

PERNILLA MEYERSSON & PERNILLA PETRELIUS KARLBERG

EN

RESA

I KOMMUNIKATION

**FALLET
SVERIGES
RIKS
BANK**

SNS FÖRLAG

En resa i kommunikation

PERNILLA MEYERSSON

PERNILLA PETRELIUS KARLBERG

En resa i kommunikation

Fallet Sveriges riksbank

SNS FÖRLAG

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
Telefax: 08-507 025 25
order@sns.se
www.sns.se

SNS är en oberoende ideell förening som genom forskning, möten och bokutgivning bidrar till att ledande beslutsfattare i politik, offentlig förvaltning och näringsliv kan fatta välgrundade beslut baserade på vetenskap och saklig analys.

En resa i kommunikation. Fallet Sveriges riksbank

Pernilla Meyersson och Pernilla Petrelius Karlberg

© 2012 SNS Förlag och författarna

Grafisk form: Patrik Sundström

Bildkällor: DI: 53, 56, 60, 88, 95, 147 & 149;

DN: s. 34, 53, 60, 61 & 64; Expressen: s. 61;

Norrbottnens-Kuriren: 60; SvD: s. 60, 61 & 139.

Tryck: TMG Sthlm, Stockholm 2012

ISBN 978-91-86203-85-6

INNEHÅLL

Förord 7

Inledning 9

Vad är Riksbanken? 20

»Guldstandard« i öppenhet – vägen dit 33

Finansiell kris – förtroendeskapande kommunikation 76

Riksbankens kommunikation i praktiken 104

Riksbanken och dess omvärld 138

Sammanfattning och utmaningar inför framtiden 152

Referenser 163

Noter 166

Register 171

Förord

PERNILLA MEYERSSON:

Fröet till den här boken såddes i slutet på oktober 2008. Jag besökte centralbankskollegor i Kenya och Uganda med över 100 overhead-bilder i bagaget. Bilderna skulle förmedla varför transparens är så viktigt för att bygga förtroende för en centralbank. Men att det samtidigt inte bara handlar om att öppna dörren på vid gavel och offentliggöra allt, folk måste också förstå vad vi säger. Jag fick många tankar med mig hem. Varför kommunicerar vi på det sätt vi gör? Hur når vi bättre de grupper i samhället som vi vill nå? Och hur kommer det sig att en viss grupp kan applådera det Riksbanken gör medan en annan tycker att Riksbanken borde skaffa sig nya informationsrådgivare?

Krishösten 2008 var enormt intensiv på Riksbankens informationssekreteriat. Även om vi inte hade en aning om vad som skulle komma insåg vi att det var viktigt att upprepa våra budskap, och förmedla fakta.

Erfarenheterna av den finansiella krisen och återkommande diskussioner med kollegor på andra centralbanker fick mig att våren 2010 skriva ner Riksbankens resa. Det blev början till den här boken – en berättelse och lite av en handbok. Samma vår läste jag en kurs på Handelshögskolan där jag skrev ett forskningspapper om hur det kommer sig att förtroende kan vara högt och lågt samtidigt. Vid seminariet sade professorn: »Det här kommer inte att bli ett forskningspapper, du ska nog skriva en bok istället.« Och sedan föreslog min handledare att jag skulle träffa en forskare på Handelshögskolan...

PERNILLA PETRELIUS KARLBERG:

Eftersom jag intresserar mig för hur förtroende och anseende för organisationer skapas på offentlighetens arena var Pernillas förfrågan om ett samarbete ett självklart spännande projekt. Riksbanken är en institution vars verksamhet förutsätter förtroende, och ett viktigt verktyg för att bygga det utgörs av kommunikation. Under bokprojektets gång har jag överraskats av hur mycket arbete som ligger bakom varje stavelse i alla medarbetares del av kommunikationen. Som jag ser det utgör kommunikationen en påtaglig del av Riksbankens kärnverksamhet.

* * *

Vi vill rikta ett särskilt tack till Anders Vredin, Lars Nyberg, Claes Berg och Irma Rosenberg som har läst boken i olika skeden och bidragit både i sak och struktur. Tack också till Joanna Gerwin, Tomas Lundberg, Åsa Söder Nilsson och Marianne Sterner på Riksbankens informationssekretariat och Ilinca Benson på SNS, som läst manus i olika versioner och lämnat värdefulla synpunkter. Men de slutsatser, analyser och åsikter vi framför i den här boken är vi själva ansvariga för.

Stockholm i maj 2012

PERNILLA MEYERSSON &

PERNILLA PETRELIUS KARLBERG

1

Inledning

DEN HÄR BOKEN handlar om en resa i kommunikation. Syftet med resan har varit att skapa förtroende. Utan förtroende hade Sveriges riksbank haft mycket svårt att leverera prisstabilitet i form av ungefär 2 procent inflation per år. Utan ett starkt förtroende hade det varit betydligt svårare för Riksbanken att klara av att hantera den finansiella krisen, som med full kraft drabbade den svenska ekonomin hösten 2008. Riksbanken är idag en av världens mest öppna centralbanker. Under två årtionden har banken gradvis möjliggjort för utomstående att följa, granska och utvärdera dess verksamhet. Under resan mot förändrad kommunikation med omvärlden har Riksbanken stött på problem. Den har fått kritik för otydlighet och brister, och den har tvingats tänka om och ändra sitt sätt att arbeta.

Att en organisation är transparent eller öppen är inte samma sak som att den är tydlig och förutsägbar. Att enbart lämna fri insyn räcker inte. Att synliggöra allt eller informera om allt kan tvärtom ge motstridig och otydlig information för utomstående och därmed skapa osäkerhet. Att vara en transparent organisation i syfte att bygga förtroende, ställer fler krav än att bara vara öppen med information. Vi vill med Riksbanken som exempel visa att det är kommunikation i ordets latinska mening, 'göra tillsammans', som utgör

länken till förtroende. Resonemanget om förtroende och kommunikation är dubbelriktat. En grundförutsättning för god kommunikation, är att det finns ett visst mått av förtroende. Motparten måste uppfattas som pålitlig, finns det inget förtroende alls är allt samarbete omöjligt.¹

Åren 2007–2009 upplevde Sveriges riksbank en berg- och dalbana när det gällde förtroende hos vissa målgrupper. Från utskälld i början av perioden till hyllad i slutet. Kritiken handlade i mångt och mycket om Riksbankens kommunikation. Det kommunicerades för lite, för otydligt och Riksbanken gjorde dåliga eller svårbegrip- ligo prognoser. »Kan man lita på Riksbankschefen?«, »Hökbanken slår till« och »Ur fas med tiden, Riksbanken borde byta ut sina kommunikationsrådgivare« var några av rubrikerna i medierna i början av denna period.

Omsvängningen skedde snabbt, på mindre än ett år. Hösten 2008, när den finansiella krisen drabbade Sverige och omvärlden med full kraft, skrev tidningarna om »Hjältarna på Brunkebergstorg«. Riksbanken klarade krisen väl och förtroendet för banken stärktes. En viktig förklaring till detta var de snabba åtgärder som vidtogs, inte bara av Riksbanken, utan också av andra myndigheter och av regeringen. Men vi menar att förtroendet också stärktes genom Riksbankens öppna och tydliga kommunikation. Sammantaget handlade kommunikationen om de problem som drabbade Sverige, de nödvändiga åtgärderna för att klara krisen samt leveransen av dessa och, givetvis, det slutliga resultatet att bygga ett förtroendekapital. Ett viktigt verktyg i kommunikationen var transparens, tydlighet och förutsägbarhet.

Vi vill berätta om varför transparens, tydlighet och förutsägbarhet är så viktigt i allmänhet och så viktigt i synnerhet för en centralbank. Vi vill förklara och åskådliggöra vikten av öppenhet, men också peka på fällor och motsättningar. Uppfattningen att transparens är viktigt, till och med en förutsättning för att myndigheter, företag och organisationer ska få förtroende, är stark i samhället. Vi vill dock problematisera värdet och effekterna av denna transparens.

Förtroendeskapande kommunikation – fallet Riksbanken

Förtroende är helt avgörande i alla verksamheter och relationer. Detta gäller inte minst för centralbanker. Ekonomiska transaktioner i allmänhet och finansiella tjänster i synnerhet handlar i stor utsträckning om löften om framtida förpliktelser. När ett hushåll lämnar sina besparingar till en bank, mot löfte om att kunna ta ut dem vid en viss tidpunkt, bygger transaktionen på förtroende, även om det givetvis också finns lagar och regler som skyddar exempelvis insättarnas pengar. När ett hushåll lånar och lovar banken att betala tillbaka det lånade beloppet bygger det också på förtroende. Ju högre förtroende desto lägre transaktionskostnader. Förtroende i ett samhälle fungerar som smörjmedel, som underlättar för alla.

Det finns en rik litteratur kring begrepp som trovärdighet, förtroende och tillit från en rad forskningsdiscipliner som statsvetenskap, ekonomi, psykologi och sociologi. Den gemensamma ståndpunkten är att förtroende är komplext och svårfångat och det saknas en enhetlig definition. Vi är här specifikt intresserade av kommunikationens roll i förtroendebygget. När förtroendet för Riksbanken har ifrågasatts har det ofta handlat om just kommunikation. Om att den har brustit i tydlighet, kompetens och förutsägbarhet. Därför menar vi att Riksbankens resa i förtroendeskapande kommunikation utgör en särskilt intressant fallstudie. Därtill är Riksbanken en institution som inte bara arbetar för att uppnå förtroende för den egna organisationen (likt många andra) utan också producerar förtroende som en del i att säkra stabilitet i det finansiella systemet och se till att det råder prisstabilitet.

När människor ska ta ställning till om de ska ha förtroende eller inte för exempelvis Riksbanken, baserar de sina uppfattningar på sina konkreta erfarenheter och på annan information som de bedömer som trovärdig. Inte i huvudsak på formella regler och beslut. Bara för att Riksbankens mål och uppgifter regleras i lag, och att direktionens ledamöter enligt lag inte får ta emot instruktioner

från någon minister eller politiker, eller på annat sätt låta sig styras av särintressen eller egenintresse, betyder det inte att Riksbanken eller dess direktionsledamöter per automatik kommer att upplevas som förtroendeingivande. Riksbanken och dess företrädare måste i praktiken visa att de är omutbara.

Riksbanken utgör dessutom ett intressant fall utifrån perspektivet att den måste förhålla sig till många olika målgrupper med sinsemellan varierande kunskaper och relationer till banken. De viktigaste målgrupperna är aktörer på de finansiella marknaderna, riksdagens ledamöter, ekonomijournalister, hushåll och företag samt andra myndigheter. Riksbanken har en samhällsfunktion som innebär att den måste förhålla sig till alla dessa målgrupper. Det är utifrån dessa olika gruppers perspektiv eller logik som en organisation uppfattas som förtroendeingivande, det är ur deras perspektiv och logik som organisationens kommunikation ska utgöra bryggan till förtroende.

Förtroendet för Riksbanken skapas i kommunikationen mellan Riksbanken och dess omvärld. Men uppfattningar om Riksbanken byggs också i relationer mellan olika målgrupper. I dessa sammanhang spelar medierna en viktig roll, både som arena och aktör. I ett medialiserat samhälle skapas en betydande del av människors förståelse och medvetenhet genom information via medierna. Medierna, å sin sida, verkar under villkor som på olika sätt styr nyhetsdramaturgin. Det påverkar i sin tur hur exempelvis Riksbanken framställs och uppfattas.

Förutom att berätta historien om Riksbankens förtroendeskapande kommunikation under två årtionden vill vi också belysa de förändringar som skett i Riksbankens omvärld, och vilka framtida utmaningar som institutioner och organisationer, likt Riksbanken, står inför i en medialiserad samtid.

Betydelsen av transparens

Centralbanken är skyldig allmänheten öppenhet och att kunna ställas till svars för sitt agerande. I båda fallen handlar det i grund och botten om kommunikation.²

Resan mot en mer öppen centralbank har skett gradvis men tog sin början i samband med den svenska finansiella krisen i början av 1990-talet. Förtroendet för Sveriges riksbank var kört i botten efter hösten 1992. Räntan höjdes till ofattbara 500 procent och försvaret av den fasta växelkursen havererade. Riksbankshuset på Brunkebergstorg avbildades som ett vidbränt pepparkakshus likt häxan Pomperipossas ännu tre år efter det misslyckade kronförsvaret. Det var långtifrån självklart, varken internt eller externt, hur förtroendet för Riksbanken skulle återupprättas. Ett sätt för banken att hantera trovärdighetsproblemen var att vända på det gamla centralbanksuttrycket »säg så lite som möjligt och säg det kryptiskt« till »säg så mycket som möjligt i klartext«. Misstroendet mot banken var en drivkraft till att öka transparensen,³ men det fanns flera skäl för Riksbanken att radikalt öppna för insyn. Det handlade om att skapa legitimitet, en bred folklig förankring för ett nytt sätt att bedriva penningpolitik, att möjliggöra utvärdering och granskning både för att skapa legitimitet men också för att öka effektiviteten. När man vet om att man (riskerar att) granskas tenderar man att skärpa sig. Dessutom ges möjligheter att få värdefulla bidrag till analysen utifrån.

