikke være en uvesentlig endring. En skal her huske at et representantforslag (Stortinget 1998) som ønsket inflasjonsmål, ble klart avvist, men tre år seinere ble det ansett som en mindre endring og uten betydning for praksis.

⁹⁹ Handlingsregelen for bruk av oljepenger, som ble vedtatt i 2001, sier at staten skal bruke – som et gjennomsnitt over konjunktursyklusen – den antatt normale realavkastningen av fondskapitalen over statsbudsjettet. Denne avkastningen er anslått til 4 prosent (Gjedrem 2010)

¹⁰⁰ *Tabell 16* Sammenhenger mellom valutakursutvikling og innenlands inflasjon

Utvalg;		
Publikasjon	Dato	Tittel artikkel
Dagens Næringsliv	22.02.2001	"Med åpne øyne" (Mathiassen 2001a)
Dagens Næringsliv	30.03.2001	"Mange forskjellige meninger om oljepengebruken" (Alstadheim 2001)
Dagens Næringsliv	30.03.2001	"Lurt å binde oljeformuen" (Leder 2001a)
Aftenposten	29.05.2001	"Inflasjonsmål – hvordan settes renten" (Gjedrem 2001b)
Aftenposten	01.06.2001	"Kronikk; Ny pengepolitikk – svakt styringsinstrument" (Furre 2001)
Dagens Næringsliv	08.06.2001	"Ensidig inflasjonsmål" (Haug 2001)
Dagens Næringsliv	23.06.2001	"Rause politikere, et forsiktig folk" (Leder 2001b)
Aftenposten	28.06.2001	"Gjedrems nye sjanse" (Storeng 2001)
Dagens Næringsliv	17.07.2001	"Instruksjon av Norges Bank" (Leder 2001c)
Dagens Næringsliv	31.10.2001	"Fri eller bundet" (Mathiassen 2001b)

Tabell 17: Utvalg media 2001

Denne nøkkelhendelsen har flest artikler med i utvalget, både på grunn av nærhet i tid og *omfanget* av endringen. Storvik uttalte allerede i 1997 et ønske om at sentralbanken skulle styre renten mot lav og stabil prisstigning (inflasjonsmål). Dette ble avvist av Finansdepartementet. Gjedrem overtok kontoret i 1999¹⁰¹. I 2001 presenterte da statsminister Jens Stoltenberg en endring i embetet til Norges Bank og en konkret endring i pengepolitikken. Inflasjonsmålene Norges Bank hadde styrt etter i to år ble institusjonalisert. Ingen protesterte da endringene for styring av renten ble iverksatt – , og det ble en politisk konsensus om at Norges Bank kunne og skulle bruke skjønn – det var bred enighet om prosessen, endringen og utøvelsen av den langsiktige pengepolitikken. Norges Bank viste tålmodighet ved å finne seg til rette med Finansdepartementets begrensninger i 1997. Men i 1999 endret Norges Bank grunnlaget for rentesetting¹⁰², og i 2001 fikk denne endringen legitimt politisk alibi. Artikler i media forteller samme om den samme utvikling som de offentlige dokumentene.

For første gang i denne analysen kan en med sikkerhet si at det ikke var politisk utøvende makt som stod for og gjennomførte en viktig endring i Norges Banks nyere utvikling.

¹⁰¹ Ønsket til Storvik ble i praksis da innført. Men ingen formell endring ble iverksatt eller vedtatt.

¹⁰² Renten i dag styres ut fra antatt inflasjonsnivå 2 år frem i tid.

5.6. Avslutning – Empirisk beskrivelse

I tillegg til utallige dokumenter i det offentlige rom ønsker jeg kort å gå inn på fire publikasjoner, to skrevet av tidligere Sentralbanksjef Skånland (Skånland 2004, Skånland 2005), og offentlige dokumenter (Stortinget 2011, Finansdepartementet 2011).

Publikasjonene til Skånland gir en meget god overblikk over store perioder av sentralbankpolitikken. Skånland trekker også frem noen elementer som ikke kommer frem i de mange offentlige dokumentene som omtaler nøkkelhendelsene.

Som kjent var utgangspunktet for lovgivningen i 1985 en svært gammel aktiv lov fra 1800-tallet. I tillegg var loven sterkt preget av den politikk som ble ført på 80-tallet, lovens premisser var en pengepolitikk utelukkende preget av regulering og politisk satte renter, loven bærer preg av det. Allerede ved lovvedtaket i 1985 hevder Skånland at loven var lite anvendelig. Behovet for loven var stort, og da banken også fikk sterkere kontroll over rentesettingen, ble holdningen fra Norges Bank mer positiv. En viktig hendelse Skånland referer til er av mindre betydning i forhold til politiske prosesser, men av andre mer prinsipielle årsaker ønsker jeg å nevne det: Mellom 1985 og 2003 kunne Stortinget på vegne av folket ta opp lån til staten i Norges Bank. Grunnet oljepenger har det aldri vært et reelt behov for et slikt lån, men fra 2003 hadde ikke lenger Stortinget den muligheten. Det viser en holdningsendring fra politisk side. Norges Bank kan ikke lenger ses på som Stortingets kasse eller kreditor, den skal ses på som egen institusjon.

Skånland fokuserer også på den mye omtalte instruksretten i loven, men han stiller også her med en egen situasjonsforståelse. Slik han presenterer 1985, var det på dette tidspunkt liten forståelse for en selvstendig sentralbank, eller at banken kunne ta egne avgjørelser. Han ser på instruksjonsomtalen i loven som en forsikring for Norges Bank at det ikke bare er «rett frem» for Finansdepartementet til å instruere banken. Kravet om prosess og henvendelse går begge veier. Dette er et meget interessant perspektiv på en ordlyd som har høstet mye kritikk fordi den begrenset bankens frihet (Skånland 2005).

Stortinget 2011 er et representantforslag Dokument 8:100 S (2010-2011)¹⁰³, hvor målet er opprettelse av et uavhengig finanspolitisk råd. Forslaget refererer til publikasjoner fra OECD, hvor Norge blir oppfordret til å følge andres eksempel ved å innføre såkalt *fiscal council*¹⁰⁴. Rådet skal vurdere i hvor stor grad regjeringens finanspolitiske retningslinjer blir fulgt. Det er et viktig poeng at et slikt råd blir oppfattet som helt og fullt uavhengig av Finansdepartementet. Det vises til Danmark

¹⁰³ Representantforlag av Sttingsrepresentantene Sanner, Gundersen, Kambe og Flåtten om opprette et uavhengig finanspolitisk råd.

¹⁰⁴ "Fiscal councils are independent bodies set up by governments to evaluate fiscal policy." (Calmfors og Wren-Lewis 2011)

og Sverige som har lignende organisering. Finanskomiteen avviser forslaget i innstilling den 26. mai 2011. (Stortinget 2011). Et slikt råd har vært oppe til politisk diskusjon ved flere anledninger og vil naturlig bli en del av videre Sentralbanks forskning og diskusjon.

Stortingsmelding 21 (2010-2011) *Finansmarknadsmeldinga 2010* ble publisert for bare tre år siden. Jeg ønsker å nevne denne meldingen nå på grunn av et sitat:

"Banken har dei seinare åra konsentrert verksemda om kjerneoppgåvene pengepolitikk, finansiell stabilitet og kapitalforvaltning" (Finansdepartementet 2011).

Denne definisjonen av bankens rolle i 2010-2011 viderefører den politikken som Stortingsmelding 29 (2000-2001) la til grunn. Finansmarknadsmeldinga 2010 har også fokus på finanskrisen og de utfordringer krisen gav norsk pengepolitikk og økonomi generelt. Det påpekes videre at utsiktene til den finansielle stabiliteten var bedre ved utgangen av 2010 enn ved utgangen av 2009. Dette forteller oss at styringsmodellen for pengepolitikk i Norge også klarte de utfordringene finanskrisen kom med for noen år siden. Stortingsmelding 21 (2010-2011), som nevnes her, er publisert 10 år etter siste nøkkelhendelse (inflasjonsmålet). Denne stortingsmeldingen er presentert for å få et tilbakeblikk på perioden og utviklingen som har vært. Meldingen og dens innhold har elementer som egner seg for videre forskning.

Hvordan kategorisere denne empirien uten å foreta en endelig analyse? Det er store mengder offentlige dokumenter som er gjennomgått og presentert. Dokumenterer aktiv kommunikasjon, utredninger og tilbakeblikk. Nøkkelen ligger i sammenhengen mellom Norges Banks egne publikasjoner og andre offentlige dokumenter. Det er tydelig at instruksretten er diskutert, og det er tydelig at Norges Bank ikke tror politikerne vil bruke denne retten.

Det som må noteres på dette stadiet er en endring, i Sentralbankens retorikk fra 1998 til 2001. I 1998 hadde Storvik flere verbale bemerkninger til Finansdepartementet, hvor det gikk frem at banken skulle ta politikernes syn til etterretning. Han kommenterte videre at Norges Bank var lojal mot politikken, men kommentaren i seg selv vil jeg karakterisere som et sunnhetstegn. Det var ulik oppfatning om politikken, og Storvik gav uttrykk for dette. Slik han kunne og skulle; det var hans oppgave. Det som gir en noe annen ettersmak, er retorikken og argumentasjonsrekken som kommer i 2001-2002 fra Sentralbankens side. Her er det åpenlyst at Gjedrem i 2001-talen informerer om inflasjonspolitikken Norges Bank fører, en politikk banken ikke hadde mandat eller legitimitet til å føre på dette tidspunktet.

En fellesnevner som blir trukket frem i alt av dokumentasjon er de internasjonale omgivelsene Norges er en del av. Vi ser hvordan vår lille åpne økonomi er avhengig av EU og USA og at renten i

Norge alltid sammenlignes med det europeiske nivået. En må derfor stille spørsmål ved omgivelsene også da styrer utviklingen for Norges Bank?

Likhetene med disse hendelsene er utgangspunktet for analysen: "Hvem har styrt Sentralbankens nyere utvikling?"

Etter en liten oppsummering kan en skille nøkkelhendelsene på flere måter. Ny Sentralbanklov i 1985 og overføring av statens petroleumsfond i 1997 er overordnede beslutninger som har gitt store institusjonelle endringer for Norges Bank, men som ikke påvirker den daglige forvaltning av pengepolitikken i særlig grad. Innføring av fri valutakurs i 1992 og inflasjonsmål i 2001 er hendelser som har hatt direkte påvirkning på bankens utøvende myndighet i det daglige. Disse avgjørelsene har endret Norges Banks utøvende kraft.

Analysen må leses og forstås med dette som utgangspunkt. Hendelsene er alle viktige, men de har hatt forskjellig påvirkning på Norges Banks utøvende virksomhet. Dette kan forklare bankens deltakelse, men også fravær av deltakelse i de aktuelle hendelsene.

6. Analyse

Målet for denne analysen er å bruke det empiriske grunnlaget som er presentert til best mulig gi et svar på avhandlingens problemstilling: "Hvem har styrt Sentralbankens nyere utvikling?"

Problemstillingen er bygget på et grunnlag som sier at en bestemt gruppe aktører fører endringsavgjørelser frem i politikken. I et overordnet demokratisk perspektiv burde denne aktøren være utøvende politisk myndighet. I en mer teknokratisk tilnærming kan en forstå at det er byråkrater og kanskje Norges Bank selv som styrer utviklingen av institusjonens formål og politikk. Et ideal kan sies å være at overordnede prinsipper er politisk forankret, mens kunnskap og fagansatte sin oppgave er å finne den beste faglige løsningen.