Transparens som ett sätt att hantera legitimitet, trovärdighet och effektivitet kan tillämpas i många organisationer, men för en centralbank med inflationsmål handlar transparensen också om att styra förväntningar.⁴ Om Riksbanken ska lyckas nå sitt mål om en inflation i Sverige på ungefär 2 procent per år måste den övertyga hushåll, företag och finansiella marknadsaktörer att det blir på det sättet, annars kanske de bygger in 5 eller 10 procents inflation i sina kalkyler. Förtroendet för inflationsmålet är en förutsättning

för att Riksbanken ska kunna uppfylla sitt mål. På samma sätt är förtroende en förutsättning för att Riksbanken ska kunna sköta sin uppgift, att se till att det finansiella systemet är stabilt. Om risker som Riksbanken pekar på i det finansiella systemet inte åtgärdas, riskerar det att leda till en finansiell kris. Om krisen uppstår riskerar folk att springa till banken och plocka ut sina besparingar om de inte litar på att Riksbanken och andra myndigheter kan hantera krisen. Eftersom inflationen i stort sett aldrig blir exakt 2 procent och eftersom det finansiella systemet aldrig till 100 procent är stabilt är kommunikationen om avvikelserna och vilka åtgärder som krävs centrala för att bevara förtroendet.

Att vara öppen eller transparent, tydlig och förutsägbar är vid sidan av lagar, regler och sanktioner de verktyg som finns att tillgå för att övertyga. När marknadskrafter får ökat spelrum därför att finansiella marknader avregleras ökar vikten av transparens. För Riksbanken gäller det bland annat att förklara varför räntan höjs eller sänks, eller varför bankerna ska ha högre och bättre kapitaltäckning för att klara sina åtaganden och öka motståndskraften mot finansiella kriser. I det senare fallet finns i stort sett bara kommunikationen som verktyg. För affärsbankerna gäller det att vara så öppna som möjligt med till exempel sina bolånemarginaler eller hur deras upplåning på de internationella finansiella marknaderna ser ut. Om transparens och tydlighet saknas riskerar myndigheter, företag och personer trovärdighetsproblem. Hela syftet med kommunikationsarbete är ytterst att skapa förtroende för institutionen och för verksamheten.

Fem förtroendedimensioner – en tankeram

Det finns många olika sätt att definiera och mäta förtroende på. Det finns omfattande forskningslitteratur med olika definitioner av förtroende. Syftet med den här boken är inte att komma fram till en entydig definition av förtroende. Vi utgår istället ifrån att Riksbanken måste förhålla sig till flera olika sätt att definiera och

mäta förtroende på, eftersom den omvärld Riksbanken verkar i är komplex. Vi kommer att belysa dessa olika sätt som förtroende för Riksbanken konceptualiseras och mäts på och även ställa dessa mot varandra. Det visar sig att olika sätt att mäta förtroende inte överensstämmer med varandra.

Inom samhällsekonomisk forskning är tillit ett vanligare begrepp än förtroende, men vi väljer att använda begreppen synonymt. Förtroendeforskningen är omfattande och mångfacetterad, den handlar om politiskt förtroende, förtroende inom organisationer, förtroende sett som mellanmänsklig tillit och förtroende för varumärken, för att ta några exempel. Perspektiven rör sig från en samhällelig makronivå ned till det individuella och psykologiska. Vi använder oss av olika ansatser inom förtroendeforskningen för att förstå och försöka förklara Riksbankens resa i förtroendeskapande kommunikation. Här lyfter vi fram fem olika ansatser för att förstå hur förtroende kan uppstå – institutionellt, kunskapsbaserat, kognitivt, rationellt och psykologiskt.⁵

Det institutionella sättet att se på förtroendet används i forskningen om demokrati och tilltro till samhällets institutioner. Vad som förklarar förtroende söks i generella normer i ett samhälle, det vill säga värderingar och handlingsmönster på aggregerad nivå eller makronivå. Förtroende fyller flera funktioner, det utgör ett samhällskitt, ett samhälleligt smörjmedel och bidrar till att reducera komplexitet i samhället.⁶ Statsvetaren Bo Rothstein har funnit att människor i de nordiska länderna hyser en högre grad av mellanmänsklig tillit, det vill säga har lättare att lita på andra människor utanför deras omedelbara familjekrets eller andra former av grupp-tillhörighet. Detta förklarar han med att det i de nordiska länderna finns ett större socialt kapital. Det beror i sin tur på de offentliga institutionerna och särskilt då rättssamhället och välfärdspolitik. Det är institutionernas grad av universalism, det vill säga opartiskhet, saklighet och likabehandling, som är avgörande för förtroendet. I Sverige har befolkningen i högre grad förtroende för att samhällsinstitutioner, tjänstemän och myndigheter behandlar

människor lika inför lagen. En rättvis och omutbar statsförvaltning kan ses som en kuvös för den ömtåliga sociala tilliten i ett samhälle.⁷ Den viktigaste komponenten för förtroendet är inte institutionernas formella utformning, utan hur människor faktiskt uppfattar institutionerna, och vad de förväntar sig av dem.

För Riksbankens del skulle den här ansatsen innebära att det svenska samhällets starka sociala kapital skapar en spridningseffekt. Att svenskar generellt tenderar att ha förtroende för varandra påverkar medborgarnas benägenhet att ha förtroende för Riksbanken. Detta förtroende kan till och med tänkas öka i tider av kris.

En annan ansats utgår från att kompetens och kunskaper inger förtroende, så kallat kunskapsbaserat förtroende. I den här förtroendedimensionen skapar kunskap och gemensam förståelse en samhörighet som i sin tur utgör grunden för förtroendet. Ur Riksbankens perspektiv handlar det alltså dels om att visa upp den kompetens som finns inom organisationen, dels att se till så att berörda målgrupper har tillräckliga kunskaper själva för att kunna förstå Riksbankens verksamhet. Ju mer kunskaper en målgrupp har om Riksbankens verksamhet, och ju bättre Riksbanken är på att visa upp sin kompetens, desto högre förtroende.

Om det kunskapsbaserade perspektivet fokuserar på expertinriktade kunskaper eller förstahandsinformation, så handlar det så kallade kognitiva förtroendet mer om subjektiva uppfattningar och bredare kunskaper. Förtroende skapas med den här ansatsen främst genom att en bred allmänhet har högt förtroende för institutionen eller personen och har lätt att förstå verksamheten.

För Riksbankens del spelar bilden som ges av Riksbanken i medierna en viktig roll.

Rationellt förtroende bygger på antagandet att förtroende skapas genom leveransen. Har Riksbanken sagt att den ska leverera 2 procents inflation, och sedan gör det, så ökar förtroendet i en grupp som styrs av rationellt förtroende. Men här handlar det också om egenintresse och egen vinning. Gör Riksbanken en annan prognos än jag själv och jag förlorar pengar så tappar jag förtroende för

Riksbanken med den här ansatsen. Förtroendet för Riksbanken skulle något förenklat kunna sägas öka när banken agerar i linje med målgruppens egen uppfattning och minska när Riksbankens uppfattning står i motsats till den egna, det vill säga när Riksbanken är förutsägbar.

Förtroende behöver inte nödvändigtvis vara rationellt med tydliga orsakssamband. Med en psykologisk ansats förklaras förtroende mer utifrån individuella erfarenheter, den personliga benägenheten att lita på andra. Det gäller exempelvis förtroende som skapas via ledargestalter, högste chefen eller andra galjonsfigurer.

Vi återkommer till hur vi uppfattar att Riksbankens olika målgrupper formar sitt förtroende, oftast en kombination av dessa olika dimensioner, och vi använder oss också en del av dessa dimensioner för att förklara med- och motgångar i Riksbankens kommunikationshistoria.

Redan de gamla grekerna funderade över vad som skapar förtroende. I Aristoteles Retorik baseras en talares etos på lyssnarens uppfattning av tre ting: intelligens, ärlighet och god vilja. Vi antar att kompetens, leverans, transparens och förutsägbarhet är viktiga komponenter i förtroendebygget. Samtidigt är vi medvetna om att det kan uppstå motsättningar mellan dessa olika byggstenar. Och till sist: Det är hur mottagaren uppfattar ett budskap inte vad sändaren avsåg med sitt budskap, som bygger förtroende.

Transparens nödvändigt men inte tillräckligt

Det finns ett antal lärdomar från Riksbankens resa i kommunikation som vi tror är relevanta för många olika organisationer. Det tar många år av »leverans« för att bygga förtroende. Transparens och tydlig kommunikation är i sådana situationer genvägar. Transparens och tydlighet möjliggör insyn, granskning och debatt – något som också stärker legitimiteten och ökar förtroendet. Transparens och tydlighet ökar också effektiviteten i det interna arbetet. Så länge Riksbanken var en sluten institution fanns inte möjlighet för andra

att syna modeller och prognoser i sömmarna och bidra till att förbättra verksamheten. Det finns lärdomar om hur man inte ska göra, men också om vilka ingredienser som är viktiga för att nå fram med budskap så att en institution som Riksbanken upplevs som trovärdig. Det räcker inte med lagar och regler, det räcker inte med leverans och det räcker inte med transparens. Det behövs tydlighet och förutsägbarhet, det behövs institutionell kommunikation mellan Riksbanken och dess omvärld, det behövs dialog mellan Riksbanken och dess omvärld, det behövs kunskaper om mottagarnas behov och det behövs kunskaper om samspelet mellan olika målgrupper i samhället. Transparent, tydlig och förutsägbar kommunikation menar vi är den viktiga länken till förtroende.

Några avgränsningar

Vi presenterar inte ett framgångsrecept här. Vi vill berätta om några framgångar, och några motgångar, under en period då Riksbanken gick från att vara en relativt sluten centralbank till att bli en av världens mest öppna centralbanker.

Detta är inte heller en bok om argument för, eller konsekvenser av, Riksbankens policybeslut. Vi berättar inte hela historien om Riksbankens policyarbete under perioden 1992 till 2011. Vi gör inte heller anspråk på att vara heltäckande när det gäller beskrivningen av vem som gjorde vad eller hur under finanskrisen 2008–2009. En av författarna, Pernilla Meyersson, har arbetat på Riksbanken i 15 år. Sedan 6 år är hon informationschef på Riksbanken. Pernilla Petrelius Karlberg är verksam som forskare på Handelshögskolan i Stockholm och forskar om medialisering av organisationer.

Det är en bok som har ett inifrån-perspektiv på kommunikationsarbetet. Boken avgränsas till kommunikations- och förtroendearbetet vad avser penningpolitiken och finansiell stabilitet, med en mer utförlig beskrivning och analys från och med år 2006.

Bokens upplägg

Kapitel 2 handlar om Riksbankens grundläggande existensberättigande. Vi redogör för Riksbankens uppdrag, mål, ställning och organisation. I kapitel 3 börjar berättelsen från början, med utgångspunkt i den turbulenta tiden efter den ekonomiska kollapsen 1992, då Sverige övergav den fasta växelkursen och räntan höjdes till 500 procent. Då övergick Riksbanken till ett nytt ankare för penningpolitiken, inflationsmålet, vilket innebar en stor förändring i kommunikationsstrategin. Det skulle ta flera år för Riksbanken att skapa förtroende för inflationsmålet. I kapitlet »Guldstandard i öppenhet – vägen dit« beskrivs den penningpolitiska kommunikationen mellan åren 1992 och 2008. I kapitel 4 ges en beskrivning av hur Riksbanken kommunikativt hanterade den finansiella krisen, vilka övervägande som gjordes internt, hur de mottogs externt och vilka erfarenheter för kommunikationen som vunnits. Kapitlet handlar också om Riksbankens kommunikation när det gäller området finansiell stabilitet. Kapitel 5 har något mer av handbokskaraktär och vänder sig främst till personer som själva arbetar med kommunikation. Vi beskriver mer i detalj hur Riksbanken arbetar med kommunikation idag, från när, var och hur till kanaler och kommunikatörernas roll. I detta kapitel analyserar vi också hur det förtroendebyggande kommunikationsarbetet fallit ut. Hur man kan mäta kommunikation, hur svårt det är men också varför det är viktigt. Kapitel 6 ägnar vi åt Riksbankens omvärld, dess olika målgrupper, hur dessa förhåller sig till varandra och om vilken roll medierna spelar i detta. Avslutningsvis sammanfattar vi i kapitel 7 vår resa i kommunikation med Riksbanken som exempel och resonerar om vilka slutsatser och lärdomar som går att dra för framtiden för organisationer som jobbar med att öka transparensen och bygga eller bevara ett högt förtroende.

2

Vad är Riksbanken?

RIKSBANKEN ÄR SVERIGES centralbank och en myndighet under riksdagen. Det är världens äldsta centralbank och den har funnits sedan 1668. Riksbanken ansvarar för penningpolitiken med målet att upprätthålla ett fast penningvärde. Riksbanken har också i uppdrag att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende.