En viktig forutsetning for avhandlingen er antakelsen om at Norge har en god styringsmodell knyttet til utøvelsen av pengepolitikk. *Tabell 2* er med på å grunnngi denne antakelsen, fordi vi har flytende valutakurs og autonom Sentralbank vil Norge ha lite utslag av politiske budsjettysykler. Dette er en god måte å vise at den styringsmodellen Norge fører innen pengepolitikk er god, og bidrar til at pengepolitikken er kontrollert.

Aktører deles i to hovedgrupper 1. *Utøvende politisk makt (principalen)* og 2. *Sentralbanken (agenten)*. Første kategori var innledningsvis ment å skille mellom politikere i posisjon og politikere i opposisjon, men datainnsamling viser at det ikke er et tydelig skille mellom de to.

Det kommer tydelig frem at det er mindretallsregjeringer¹⁰⁵ som har dominert det politiske landskap i denne tidsperioden, med unntak av Syse (H, KrF og Sp 89-90) og Stoltenbergs andre regjering (2005-). Det har likevel vært mulig å gjennomføre mindretallspolitikk ved hjelp av gode samarbeidspartnere i Stortinget¹⁰⁶.

Aktørene presenteres også som kategorier, i den forstand at den ene har empirisk dominans over bestemmelsen for endring. Datagrunnlaget er offentlige dokumenter, supplert med artikler fra media. Videre i analysen presenteres hovedfunn og tolkning ut fra det instrumentelle perspektivet og omgivelsesperspektivet.

¹⁰⁵ Kort sagt; Stortinget består av 169 representanter. En flertallsregjering må ha minst 85 mandater bak seg. Det har vist seg å være vanskelig å få til i Norge.

¹⁰⁶ Frem til 2005 har både Sosialistisk Venstreparti og Fremskrittspartiet vært villige til å støtte sittende regjeringer. Valget i 2005 ble derfor en historisk begivenhet, da SV for første gang ble med i et Regjeringssamarbeid. Etter 2005 kan en se tydeligere polarisering mellom partiene.

6.1. Hovedfunn

Analysen bygger på en kategorisering gjennom *principal-agent* tilnærming, to aktører og spørsmålet om hvem av disse grupperingene som har drevet endringene gjennom. Hvem har tatt regi? Fra et overordnet demokratisk standpunkt burde det være principalen, altså utøvende politisk myndighet.

Ny Sentralbanklov ble vedtatt i 1985. I de offentlige dokumentene er det tydelig at det er en dialog mellom principal og agent, hvor de to aktørene blir enige om eller kompromisser over ordlyd. Data hentet fra offentlige dokumenter ble presentert i *Kapittel 5 Empirisk beskrivelse*. Der ser vi hvordan NOU 1983: 39 presenterte et utkast til ny lovgivning for Sentralbanken. Norges Bank fikk mulighet til å uttale seg om ny lovutkast og dette ble publisert i Bergo 1984. Denne tilnærmingen til ny lov viser at politisk utøvende makt ønsket Norges Banks innsikt i utviklingen av loven. Dette var ikke en lov som ble implementert fra politisk hold uten byråkratisk medvirkning. Det kommer her frem at Norge i 1985 hadde en noe annen bruk av sin sentralbank enn tilfellet i andre industrialiserte land. Norges Bank var nemlig sterkt inne i forvaltningsoppgaver. Dette var noe Norges Bank ønsket å endre, men som den ikke fikk gehør for, og som ikke ble endret i den nye loven.

Ved å analysere disse dokumentene kan en gå gjennom hele loven og se hva som er utvalgets utkast, bankens kommentarer og endelig resultat. Resultatet viser at det var en god dialog mellom politikere og Norges Bank før implementering og vedtak av ny lov. Samtidig viser det at det er den politiske overordnede ordlyden som slår gjennom. Banken kom med sine uttalelser og oppfylte da sine forpliktelser til informasjon og rådgivning. Men ordlyden i loven viser at dette til slutt ble en politisk avgjørelse. Banken bekreftet at behovet for ny Sentralbanklov var pressende og nødvendig grunnet gammel lovgivning. Banken påpekte også en forståelse som er grunnleggende i denne avhandlingen – at politikere jobber best med saker med en kort tidshorisont. Likevel må det overordnede ansvaret for pengepolitikk være politisk forankret.

Det er principalen som har siste ord. I medieanalysen blir det enda tydeligere bekreftet at lovendringen styres av principalen. Det ble presentert en tverrpolitisk plattform om sterk parlamentarisk innflytelse. Diskusjonen i media var konsentrert rundt politisk utøvende myndighet, og Sentralbanken ytret ikke sine meninger i avis oppslag og debatter.

I 1992 blir det tydelig at de politiske myndighetene måtte forholde seg til sine eksterne omgivelser på en ny måte. I de offentlige dokumentene kan en følge en diskurs som bekrefter eksistensen og praksisen bak styringsmodellen i Norge. Det sentrale med funnene i media er at det var en felles front mellom principal og agent i møte med eksterne aktører og media. I 1992 er det sentralbanken (agenten) som står frem som den først synlige kandidaten; agenten handler ved å rapportere om

Norges Banks pengebruk for å holde valutakursen. Det er tydelig at regjeringen var helt oppdatert og helt bevisst på de endringene som fant sted. Men det går likevel tydelig fram at det ikke var en politisk styrt prosess. En kan likevel ikke si at prosessen ble styrt av Sentralbanken. Vel og merke rapporterte sentralbanksjefen til regjeringen at nå var det på tide å gi slipp. Det var likevel ikke sentralbankens endelige avgjørelse. Prosessen tyder på at dette, var en endring påtvunget av omgivelsene, som la føringer for endringen. Politikere og byråkrater var etter hvert nødt til å følge opp. Etter at agenten i denne situasjonen varslet principalen om utviklingen, tok principalen affære. Det var igjen en bred politisk enighet som ble presentert etter ekstraordinær møtevirksomhet. En kan se på denne nøkkelhendelsen som en svært godt gjennomført principal-agent relasjon. Agenten følger mandatet sitt og holder kronekursen som avtalt, når det viser seg at ønsket om en sterk og bundet krone ikke lenger er økonomisk forsvarlig sett fra Norges Banks side. Dette rapporteres til principalen. Formalitetene i avgjørelsen blir da noe en kan betrakte som både demokratisk og politisk korrekt, ikke i nedsettende betydning, men som system lojalt.

Statens pensjonsfond avdeling utland er et investeringsfond av betydelig størrelse internasjonalt. I 1997 var det et stort fond, men ikke i samme kategori som nå. Det som ble klart i 1997 var at deler av fondet skulle, sakte og uten å påvirke markedet, investere i aksjer. Det ble også bestemt at fondet skulle forvaltes av Norges Bank. Det kommer frem i analysen av offentlige dokumenter at avgjørelsen om at Norges Bank skulle forvalte petroleumsfondet, var politisk forankret. Men valget av Norges Bank som forvalter må sies å være grunnet i institusjonens autonomi og anerkjennelse. Institusjonelle endringer ble foretatt og NBIM ble etablert¹⁰⁷. Prosessen var preget av en tydelig positiv holdning fra principalens side. I de offentlige dokumentene er det lite fokus på at fondet nå skulle ut på markedet. Her er det den organisatoriske ved forvaltningen som er det sentrale. Men i media var det på en god måte en bredere diskurs rundt avgjørelsene, spesielt relatert til investeringsområde og type aksjer. Det gir et inntrykk av at hele diskursen får utfolde seg over lang tid og med flere deltakere, og diskursen samles også i en bred positiv politisk holdning til endringene. Nøkkelhendelsen fra 1997 er fortsatt en hendelse som ikke kan kategoriseres sammen med andre relevante endringer i direkte tilknytning til pengepolitiske spørsmål.

I 2013 er dette noe vanskelig å ta inn over seg, for generasjonen som er født på 1980-tallet og ble voksen på 2000-tallet, har oljefondet alltid vært en realitet. Det har alltid vært en debatt om hvor mye av oljepengene som skal brukes over et ordinært budsjett, og diskursen er om faren for inflasjon dersom en bruker for mye oljepenger. Da er det utrolig spennende å ta inn over seg hvor enorme

¹⁰⁷ Teoretisk kan en si det utviklet seg en *Principal – Agent (Principal) – Agent* situasjon. Slik at Norges Banks hovedorganisasjon nå har rollen som Agent i forhold til Politisk myndighet, og rollen som Principal i forhold til NBIM.

endringer som faktisk har funnet sted i Norge og i Norges Banks nyere utvikling. I 1997 overtok Norges Bank ansvaret for forvaltningen av et fond som var i etableringsfasen. Banken overtok ikke det fondet som nå er. De overtok et lite fond, som kanskje skulle vokse litt. En regnet jo med at oljen også snart kunne ta slutt.

Før siste nøkkelhendelse blir skissert og oppsummert, er det her behov for å nevne en omgivelsestrend som har økt i omfang gjennom hele 1900-tallet. Sentralbanker er internasjonalt blitt mer selvstendige. I Norge ble Norges Banks rettsstatus konkretisert i 1985. Etter den tid var det på slutten av 1990-tallet en ny trend som ble synlig: Sentralbankpolitikk internasjonalt skulle ikke lenger handle utelukkende om valutakurser og forhold mellom aktørene på valutamarkedet. Inflasjon ble det nye fokus. De institusjonelle omgivelsene til Norges Bank gir svært tydelige føringer for aktuelle og riktige, trender og normer.

2001 er året for den siste nøkkelhendelse i denne avhandlingen, nemlig en endring i mandatet til Sentralbanken. Den skulle nå bruke inflasjonsmål for å styre rentesettingen. I 1997 kom det en henvendelse fra Sentralbanksjef Storvik til Finansdepartementet, med spørsmål om det var mulig å tolke mandatet til sentralbanken i en slik retning at ikke kronens stilling, men inflasjon, var nøkkelen til rentesetting. Svaret var nei. Som styringsmodell følges *principal-agent* tilnærmelsen upåklagelig. Men i 1999 fikk Norges Bank ny sentralbanksjef, Svein Gjedrem. Han tolket mandatet annerledes, og innførte allerede da i prinsippet en inflasjonsstyring. Legitimiteten av denne tolkningen kan diskuteres. Endringen ble forklart med at dersom en styrer etter inflasjonsmål, ville også kronen holde sin kurs. I 2001 gikk Stoltenberg ut og bekreftet at Norges Bank hadde fått endret sitt mandat, og at dette ikke førte til noen endring i utøvelsen av pengepolitikken. Det var en legitimeringsformalitet fra politisk hold. De politiske myndigheter, så vel som Finansdepartementet, vurderte endringen positivt. Prosessen er styrt av Agenten og gitt legitim makt av Principalen i etterkant av styringsendringen. For første gang i denne analysen kan en med sikkerhet si at det ikke var politisk utøvende makt som stod for og gjennomførte en viktig endring i Norges Banks nyere utvikling.

Tiden etter 2001 må en se på som en tydelig ny æra for sentralbankpolitikk, hvor kommunikasjon, åpenhet og forutsigbarhet er blitt nøkkelen til økonomisk stabilitet. Innsyn og forutsigbarhet i rentesetting blir nå en positivitet. En skal ikke, hverken som borger eller investor, bli overrasket på et rentemøte. Det skal være forutsigbarhet som skaper stabilitet. Denne åpenheten er i 2013 en selvfølge. Men en skal ikke lenger tilbake enn til 1992 og flyten av kronen før hemmelighold av

informasjon var naturlig¹⁰⁸. Nå er dette endret. Den økonomiske politikken skal være preget av tillit til instansene. Denne holdningen til åpenhet og allment innsyn er spesiell, og kommer ikke til syne i like stor grad i de offentlige dokumentene som i diskursen i media.

De fire nøkkelhendelsene er svært ulike. De strekker seg over en tidsperiode på 16 år og er innholdsmessig spredt over store tema som alle i sin natur er relatert til pengepolitikk, allmenn politikk og Norges Bank. Principal-agent tilnærming har vært en fruktbar teoretisk tilnærming, fordi den har bidratt til innsyn i beslutningsprosessene bak Norges Bank.

Likhetene mellom disse hendelsene er maktforholdet som utspiller seg mellom Principal og Agent. Men forskjellene kan ses på saksnivå. Lovgivningen i 1985 er direkte relatert til utøvelse av pengepolitikk, kjernen i Norges Banks virksomhet. Dette er en lovgivende endring som kommer fra lovgivende hold. Samtidig som denne loven som institusjonell ramme var av stor betydning for Norges Bank, kan den ikke sies å ha stor betydning på den daglige driften og forvaltningen av bankens embete. Flytende kronekurs (1992) er også et hovedtema for Norges Bank. Men her er den aktuelle avgjørelsen direkte relatert til den daglige driften av Norges Bank; endringen fra fast til flytende kronekurs førte til store utøvende forandringer for Norges Bank. Overføring av forvaltningen av petroleumsfondet til Norges Bank fra Finansdepartementet har tidlig skilt seg ut som en hendelse noe ulik de andre. Dette fordi det i prinsippet ikke har hatt noen pengepolitisk problemstilling. Denne avgjørelsen var av politisk natur og politisk begrunnet. Norges Bank ble en løsning for utøvende politisk makt, men det hadde ikke noe med Norges Bank som viktigste utøver av pengepolitikk å gjøre. Det handlet bare om Norges Bank som institusjon og denne institusjonens autonome forankring. Den siste nøkkelhendelse, innføring av inflasjonsmål, er igjen en handling som i høyeste grad er knyttet til pengepolitiske problemstillinger og til Norges Banks hovedarbeid.

Sentralbankene er etter tradisjon organisasjoner med sterk autonomi og med tydelige bånd til Finansdepartementet. Definerings av Sentralbankens autonomi og type autonomi tydeliggjør organisasjonens rolle i norsk politikk. Demokratisk teori gir oss et analytisk verktøy rundt det organisatoriske landskapet vi operer i. Det er de arvede spillereglene som sår tvil om tilsyns demokratiske forankring. Vi skal nå ta stilling til om de overordnede demokratiske prinsipper er overholdt i endringene i Norges Banks nyere utvikling. Har prosessene demokratisk legitimitet?

¹⁰⁸ Da kronekursen var bindene måtte politikere og sentralbanken stå bak avgjørelsen om at kronekursen står, helt til den virkelig ikke gjorde det mer. Dersom politisk myndighet hadde gitt uttrykk for at de selv tvilte på kronene ville det fått katastrofale følger i markedet.

6.2. Funnene sett i et instrumentelt perspektiv

En erklæring lyder: *Ved å kontrollere kunnskap, kontrollerer en folket*¹⁰⁹. Det kan selvsagt diskuteres hvorvidt dette stemmer, men det reflekterer tanken om en kunnskapsbasert politikk. En forutsetning i et instrumentelt perspektiv er nettopp «*evidence based policy making*», fokus og evne til rasjonelle kalkulasjoner, og innsikt i sammenhengen mellom mål og middel.

Kunnskapen i demokratiet er ikke sentrert rundt et Parlament, fagkunnskap er lagt til departementer og autonome offentlige organer som Norges Bank. Her skal kunnskap brukes for best mulig å kontrollere, implementere og iverksette politiske vedtak og utøvende mandater. Den vitenskapelige styringen av Sentralbanken kan relateres til såkalte epistemiske samfunn. Slike samfunn eller grupperinger beskrives gjerne som "high club". Det er et nettverk av profesjonelle som gjenkjenner og anerkjenner ekspertise og kompetanse innen et gitt domene. Det utvikles således autoritets krav til politisk relevant kunnskap innen fagfeltet. Jeg vil hevde at Sentralbanken er en del av, eller selv er et slikt epistemisk samfunn, gjerne i samarbeid med og relasjon til Finansdepartementet. Dette vil styrke forståelsen av den type frihet Sentralbanken har innen utøvelsen av egen politikk. Selv om Sentralbanken styres av kunnskap, kan en ikke se bort fra det faktum at policyavgjørelser i høyeste grad er og også burde være et politisk anliggende, som følger av demokratiske utfordringer og prinsipper. Dette er direkte knyttet til kjernen i problemstillingen. Avgjørelser generelt involverer en avveining av flere komplekse tema, som ikke nødvendigvis er et faglig, eller- teknisk anliggende (Haas, 1992). En avgjørelse på politisk nivå kan være av prinsipiell karakter, men hva som er den beste løsning er opp til epistemiske vurderinger. Den mye omtalte avgjørelsen om innføring av inflasjonsmål, er nettopp en slik vurdering. Her kommer det epistemiske miljøet frem til en avgjørelse for beste praksis, og avgjørelsen får så legitim politisk anerkjennelse etter en prinsipiell politisk diskusjon. En kan se at dette skjer, men det gjør det ikke av den grunn til et mindre demokratisk problem.

En kan også her nevne de demokratiske betenkeligheter knyttet til sterke epistemiske grupperinger i det offentlige. Dersom samme personer opererer innen et lite fagfelt, som for eksempel samfunnsøkonomi, er det sannsynlig at disse menneskene, når de kommer på et bestemt nivå innen sitt fagfelt vil ende opp i Norges Bank, Finansdepartementet eller SSB. Etter en periode vil de samme personene flytte på seg, de bytter plass, men er fortsatt del av samme gruppering- nettverk- og kunnskapsenhet. Hvordan garantere selvstendig kvalitet til disse offentlige instansene, dersom deres ansatte deler posisjoner seg i mellom? Hvordan garantere at en faggruppe ikke lanserer en idé i et departement, deretter skifter jobb, for så å utøve den ideen en selv lanserte i departementet? Det er

¹⁰⁹ Ukjent forfatter.

ikke bare et hypotetisk spørsmål. Dersom en også her inkluderer utdannelseinstitusjon for de ansatte, kan en få seg en overraskelse. Norge kan ha den best mulige styringsmodell, men dersom det – av mangel på bedre ord – er Tordenskjolds soldater som sitter i stillingene i systemet, er det et problem. Rune Slagstad hevdet, som tidligere nevnt, at politikerne erobrer forvaltningen gjennom teknokratiet. De styrer gjennom *indre politisering; gjennom politikken å drive endringsprosesser*. Eller gjennom en *ytre politisering; politisk utøvelse utenfor den politiske kjerne* (Grønlie, 1999). Dersom en mener at analysen viser at Norges Bank styrer for mye, kan en hevde at banken som institusjon befinner seg i den ytre form for politisering. Dette var i alle fall tilfelle i forbindelse med innføringen av inflasjonsmålet i 2001. Men Norges Bank er i endring, enten det gjelder, indre politisering på grunn av overordnede prinsipielle diskusjoner, eller ytre påvirkning av pengepolitikken.

Beslutningene i forbindelse med endringer i Norges Banks nyere utvikling, er dominert av politiske ledere i regjering og Storting, samt av byråkratisk administrative ledere i Sentralbanken. Gjennom sine stillinger og embeter har disse aktørene utformet nye retningslinjer gjennom felles diskurs og diskusjon, uenigheter har vært drøftet og endringer vedtatt og implementert. Det er tydelig at både politisk utøvende makt og Sentralbanken, ved sentralbanksjefen, i samspill har utformet og endret Sentralbanken som institusjon.

Det er ikke klart hvorvidt disse aktørene har sett dette som bevisste organisatoriske endringer. Den er delvis påtvunget utenifra, og skjedd som et naturlig utviklingsforløp for Norges Bank som institusjon. Ny Sentralbanklov var en organisatorisk nødvendighet knyttet til institusjonens legitimitet, da lovgivning på feltet var utdatert, og derfra en kalkulert hendelse fra ledelsens side. Endring av valutakursregime var en konsekvens av omgivelsene. Overføring av forvaltningsansvaret for petroleumsfondet var også en kalkulert hendelse fra principal. Innføring av inflasjonsmål blir i de offentlige dokumenter roet ned, men er embetsmessig av signifikant betydning for agenten.

Beslutningsprosessene har vært en kombinasjon av et hierarkisk perspektiv, hvor lederne fremstår med helt tydelig kontroll over reformprosessen, som ved ny lovgivning i 1985 og med petroleumsfondet i 1997. Disse endringene var kalkulerte, situasjonen var gjennomgått og endringene ble sett på som avveid, med innsikt i konsekvens og resultat. Dette kan også forklare hvorfor de formelle linjene ble fulgt ved disse endringene, og det var ikke mye diskusjon, hverken i offentlige dokumenter eller i media. Spillet var avklart og bestemmelsene ble så implementert.

Men forholdet mellom principal (Politisk utøvende myndighet) og agent (Sentralbanken) bærer også preg av et forhandlende instrumentelt perspektiv. Dette er mest synlig ved den retorikk en finner fra Sentralbankens side på 90-tallet. Her opptreer agenten som en utfordrer, som deretter går til forhandlinger og får en avtale klarert og legitimert. På en måte kan denne tilnærmingen også forklare

implementering av inflasjonsmål. Her er det tydelig motforestillinger om avtalen på forhånd, så rykker agenten ut og forhandler i åpenhet og lanserer ideen om at det egentlig ikke er en stor endring. Det er bare en annen side av samme sak. Forhandlingene kan anses som avsluttet når endringen får politisk legitimitet. På den måten kan dette fremstå som den beste løsning på vanskelige endringsbehov, og noe alle involverte aktører kan slutte seg til.

Som teoretiker er Majone en viktig skikkelse i en instrumentell tilnærming. Han viste, som forklart i teorikapitlet, blant annet hvorfor en skal delegere offentlig politikk. For det *første* kan det skje for å redusere kostnader. Kostnadsfokuset er ikke spesielt nyttig i vårt tilfelle, men til kostnad regner Majone også bruk av ekspertise utenfor den politiske organiseringen. Det kan en se i forholdet mellom Sentralbanken og Politisk utøvende makt gjennom bankens rolle som rådgivende organ. Ansvar er delegert for å få tilgang til kunnskap og ekspertise.

For det *andre* sier Majone at delegering av makt øker egen troverdighet til politisk forpliktelse. Handlingsregelen er en slik politisk forpliktelse, selv om den ikke er delegert til en ekstern organisasjon, men pålagt internt. Den høyeste formen for uavhengighet skjer når principalen overfører politiske *property rights*¹¹⁰ innen et gitt område til agenten. Her gjelder det pengepolitikken. Utøvelsen er forbeholdt agenten og principalen er ansvarlig (Majone 2001). Dette kan være problematisk ved store endringer i politiske styrer, men det kan også være en trygghet i politisk urolige tider.

Konsekvensen av delegering i dette aktuelle caset er at det har oppstått forhandlinger når principalen gjerne skulle hatt ro (2001). Men samtidig har det ført til små endringer i marked og i kurs, nettopp fordi institusjonen har troverdighet. Nøkkelhendelsene i Norges Banks utvikling har vært endringer alle involverte aktører i stor grad var klar over, og endringene var ventet.