Före den finansiella krisen i Sverige i början på 1990-talet var Sveriges riksbank en organisation där de operativa uppgifterna, med en omfattande reglering av banksystemet, dominerade. Organisationens flaggskepp var handlarrummet som hade till uppgift att köpa och sälja kronor och utländsk valuta i syfte att upprätthålla en stabil växelkurs. Merparten av Riksbankens 1200 medarbetare arbetade då med produktion och distribution av sedlar och mynt.

Krisen i början av 1990-talet tvingade Riksbanken att ompröva det mesta. Det framtvängde bytet från fast till flytande växelkurs (se vidare kapitel 3) betraktades som ett misslyckande. Riksbanken blev en av de första centralbankerna som beslutade sig för att införa den då, 1993, ganska nya idén om ett inflationsmål som ankare för penningpolitiken. Krisen i början av 1990-talet var en allvarlig bankkris och det blev tydligt att centralbanken hade en viktig roll att spela när det gällde att upprätthålla finansiell stabilitet och att förhindra liknande kriser i framtiden.

Mot den här bakgrunden blev huvuduppgifterna en bit in på 1990-talet att upprätthålla prisstabilitet och att förebygga finansiella kriser. När det gäller området finansiell stabilitet fick Riksbanken inga operativa verktyg att använda i fredstid. Riksbankslagen beskriver inte närmare vad som avses med att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende, vid sidan om möjligheten att skriva till riksdagen och begära till exempel föreskriftsmöjligheter eller föreslå lagändringar. Riksbanken förväntades kunna påverka riskfyllda beteenden genom att göra kompetenta analyser av risker i systemet och påverka via så kallad *moral suasion* eller övertygelse, det vill säga genom att kommunicera.

Riksbankens ställning och uppdrag

Riksbanken har en unikt självständig ställning jämfört med många andra myndigheter i Sverige. Riksbanken är en myndighet under riksdagen, till skillnad från till exempel Riksgälden och Finansinspektionen som är myndigheter direkt under regeringen. Riksdagen utser ledamöterna i riksbanksfullmäktige, som i sin tur utser sex ledamöter som utgör Riksbankens direktion. Riksdagen har gett Riksbanken en självständig ställning genom att Riksbankens direktion fattar sina beslut utan att ta direktiv från någon annan. Skälen för denna självständighet handlar i grunden om att politiker inte ska frestas att kortsiktigt föra en expansiv penningpolitik genom att pressa upp inflationen och därigenom kortsiktigt få ned arbetslösheten. I det långa loppet kan penningpolitiken inte påverka arbetslösheten, utan den här typen av politik riskerar bara att leda till pris- och lönespiraler som skapar instabilitet och osäkerhet i en ekonomi. Penningpolitikens bästa bidrag är att se till att prisökningstakten i en ekonomi är låg och stabil.⁸ Riksbankens ledamöter får inte söka eller ta emot instruktioner när de fullgör penningpolitiska uppgifter, står det i lagen. Detta är viktigt för trovärdigheten.

Riksbankens uppdrag är i huvudsak att se till att Sverige har stabila priser och att säkra ett effektivt och stabilt betalningsväsende.

Genom att delegera uppgiften att hålla inflationen låg och stabil till Riksbanken är förhoppningen att riksdagen gett penningpolitiken ett långsiktigt perspektiv och skapat förutsättningar för att inflationsmålet ska uppfattas som trovärdigt.

Riksbankens mål och uppgifter är reglerade i lag och den har sin egen finansiering. Riksbanken har monopol på att ge ut sedlar och mynt och förvaltar valutareserven vilket genererar inkomster. Riksbanken har också rätt att förvalta finansiella tillgångar för att säkerställa att banken kan uppfylla sina mål och utföra sina uppdrag. Tillgångarna utgörs huvudsakligen av guld- och valutareserven som vid årsskiftet 2011 uppgick till 323 miljarder kronor.

Stabila priser

Enligt riksbankslagen ska Riksbanken upprätthålla ett fast penningvärde, vilket innebär att inflationen ska vara låg och stabil. Riksbanken har själva preciserat ett mål för inflationen som säger att den årliga förändringen av konsumentprisindex (KPI) ska vara två procent. För att påverka inflationen beslutar Riksbanken om nivån på styrräntan, den så kallade reporäntan.

Samtidigt som penningpolitiken inriktas mot att uppfylla inflationsmålet ska den stödja målen för den allmänna ekonomiska politiken i syfte att uppnå hållbar tillväxt och hög sysselsättning. Riksbanken bedriver vad som brukar kallas en flexibel inflationsmålspolitik. Vid varje penningpolitiskt beslutstillfälle, vanligtvis sex gånger per år, beslutar Riksbankens direktion om nivån på reporäntan fram till nästa beslutstillfälle och gör en bedömning av hur reporäntan behöver utvecklas under de närmaste åren för att penningpolitiken ska anses vara väl avvägd. Normalt handlar det om att hitta en lämplig balans mellan att stabilisera inflationen runt inflationsmålet och att stabilisera realekonomin, det vill säga produktion och sysselsättning.

Reporäntan avgör vad bankerna får betala för att låna eller får i ersättning för att placera pengar hos Riksbanken. På så sätt påver-

kas även andra räntor i ekonomin och i förlängningen den ekonomiska aktiviteten och inflationen. Det tar normalt ganska lång tid innan Riksbankens ränteförändringar får full effekt i ekonomin. En vanlig uppskattning är att det tar upp till ett par år innan en ränteförändring får fullt genomslag på produktion och inflation. Räntans påverkan på exempelvis den svenska kronans värde i förhållande till andra valutor och påverkan på hushåll och företags förväntningar är mer direkt och räntan får via dessa kanaler en mer omedelbar effekt.

Den ekonomiska verkligheten är komplex. I sitt prognosarbete använder Riksbanken modeller som bygger på historiskt observerade samband. Modeller är alltid förenklingar av verkligheten och kombineras därför med bedömningar av såväl experter inom olika områden som av direktionen.

Säkert och effektivt betalningsväsende

I Riksbankens uppdrag ingår också att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Det innebär att Riksbanken ska verka för stabilitet i det finansiella systemet som helhet. I uppdraget ingår också att ge ut sedlar och mynt. Riksbanken tillhandahåller dessutom ett elektroniskt betalningssystem, RIX, för stora betalningar mellan bankerna och andra aktörer. I arbetet med finansiell stabilitet analyseras och övervakas stabiliteten i det finansiella systemet löpande för att tidigt upptäcka förändringar och sårbarheter som kan leda till störningar. Analysen fokuserar främst på de stora bankkoncernerna, finansmarknadernas sätt att fungera och den finansiella infrastrukturen som behövs för att betalningar ska fungera. I krisituationer kan Riksbanken under vissa förutsättningar ge tillfälligt likviditetsstöd till bankerna.

Riksbanken har valt att definiera finansiell stabilitet som att det finansiella systemet kan upprätthålla sina grundläggande funktioner och dessutom har motståndskraft mot störningar som hotar dessa funktioner. Det finansiella systemet består av banker och

andra företag (till exempel försäkringsbolag och bostadslåneinstitut), marknadsplatser (exempelvis NasdaqOMX) och infrastruktur (exempelvis Bankgirot). Det finansiella systemet styrs också av lagar och regler som påverkar de finansiella aktörerna. I sin definition av finansiell stabilitet har Riksbanken valt att utgå från de funktioner som det finansiella systemet tillhandahåller: förmedling av betalningar, omvandling av sparande till finansiering och hantering av risker.

Förmedling av betalningar innebär att det finansiella systemet hjälper hushåll och företag när de behöver betala för varor eller tjänster. Om inte löner betalas ut i tid och räkningar kan betalas blir det snabbt kaos i ekonomin. I Sverige är det i huvudsak bankerna som förmedlar olika slags betalningstjänster och ser till att betalningar kan utföras. Förutom bankerna är de tekniska system där de faktiska överföringarna görs, det vill säga den finansiella infrastrukturen, en förutsättning för att betalningsförmedlingen fungerar. För transaktioner med värdepapper, där både betalning och värdepapper ska byta ägare, finns det tekniska system som hanterar varje steg i transaktionen från det att en kund lämnar en köp- eller säljinstruktion till sin bank till dess att affären är genomförd.

En viktig del i arbetet med finansiell stabilitet är att förebygga finansiella kriser. Målet är att förmå banker och andra aktörer på de finansiella marknaderna att uppmärksamma och åtgärda de risker som identifieras. Om en finansiell kris inträffar delar Riksbanken, Finansinspektionen, Finansdepartementet och Riksgälden ansvaret för att hantera krisen på ett sätt som minimerar de samhällsekonomiska kostnaderna. Riksbankens krishantering kan delas in i tre huvudsakliga moment: tillförsel av likviditet till det finansiella systemet, kommunikation av Riksbankens bedömningar och samarbete med myndigheter i Sverige och utlandet. Riksbanken upprätthåller likviditeten i det finansiella systemet genom att se till att systemets aktörer får tillgång till kortfristig finansiering i svenska kronor. Vid behov kan Riksbanken också erbjuda lån i annan valuta.

Mål och uppdrag hänger ihop

Uppdraget att upprätthålla ett säkert och effektivt betalningsväsende och inflationsmålet har tydliga kopplingar till varandra. Stabiliteten på kreditmarknaderna och i betalningssystemet är en förutsättning för att penningpolitiken ska fungera effektivt, att höja eller sänka räntan får ingen effekt om det inte finns fungerande finansiella marknader. En penningpolitik med inflationsmål, där vikt samtidigt läggs vid att stabilisera utvecklingen av realekonomin, bidrar till en balanserad utveckling även på de finansiella marknaderna. Åtgärder för att säkra den finansiella stabiliteten kan också påverka det allmänna ränteläget, konjunkturen och inflationen, samtidigt som Riksbankens räntepolitik påverkar den finansiella stabiliteten. Hur dessa båda områden mer precist hänger ihop råder det delade meningar om, inte minst när det gäller huruvida centralbanker i allmänhet borde ta mer hänsyn i sin räntesättning till risker i det finansiella systemet, till exempel en alltför snabb och kraftig skulduppbyggnad eller alltför snabba och kraftiga prisuppgångar på exempelvis bostäder. Debatten om hur dessa båda områden hänger ihop, vilka verktyg som ska användas och vem som ska ha ansvaret för det delvis nya politikområde som håller på att ta form, makrotillsyn, pågår som bäst i spåren av den finansiella krisen 2007/2008.⁹

Riksbankens organisation och styrning

Riksbankens mål, uppdrag och organisation läggs fast i riksbankslagen och i Riksbankens arbetsordning respektive instruktion. Riksbankens arbete styrs vidare av en vision på lång sikt, strategiska mål och en årlig verksamhetsplan. De strategiska målen är navet i Riksbankens planering och uppföljning. Riksbankens verksamhet var 2011 indelad i sju områden:

- penningpolitik
- finansiell stabilitet

- betalningssystem
- kontantförsörjning
- kapitalförvaltning
- statistik
- bankgemensamma områden.

I de bankgemensamma områdena ingår kommunikation, personalfrågor, IT, administration och service, ledning och styrning, miljö samt ekonomi.

Ansvaret för styrning och kontroll av verksamheten, dess effektivitet, resultat och riskhantering är decentraliserat till avdelningscheferna som i sin tur rapporterar till direktionen.

Efter krisen i början av 1990-talet har Riksbankens verksamhet genomgått stora förändringar. I början arbetade omkring 5 procent av Riksbankens medarbetare direkt med penningpolitik och finansiell stabilitet, idag utgör dessa cirka 35 procent av det totala antalet anställda. Under de senaste 20 åren har antalet anställda på Riksbanken minskat från 1200 till cirka 350 personer. Av dessa har 70 procent en akademisk examen. Ungefär 50 personer har disputerat och då främst inom nationalekonomi. Traditionella centralbanksuppgifter som kontanthantering, betalningssystem, tillgångsförvaltning och statistik sysselsätter fortfarande en betydande andel av Riksbankens personal, men de dominerar inte organisationen på samma sätt som tidigare. Den här förändringen beror i stor utsträckning på de avregleringar som skett. Från att tidigare ha styrt med regleringar och övervakning styr Riksbanken idag via analys inom de båda policyområdena.

Vid sidan av ekonomer inom policyverksamheterna, penningpolitik och finansiell stabilitet, har alla andra personalgrupper minskat.