6.3. Funnene sett i et omgivelsesperspektiv

Sentralbankloven ble vedtatt etter en periode med sterk regulering og kontroll. Det kan med en viss grunn hevdes at Norge var i en politisk regulerings æra. Denne æraen er etterfulgt av forbedring, effektivisering, promotering av konkurranse, samt et mål om beskyttelse av forbrukere og borgere. Privatisering ble en sentral del av den politiske holdning. Det betyr at en reguleringsstat skiller mellom regulerende aktiviteter og operasjonell aktivitet. I praksis betyr dette at den norske tradisjonen med offentlig eierskap og ministerstyring av reguleringsinstitusjoner ser slutten, eventuelt er inne i en kraftig modifisering. Denne modifiseringen har oppstått i en kontekst knyttet til

¹¹⁰ Property rights: Retten til å utøve offentlig autoritet; innen et gitt politisk felt.

privatisering og neo-liberalisme. Det er i forbindelse med endringene en får situasjoner som betegnes som *Regulatory Paradox*. Dette paradokset har oppstått som følge av endringene. Det er ikke samme form for regulering en bruker når en omtaler rentesetting og pengepolitikk på 1980-tallet det bør ses på som en arv etter den historiske politikken. Den politiske tanke har vært å nedjustere regler man måtte forholde seg til i forvaltningen. Men det motsatte har skjedd i Norge. Nye regler og retningslinjer er blitt innført, uten at de gamle nødvendigvis er tatt bort. Antall regler har økt, heller enn å bli nedjustert. Dette viser en inkonsistent holdning fra politisk side (altså et politisk paradoks). Dette paradokset er en essensiell del av reguleringsreformer og fører til en økt kompleksitet i byråkratiet, ved at byråkratiet har fått flere *single – purpose organisasjoner*¹¹¹, som igjen fører til økt horisontal spesialisering både innad og mellom offentlige instanser. Altså en organisasjonsmessig kompleksitet. Det gjør også at det er sannsynlig at komplekse institusjoner blir konsekvensen av NPM-generasjonen¹¹². Denne reguleringen påvirker også omgivelsenes utvikling og interaksjon.

Hvorfor ble dette utviklingen i Norge, og faller Norges Bank inn i samme organisatoriske forklaring? Da NPM-reformene først kom på begynnelsen av 80-tallet, var det ikke et bestemt fokus på nasjonale reformer men på reformer generelt i forvaltningsstrukturen. Reformen som ble tidlig lansert internasjonalt, brukte lang tid på å bli implementert i Norge. Men dette har økt betraktelig siden 90-tallet. Det kan sies å ha skjedd på grunn av Norges forhold til EU og tilpasninger til det indre marked i Europa. Dette underbygges av at det internasjonalt har vært sterkt fokus på såkalt *beste praksis*, altså *benchmarking*. En må likevel forstå viktigheten av de nasjonale forskjellene. Modellene har av den grunn blitt mer differensierte, og mangelen på ønsker om reformer kan skyldes en generell tiltro til det administrative system som utgjør velferdsstaten. Hovedtrenden (spesielt under Arbeiderpartiets innflytelse) har vært en transformasjon av sentrale myndigheter til statlig eide selskaper. Ved overgangen til ikke sosialistisk regjering (Bondevik-regjeringen, 2001) kom en mer rendyrket NPM-tilnærming. Kunnskapsbaserte avgjørelser ble satt i sentrum og overtok for en konsensusbasert avgjørelsesstrategi i forvaltningen. Det ble gjort politiske grep for å minske ministerens mulighet til å gripe inn i autonome institusjoners beslutningstaking. Som en følge av mindretallskoalisjonen, ble det vanskelig for regjeringen å gjennomføre dette ønsket¹¹³. En kan ikke forstå det empiriske

¹¹¹ Refereres til som non-majoritarian institutions av Sweet og Thatcher 2002.

¹¹² Det viser også at reformene arter seg som *ny regulering*, heller enn *deregulering* når det kommer til praksis. Demokratisk problematikk knyttet til å ta ansvar for institusjoners handlinger og vedtak, er en mulig forklaring på denne negative utviklingen.

¹¹³ Eksempel på dette er blant annet da Victor D Normann (minister for Fornyings- og administrasjonsdepartementet i 2003) forela forslag om å opprette ekstern klagenemd knyttet til Konkurransetilsynet, heller enn at klagen skulle gå til departementet. Dette ble ikke godkjent i Stortinget, og dagens system ble videreført.

grunnlaget uten å ta inn over seg de viktige organisatoriske endringene som har funnet sted på samtlige felt innen offentlig forvaltning – de siste 20-25 årene.

Det er spesielt viktig her å se på den politiske konteksten som danner bakgrunnen for Sentralbankens mulighet til å utvikle seg slik den har gjort. Det må også poengteres at når et reguleringsorgan fungerer bra og slik øker egen kredibilitet og forutsigbarhet, vil behovet for politisk kontroll og interaksjon reduseres. I alle fall gjelder det det synlige behovet.

Det utvikles en gjensidig tillit mellom institusjonene¹¹⁴. Slik kan da en institusjon få utvikle seg på egne premisser uten nevneverdig politisk innblanding over tid. Det er en viktig sammenheng mellom spesialisering og koordinering. Men uansett hvor en retter fokus, vil det likevel oppstå demokratiske problemstillinger knyttet til nye maktrelasjoner. I forhold mellom institusjoner kan det se ut til at maktrelasjoner endrer seg fortere enn ansvarsrelasjoner, og det kan da danne seg en kløft mellom makthaverne (autonome institusjoner) og politikerne som blir holdt ansvarlig. Likevel må en i et demokratisk perspektiv vurdere om det i det hele tatt er demokratisk gjennomførbart at en organisasjon kan overta ansvar så vel som makt. Regjeringshistorikken gjør at Stortinget også kan opptre uforutsigbart i sin vilje til å gripe inn i autonome institusjoner¹¹⁵. Det kan også trekke mot det klassiske byråkrati ved at det kommer restriktive reformer, og tilbakeføring av makt til utøvende myndighet. Dette er typiske reaksjoner på sterke og dominerende omgivelser som vil diktere praksis og norm. En av de største utfordringene knyttet til alle disse scenarioer er om utøvende myndighet makter å begrense regler og retningslinjer for å unngå et eksepsjonelt komplekst byråkrati¹¹⁶.

Med et omgivelsesperspektiv ser en endringene ut fra Sentralbankens og Utøvende politisk myndighets organisatoriske omgivelser. Endringene i Norges Banks nyere utvikling reagerer i stor grad på internasjonale omgivelser. De institusjonelle omgivelsene presenterer maler for Sentralbanken. Dette er virkelig synlig når en ser på antall sentralbanker som er etablert i det 1900-århundre, hvor en ikke har en annen forklaring enn at land påvirket hverandre til å etablere institusjonen. Men de institusjonelle omgivelsene er også synlige når en ser på mindre institusjonelle endringer. I forbindelse med vedtak om ny Sentralbanklov i 1985, gikk den store diskusjonen om internasjonale trender på graden av autonomi og fristilling. Før den politiske beslutningen i 1992 om å innføre fri valutakurs, ble det informert om press på Norges Bank, fordi flere av våre samarbeidspartnere allerede hadde innført fri valutakurs. Norges Bank ble presset av de internasjonale trendene. På flere måter var det også de institusjonelle omgivelsene som påvirket

¹¹⁴ Majone 2001 snakker om betydningen av organisasjoners rykte knytt til relasjonsbygging og utvikling.

¹¹⁵ Dette er spesielt tilfelle når det kommer anekdotiske historier fra media om enkeltskjebner som blir offer for det som oppleves som en firkantet offentlig praksis.

¹¹⁶ (Christensen, Lie og Lægred. 2008)

avgjørelsen om inflasjonsmål. Her kan en allerede fra skriv publisert i 1997 lese om hvordan anti-inflasjonspolitik ble vanlig internasjonalt, og om ikke Norge også skulle følge denne trenden. Ut fra dette kan en si at Norge Bank opplevde et legitimitetspress fra sine internasjonale institusjonelle omgivelser¹¹⁷. Utfallet er at politikere og administrative ledere (les Sentralbanksjefer) vektlegger og ser til andre land som har likhetstrekk med de norske organisasjonene. Det var en tydelig mal for utvikling, og det ble et tydelig legitimitetspress på Norges Bank om å tilpasse seg sine omgivelser. Dette er helt i tråd med den teoretiske forklaringen på omgivelsesproblematikk og påvirkning. Organisering med fri valutakurs og inflasjonsmål har fått en ideologisk og eller idemessig dominans over andre alternative strukturer for Sentralbanken.

6.4. Refleksjoner og samspill

Det instrumentelle perspektivet bidrar med et analytisk verktøy som er avgrenset til de offentlige og lett identifiserbare rollene. En kan følge en diskurs, en kan måle resultatet og en kan etterprøve de kunnskapsbaserte løsningsforklaringene. Et omgivelsesperspektiv benytter seg av de vanskelig definerbare relasjonene i den organisatoriske omverden. En kan både se konkret på endringer for regulering og politisk kontroll eller mindre konkret på de internasjonale rammer og forventninger. Hvilke normer og trender dikterer utvikling, hvor sterkt det eksterne presset er på Norges Bank. Dette er ikke retoriske spørsmål, men svaret er at disse perspektivene ikke gir egne svar på utviklingen. Men de supplerer hverandre, en kan ikke se det ene uten også å ta det eller de andre perspektivene med i betraktningen.

For å se helheten i denne avhandlingens analyse må en lese perspektivene som supplerende analytiske vinklinger.

¹¹⁷ Sitat av Sweet og Thatcher:

“Elected officials around the globe have come to see the independent central bank as an institution that fits better with more general ideas about how the economy works than does a bank controlled directly by a national treasury” (Sweet og Thatcher 2002:10) .

7. Avslutning

Avslutningsvis i denne avhandlingen kommer sammendrag, tilbakevending til problemstilling og ideer og tanker for videre forskning.

7.1. Sammendrag

Norges Bank skal fremme prisstabilitet i Norge gjennom pengepolitikk. Banken skal også fremme finansiell stabilitet og bidra til en effektiv betalings- og finansiell infrastruktur. Samtidig forvalter Norges Bank Statens pensjonsfond utland. Sentralbanken er derfor en av de viktigste, om ikke den viktigste, institusjonen innen offentlig administrering av landets økonomi. Norge har en oppbygget struktur på feltet som er anerkjent og svært lik andre land i Norges eksterne omgivelse. Det har gjennom tidligere forskning vist seg å være en stabil, forutsigbar og effektiv organisasjonsmessig løsning på offentlig sentralbankpolitikk. Norge har lav korrupsjon og tilnærmet ingen budsjett sykler verken i pengepolitikk eller finanspolitikk¹¹⁸. En kan derfor si at dette er en god styringsmodell i Norge.

En god styringsmodell er en forutsetning for effektiv utførelse av gitt mandat. Det er likevel ikke en forutsetning at strukturen er bygget opp på premisser med legitimitet i demokratiske prinsipper. I denne avhandlingen har temaet ikke vært hvordan vi har oppnådd den strukturen vi har i offentlig administrasjon. Svaret er en redegjørelse om strukturen og instansenes demokratiske legitimitet.

Det er nødvendig å se på den kontekst vi befinner oss i når vi vil forske på Sentralbanken som case. Historikk og politiske maktkamper er en relevant bakgrunn, og delegering av makt (Majone) er en essensiell del av utøvelse av politikk. Delegering av makt og avgjørelse til andre eller underliggende instanser er også en risiko for dem som sitter med makt. Det er risiko for manglende oversikt og for manglende kontroll med det som skjer. Likevel er delegering av makt grunnlaget for agencies i det offentlige. Demokratisk sett er det flere aktører i handlingen "å delegere". Den offentlige forvaltning har gjennom flere tiår gjennomført New Public Management; reformene av NPM har kommet i to hovedbølger eller perioder. Først med desentralisering og fristilling, deretter med resentralisering og tilbakeføring. Tilbakeføring av makt bidrar til at det i stor grad er utøvende politisk myndighet som er ansvarlig. Politisk myndighet må kontrollere de epistemiske samfunn for å ha eierskap ved iverksettelsen av politikk.

Eksterne omgivelser må vurderes i lys av de demokratiske forutsetninger, og *principal-agent* tilnærming er en fruktbar teoretisk tilnærming for å tydeliggjøre forhold og relasjoner mellom

¹¹⁸ Se Tabell 2.

instansene. Samtidig er de strukturelle omgivelsene til caset i stor grad preget av internasjonale forhold og trender. Teorien viser oss at forholdene mellom instansene er bygget opp ved at utøvende politisk myndighet er principal, mens Norges Bank opptrer som agent. Forholdet er komplekst, men det kontrolleres gjennom avtaler, delegering og kontroller, ex ante og forutsetter at riktig agent er valgt i forholdet mellom Finansdepartement og Norges Bank kan en anta at agenten er gitt, det vil si at en annen agent ikke kan velges. Ex post-kontroller gjennomføres ved høring og budsjetter. Dette blir empirisk tilgjengelig gjennom Stortingets høringstimer og bankens årsmeldinger.

Metoden som brukes er kvalitativ innholdsanalyse. Hendelsene som er valgt som analytiske objekter er slike som pr definisjon har hatt en reell utformende virkning på Norges Banks embete, i avhandlingen omtalt som nøkkelhendelser. Offentlige dokumenter og media er valgt som grunnlag for analysen. De offentlige dokumentene viser hvordan aktørene korresponderer, samt når avgjørelser blir tatt og hvem som tar føringen. Media er brukt for å supplere de offentlige funnene ved innsikt fra en tredjepart. Disse avisartiklene har vist seg å presentere samme bilde og resultat som de offentlige dokumentene. Offentlige registre og publikasjoner samt Atekst er brukt i innsamling av datagrunnlag. Datagrunnlaget er innholdsrikt og empirisk uproblematisk med tanke på etterprøving og testing. Datagrunnlaget har derfra kredibilitet.

Relasjonene som kommer frem i analysen er en tydelig beskrivelse av principal-agent relasjon i praksis. I analysen kommer det frem hvordan kontroller og kommunikasjon blir formidlet mellom instansene. Med unntak av innføring av inflasjonsmål i 2001 er det tydelig at rammene for organiseringen av delegering innen pengepolitikk blir overholdt. Men der ser vi at endringene i forvaltning skjer hos Agenten før Principalen gir instruks. Det er demokratisk sett svært problematisk. Agenten kan forklare sin handling ved at det tidligere mandatet ble gitt en bred tolkning, og den brede tolkningen ble så omdefinert av principalen i 2001. Dette blir den offentlige forklaring, og den Stoltenberg gir når han sier at endringene som ble presentert i 2001 ikke vil få en innvirkning på den pengepolitiske hverdag. Det fikk det da heller ikke, da endringene allerede var gjennomført. Denne forklaringen ville vært akseptabel, demokratisk sett, om det ikke hadde vært for at en henvendelse fra Agenten i 1997 ble avvist av Principalen.

Principalen i analysen er politisk utøvende myndighet. Analysegrunnlaget viser at det vært variasjon med tanke på partipolitisk bakgrunn. Det er likevel ikke et sentralt tema i analysen. Enten det har vært mindretalls- eller flertallskonstellasjoner, så er ikke dette bekymringsfullt. Pengepolitikk bør ha en langsiktighet ut over det enkelte partis ideologi, noe som legger til rette for troverdighet og gjennomføringsevne. En kan og bør likevel stille spørsmål ved en fraværende eller lite gjennomført diskurs i den offentlige rom.

Agenten bærer preg av den eksterne internasjonale omgivelse «de» har. Det har vært en internasjonal trend som også er tydelig i Norge, nemlig om sentralbanker verden over er blitt superior til alternative organiseringer av utøvelse av pengepolitikk er et spennende forskningsfelt som går ut over denne avhandlingens rammer. Det er her interessant å se hvordan omgivelsene former deltakernes roller. En instrumentell tilnærming viser hvordan – eller hvorvidt – beslutninger tas i riktige fora og mellom nøkkelpersonell, med basis i rasjonelle tilnærminger og i faglig autonomi.

Den teoretiske tilnærmingen til Laswells *policy cycle* gir et helhetlig bilde av politisk praksis. En definerer hvilke del av politikken en skal jobbe med. Analysen sier hvem som styrer og er pådriver; på detaljnivå gjenkjennes dette gjennom *agenda setting*, *beslutningstaking* og gjennomføring av *implementeringen*. Agenten er med på å sette dagsorden, og agenten gjennomfører implementeringen ved å utøve sitt embete. Demokratisk sett er det derfor bare beslutningen i seg selv som er problematisk dersom/når agenten styrer. Norges Bank er empirisk sett en velfungerende sentralbank, Norge har økonomisk stabilitet og lav korrupsjon. Prinsippene blir avgjort på politisk nivå: Det er principalen som sitter med ansvaret i offentligheten. Principalen vurderer i samråd med agenten faglig kompliserte spørsmål, og har et historisk sett meget troverdig finansdepartement. Agenten er delaktig i utformingen av faglige vurderinger, han er seg bevisst ansvarsrelasjonen til principalen. Agenten jobber med sikte på beste løsning. Analysen bekrefter dette forholdet. En ser tydelig hvordan agenten formidler informasjon til principalen, og principalen bruker tid på å formulere en instruks som så gjøres offentlig.

Sentralbanken har en nøkkelposisjon i utøvelsen av norsk pengepolitikk. Posisjonene er definert gjennom mandat og delegert myndighet, og veien frem til denne posisjonen bærer preg av bred politisk konsensus.

7.2. Hvem har styrt Sentralbankens nyere utvikling?

Utøvende politisk myndighet er den til enhver tid sittende regjering – her *principal*. Sentralbanken er kunnskapsorganet, definert som eget rettssubjekt, tungveker i norsk pengepolitikk – her *agent*. Byråkratene i departementet skal etter teorien fungere som stab for utøvende politisk myndighet. Et godt departement kan skilte med kapasitet, kvalitet og ledelseslojalitet. Byråkratene i Norges Bank kan skilte med lojalitet mot bankens leder, politisk nøytralitet og faglig uavhengighet. At byråkratene i praksis er en stab for overordnet myndighet er en forutsetning for denne avhandlingen. Dualismen *myndighet og kyndighet* er en både aktuell og vanskelig relasjon. Svare på problemstillingen har vært å se hvordan forholdet mellom principal og agent utøves i praksis.

Problemstillingen i denne avhandlingen er: "Hvem har styrt Sentralbankens nyere utvikling?" For å svare på denne problemstillingen har jeg sett på prosessene før og etter såkalte nøkkelhendelser i Norges Banks nyere institusjonelle utvikling. Innledningsvis påpekte jeg at det ikke betyr at det er en lite relevant problemstilling, noe analysen har bekreftet. For å avgrense problemstillingen tok jeg for meg fire nøkkelhendelser: Ny Sentralbanklov i 1985, Flytende valutakurs i 1992, overføring av forvaltningsansvar av petroleumsfondet til Norges Bank og innføring av inflasjonsmål i 2001. Hendelser som har tatt institusjonene et steg videre.

Det er mye litteratur tilgjengelig i sentralbankforskningen. Enda mer om en også inkluderer forskning knyttet til autonomi og uavhengige offentlige organisasjoner. Innen statsvitenskapelige fag er publikasjonene mange, som Christensen Lægreid 2006a, Christensen Læreid Ramslien 2006b, Christensen Lægreid Lie 2008, Christensen Lægreid 2009. Publikasjoner med fokus på Europa og verden finner en Elgie 2002, McNamara 2002, Marcussen 2005, Pollit et. al. 2004 og Verhoest et. al. 2004. Vi kan også ta med forskning som krysser grensen mellom statsvitenskap og økonomi. Da inkluderes også Clark et. al. 2000, Cukierman et. al. 1992 og Hagen 2010. Dette er litteratur som er brukt og presentert i denne avhandlingen. Dette er et svært aktivt forskningsfelt. Hva bidrar så denne avhandlingen med? Er ny kunnskap presentert?

Marcussen er en anerkjent forsker inne sentralbankpolitikk i et statsvitenskapelig perspektiv. Han arbeider blant annet med vitenskapelige sammenligninger mellom sentralbanker i de skandinaviske landene. Han skriver mye om omgivelsesperspektiver og hvordan internasjonale trender påvirker og har blitt adoptert over hele den industrialiserte verden. Han peker også på uhyre viktige elementer i det politiske behovet for sentralbankers tjenester. De kan tilby politikerne stabile organisatoriske løsninger og pengepolitisk legitimitet. Han mener at dette tilbudet er en nøkkel til å forstå utbredelsen av sentralbanker som institusjon (Marcussen 2005).

Min analyse har vært en detaljanalyse med fokus på Norges Bank. Den går ned på detaljnivå i prosessen med å utvikle den institusjonen som Norges Bank er blitt, og bidrar til å se denne historikken i forhold til institusjonens nøkkelrolle i utøvelsen av norsk pengepolitikk. Analysen er ikke tenkt som en generalisering av sentralbanker internasjonalt. Den vil vise hvordan caset Norges Bank er og slik si noe konkret om situasjonen slik den er nå, basert på det hendelsesforløpet som har vært. En rekke masteravhandlinger med Norges Bank som case innen fagfeltet historie har de siste årene blitt levert på UiO¹¹⁹. Disse avhandlingene er god og spennende lesning. De har levert flere analyser på konkrete hendelsesforløp, men uten dybden i en statsvitenskapelig analyse. Det reflekteres over historiske begivenheter, med dveler ikke med prosessene.

¹¹⁹ (Klunde 2011, Gram 2011, Trøite 2010)

Med dette som grunnlag vil jeg hevde at jeg har skrevet en avhandling på et fagfelt som er lite forsket på, og at den bidrar med ny kunnskap om den politiske forankringen for Norges Bank. Prosessene har vært styrt av politisk utøvende myndighet, med unntak av innføring av inflasjonsmålet i 2001. Jeg mener det er problematisk at en utøver av sentralbanksjefsposisjonen kan endre pengepolitiske spørsmål på vegne av folket, uten å ha politisk forankring for handlingen. Og det skjedde uten konsekvenser for banken eller ledelsen. Når det er sagt, bidrar jeg også til å bekrefte Marcussens poeng om at omgivelser – her: De internasjonale forhold – knytter sentralbanker sammen. Innføring av flytende valutakurs og innføring av inflasjonsmål var hendelser som i stor grad var påtvunget av eksterne omgivelser.