Direktionen

Riksbankens högsta ledning, direktionen består av riksbankschefen och fem vice riksbankschefer, har ett gemensamt ansvar för Riksbankens strategiska ledning. Direktionen fastställer Riksbankens instruktion eller arbetsordning, det vill säga hur arbetet internt ska organiseras och vem som har ansvar för vad. Arbetet inriktas på centrala beslut om penning- och valutapolitiken, betydelsefulla frågor inom området finansiell stabilitet och Riksbankens kapitalförvaltning. Direktionen fattar också de övergripande besluten om Riksbankens verksamhet, såsom besluten om strategiska mål, verksamhetsplan och budget samt uppföljningar av dessa. Samtidigt har riksbankschefen ett tydligt uppdrag att följa upp verksamheten mot fastställda planer och mot beslutad budget. Riksbankschefen utövar också chefsansvar över avdelningscheferna som bereder och lägger fram förslag eller underlag till direktionen i de ärenden som ska beslutas där. Fullmäktiges ordförande och vice ordförande får närvara vid direktionens sammanträden med yttranderätt. De har dock inte förslags- och rösträtt.

När Riksbanken från och med 1999 fick ökad självständighet ville riksdagen ha fler ledamöter i direktionen än tidigare, för att på det sättet tillförsäkra flera perspektiv och åsikter. Riksbankens direktion består därför av sex ledamöter med olika bakgrunder och delvis olika perspektiv. De sex direktionsledamöterna fattar gemensamt alla beslut. Riksbankschefen har utslagsröst men i övrigt inte tyngre vikt än de andra.

År 2011 bestod direktionen av två renodlade akademiker inom nationalekonomi, det vill säga personer som haft merparten av sitt yrkesverksamma liv inom den akademiska världen. Vidare fanns två personer med utpräglad konjunkturbakgrund som varit prognosmakare och beslutsfattare, mestadels inom den statliga sfären, en person med finansiell bakgrund och en stor del av sitt yrkesliv inom privata affärsbanker samt en person med centralbanksbak-

grund och större delen av sitt yrkesverksamma liv inom centralbanksvärlden eller relaterade institutioner.

Liknande konstellationer av olika perspektiv återfinns inom de båda policyavdelningarna, avdelningen för penningpolitik och avdelningen för finansiell stabilitet. Där blandas praktiker och teoretiker.

Yrkesbakgrund, ålder, kön, klass, politisk övertygelse och etnisk bakgrund är faktorer som kan tänkas påverka ledamöternas perspektiv och syn på Riksbankens kommunikation. Olika företrädare lägger olika vikt vid hur man formulerar sig, vid att fundera på hur andra kommer att uppfatta budskapet och vilka taktiska och strategiska kommunikativa övervägande man därför bör göra. Internt inom Riksbanken förs ofta intensiva diskussioner mellan kommunikatörer, experter och beslutsfattare om hur långt man verkligen kan förenkla och om vad folk utanför huset förstår och inte förstår. I diskussionerna är både teorier och modeller liksom praktiska erfarenheter viktiga för att dra slutsatser, göra avvägningar och komma till beslut.

En transparent och öppen Riksbank

»Säg så lite som möjligt och säg det kryptiskt«¹⁰ Så såg många centralbanker på kommunikation för inte alltför länge sedan. Men mycket har hänt de senaste två årtiondena när det gäller centralbankers öppenhet och inställningen till att kommunicera tydligt. Att vara tydlig med mål, medel och analys är viktigt för att skapa ett brett folkligt stöd för en självständig institution som trots allt kan göra fel då och då. Riksbankens självständiga ställning ställer stora krav på insyn i bankens verksamheter så att dessa kan granskas och utvärderas. Vidare är transparens och tydlighet avgörande för att kunna styra hushållens och företagens förväntningar. Transparens och tydlighet antas i den nationalekonomiska forskningslitteraturen skapa stabilare ekonomiska spelregler och därmed en bättre ekonomisk utveckling. Många studier har gjorts för att belysa

öppenhetens betydelse när en centralbank bedriver penningpolitik med inflationsmål.¹¹

Öppenhet och tydlighet skapar dessutom förtroende för hur Riksbanken bedömer och hanterar situationen på de finansiella marknaderna. Att Riksbanken är öppen och tydlig i sina bedömningar av den finansiella stabiliteten är en av flera förutsättningar för att ekonomins aktörer ska kunna bilda sig en uppfattning om riskerna i det finansiella systemet och agera därefter.

Motiven för ökad transparens inom centralbanksvärlden brukar sammanfattas på följande sätt:

Effektivitet – att styra förväntningar

Information till hushåll, företag och andra aktörer i ekonomin medför att det blir lättare för dem att fatta gynnsamma ekonomiska beslut. Om en bred krets av utomstående känner till, accepterar och handlar som om inflationen alltid skulle hamna kring 2 procent så blir det lättare att nå målet. När penningpolitiken är öppen och tydlig blir det lättare för hushåll och företag att förstå att de räntebeslut som fattas syftar till att skapa låg och stabil inflation. Om ekonomins aktörer kan bilda sig realistiska förväntningar om den framtida räntepolitiken kan det bidra till att marknadsräntorna ligger i linje med Riksbankens bedömningar, vilket ökar penningpolitikens effektivitet.

På samma sätt kan centralbankers uppgift att främja ett säkert och effektivt betalningssystem underlättas genom öppenhet och tydlighet. Det visar inte minst den kris som drabbade det finansiella systemet hösten 2008, vilket vi återkommer till i kapitel 4.

Demokratisk legitimitet

Argumentet om demokratisk legitimitet, såsom det används inom centralbanksvärlden, är främst hämtat från det statsvetenskapliga fältet. Centralbanker är ofta myndigheter under riksdagen eller regeringen med stor självständighet i relation till det politiska systemet. Centralbankers verksamhet måste kunna utvärderas av det politiska systemet såväl som av samhällsmedborgare. För att detta ska kunna ske krävs att centralbanken är öppen med mål, medel och processer i all sin verksamhet. Det måste gå att utvärdera om centralbanker gör bra eller dåliga prognoser, om de bedriver en effektiv verksamhet på alla områden och om de använder allmänna medel på bästa sätt. Att vara öppen och tydlig så att det går att utvärdera verksamheten antas vara ett medel för att skapa folkligt stöd för stor självständighet.

Effektivitet i bankens interna arbete

Vidare antas att öppenhet och tydlighet ökar kvalitén i arbetet. Ju öppnare och tydligare en centralbank är desto större möjlighet för andra utanför centralbanken att diskutera, kommentera och utvärdera det centralbanken gör. Detta ökar effektiviteten.

År 1999 fick Sveriges riksbank ökad självständighet vilket medförde förändringar som öppnade för demokratisk insyn och utvärdering. I riksbankslagen finns också detta uttryckt i form av att »Riksbanken skall minst två gånger om året lämna en skriftlig redogörelse till riksdagens finansutskott om penningpolitiken.« Vidare är Riksbankens direktion skyldig att varje år, före den 22 februari, lämna en redovisning och redogörelse till riksdagen, Riksrevisionen och riksbanksfullmäktige om den förda penningpolitiken och om hur Riksbanken har främjat ett säkert och effektivt betalningsväsende. I övrigt har lagen inte så mycket att säga om hur öppen och tydlig Riksbanken ska vara. Det mesta när det gäller att vara öppen och tydlig har Riksbankens direktion själv fattat beslut om.

Det som påverkat Riksbanken till ökad öppenhet under de senaste 20 åren är sannolikt en kombination av det låga förtroendet för Riksbanken i början av 1990-talet, inflationsmålspolitiken, svensk förvaltningstradition, akademisk forskning som visat på vinster av öppenhet, dialog med olika målgrupper och personer som drivit på utvecklingen mot ökad öppenhet.

Empiriska studier har bekräftat hypotesen att öppenhet bidrar till mer framgång i penningpolitiken i så måtto att inflationsförväntningar bättre förankras kring målet och att inflationen är mer stabil ju mer transparent en centralbank är.¹² Sveriges riksbank var en av de första centralbanker som beslutade om inflationsmål. Resan fram till hur Riksbanken idag bedriver penningpolitik med inflationsmål och hur den främjar ett säkert och effektivt betalningssystem har varit en ständig läroprocess. Strategi, modeller, verktyg och kommunikation har förändrats kontinuerligt i ett växelspel mellan förändringar i omvärlden, praktiska erfarenheter och nya forskningsrön. Att vara öppen med allt från vad en centralbank kan och inte kan åstadkomma, hur strategi, modeller och verktyg förändras till processer för hur beslut fattas har funnits med från första början.

Enligt flera studier är Riksbanken en av de mest transparenta centralbankerna i världen. Olika studier mäter öppenhet på lite olika sätt men kommer till ungefär samma slutsatser. Öppenhet i centralbanksvärlden brukar kategoriseras på följande sätt: öppenhet om mål, öppenhet om beslut, öppenhet om den ekonomiska analysen och öppenhet om beslutsprocessen. I en studie av OECD-ekonomerna Boris Cournede och Makoto Minegishi,¹³ undersöks 11 centralbanker. Enligt denna studie är Riksbanken den sammanlagt mest öppna centralbanken med ett transparensindex på 98, därefter kommer Reserve Bank of New Zealand med 89 och Bank of England med 83.

I en annan studie, av en aktör på den finansiella marknaden, J.P. Morgan¹⁴ konstrueras ett index för att möjliggöra en rangordning av olika centralbankers öppenhet och undersöka om centralban-

ker som är öppnare än andra är mer förutsägbara i sin räntepolitik – det vill säga om den finansiella marknadens förväntningar på vad centralbankens ska göra stämmer bättre överens med vilka beslut centralbanken faktiskt levererar. När det gäller transparens ligger Sveriges riksbank i topp, men samtidigt ligger den i den sämre halvan när det gäller förutsägbarhet, det vill säga hur väl de finansiella marknadsaktörerna kan förutse vad Riksbanken tänker göra med räntan. Det här är en illustration av att öppenhet inte är detsamma som att vara tydlig och förutsägbar. En organisation kan vara tydlig och förutsägbar utan att vara transparent och vara transparent och misslyckas med att vara tydlig och förutsägbar. En av våra teser i denna bok är just denna, transparens är nödvändigt men inte tillräckligt för att skapa förtroende för en institution som Riksbanken.

3

»Guldstandard« i öppenhet – vägen dit

UNDER SNART 20 år har Riksbanken samlat på sig en hel del erfarenheter av att kommunicera alltmer av de komplicerade samband som ligger bakom räntebeslut och bedömningar av den finansiella stabiliteten. Resan har varit lång och inte utan problem. Vi beskriver kommunikationsresan från 500 procents ränta fram till upptakten av den finansiella krisen sommaren 2008. Den här delen av resan visar hur förtroende kan vara högt och lågt samtidigt, beroende av vems »glasögon« man sätter på sig. Resan visar också att det inte räcker att bara vara transparent, att det kan uppstå en konflikt mellan transparens och tydlighet och mellan transparens och förutsägbarhet. Sist, men inte minst, tror vi att en del av problemen hade kunnat undvikas med hjälp av mer av kommunikation i dess latinska betydelse – i dialog med olika grupper i samhället.

Inflationsmål – startpunkt för ökad transparens

Sverige var ett av de första länderna som införde inflationsmål, år 1993. Det blev till som en effekt av den svåra ekonomiska krisen i början av 1990-talet och efter en lång period av misslyckade försök att upprätthålla en fast växelkurspolitik. På 1970- och 1980-talen fördes en expansiv finanspolitik som gjorde det svårt att hålla



500 % ränta var ingen effektiv åtgärd vare sig för den ekonomiska utvecklingen eller för folkets förtroende för Riksbanken.

ökningstakten i priser och löner på rimliga nivåer. Den fasta växelkursen fungerade inte som restriktion för att hålla inflationen i linje med Sveriges viktigaste handelspartners. Istället fick Sverige återkommande pris- och lönespiraler som underminerade den fasta

växelkursregimen. Kostnadskriserna löstes om och om igen med devalveringar. Den fasta växelkursen övergavs i november 1992 efter fruktlösa försök att försvara kronan. Riksbankens ränta var som högst uppe i 500 procent.

Lösningen blev radikala förändringar i den ekonomiska politiken i Sverige både vad gäller finanspolitik och penningpolitik. Riksbanken beslutade att införa ett inflationsmål som ankare istället för den fasta växelkursen. Förändringen i konsumentpriserna från och med 1995 skulle begränsas till två procent per år.

Att ha ett prisstabilitetsmål (här sett som förändring i konsumentprisindex, KPI, och inte som total prisstabilitet) var i och för sig ingen ny tanke. Redan 1898 höll den svenske nationalekonomen Knut Wicksell ett föredrag där han föreslog att penningpolitiken borde inriktas på prisstabilitet. Drygt trettio år senare, när Sverige tvingades lämna guldmyntfoten i september 1931, deklarerade den svenska regeringen och Riksbanken att målet för penningpolitiken skulle vara att »med till buds stående medel bevara den svenska kronans inhemska köpkraft«. Riksbanken blev med detta steg den första centralbank som öppet gjorde prisstabilisering till norm för den förda penningpolitiken.¹⁵

Inflationsmålsstrategier i mer modern tappning, det vill säga under 1990-talet, kom att utgöra startpunkten för en »öppnare« centralbanksvärld. Att hushåll och företag får information om centralbankens bedömningar och agerande är en förutsättning för att kunna fatta bra ekonomiska beslut. Avregleringar av de finansiella marknaderna bidrog också till att öka transparensen, när styrning via reglering inte längre var möjlig. Därmed kom kommunikationen att bli en central verksamhet för Riksbanken.