Datagrunnlaget har dokumentert stor politisk konsensus. Det er ikke utelukkende positivt. I store saker er det politisk sett klokt å etablere et grunnlag som kan gi konsensus, slik at en i ettertid kan si at dette *var vi alle enige om*. Men når det gjelder Norges Bank er denne konsensusen ført noe langt. Det er minimale skiller i politisk retorikk fra dem som har bemannet regjeringslokalene. Det er da også sannsynlig at en god diskurs har vært fraværende borte, og dermed de positive resultater en god diskurs bringer med seg. Dersom denne diskursen har foregått bak lukkede dører, noe som er en mulighet, blir det vanskelig å akseptere at det var politikerne som bestemte endringene, ettersom politikere normalt fører en høy diskurs. Resultatet av utviklingen er likevel at Norge har en Sentralbank som i dag står for åpenhet og forutsigbarhet som grunnlag for økonomisk stabilitet og forutsigbarhet. Forutsigbarhet skaper tryggere omgivelser, og den økonomiske politikken er preget av tillit til instansene.

Jeg oppsummerer med en konklusjon, nemlig at – Agentens autonomi ikke gir agenten mulighet til å styre den prinsipielle utviklingen av egen institusjon. Agenten styrer den daglige forvaltning av pengepolitikk og skaper slik et (politisk) nøytralt spillerom. Dette underbygges av analysen. I tre av fire sentrale hendelser i Norges Banks nyere utvikling følges styringsmodellen. Dette på tross av den kompleksitet og kunnskap instansene har. Det er også i forholdet mellom Norges Bank og regjeringen stor risiko for såkalt agentvandring; agents mulighet til å arbeide for et annet politisk utfall enn det som er principalens intensjoner. Det kan oppstå, og har oppstått, målforskyvning som resultat av interessekonflikter mellom principal og agent, det skjedde i 1999. Utøvende politisk myndighet og Norges Bank er likevel bevisste sine roller og delegering av ansvar. Men diskusjonen om delegering kan sies aldri å ha vært mer aktuell i offentlig administrasjon enn den er i dag.

7.3. Videre forskning

Både teoretiske og praktiske implikasjoner som er kommet frem i arbeidet med denne avhandlingen viser et behov for videre forskning. Under følger en kort redegjørelse for tematikk på feltet som jeg mener gir grunnlag for videre forskning. Dette er et viktig politisk felt som fra en statsvitenskapelig tilnærming i stor grad er «under-forsket» på.

Sentralbankpolitikk og økonomisk politikk er – uten å overdrive – et spennende forskningstema. Som statsviter må en i mye større grad en økonomisk forskning ta inn over seg demokratiske utfordringer ved løsningen av vanskelige, kunnskapsbaserte deler av politikken. Dualismen mellom myndighet og kyndighet er uunngåelig og kan forskes på i mange flere felt. I forlengelsen av min avhandling vil det være forskningsmessig fruktbart å se på endringer i retorikken ved rammeoverføringer og i forskning generert av Norges Bank selv eller av Finansdepartementet. Det vil videre være nyttig å ta i bruk Statistisk Sentralbyrås mangfoldige kvantitative undersøkelser på aktører og da indirekte velgere som egen aktør i pengepolitikken. Historisk sett er det interessant å se nærmere på den politiske delingen mellom venstre- og høyresiden. I denne analysen er det ikke noe tydelig skille i diskurs og argument. En idé er det også å se på rundskriv i perioden før vedtak faller, heller enn i perioden når vedtak implementeres. Som Pfeffer demonstrerer bruker en for lite tid på selve avgjørelsen¹²⁰, i forhold til hvor lenge en lever med konsekvensene og implementeringen av avgjørelsen.

Finanskrisen avdekket vesentlige mangler i systemet som skulle regulere og ha tilsyn med finanssektoren i Norge. Dette gikk blant annet på at bankene hadde for liten egenkapital, det var behov for ytterligere makrotiltak for å gjøre hele finansnæringen mer robust. I 2008 ble det tydelig at bankene trengte bedre planer for hvordan en eventuell avvikling av banken kunne gjennomføres, med vekt på at eiere og kreditorer måtte ta regningen, og ikke skattebetalere og kunder. Målet er at renten på bankenes innlån må speile risikoen bankene tar, og ikke en implisitt statsgaranti (St.mld. 21 (2010-2011)). Dette er et uttalt mål for endring på feltet, det vil være interessant forskning i ettertid å gå gjennom reformer og implementeringer som er innført etter 2008, for å se om de politiske målene holder. Er det politisk drivkraft til å implementere strukturen?

Debatten om et uavhengig finanspolitisk råd har gått ved flere anledninger. Det er i diskusjonen så langt vist til Danmark og Sverige, som har lignende organisering. Jeg tror denne diskusjonen så vidt har startet, og avhandlingen min bekrefter tidligere funn på feltet om at omgivelsene spiller en viktig rolle. Denne debatten vil gjenta seg så lenge omgivelsene til Norges Bank er benchmarking. Hvordan vil et uavhengig finanspolitisk råd opptre i lys av statsvitenskapelige ideer om autonomi og selvstyre?

¹²⁰ Nash likevekt (alle tar den avgjørelsen som er best for de involverte partene, men den gitte kunnskapen alle har tilgang til).

Her er kort noen andre punkter for videre forskning som har en eller annen relasjon til mitt tema. Det er forskningstema jeg håper andre vil følge opp:

- Utøvelsen av forhold mellom regjering (principal) og Norges Bank (agent). Rent praktisk: Hvordan utøves og kontrolleres dette forholdet? Hvordan oppfatter aktørene hverandre? Hva sier «kontrakten»?
- Siste finanskrisen gjorde sitt inntog i Norge i 2008. Den internasjonale finanskrisen var med på å avdekke flere svakheter som bidro til at det ble vanskeligere å holde tilsyn med det finansielle systemet. Norges Bank trekker frem tre hovedpoeng som problematiske. Bankene hadde (generelt) for liten egenkapital, det manglet makrotiltak som kunne gjøre finanssektoren mer robust, og bankene hadde få eller ingen planer for hvordan en bank kunne avvikles, uten at dette skapte problemer for kunder. Sentralbanken holder frem at bankene må arbeide med en løsning for avvikling som gjør at eiere og kreditorer bør ta tapet, og ikke skattebetalere. Det vil si at bankenes innlån burde speile den risiko bankene tar, og ikke en implisitt statsgaranti. Dette vil da si økt lånerente. Likevel rapporterer sentralbanken at utsiktene for finansiell stabilitet er bedre ved slutten av 2010 enn den var ved utgangen av 2009. Den uvissheten som er i finansmarkedet kommer da av urolighet i tilknytning til internasjonal økonomi og finansmarkedet, samt at norske husstander er sårbare på grunn av høye gjeldsbelastninger. Hvilke politiske tiltak er satt i verk etter dette og hvordan er de implementert og vurdert?
- Internasjonale omgivelser og Norges Bank: Utviklingen i Europa gir inntrykk av at det er en naturlig konsekvens at Europeiske Sentralbank (ECB) burde komme mer på banen. Da vil nasjonale sentralbanker innad i eurosonen måtte bli avviklet eller sentralisert til ECB. Hvor står Norges Bank, politisk sett, i forhold til ECB og andre National Central Banks (NCB)? Hvor mener utøvende politisk myndighet vi bør stå? Og kan en se på sentralbankpolitikk utelukkende som en egen nisje i Europa sammenheng?
- Et siste punkt: Er Norges Bank på vei bort fra styring etter inflasjonsmål? På rentemøte 8. mai 2013 ble styringsrenta holdt uendret på 1,5 %. Inflasjonen i Norge er svært lav (under 1 %) og ser ikke ut til å komme opp på målet som er 2,5 %. Likevel ble ikke renten ytterligere senket, selv om det ville være den naturlige handling for å sette fart på inflasjonen. Holder Norges Bank andre hensyn sterkere enn inflasjonsmålet når de justerer renten? Kan vi se starten på et nytt mandat for Norges Bank?

8. Litteraturliste

Bøker og artikler	104
Offentlige Dokumenter	108
Lover	110
Avisartikler.....	110
Nettsider.....	113

Bøker og artikler

Alighieri, Dante (2003 oversatt Ciardi, John): *The Divine Comedy. The Inferno, the Purgatorio, and the Paradiso*. New York: New American Library.

Andersen, Svein (1997 4.opplag 2005): *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.

Andreassen, Harald Magnus. De Grauwe, Paul. Solheim, Haakon og Thøgersen, Øystein (2001): *Norges Bank Watch 2001 A review of inflation targeting, the Norwegian monetary regime and its institutional arrangements and Norges Bank's actual monetary policy and communication*. Oslo: Handelshøyskolen BI, Centre for Monetary Economics (<http://www.bi.edu/cmeFiles/NBW2001.pdf> 07.05.2013).

Bacharach, Peter og Baratz, Morton S. (1962): "Two Faces of Power". *The American Political Science Review*, 56:4.

Bakke, Egil (1987): "Norsk Konkurransopolitikk – I dag og i fremtiden". *Kristoffer Lehmkuhl Forelesning Norges Handelshøyskole, Bergen 23. September 1987* (http://www.nhh.no/Files/Filer/Om%20NHH/lehmkuhlforelesning/Lehmkuhl_1987.pdf 07.05.2013).

Becker, Howard og Ragin, Charles (1992): *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bergo, Jarle (1984): *Norges Banks uttalelse om NOU:1983:39 "Lov om Norges Bank og Pengevesenet"*. Oslo: Norges Banks Seddeltrykkeri.

Borlaug, Egil (2009 revidert utgåve v/Turid Wammer): "Norges Bank. Grunntrekk i administrasjon, oppgaver og historikk". *Norges Bank: Staff memo 9/2009* (<http://www.norges-bank.no/no/om/publisert/publikasjoner/staff-memo/2009/staff-memo-92009/> 07.05.2013).

Calmfors, Lars og Wren-Lewis, Simon (2011): "What are fiscal councils, and what do they do?" *VOX Research-based policy analysis and commentary from leading economists*. Publisert 21.04.2011. Tilgjengelig: (<http://www.voxeu.org/article/what-are-fiscal-councils-and-what-do-they-do> 07.05.2013).

Christensen, Tom. Egeberg, Morten. Larsen, Helge O. Lægreid, Per og Roness, Paul G. (2002 3.opplag 2005): *Forvaltning og Politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Tom og Lægreid, Per (2006a): *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the modern State*. UK/USA: Edward Elgar Publishing Limited/Edward Elgar Publishing Inc.

Christensen, Tom. Lægred, Per og Ramslien, Arne R (2006b): *Styring og Autonomi. Organisasjonsformer I norsk utlendingsforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Tom og Lægred, Per (2007): "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform". *Public Administration Review*, 67:6.

Christensen, Tom. Lægred, Per og Lie, Amund (2008): "Beyond New Public Management: Agenification and Regulatory Reform in Norway." *Financial Accountability and Management*, 24:1.

Christensen, Tom og Lægred, Per (2009): "NPM-related regulatory reforms: The problem of putting the new regulatory orthodoxy into practice." *Paper presented at the IPSA's 21st World Congress, Santiago July 12-16, 2009 at the Research Committee 27 Structures and Organization of Government (SOG) Panel "Administrative Reforms Today: From NPM Models to Neo-Weberian Bureaucratization?"*.

Clark, William Robert and Hallerberg, Mark (2000): "Mobil Capital, Domestic Institutions, and Electorally Induced Monetary and Fiscal Policy". *The American Political Science Review*, 94: 2.

Cukierman, Alex. Webb, Steven B. og Neyapti, Bilin (1992): "Measuring the independence of Central Banks and its effect on Policy Outcomes". *The World Bank Economic Review*, 6: 3.

Døving, Erik og Johnsen, Åge (red) (2005): *Organisasjonsteori på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.