Gradvis offentliggjorde Riksbanken mer och mer av de underlag som togs fram inför i första hand räntebesluten. Internt fördes många och långa diskussioner om vad som lämpade sig att offentliggöra. Kunde man publicera till exempel BNP-prognoser, vad skulle hända om Riksbankens prognoser var sämre än andras och hur skulle man i så fall förklara detta? Skulle förtroendet öka eller

minska? Så sent som 1996 diskuterades intensivt om alla variabler i försörjningsbalansen verkligen kunde/skulle publiceras. Hade Riksbanken verkligen ett konsistent prognosmaskineri? Hur hade ekonomerna kommit fram till just den siffran? Vad bygger på fakta och prognosmodeller och vad hade experten lagt till i form av en egen bedömning? Variabler jämfördes med andra prognosmakares analyser. Förklaringar till varför olika prognosmakare kom fram till olika prognoser togs fram för att förbereda ekonomerna på Riksbanken för de frågor om de egna prognoserna som skulle komma vid avvikelser.

Efter krishösten 1992 var folkets förtroende för Riksbanken, liksom för den ekonomiska politiken, i botten. Den fasta växelkurspolitiken som bedrivits i närmare 60 år hade havererat, med förstatisande av banker och den djupaste ekonomiska nedgången sedan 1930-talet som följd. De första åren av inflationsmålspolitik handlade därför om att skapa trovärdighet för den nya modellen. Övergången till inflationsmål krävde en omfattande upplysningskampanj som byggde på ett enkelt budskap: att stabilisera inflationen. En stabil inflation skulle leda penningpolitiken. Från 1993 till 1999 fördes en »folkupplysningens tid« om *den enkla handlingsregeln*. Den formulerades så här i den första publicerade inflationsrapporten (»Inflation och inflationsförväntningar i Sverige«) 1993:

Om inflationsutsikterna baserade på en oförändrad reporänta visar att inflationen om ett till två år ligger över eller under målet på två procent så ska reporäntan ändras.

Genom att formulera målet för penningpolitiken i termer av en siffra ville Riksbanken skapa ett nominellt ankare som alla skulle känna till och basera sina förväntningar på. Ett tydligt mål skulle också göra det lättare att utvärdera Riksbankens verksamhet och därmed också göra det lättare att utkräva ansvar.

En enkel och begriplig handlingsregel – kommunikatörens dröm

Den enkla handlingsregeln visade att Riksbankens mål var låg och stabil inflation. Den visade också att Riksbanken inte har något mål för vare sig arbetslöshet eller växelkurser. Det medförde en viss disciplin i den offentliga debatten, en slags rollfördelning: sysselsättning skapas med andra medel än räntan. Handlingsregeln hjälpte också till att lyfta blicken, det är inte den dagsaktuella inflationen som är av intresse utan vad prognoser visar om ett till två år. Vid den här tidpunkten kommunicerades inte att tidshorisonten också handlade om att ta hänsyn till den reala ekonomin, det vill säga produktion och sysselsättning.

Den tydliga och enkla handlingsregeln fungerade väl efter ett par år av »folkupplysning«. Riksbankscheferna reste land och rike runt och höll tal på i stort sett samma tema: »den penningpolitiska tankeramen«, »penningpolitik och samhällsekonomi«, »penningpolitik och arbetslöshet«, åtta frågor om penningpolitik«. Mängder av seminarier genomfördes för olika målgrupper. Det fanns naturligtvis kritik och motstånd. Bland annat ifrågasattes varför inflationsmålet skulle vara just två procent och att det var för lågt satt och därmed skapade arbetslöshet. Riksbanken kritiserades också för att sänka räntan för långsamt och för att det fanns otydligheter i hur Riksbanken utformade penningpolitiken. Kommunikationen under senare delen av den här perioden upplevdes som klar och tydlig och inflationsförväntningarna var väl förankrade hos allmänheten och marknaden från och med sommaren 1996 (se figur 5.2 i kapitel 5).

I praktiken bedrevs inte penningpolitiken så mekaniskt som den enkla handlingsregeln gjorde gällande. Riksbanken tog hänsyn till både vad som orsakade att inflationsprognoserna såg ut att ligga en bra bit över eller under målet och till det allmänna konjunkturläget. Men modeller och analysverktyg var vid den här tiden inte så välutvecklade, så det blev mer av bedömningar.

Ökad komplexitet i budskapen 1999–2005

Den enkla handlingsregeln kom med tiden att begränsa kommunikationen av den förda penningpolitiken. Det fanns behov av att förklara att det kan finnas goda skäl att låta inflationen avvika från målet på två procent. Tanken var aldrig att överge KPI som målvariabel utan istället att bättre kunna förklara varför inflationen kunde tillåtas avvika från målet. Riksbanken började därför kommunicera kring ett annat mått på inflationen, som inte inkluderade ränteförändringar och förändringar i indirekta skatter och subventioner, UNDEX. Motivet för detta var att rensa bort vad som ansågs vara tillfälliga effekter på inflationen.

Ambitionen med penningpolitiken både i praktiken och i kommunikationen höjdes. Målet var att finna en balans mellan att stabilisera inflationen och att stabilisera såväl produktion som sysselsättning. Utrymmet för att ta hänsyn till utvecklingen av produktion och sysselsättning i ekonomin kunde också öka när Riksbanken lade mindre vikt vid tillfälliga avvikelser från inflationsmålet.

Om man utåt säger att det bara är inflationen som spelar roll, medan man internt också fäster viss vikt vid utvecklingen i produktion och sysselsättning, i huspriser och hushållens skuldsättning när räntan sätts, då får man förr eller senare problem. Men om man istället talar om att hänsyn tas till hur produktion och sysselsättning utvecklas eller, som senare i historieberiskrivningen, att exempelvis kraftiga uppgångar i huspriserna och hushållens skuldsättning har en viss betydelse, även om man inte kan siffersätta eller modellera effekterna av dem, så blir kommunikationsproblemen lite mindre. Utmaningen består i att hitta en balans mellan att förenkla så långt det är möjligt men samtidigt inte förenkla så mycket att man inte kan förklara varför man ändrar räntan trots att inflationen ligger på målet eller varför man inte ändrar när inflationen avviker från målet.

Ökad självständighet ställer än högre krav på öppenhet och tydlighet

Det fanns starka skäl att förklara och tydliggöra penningpolitikens utformning då Riksbanken från och med 1999 också fick sin lagstadgade självständighet med prisstabilitet som mål inskriven i grundlagen. Riksbankens självständighet stärktes i flera avseenden. Enligt den nya riksbankslagen skulle Riksbanken styras av en direktion bestående av sex ledamöter. Direktionen skulle fatta beslut om styrräntan och om andra frågor som rörde penningpolitiken. Varje ledamot i Riksbankens direktion fick en självständig ställning vad gällde penningpolitiska ställningstaganden och de fick inte söka eller ta emot instruktioner när de skulle fullgöra sina penningpolitiska uppdrag.

Före 1999 fanns det bara två vice riksbankschefer och räntebeslut fattades inte formellt av riksbankscheferna utan av riksbanksfullmäktige. I praktiken var det dock riksbankschefernas rekommendation till fullmäktige som blev beslutet.

I samband med den nya direktionens första sammanträde fattades beslut om en del förtydliganden när det gällde penningpolitikens uppläggning.¹⁶ Den enkla handlingsregeln kompletterades med förtydliganden om i vilka situationer Riksbankens direktion till exempel skulle kunna låta räntan vara oförändrad även om inflationen låg över 2 procent och om hur lång tid det i så fall skulle få ta till dess att inflationen borde återföras till målet.

Beslut fattades också om att publicera protokoll från de penningpolitiska mötena. Dagen efter att de penningpolitiska besluten fattats skulle det också publiceras ett pressmeddelande med en kortfattad sammanfattning av diskussionen. Vid större förändringar av penningpolitiken och när inflationsrapporter publicerades skulle dessutom presskonferenser hållas. Ledamöterna skulle därutöver hålla tal, ge intervjuer och skriva artiklar.¹⁷

Den nya kommunikationen blev inte helt lyckad. Tanken var ju att skapa mer flexibilitet och beskriva mer komplexa samband, men

många tolkade Riksbankens förtydligande som att det underliggande måttet, *UNDIX*, nu var Riksbankens nya målvariabel. Kommunikationen var sannolikt för otydlig och kunskaperna bland viktiga grupper i samhället var inte tillräckligt djupa för att ännu kunna hantera de mera komplexa resonemangen. En del i otydligheten handlade nog också om att man på Riksbanken inte visste riktigt själva hur den ökade komplexiteten skulle hanteras och kommuniceras.

När sedan inflationen steg kraftigt i början av 2000-talet uppstod nya otydligheter. Riksbanken bedömde att dessa prisimpulser var tillfälliga och därför inte behövde motverkas med högre ränta. Riksbanken försökte använda förtydligandet och dess resonemang om i vilka olika situationer det var lämpligt att avvika från målet. Analytikerna på de finansiella marknaderna ställde frågan om vilket inflationsmått Riksbanken egentligen använde, och om den använde olika inflationsmått vid olika tidpunkter för att kunna anpassa penningpolitiken som den önskade. Riksbanken försökte förklara att olika störningar i ekonomin behövde hanteras på olika sätt. Ibland behöver man använda räntevapnet, men inte om det handlar om tillfälliga inflationsimpulser.

Problemet var bara det att störningar i ekonomin var mer regel än undantag. Den enkla handlingsregeln hade blivit lite av en tvångströja som försvårade den penningpolitiska diskussionen. Fram till nu hade Riksbanken använt sig av metoden att hålla styr-räntan oförändrad när den gjorde sina prognoser för inflation och *BNP*, åtminstone som det dokumenterades offentligt. Detta tillvägagångssätt blev alltmer problematiskt eftersom det ofta var ett orealistiskt antagande och medförde motsägelsefulla prognoser. Det gjorde det också svårt att utvärdera och jämföra med andra prognosmakare som gjorde prognoser där räntan förändrades i takt med den ekonomiska utvecklingen.

Den enkla regeln, som utgick från en inflationsprognos baserad på antagandet om en oförändrad ränta, var i och för sig enkel att förstå och ett bra pedagogiskt redskap. Men den skapade alltför

stor fokusering på det aktuella räntebeslutet och på inflationsprognosen på exakt två års sikt. Med den gradvisa förskjutningen mot en mer flexibel penningpolitik ökade behovet av att illustrera att det är hela det förväntade förloppet för inflationen och den reala ekonomin några år framöver som spelar roll för de penningpolitiska besluten, inte bara nivåerna vid en speciell tidpunkt, ett- eller tvåårshorisonten. Och det är inte dagens räntenivå som bör vara i fokus utan hela räntebanan de närmaste åren.

Metoder, modeller och verktyg utvecklades och det var dags för nästa steg.

Grunden till en öppen centralbank

Mycket mer finns att säga om de första tio årens förtroendeskapande kommunikation på Riksbanken. Urban Bäckström, som var riksbankschef mellan åren 1994 och 2003, och Lars Heikensten, vice riksbankschef och senare riksbankschef, fick ta den tuffaste uppförsbacken, att ta över en institution med mycket lågt förtroende. Under Bäckströms ledning av Riksbanken skapades trovärdighet för inflationsmålet. Under hans tid skapades också legitimitet för Riksbankens självständiga ställning, något som var högst kontroversiellt under 1990-talet. Den förtroendeskapande kommunikationen handlade till en början i allt väsentligt om att skapa trovärdighet för inflationsmålet och att skapa legitimitet för Riksbankens självständiga ställning. Anders Vredin och Mikael Apel har i uppsatsen *Monetary Policy Communication, The experience of the Swedish Riksbank* bland annat beskrivit dilemmat mellan å ena sidan behovet av att förenkla för att folk ska förstå och å andra sidan risken med att förenkla så att det inte går att förklara de penningpolitiska besluten.¹⁸ Som vi kortfattat redogjort för, så uppstod en del problem av det slaget under den här perioden.

Det var i den öppna och tydliga kommunikationen till många olika grupper i samhället som trovärdigheten för inflationsmålet och legitimiteten för Riksbanken som institution skapades. Vi har

gått igenom en stor del av de tal som riksbankscheferna höll under senare delen av 1990-talet. Sett i backspegeln är talen öppna, tydliga och man kan väl följa hur kommunikationen övergår från att i allt väsentligt övertyga/skapa trovärdighet för inflationsmålet och Riksbankens självständiga ställning till vikten av att kunna utvärdera/utkräva ansvar och öka den interna effektiviteten. Detta möjliggjordes också genom att kommunikationen byggte upp nödvändiga kunskaper i breda grupper i samhället.

Ny penningpolitik 2005–2007

Mellan 2005 och 2007 genomfördes en rad förändringar i sättet att bedriva penningpolitik, något som också innebar förändringar i kommunikationen. Riksbanken fattade därtill en rad beslut för att göra kommunikationen i sig mer öppen och tydlig.

I oktober 2005 presenterade Riksbanken förförstagången prognoser baserade på ett annat antagande än oförändrad ränta, nämligen att reporäntan skulle utvecklas i linje med förväntningarna på de finansiella marknaderna.¹⁹ Tidigare hade riksbankens direktion fattat beslut om den aktuella reporäntan, gjort prognoser för olika variabler två år framåt i tiden baserat på antagandet om konstant reporänta och avgett ett omdöme – en signal – om framtida räntebeslut. Nu förlängdes dessutom prognoshorisonten till tre år. Det gamla sättet att göra prognoser med antagandet om en oförändrad reporänta fanns nu endast med som ett alternativt scenario.

Prognoser baserade på marknadens styrränteförväntningar gav rimligare prognoser men var inte oproblematiska. Marknadens styrränteförväntningar är ju inte direkt observerbara, de måste beräknas och det kan göras på olika sätt. Direktionens bedömning sammanföll inte heller nödvändigtvis med marknadens förväntningar. Marknadens styrränteförväntningar gav upphov till både för låg och för hög inflation och därför behövdes en bedömning om hur marknadens styrränteförväntningar behövde korrigeras för att få direktionens önskade inflationsbana och önskvärda utveck-

lingen i realekonomin. I pressmeddelanden från den här tiden var det vanligt med den här typen av formuleringar: »Det är rimligt att, på det vis marknaden nu gör, räkna med att reporäntan kommer att behöva höjas framöver. Det kan dock inte uteslutas att reporäntan behöver höjas mer under vintern och våren än vad marknadsräsentorna implicerar,«²⁰ »Med den information som idag finns tillgänglig är därför en uppgång i reporäntan rimlig, ungefär på det sätt som marknaden de senaste veckorna förväntat sig,«²¹ »reporäntan kanske skulle kunna höjas i något långsammare takt framöver«. ²²

Detta tillvägagångssätt var inte oproblematiskt ur kommunikationssynvinkel. Hur beräknades egentligen marknadens förväntningar? På vilket sätt läggs marknadens förväntningar till grund för Riksbankens beslut? Eftersom det finns olika sätt att utifrån observerade marknadsräntor med olika löptider beräkna marknadens reporänteförväntningar är det känsligt för till exempel vilka risk- och likviditetspremier man antar. Vilka premier räknade Riksbanken med? Det är exempel på frågor som ställdes av bland andra finansiella marknadsaktörer. Rubriker som »Riksbanken räknar fel och hur tänker de egentligen«, var inte ovanliga i de finansiella marknadsaktörernas analyser till sina kunder. Många hävdade i början att det nu blivit svårare att förutse Riksbankens räntebeslut.²³ Vid uttalanden som att reporäntan skulle kunna höjas långsammare eller något snabbare uppstod genast spekulationer om hur mycket och när. Avsikten med den nya penningpolitiska strategin var att Riksbanken skulle bli tydligare. Genom att vara tydlig med hur Riksbanken såg på den ekonomiska utvecklingen och hela den framtida ränteutvecklingen tre år framåt skulle allmänhetens förväntningar om den framtida inflationen kunna påverkas bättre och mer effektivt. Ambitionen var att underlätta för allmänheten att bilda sig en rimlig uppfattning om den kommande ränteutvecklingen.

I maj 2006 publicerade Riksbanken skriften »Penningpolitik i Sverige« som var tänkt att ytterligare något förtydliga hur penningpolitiken i praktiken bedrevs och kanske främst förklara hur

Riksbanken i sin räntesättning har utrymme att ta hänsyn till både inflationsutvecklingen och den realekonomiska utvecklingen.²⁴

Reaktionerna lät inte vänta på sig, återigen tolkade många finansiella marknadsaktörer detta som att Riksbanken fäste mindre vikt vid inflationsmålet, och att banken nu infört andra mål vid sidan av inflationsmålet. Under 2006 hölls många tal av samtliga direktionsledamöter för att tydliggöra att »inflationsmålet står i fokus men att vi, när vi utformar penningpolitiken, tar hänsyn också till hur ekonomin i övrigt utvecklas.²⁵ I grunden var innebörden i detta förtydligande mer ett sätt att beskriva och kommunicera att inflationsmålspolitiken hade utvecklats, snarare än att det skulle vara en grundläggande förändring i själva strategin. Det nya förtydligandet från 2006 underströk att penningpolitiken även beaktar utvecklingen i realekonomin och att inflationen kan avvika från målet även om penningpolitiken bedöms som väl avvägd.

Hänsyn till tillgångspriser eller inte – »lean eller clean«?

Frågan om hur centralbanker i sin penningpolitik ska ta hänsyn till tillgångspriser, till exempel aktiepriser eller bostadspriser och hushållens skuldutveckling, har debatterats livligt och varit ett annat återkommande tema i Riksbankens kommunikation. Mycket förenklat kan man säga att debatten har handlat om huruvida centralbanker behöver ta extra hänsyn till tillgångspriser utöver det som normalt tas med i en prognos av bland annat hushållens konsumtion. Ska en centralbank använda räntan för att påverka aktiepriser eller huspriser om de bedöms öka för snabbt eller vara orimligt höga? Och ska en centralbank höja räntan för att den gör bedömningen att hushållen lånar för mycket? Dessa frågor har diskuterats än livligare efter den amerikanska bolånekrisen som ledde fram till den globala finanskrisen 2008 (mer om det i kapitel 4).

Att luta sig mot vinden och försöka pricka en bubbla kan vara svårt och kostsamt. Det är svårt att identifiera en bubbla och det kan skada ekonomin mer att sticka hål på bubblan än att låta den spricka

av sig själv, och en centralbanks styrränta är ett trubbigt instrument. Centralbanker har medel att agera när bubblan väl spruckit, då man får städa upp (*clean it*). Det är bättre att använda andra verktyg för att förhindra uppkomsten av bubblor, hävdar de som anser att centralbanker ska avhålla sig från att ta hänsyn till tillgångspriser utöver vad som normalt går in i en konjunkturprognos.

Men spruckna bubblor kan få allvarliga konsekvenser för produktion och sysselsättning, för det finansiella systemet i sin helhet och för samhället i stort. Tillgångsprisbubblor som spricker har inte sällan lett till omfattande finansiella kriser som tar årtal att hämta sig ifrån. Om centralbanker inte försöker förebygga bubblor är risken stor för att risktagande ökar, om förväntningar finns på att staten alltid kommer att stödja den finansiella sektorn när bubblan brustit. Om en centralbank försöker förhindra uppkomsten av bubblor och inte bara städar upp efter dem kan det bidra till ett mer ansvarsfullt agerande och minska risken för nya kriser hävdar de som anser att centralbanker bör ta hänsyn till exempelvis kreditutveckling, skuldsättning och bostadspriser.

Riksbankens penningpolitik har från tid till annan präglats av ett visst hänsynstagande till bostadspriser, kreditutveckling och skuldsättning. I flera tal och protokoll från de penningpolitiska mötena under åren 2003–2007 är den snabba kredittillväxten och en ökad skuldbörda bland hushållen skäl för flera av Riksbankens ledamöter att förespråka en höjning av räntan tidigare eller snabbare än vad som annars varit fallet. »Om ökningstakterna för huspriser och hushållens skulder ligger kvar på en hög nivå under lång tid ökar risken för att obalanser byggs upp som längre fram i tiden tvingar fram en anpassning med i värsta fall betydande konsekvenser för den reala ekonomin och inflationen. Det sätt på vilket Riksbanken kan hantera den här typen av risker när de penningpolitiska besluten fattas är i princip att något tidigarelägga eller senarelägga ränteförändringar i förhållande till vad som utifrån de normala prognoserna för inflationen och realekonomin förefaller vara den mest lämpliga tidpunkten.«²⁶ Vid det penningpolitiska mötet i februari

2006 valde direktionen exempelvis att höja räntan något tidigare än vad som motiverades av inflationsprognosen med hänsyn till hushållens skuldutveckling.

Genuint svår fråga – otydlig kommunikation

Kommunikationen kring detta gav upphov till spekulationer om att inflationsmålet inte längre var lika viktigt, att Riksbanken hade ett hemligt mål för husprisutveckling och hushållens skuldsättning. En del kritiker hävdade att det nu blev mer otydligt vad man egentligen grundande sina penningpolitiska beslut på och att politiken blev mer »diskretionär«, motsatsen till regelstyrd. Skriften Penningpolitiken i Sverige lyckades inte riktigt heller få tyst på den diskussionen. Den otydlighet som från tid till annan uppstått i frågan om hur Riksbanken tar hänsyn till skuldutveckling och bopriser har nog till stora delar berott på att det varit en genuint svår fråga. Den har inte gått att få in i normala prognoser och modeller, den akademiska världen har varit splittrad i sin syn på hur risken för bubblor ska vägas in och direktionens ledamöter i olika konstellationer har inte heller alltid varit överens på den punkten. Det har i sin tur bidragit till att kommunikationen blivit otydlig i dessa frågor.

Riksbankens egen räntebana

I januari 2007 fattades beslutet att basera prognoserna, som utgör underlag till de penningpolitiska mötena, på en egen prognos för reporäntan, som Riksbankens direktion anser ger en väl avvägd penningpolitik. Vid den här tidpunkten, och än idag, är det inte många centralbanker som vågar sticka ut hakan på detta sätt offentligt och säga att »vi tror att reporäntan kommer att utvecklas så här under de kommande tre åren«. Ett viktigt tillägg som måste framgå är att »detta är Riksbankens prognos, det är inte ett löfte«.

Kommunikationsarbetet gick nu in i en mer komplicerad fas. Det fanns inte längre någon enkel handlingsregel att tillgå. Över-

gången till att använda marknadens förväntningar var en omväg som troligen var nödvändig men inte helt oproblematisks. Den gav värdefulla erfarenheter för Riksbankens direktion och kommunikatörer. Exempelvis var det svårare än väntat för alla att ställa om i tanken till att inflationsprognoserna nu byggde på en räntebana. Ofta gjordes tankefelet: inflationsprognosen ligger ju under målet, då måste räntan sänkas. Både internt och externt fick det åtskilliga gånger påminnas om det nya antagandet i diskussionerna. Om inflationen enligt prognoserna såg ut att bli lägre än två procent på ett par års sikt behövde det inte längre vara ett skäl att sänka räntan. Det kunde istället betyda att det fanns anledning att höja räntan lite långsammare än vad marknaden förväntade sig.

Kommunikationen hade blivit mer sofistikerad och hanterade mer komplex information genom en rad nya verktyg och metoder. När det var dags för den egna räntebanan hade Riksbanken övat upp både sig själv och omgivningen.

Kommunikationsmetoder

Riksbanken har sedan inflationsmålsregimen infördes strävat efter att vara så öppen och tydlig som möjligt, men det har samtidigt varit viktigt för Riksbanken att genomföra förändringar gradvis för att inte skapa förtroendeproblem. När analys och verktyg funnits på plats och prövats och när kunskaper i viktiga målgrupper byggts upp för att kunna tolka och bedöma mer information har beslut om ökad offentlighet fattats och genomförts. Olika metoder och verktyg för att förstärka och förbättra kommunikationen av den nya penningpolitiken genomfördes. En del till följd av räntebanan, andra som varit angelägna av andra skäl.

I maj 2007 fattades beslut om att presskonferenser skulle hållas efter varje penningpolitiskt möte, inte bara när räntan ändrades. Beslut om att räntan inte kommer att ändras är lika viktig information som när den ändras. Ledamöterna i direktionen skulle namnges i de penningpolitiska protokollen, där de fram till nu hade varit

anonyma. Ytterligare en förändring som genomfördes vid samma tidpunkt var att »pyssignalering« inte längre skulle ske mellan de penningpolitiska mötena, det vill säga det skulle inte pysa ut någon information i förväg om hur räntebeslutet på det penningpolitiska mötet skulle komma att bli. Alla dessa åtgärder genomfördes i syfte att öka transparensen och tydligheten i beslut och processer. Förändringarna uppfattades inte riktigt så i för Riksbanken viktiga grupper i samhället.

»Vallning«

Kommunikatörer måste förbereda sina målgrupper på förändringar långt innan dessa träder i kraft. Man måste, med kommunikatörernas språk, »valla« för förändringar. Det gäller i allt från ändringar i penningpolitisk strategi till strukturer i rapporter och till att ändra i tabeller i pressmeddelanden.

»Jag har nyligen rest frågan om att eventuellt gå ytterligare ett steg och istället redovisa Riksbankens egen prognos för ränteutvecklingen. För min del ser jag det som naturligt att vi gör prognoser för räntan på samma sätt som vi gör prognoser för en mängd andra variabler. Jag ser heller ingen dramatik i en sådan övergång eftersom vi redan nu förhåller oss till en räntebana. Men det här är något som vi kommer att diskutera vidare i direktionen.«²⁷ Så formulerade den nyblivne riksbankschefen Stefan Ingves, i sitt första tal till riksdagen, det som skulle komma att genomföras först ett år senare.