Elgie, Robert (2002): "The politics of the European Central Bank: principal-agent theory and the democratic deficit". *Journal of European Public Policy*, 9:2.

Gärtner, Manfred (2006 second edition): *Macro economics*. Edinburgh: Pearson Education Limited.

Gjedrem, Svein (2001a¹²¹): "Økonomiske perspektiver". *Norges Bank: Penger og Kreditt 1/2001* (http://www.norges-bank.no/Upload/import/publikasjoner/penger_og_kreditt/2001-01/perspektiver.pdf 07.05.2013).

Gjedrem, Svein (2002): "Økonomiske perspektiver". *Norges Bank: Penger og Kreditt 1/2001* (http://www.norges-bank.no/Upload/import/publikasjoner/penger_og_kreditt/2002-01/arstale.pdf 07.05.2013).

Gjedrem, Svein (2010): "Perspektiver for forvaltningen av Statens pensjonsfond utland". *Foredrag av sentralbanksjef Svein Gjedrem i Polyteknisk forening i Oslo. (Med forbehold om endringer under fremføringen. Foredraget inneholder ikke vurderinger av konjunktorene eller den aktuelle*

¹²¹ Gjedrem 2001b er under avisartikler.

rentesettingen.)Publisert 2.november 2010 kl.19:00 (<http://www.norges-bank.no/no/om/publisert/foredrag-og-taler/2010/02-11-2010-perspektiver-for-forvaltningen-av-statens-pensjonsfond-utland/#fotnoter> 07.05.2013).

Gram, Trond (2011): *Når Staten tar kontroll. Bankkrisen fra 1991-1993*. Masteroppgave i historie våren 2011. Universitetet i Oslo (UiO): Oslo.

Grønlie, Tore (1999): *Forvaltning for politikk: norsk forvaltningspolitikk etter 1945*. Bergen: Fagbokforlaget.

Grønmo, Sigmund (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Haas, Peter M. (1992): "Introduction: Epistemic Communities and International Policy coordination". *International Organization*, 46:1.

Hagen, Tobias (2010): "Effects of parliamentary elections on primary budget deficits in OECD countries - robustness of the results with regard to alternative econometric estimators". *Applied Economics Letters*, 17: 2.

Hamilton, Carl. Thøgersen, Øystein. Andreassen, Marianne. Andreassen, Harald Magnus (2000): [Norges Bank Watch 2000 Norsk pengepolitikk, Norges Banks rolle og bankens gjennomføring av pengepolitikken i 1999 og første del av 2000](http://www.bi.edu/cmeFiles/NBW2000.pdf). Oslo: Handelshøyskolen BI, Centre for Monetary Economics (<http://www.bi.edu/cmeFiles/NBW2000.pdf> 07.05.2013).

Heywood, Andrew (1994 3. opplag 2004): *Political Theory. An introduction*. New York, Houndsmill: Palgrave Macmillan.

Hill, Michale and Hupe, Peter (2002, 5 opplag 2007): *Implementing Public Policy*. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage.

Howlett, Michael og Ramesh, M (2003): *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.

Klunde, Bastian Engelsen (2011): *Fra reell til nominell. En analyse av pengepolitikken i Norge fra devalueringen i 1986, til innføringen av inflasjonsmålet i 2001*. Masteroppgave i historie våren 2011. Institutt for arkeologi, konservering og historie (IAKH). Universitetet i Oslo (UiO): Oslo.

McNamara, Kathleen (2002): "Rational Fictions: Central Bank Independence and the Social Logic of Delegation". *West European Politics*, 25:1.

Marcussen, Martin (2005): "Central banks on the move". *Journal of European Public Policy*, 12:5.

Mahoney, James og Dietrich Rueschemeyer (red) (2003): *Comparative Historical Analysis in The Social Sciences*. London: Cambridge University Press.

Majone, Giandomenico (2001): "Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU". *European Union Politics*, 2: 103.

Peters, B. Guy and Pierre, Jon (red) (2003): *Handbook of Public Administration*. London: Sage.

Pollitt, Christopher. Talbot, Colin. Caulfield, Janice og Smullen, Amanda (2004): *Agencies. How governments do things through semi-autonomous organizations*. New York: Palgrave MacMillan.

Sforza, Carlo (1949 oversatt Hauge, Eivind): *De Store Filosofer, Machiavelli*. Oslo: Gyldendal Norske Forlag.

Skånland, Hermond (1986): "Økonomiske perspektiver". *Norges Bank: Penger og Kreditt 1/1986*.

Skånland, Hermond (1992): "Økonomiske perspektiver". *Norges Bank: Penger og Kreditt 1/1992*.

Skånland, Hermond (1993): "Økonomiske perspektiver". *Norges Bank: Penger og Kreditt 1/1993*.

Skånland, Hermond (2004): "Doktriner og økonomisk styring: et tilbakeblikk". *Norges Banks Skriftserie/Occasional Papers Nr. 36*. Oslo 2004. (http://www.norges-bank.no/Upload/import/publikasjoner/skriftserie/36/hele_heftet_36.pdf 07.05.2013).

Skånland, Hermond (2005): "Tilbakeblikk på 20 år med ny sentralbanklov". *Penger og Kreditt 3/05* (http://www.norges-bank.no/Upload/import/publikasjoner/penger_og_kreditt/2005-03/skanland.pdf 07.05.2013).

Stoker, Gerry (1998): "Governance as Theory: Five Propositions." *International Social Science Journal*, 50:155.

Storvik, Kjell (1997): "Økonomiske perspektiver". *Norges Bank: Penger og Kreditt 1/1997*.

Storvik, Kjell (1998): "Økonomiske perspektiver". *Norges Bank: Penger og Kreditt 1/1998*.

Sweet, Alec Stone og Thatcher, Mark (2002): "Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions". *West European Politics*, 25:1.

Sørvoll, Jardar (2010): "Arbeiderpartiet og reguleringen av boligomsetningen 1970-1989. Fra regulering til marked: En reaktiv prosess". *NIBR Norsk Institutt for by- og regionsforskning*.

Tilgjengelig fra: <http://www.nibr.no/uploads/publications/8454573eb4f7795ca2a7f377e3025167.pdf>
(09.11.11).

Thatcher, Mark og Sweet, Alec Stone (2003): *The Politics of Delegation*. London: Frank Cass and Company Limited.

Transparency International (2004): *Global Corruption Report 2004*. London/Sterling: Pluto Press.

Trøite, Ragnar (2010): *Norges Banks uavhengighet i etterkrigstida En analyse av sentralbankens uavhengighet fra 1945 til 1970 i et komparativt perspektiv*. Masteroppgave i historie. Vår 2010. Institutt for arkeologi, konservering og historie (IAKH), Universitetet i Oslo (UiO).

Verhoest, Koen. Peters, B. Guy. Bouckaert, Geert og Verschuere, Bram (2004): "The study of organisational autonomy: a conceptual review". *Public Administration and Development 2004, 24: 2*.

Wold, Knut Getz (1985): "Den økonomiske situasjon". *Norges Bank: Penger og Kreditt 1/1985*.

Østerud, Øyvind (red) (2007 1. utgave 1997): *Statsvitenskapelig Leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Offentlige Dokumenter

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2003): *Makt og Demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen. Utredning fra en forskergruppe oppnevnt ved kongelig resolusjon 13. mars 1998*. NOU 2003:19. Oslo: Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning.

Finansdepartementet (1998): *Kredittmeldinga 1996. Saksordfører: Holte, Jørgen. Behandlet 03.03.1998*. St.meld. nr. 12 (1997-98). Oslo: Finansdepartementet.

Finansdepartementet (1999): *Kredittmeldinga 1998. Saksordfører: Frøyland, Ranveig. Behandlet 07.12.1999*. St.meld. nr. 11 (1999-2000). Oslo: Finansdepartementet.

Finansdepartementet (2000a): *Kredittmeldinga 1999. Saksordfører: Lie, Lars Gunnar. Behandlet 19.12.2000*. St.meld. nr. 5 (2000-2001). Oslo: Finansdepartementet.

Finansdepartementet (2000b): *En strategi for sysselsetting og verdiskaping. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 23. april 1999*. NOU 2000:21. Oslo: Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning.

Finansdepartementet (2001a): *Retningslinjer for den økonomiske politikken. Saksordfører: Foss, Per-Kristian. Behandlet 15.05.2001.* St.meld. nr. 29 (2000-2001), Innst. S. nr. 229 (2000-2001). Oslo: Finansdepartementet.

Finansdepartementet (2001b): *Kredittmeldinga 2000. Om Noregs Bank, Kredittilsynet og Det internasjonale pengefondet mfl. Si verksemd i 2000.* St.meld. nr. 6 (2001-2002), Innst. S. nr. 87 (2001-2002). Oslo: Finansdepartementet.

Finansdepartementet (2002): *Kredittmeldinga 2001. Saksordfører: Sørffonn, Ingebright S. Behandlet 19.12.2002.* St.meld. nr. 8 (2002-2003), Innst. S. nr. 88 (2002-2003). Oslo: Finansdepartementet.

Finansdepartementet (2003): *Om lov om endringer i sentralbankloven og finansieringsvirksomhetsloven og om opphevelse av valutareguleringsloven og penge- og kredittreguleringsloven. Tilråding fra Finansdepartementet av 30. april 2003, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II).* Ot.prp.nr. 81 2002–2003 (2002–2003). Oslo: Finansdepartementet.

Finansdepartementet (2004): *Kredittmeldinga 2003. Saksordfører: Sørffonn, Ingebright S. Behandlet 28.10.2004.* St.meld. nr. 37 (2003-2004), Innst. S. nr. 12 (2004-2005). Oslo: Finansdepartementet.

Finansdepartementet (2005): *Kredittmeldinga 2004. Saksordfører: Sørffonn, Ingebright S. Behandlet 17.06.2005.* St.meld. nr. 26 (2004-2005), Innst. S. nr. 270 (2004-2005). Oslo: Finansdepartementet.

Finansdepartementet (2006): *Kredittmeldinga 2005. Saksordfører: Schøtt-Pedersen, Karl Eirik. Behandlet 13.06.2006.* St.meld. nr. 13 (2005-2006), Innst. S. nr. 232 (2005-2006). Oslo: Finansdepartementet.

Finansdepartementet (2011): *Finansmarknadsmeldinga 2010. Saksordfører: Micaelsen, Torgeir. Behandlet 16.06.2011.* St.meld. nr. 21 (2010-2011), Innst. S. nr. 439 (2010-2011). Oslo: Finansdepartementet.

Stortinget (1998): Dokument nr. 8:59 (1997-98), Innst. S. nr. 144 (1997-98). Forslag fra stortingsrepresentantene Siv Jensen, Kenneth Svendsen og Per Erik Monsen om en ny pengepolitikk basert på inflasjonsmål og større uavhengighet for Norges Bank. Saksordfører: Foss, Per-Kristian. Behandlet: 30.04.1998.

Stortinget (2002): Dokument nr. 8:4 (2002-2003), Innst. S. nr. 31 (2002-2003). Forslag fra stortingsrepresentantene Odd Roger Enoksen, Marit Arnstad og Morten Lund om at Norges Bank sitt mandat i pengepolitikken presiseres slik at inflasjonsmålet balanseres i forhold til målet om en stabil

kronekurs og hensynet til produksjon og sysselsetting. Saksordfører: Hansen, Torbjørn. Behandlet: 02.12.2002.

Stortinget (2011): Dokument 8:100 S (2010-2011), Innst. 358 S (2010-2011). Representantforslag fra stortingsrepresentantene Jan Tore Sanner, Gunnar Gundersen, Arve Kambe og Svein Flåtten om å opprette et uavhengig finanspolitisk råd. Saksordfører: Syversen, Hans Olav. Behandlet: 31.05.2011.

Lover

Offentlighetsloven (2006): LOV 2006-05-19 nr 16: Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova). Sist endret LOV-2011-12-16-62 (<http://www.lovdatab.no/cgi-wift/wiftldrens?/app/gratis/www/docroot/all/hl-20060519-016.html> 21.10.2011).

Sentralbankloven (1985): LOV 1985-05-24 nr 28: Lov om Norges Bank og pengevesenet mv. (sentralbankloven). Sist endret LOV-2010-12-17-83 fra 2011-01-01 (<http://www.lovdatab.no/cgi-wift/wiftldrens?/app/gratis/www/docroot/all/hl-19850524-028.html> 12.08.2011).

Valutaloven (1950): LOV 1950-07-14 nr 10: Lov om valutaregulering [valutalova]. Sist endret: LOV-2003-06-20-44 fra 2004-01-01 (<http://www.lovdatab.no/cgi-wift/wiftldrens?/app/gratis/www/docroot/all/hl-19500714-010.html> 12.08.2011).

Avisartikler

Alstadheim, Kjetil B. (2001): Mange forskjellige meninger om oljepengebruken. *Dagens Næringsliv Morgen*. 30.03.2001. Side: 12. Tilgjengelig: <https://web-retriever-info-com.pva.uib.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=055008190103300016&serviceId=2> (26.09.12).

Ask, Alf Ole (1992): Skip i åkeren. *Dagens Næringsliv Morgen*. 20.11.1992. Side: 2. Tilgjengelig: <https://web-retriever-info-com.pva.uib.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=055008199211200026&serviceId=2> (19.09.2012).

Engebø, Skjalg (1997): Norges Forsikringsforbund: Folk bør få bestemme forvaltning av pensjonen. *Aftenposten Morgen*. 23.12.1997. Side: 19. Tilgjengelig: <https://web-retriever-info-com.pva.uib.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=020002199712230011&serviceId=2> (19.09.2012).

Furre, Inge (2001): Ny pengepolitikk – svakt styringsinstrument? *Aftenposten Morgen*. 01.06.2001. Side: 14. Tilgjengelig: <https://web-retriever-info->

[com.pva.uib.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=020002200106010081&serviceId=2](https://web-retriever-info-com.pva.uib.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=020002200106010081&serviceId=2) (26.09.12).

Gjedrem, Svein (2001b): Inflasjonsmål – hvordan settes renten. *Aftenposten Morgen*. 29.05.2001.

Side: 38. Tilgjengelig: <https://web-retriever-info-com.pva.uib.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=020002200105290114&serviceId=2> (26.09.12).

Haug, Anne Kari (2001): Ensidig inflasjonsmål. *Dagens Næringsliv Morgen*. 08.06.2001. Side: 2.

Tilgjengelig: <https://web-retriever-info-com.pva.uib.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=055008190106080002&serviceId=2> (26.09.2012).

Johnsen, Alf Bjarne. Rakke, Morten (1992): Årsak. *VG*. 11.12.1992. Side: 3. Tilgjengelig: <https://web-retriever-info-com.pva.uib.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=055016199212117159841&serviceId=2> (19.09.2012).

[web-retriever-info-](https://web-retriever-info-com.pva.uib.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=055016199212117159841&serviceId=2)

[com.pva.uib.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=055016199212117159841&serviceId=2](https://web-retriever-info-com.pva.uib.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=055016199212117159841&serviceId=2) (19.09.2012).

Leder (1992a): Hva skjer når kronen flyter? *Dagens Næringsliv Morgen*. 11.12.1992. Side: 4.

Tilgjengelig: <https://web-retriever-info-com.pva.uib.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=055008199212110041&serviceId=2> (19.09.2012).

Leder (1992b): Renten må ned om kort tid. *Aftenposten Morgen*. 19.12.1992. Side: 4. Tilgjengelig:

<https://web-retriever-info-com.pva.uib.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=020002199212190016&serviceId=2> (19.09.2012).

Leder (1997a): Vil gamble med oljen. *Aftenposten Morgen*. 22.01.1997. Side: 26. Tilgjengelig:

<https://web-retriever-info-com.pva.uib.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=020002199701220014&serviceId=2> (19.09.2012).

Leder (1997b): Storvik er rolig. *Dagens Næringsliv Morgen*. 29.10.1997. Side: 15. Tilgjengelig:

<https://web-retriever-info-com.pva.uib.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=055008199710290041&serviceId=2> (19.09.2012).

Leder (2001a): Lurt å binde oljeformuen. Dagens Næringsliv Morgen. 30.03.2001. Side: 2. Tilgjengelig: <https://web-retriever-info-com.pva.uib.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=055008190103300001&serviceId=2> (26.09.12).

Leder (2001b): Rause politikere, et forsiktig folk. Dagens Næringsliv Morgen. 23.06.2001. Side: 2. Tilgjengelighet: <https://web-retriever-info-com.pva.uib.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=055008190106230002&serviceId=2> (26.09.12).

Leder (2001c): Instruksjon av Norges Bank. Dagens Næringsliv Morgen. 17.07.2001. Side: 3. Tilgjengelig: <https://web-retriever-info-com.pva.uib.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=055008190107170004&serviceId=2> (26.09.12).

Malmø, Morten (1985a): Riksrevisor Petter Furberg: Riksrevisjonen bør få Norges Bankkontroll. Aftenposten Morgen. 22.02.1985. Side: 7. Tilgjengelig: <https://web-retriever-info-com.pva.uib.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=020002198502220135&serviceId=2> (19.09.2012).

Malmø, Morten (1985b): Stortinget får øket innflytelse på Norges Bank. *Aftenposten Morgen*. 29.03.1985. Side: 11. Tilgjengelig fra: <https://web-retriever-info-com.pva.uib.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=020002198503290155&serviceId=2&articleType=relatedArticle> (05.09.2012).

Malmø, Morten (1985c): "Mer Stortingsstyring av Norges Bank". *Aftenposten Morgen*. 24.04.1985. Side: 2. Tilgjengelig: <https://web-retriever-info-com.pva.uib.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=020002198504240098&serviceId=2> (05.09.2012).

Mathiassen, Sofie. Gauslaa, Stein (1992): Regjeringen Tapte kampen om krona. *Dagens Næringsliv Morgen*. 11.12.1992. Side: 4. Tilgjengelig: <https://web-retriever-info-com.pva.uib.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=055008199212110046&serviceId=2> (19.09.2012).

Mathiassen, Sofie (2001a): Med åpne øyner. Dagens Næringsliv Morgen. 22.02.2001. Side: 2. Tilgjengelig: <https://web-retriever-info-com.pva.uib.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=055008199212110046&serviceId=2>

[com.pva.uib.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=055008190102220001&serviceId=2](https://web-retriever-info-com.pva.uib.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=055008190102220001&serviceId=2) (26.09.12).

Mathiassen, Sofie (2001b): Fri eller bundet. *Dagens Næringsliv Morgen*. 31.10.2001. Side: 2.

Tilgjengelig: <https://web-retriever-info-com.pva.uib.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=055008190110310001&serviceId=2> (26.09.2012).

Mæhle, Rolf (1992): Kronen flyter fritt, du taper. *Aftenposten Morgen*. 11.12.1992. Side: 21.

Tilgjengelig: <https://web-retriever-info-com.pva.uib.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=020002199212110115&serviceId=2> (19.09.2012).

Salvesen, Geir (1997): Ola som internasjonal kapitalist. *Aftenposten Morgen*. 14.05.1997. Side: 35.

Tilgjengelig: <https://web-retriever-info-com.pva.uib.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=020002199705140144&serviceId=2> (19.09.2012).

Sandvik, Per Ivar (1997): Pensjonene på børs fra nyttår. *Aftenposten Morgen*. 30.06.1997. Side: 23.

Tilgjengelig: <https://web-retriever-info-com.pva.uib.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=020002199706300044&serviceId=2> (08.05.2013).

Storeng, Ola (2001): Gjerdrens nye sjanse. *Aftenposten Morgen*. 28.06.2001. Side: 17. Tilgjengelig:

<https://web-retriever-info-com.pva.uib.no/services/archive.html?method=displayDocument&documentId=020002200106280075&serviceId=2> (26.09.12).

Nettsider

<http://www.bi.edu/research/research-centres/Centre-for-Monetary-Economics-CME/Norges-Bank-Watch/> (06.05.2013).

http://ezcust0003.web1.dedicated99.no.webdeal.no/norskpresse_user/Klage-til-PFU/Vedtekter-for-PFU Pressens Faglige Utvalg (21.10.11).

http://ezcust0003.web1.dedicated99.no.webdeal.no/offentlighet_user/Offentlighetsutvalget Offentlighetsutvalget (21.10.11).

http://ezcust0003.web1.dedicated99.no.webdeal.no/norskpresse_user/Om-oss Norsk presseforbund (21.10.11).

http://ezcust0003.web1.dedicated99.no.webdeal.no/norskpresse_user/Etisk-regelverk/Vaer-Varsom-plakaten "Vær Varsom-plakaten" (21.10.11).

http://ezcust0003.web1.dedicated99.no.webdeal.no/norskpresse_user/Etisk-regelverk/Hva-er-presseetikk Presseetikk (21.10.11).

http://ezcust0003.web1.dedicated99.no.webdeal.no/norskpresse_user/Etisk-regelverk/Redaktoerplakaten Redaktørplakaten (21.10.11).

<http://www.nbim.no/no/om-oss/> (06.10.12).

www.norgesbank.no (27.09.11).

<http://www.norges-bank.no/no/om/historie/noregs-banks-historie/> (13.10.11).

<http://www.norges-bank.no/no/om/mandat-og-oppgaver/> (27.09.11).

<http://www.norges-bank.no/no/om/publisert/brev-og-uttalelser/2010/brev-06-10-2010-2/> (23.08.11).

<http://www.norges-bank.no/no/om/publisert/foredrag-og-taler/arstalen---om-arrangementet-og-litt-historikk/> (06.05.2013).

http://www.norges-bank.no/Upload/Om%20Norges%20Bank/Organisasjon/org_nb_juni_2012.jpg (08.05.2013).

<http://www.norges-bank.no/no/om/historie/leiarar/> (08.05.2013).

<http://www.norges-bank.no/no/om/publisert/publikasjoner/penger-og-kreditt/om-penger-og-kreditt/> (29.04.13).

<http://www.norges-bank.no/no/prisstabilitet/rentemoter/styringsrenten/oversikt-endringer-i-styringsrenten/> (03.10.12).

<http://www.norges-bank.no/no/om/publisert/publikasjoner/staff-memo/> (08.05.2013).

<http://www.offentlighet.no/Dokumentoffentlighet> (21.10.11).

<http://www.offentlighet.no/Skjulte/AApenhetsindeksen> (04.09.12).

<http://presse.no/Klage-til-PFU/PFUs-behandling> (21.10.11).

<http://presse.no/Statistikk/Arkiv> (04.09.12).

www.regjeringen.no (08.05.2013).

http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/norsk_ekonomi/pengepolitikk.html?id=213274
(24.08.11).

http://www.regjeringen.no/nb/om_regjeringen/tidligere/oversikt/ministerier_regjeringer/nyere_tid/regjeringer.html?id=438715 (08.05.2013).

www.stortinget.no (08.05.2013).