I oktober samma år, i sitt andra framträdande inför riksdagen, hade han skärpt formuleringarna. Nu arbetades det för högtryck internt med en helt ny rapport och med hur hela processen skulle läggas om för att sex riksbankschefer skulle kunna komma fram till en egen bedömning av räntebanan. »Ett ytterligare steg i vårt sätt att göra prognoser skulle vara att göra vår egen prognos för ränteutvecklingen istället för att utgå från marknadens förväntningar. Detta kräver en del förändringar i sättet att arbeta, både för dem som gör prognoserna och för oss i direktionen. För min del tycker

jag att detta vore en ganska naturlig utveckling och det är också något som vi överväger.«²⁸ Vid flera tillfällen under hösten 2006 »vallades« det på detta sätt för det som skulle komma.

Återkommande budskap – en prognos är inte ett löfte

I kommunikationsstrategin om Riksbankens räntebana ingick två centrala punkter. Dels att ständigt och återkommande betona att Riksbankens reporäntebana är en prognos och inte ett löfte. Efter snart fem år är detta fortfarande ett stående inslag i kommunikationen av räntebanan. Dels att betona osäkerheten i prognoserna. Det senare kommunicerades i osäkerhetsintervall och genom att redogöra för olika alternativa scenarier.

En genomgripande förändring av inflationsrapporten genomfördes med syfte att underlätta för utomstående att följa, förstå och kunna utvärdera penningpolitiken. Den fick en ny och mer läsvänlig layout med ambitionen att den nu skulle bli mer lättillgänglig för en bred grupp läsare. I och med övergången till en egen räntebana blev det också naturligt att lägga större vikt vid att skriva mer om de penningpolitiska övervägandena.

Den nya rapporten hade förberetts väl både i form av målgruppsanalyser under hösten och en så kallad fullständig dummy som baserades på inflationsrapporten från oktober 2006. Tanken var att kapitel ett skulle kunna läsas och förstås av den allmänt intresserade medborgaren. Det skulle vara en sammanfattning som i princip skulle innehålla allt i klarspråk. Vidare fanns ett helt kapitel om alternativa scenarier och risker och sedan det som internt på Riksbanken kallades »badkaret«, ett avsnitt fyllt av ny statistik som inkommit under perioden och om det nuvarande tillståndet i ekonomin för specialister, sifferbitare och »konjunktürnördar«. Rapporten kom tack vare ränteprognoserna och alternativscenarierna att handla mer om penningpolitik än om konjunkturprognoser, därför döptes rapporten om från Inflationsrapport till Penningpolitisk rapport.²⁹

Osäkerhet och alternativa scenarier

Penningpolitisk rapport fick alltså ett ganska klassiskt upplägg byggt på frågorna: Var befinner vi oss? Vart är vi på väg? Vad krävs för åtgärder för att klara inflationsmålet och en balanserad utveckling i realekonomin? Vilka risker finns och hur skulle räntan behöva sättas om riskerna materialiserades?

Riksbanken hade alltså redan i förväg pekat på att utvecklingen kunde bli en annan och skisserat på alternativa banor. Genomgången av riskerna skulle visa sig bli ett mycket bra pedagogiskt verktyg när utvecklingen tog en annan vändning än den i huvudsce-nariot, som till exempel när lönerna ökade mer än väntat eller kronan försvagades. Men när olika risker materialiseras är det sällan så att de exakt följer de beskrivna alternativscenariona. Det finns därför också en risk i kommunikationen här, att andra tar ett alter-nativscenario rakt av när lönerna ökar eller kronan försvagas.

Den första penningpolitiska rapporten – både ris och ros

Det fanns ett antal praktiska överväganden i arbetet när sex direk-tionsledamöter gemensamt inte bara skulle komma fram till ett rän-tebeslut utan också en hel räntebana för tre år framåt. Ändringen av ränteantagandet medförde också förändringar i prognosprocessen och det interna arbetet.³⁰ För att göra det möjligt att i rapporten få med själva beslutet och de överväganden som gjordes vid det pen-ningpolitiska mötet fattades beslut om att endast publicera rappor-ten på webben på publiceringsdagen och inte som tidigare i form av en tryckt rapport.

I februari 2007 publicerade Riksbanken sin första penningpo-litiska rapport med en räntebana.³¹ I samband med detta gjorde Riksbanken stora kommunikationsinsatser om vikten av att Riks-banken var öppen och tydlig. Genom att Riksbanken är tydlig med hur den ser på penningpolitiken får penningpolitiken större effekt.

Det är inte bara det aktuella räntebeslutet och nivån på reporäntan just nu som spelar roll för den framtida inflationen och efterfrågan i ekonomin. Hushåll och företag baserar sällan sina ekonomiska beslut enbart på den dagsaktuella räntan utan också på hur räntan förväntas utvecklas under flera år framöver. Ett viktigt skäl till att publicera en egen räntebana är alltså att det underlättar för centralbanken att styra förväntningarna.

Att det fanns risker för Riksbankens trovärdighet med att publicera en egen räntebana hade diskuterats livligt både i akademiska kretsar och bland praktiker på finansmarknaderna månader före publiceringen. Att centralbanken först skulle offentliggöra en räntebana och sedan ändra sig några månader senare och presentera en ny skulle kunna skada trovärdigheten. Men på Riksbanken ansågs det inte vara någon större skillnad mellan att ändra inflations- och BNP-prognoser som de gjort under många år, jämfört med att ändra i ränteantagandet. Visserligen är en prognos för räntebanan en prognos över de egna besluten, men i övrigt borde de faktum att om världen förändras så ändrar Riksbanken sin räntebana inte utgöra ett hot mot förtroendet.

När den första egna räntebanan publicerades överraskades de finansiella marknadsaktörerna av att räntebanan låg något lägre än vad marknaden förväntade sig. Men räntebanan mottogs med både ris och ros. Rapporteringen fokuserade helt och hållet på framtiden och den nya räntebaneprognosen,³² vilket var ett stort steg framåt i sig. Det aktuella räntebeslutet var i det närmaste ointressant i rapporteringen, precis som Riksbanken hade önskat. Syftet var ju att fokusera på framtiden och få förväntningarna att rikta in sig längre fram i tiden och kommunikatörerna hade inte kunnat önska sig en bättre ingress, införd i en av landsortstidningarna:³³

Det är viktigt att komma ihåg att det framtidsbesked om räntan som riksbanken gav på torsdagen är en prognos och inget löfte. Därmed borde också kritiken mot bankens innovation, ganska unik i världen, kunna tystna. För ju mer information och bakgrundsfakta som ges

desto större möjligheter har ju alla att göra sina egna bedömningar. Och banken blir därigenom något mindre orakellik.

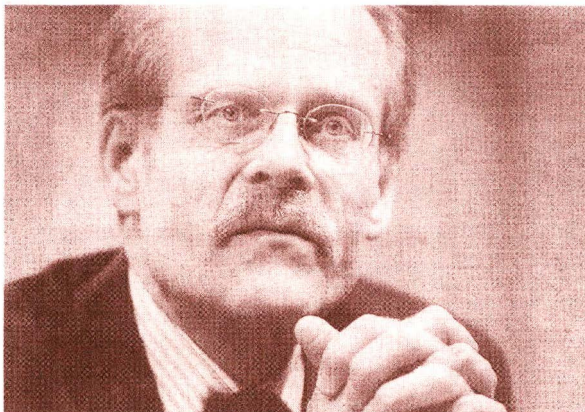
Intressegrupperna anmäler sig – »Husbranschen jublar över räntebeskedet« skrev Dagens Industri och Dagens Nyheter valde konsumentperspektivet:

Räkna med stigande bopriser under 2007, Riksbankens låga ränteprognois kommer att ge priserna en skjuts uppåt och hushållen blir mer skuldsatta än någonsin, varnar experterna.

»Fel, fel, fel« ropar bankekonomerna i kör

Överraskningsmomentet och prognosens innehåll fick en hel del kritik av både ekonomijournalister och experter (läs bankekonomer). Att Riksbanken skulle ha varit öppen och tydlig i sin kommunikation framkommer i någon enstaka artikel. I många fall ifrågasattes Riksbanken av aktörerna på de finansiella marknaderna. En jämförelse mellan Riksbankens ränteprognois och bankernas bolåneräntor blev till nackdel för bankerna, där räntebanans signaler om att bolåneräntorna inte kommer att stiga lika kraftigt de närmaste åren fick en stor del av publiciteten. Detta konsumentperspektiv, där bankerna framställs som dåliga rådgivare, är också mycket nyhetsmässigt.³⁴

Fel, Fel, Fel utropar bankekonomerna i upprörd kör när riksbanken i torsdags först höjde reporäntan till 3,25 procent men samtidigt flaggade för att det blir färre och lägre takt i räntehöjningarna framöver. Det ska dock sägas att riksbankschefen Stefan Ingves var mycket tydlig: Jag vill betona att räntebanan är en prognos och inte ett löfte, sade han. Ett utmärkt klarspråk. Det är välgörande att Riksbanken nu blir mer av den oberoende och självständiga bank som syftet var med övergången till en oberoende riksbank. Nu ska banken göra egna prognoser med egna bedömningar och förväntningar. Bra så. Då blir också kritiken och applåderorna om räntan hamnar fel eller rätt mer rättvis.



Kan man lita på Riksbankschefen?

Stefan Ingves, chef för Riksbanken, har en lång och rik erfarenhet som chef för en av Sveriges största företag. Han har varit chef för Riksbanken sedan 2003 och har under sin tid som chef lett banken genom flera av de största ekonomiska kriserna i Sverige. Ingves har en stark bakgrund inom finansbranschen och har varit en av de mest inflytelserika personerna i den svenska ekonomiska debatten. Han har också varit en av de mest kontroversiella personerna i den svenska ekonomiska debatten.

Medierna uttryckte marknadens sviktande förtroende för Riksbankens förmåga att göra trovärdiga prognoser.

Sett i backspegeln har det faktum att Riksbanken började publicera en egen räntebana i huvudsak varit positivt och ytterligare ett steg mot ökad öppenhet och tydlighet. I det korta perspektivet fick Riksbanken dock genomleva en hel del kritik, men inte mot räntebanan i sig utan snarare för de prognoserna som gjordes. En del av kritiken kan sannolikt förklaras med att landets centralbank i ett slag blev lite av en konkurrent till bankerna. Det var inte längre enbart bankernas privatekonomiska rådgivare som kunde berätta om hur de trodde att räntan skulle utvecklas framöver, utan nu fanns en konkurrent som kanske inte delade affärsbankens uppfattning. I och med Riksbankens egna prognoser för räntan framöver, blev prognoserna nu konsistenta och kunde jämföras med till exempel bankernas prognoser. Redan under våren ringde flera privatrådgivare från lokala bankkontor och undrade om inte någon från Riksbanken kunde berätta om det ekonomiska läget och hur räntan skulle utvecklas framöver. Representanter för olika bostadsrättsföreningar hörde också av sig i ökad utsträckning för att höra sig för om när Riksbanken skulle komma med nästa ränteprognos. Som tidigare nämnts fattades en rad beslut under 2007 i syfte att öka öppenhet och tydlighet, alla förändringar föll inte i god jord. Att »pyssignalering« inte längre skulle ske mellan de penningpolitiska mötena var en mindre populär förändring. Den åtgärden visade sig få omfattande reaktioner både inifrån Riksbanken och från omvärlden. Vi ägnar därför den ett särskilt avsnitt.

Pyssignaleringen går i graven

Den pyssignalering som Riksbanken tidigare hade tillämpat innebar att enskilda direktionsledamöter, mellan de penningpolitiska mötena, höll tal på temat »den aktuella penningpolitiken« eller liknande. Där indikerades mer eller mindre tydligt hur en direktionssedamot tyckte att räntan borde sättas. När det var dags för det penningpolitiska mötet antogs att tillräckligt med information redan »pyst ut« om hur direktionen som helhet resonerade för att

viktiga målgrupper (läs finansiella marknadsaktörer) inte skulle bli överraskade av de räntebeslut som fattades.

Med två månaders mellanrum skulle nu allmänheten och de finansiella marknaderna få en detaljerad beskrivning av hur en majoritet av direktionen ansåg att räntan borde sättas framöver. Även om några i direktionen helst velat ha den gamla ordningen kvar ställde sig hela den dåvarande direktionen bakom beslutet.³⁵ Pyssignaleringen hade haft en tendens att driva fram spekulationer och kremlogi för att tyda Riksbanken.

Riksbanken ansåg att det var viktigt för trovärdigheten att det är klart och tydligt när, var och hur besluten fattas, och att det sker i demokratisk ordning. Vid de penningpolitiska mötena förs protokoll som sedan offentliggörs. Riksbanksfullmäktiges ordförande och vice ordförande har rätt att närvara. Dessa båda utgör riksdagens förlängda arm och ska ha insyn för att kunna utvärdera Riksbankens verksamhet. Därför är det viktigt att beslut tas i ordnad form och pyssignaleringen stred i viss utsträckning mot detta i och med att besluten pyste ut i förväg.

»Munkavle på direktionsledamöterna«

Men beslutet att ta bort pyssignalerna kritiserades hårt i pressen och innebörden av beslutet missförstods. I en ledare i Dagens Nyheter den 4 maj under rubriken »De ofelbara« hävdas att man inte får kritisera Riksbanken – då uppstår »debatt om kritiken«. Skulle det nu bli helt tyst från Brunkebergstorg mellan mötena?» Munkavle på direktionsledamöterna« och »Ingves styr med järnhand« var några ytterligare kommentarer.

Riksbankens avsikt var aldrig att belägga direktionsledamöter med munkavle. Talen skulle fortsätta att hållas på samma sätt som tidigare, med det undantaget att signaleringsuttalandet om huruvida man på basis av den nya ekonomiska informationen ansåg att penningpolitiken skulle behöva ändras eller inte nu inte skulle finnas med. Direktionsledamöterna skulle även fortsättningsvis kunna uttrycka

sina personliga uppfattningar om penningpolitiken offentligt, men det skulle gälla de beslut som redan fattats och inte kommande beslut eller nya uppfattningar om den framtida penningpolitiken.

I juni 2007 var det dags för den andra penningpolitiska rapporten med egen räntebana. Reporäntan höjdes med 25 punkter och räntebanan justerades upp med cirka en halv procentenhet för de kommande två åren. Efter det penningpolitiska mötet i maj hade det i den penningpolitiska uppföljningen kommunicerats att »repo-



INTE GODKÄNT Dagens
Industris skuggdirektion –
från ovan Harry Flam, Klas
Eklund, Villy Bergström,
Lena Hagman och Erik
Theisen – är missnöjd med
Riksbankens nya informa-
tionspolicy.

FOTO: JESSE ARSNETT

Munkavlen sågas

Riksbankens tystnad får kritik av skuggdirektionen

Riksbankens nya policy, att inte skicka ut kommentarer eller penningpolitiska signaler annat än vid sina penningpolitiska sammanträden, får hård kritik av Dagens Industris skuggdirektion.

”Sämrre kommunikation” och ”mer likriktat”, är några av kommentarerna.

FAKTA
Riksbankens ledning
Stefan Ingves, riksbankschef och ordförande i fullständigt
Imma Rosen

utvecklade sig – jag tycker att jag sällan sett en så tydlig signal.”
Vid skuggdirektionens senaste möte var det livlig diskussion om Riksbankens sätt att kommunicera utåt. Klas Eklund, seniorekonom på SEB, tror inte att Lars Nyberg ville skicka nya signaler.

hålla Riksbanken i handen lite och få lite vägledning. Nu har ni hunnat ett valkum så det känns besvärligt för er. Men frågan är om det känns så mycket besvärligare för andra.

Frågasätter principen
Klas Eklund håller delvis

Förändringar i kommunikationsstrategin upplevdes som en steg i fel riktning – mot mindre transparens. Riksbanken hade inte förberett viktiga målgrupper för beslutet och förklarat varför de ansåg att pyssignaleringen inte längre behövdes.

räntan behöver höjas gradvis och mer framöver än enligt prognosen i februari för att inflationen ska utvecklas i linje med inflationsmålet och för att den realekonomiska utvecklingen ska bli balanserad. En anledning till att räntan behöver höjas mer är att lönerna väntas öka snabbare än tidigare prognostiserat.³⁶ Direktionen hade alltså redan signalerat från sitt möte i maj att räntebanan skulle justeras upp.

Att förtroendet för Riksbanken i lika hög utsträckning beror på förmågan att förmedla den egna synen på den ekonomiska utvecklingen som på förmågan att bedöma och göra goda prognoser av den samma skulle Riksbanken bli varse igen. Riksbanken ansågs återigen ha misslyckats med att kommunicera sin positionsförändring.

»Världens mest öppna centralbank klarar inte av att leva upp till de krav öppenheten skapar, riksbanken borde lyssna mer och riksbanken borde varnat tidigare«. »Ingen drömstart för nya riksbanksordningen«. »Riksbanken överraskar igen och chock för låntagarna«, var rubriker i några av de stora morgontidningarna. I ytterligare ett par citat kommer experterna till tals i olika medier »När transparens och förutsägbarhet inte går ihop« och »Huruvida det är kommunikationsstrategin, personförändringar, okunighet eller en kombination av alla tre vet jag inte men riksbanken har gjort bort sig igen.«³⁷

Bläcket hade knappt hunnit torka efter de förändringar som gjorts i kommunikationsstrategin under våren förrän det i september samma år var dags för nästa steg. Prognosen för räntebanan och ett antal andra viktiga variabler skulle nu publiceras vid varje penningpolitiskt möte, det vill säga sex gånger per år istället för som tidigare tre gånger per år. Detta innebar att Riksbanken från och med december 2007 började publicera en ny prognos över räntebanans utveckling varannan månad, antingen i form av en penningpolitisk rapport eller i form av en penningpolitisk uppföljning. Detta steg applåderades och kunde bara uppfattas på ett sätt, Riksbanken önskar vara öppen och tydlig.

Finansiell oro efter amerikansk bolånekris

Efter det penningpolitiska mötet i början av december 2007, fram till början av februari 2008, hände en hel del som gjorde att de penningpolitiska förväntningarna ändrades och nu var inställda på att Riksbanken inte skulle höja räntan och justera ned räntebanan.

Under hösten 2007 hade det som tidigare hade uppfattas som begränsade problem på den amerikanska bolånemarknaden, den så kallade *subprime*-marknaden, eller marknaden för låntagare med sämre kreditvärdighet, börjat sprida sig. En stor del av bolånen på denna marknad hade paketerats om i olika så kallade strukturerade produkter och sålts vidare till investerare världen över. När låntagarna fick problem med att betala sina krediter blev det svårt att värdera produkter med dessa lån som underliggande tillgång. Samtidigt uppstod stor osäkerhet om vilka aktörer som satt på de faktiska riskerna.

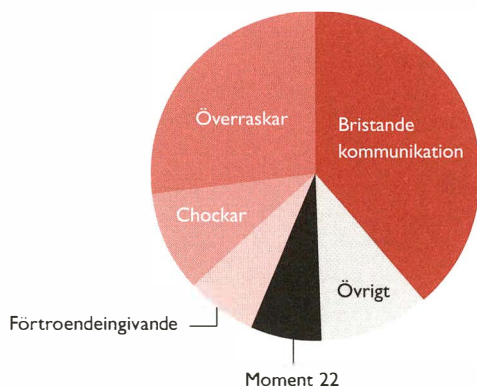
Den ökade finansiella oron tog sig olika uttryck. Investerare världen över krävde högre kompensation för risk. Det ledde till att det blev både dyrare och svårare att låna på de finansiella marknaderna. Under hösten uppstod också problem på interbankmarknaderna. Flera centralbanker hade då redan börjat ingripa för att förse en del marknader med tillskott av likviditet, det vill säga låna ut pengar. Den amerikanska konjunkturen började vika, delvis som följd av fallande fastighetspriser. I början av 2008 hade krisen ännu inte direkt drabbat Sverige, även om bankernas finansieringskostnader ökat vilket påverkade både hushåll och företag i form av högre räntor.

I konjunkturprognosernas värld hade det dock inte hänt så mycket att det fanns skäl att ändra prognoser för inflation och tillväxt framöver och därmed inte heller räntebanan. En majoritet i direktionen hade siktet inställt på att *walk the talk* från decemberrapporten. Och alla i direktionen var överens om att de finansiella marknaderna överreagerade.

Kritiken tilltar

I februari 2008 tilltog dock kritiken mot Riksbankens kommunikationsstrategi avsevärt. Aktörerna på de finansiella marknaderna förväntade sig att reporäntan skulle lämnas oförändrad och räntebanan justeras ned. Istället höjde Riksbanken reporäntan i enlighet med den reporäntebana som hade publicerats i december och gjorde inga andra förändringar. Den levererade det den sagt att den skulle i december men drog ändå på sig förödande kritik, vilket satte spår i förtroendemätningarna.³⁸

De som internt haft kritiska synpunkter före beslutet om att upphöra med pyssignaleringen fick vatten på sin kvarn och gick i en del fall så långt som att säga att beslutet borde rivas upp. Marknaden behöver vägledning och vi måste ju kunna säga något och inte bara låta som papegojor, argumenterade de.



Figur 3.1 I Riksbankens medianalys för första kvartalet 2008, visas den bild av Riksbanken som framkom via mediernas rubriker, artiklar och bildtexter.

Chock för lå

ANALYS | Rinteshöjningar

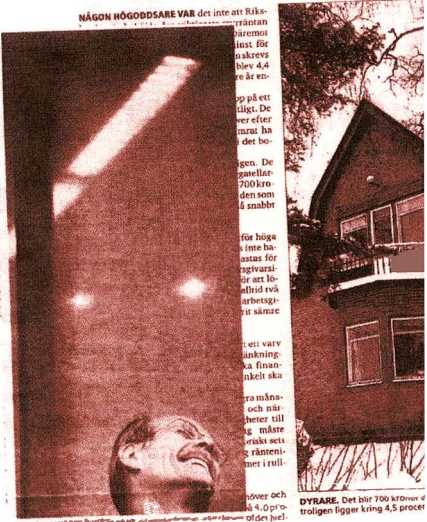
Riksbanken överraskar marknaden

Riksbanken höjde styrräntan till 3,5 procent och flaggar för att räntan kommer stiga till 4 procent vid brexit och även högre. Riksbanken har tidigare varit mer måttlig i sina uttåg.



LEIF PETERSEN
Riksbankens chef

Men alla prognoser i dag var att räntan skulle stiga. Riksbanken har tidigare varit mer måttlig i sina uttåg. Riksbanken har tidigare varit mer måttlig i sina uttåg.



NÅGON HÖGODDSARE VAR det inte att Riksbanken höjde styrräntan till 3,5 procent. Det var ett chock för marknaden. Riksbanken har tidigare varit mer måttlig i sina uttåg. Riksbanken har tidigare varit mer måttlig i sina uttåg.

Ingen drömstart för ny riksbanksordning

DI KOMMENTAR

Träv gånger, i februari och nu i juni, har Riksbankens publicerat sina egna ränteprognoser. Vid både tillfällena har reaktionerna blivit kraftiga på både räntemarknaden och kronmarknaden. Reformen som var tänkt att ge Riksbanken mer självständighet har istället lett till en ökad politisk påverkan.

DI KOMMENTAR

Christina har skrivit om Riksbankens nya prognos för räntans utveckling. Hon skriver att Riksbanken har blivit allt mer politiserad och att den inte längre kan betraktas som en oberoende institution.

“Beslutet att höja räntan är rimligt.”

Ömsesidiga förståelsen mellan marknaden och Riksbanken kommer att förhållas över tiden. Det är möjligt, men marknadsreaktionerna är ett tecken på att Riksbanken, som rankats som världens bäst kommunicerande centralbank, har nått vägs ände för närvarande.

av regeringens utbudsgräns på arbetsmarknaden är ändå så länge byggsamman. Genom att höja räntan upp en bit över 4 procent minskar risken för en inhemsk överhejring med inslag av generell lönelöslighet och ytterligare högre konsumtion.

Medierna rapporterade intensivt och kritiskt om Riksbanken. Trots att Riksbanken i sina beslut följde sina tidigare prognoser blev marknaden överraskad. Den hade gjort en annan bedömning och hade andra förväntningar på Riksbankens beslut.

»Guldstandard« i öppenhet

Börja tala, Ingves

DN:s Johan Schück: Gårdagens räntehöjning en onödig chock

• Räntan upp från
4 till 4,25 procent

• Så resonerar
Riksbanken

• Experter entiga:
Bind inte boräntan

• Tunga bedömare
säger beskedet

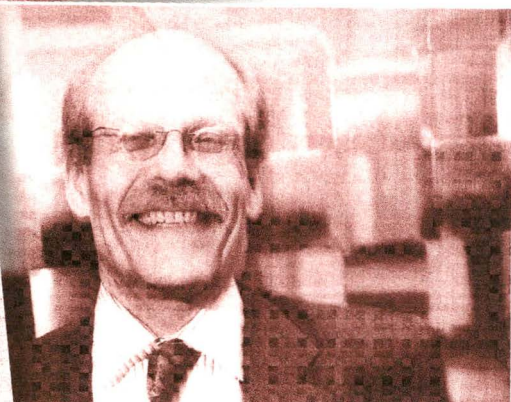
SDN 2003-3-3



Nya räntan chockar experterna

Bostadspriserna påverkas inte så mycket av riksbankens oväntade räntehöjning, tror bedömare.

– De flesta hushåll har fått skattesänkningar som kompenserar för lite högre räntekostnader, säger Peeter Pürsep, vd på Svensk Fastighetsförmedling.



Den högsta sedan 2003, men nu talar riksbankschefen Stefan Ingves om lugnare tider.

FOTO: ADRIAN LARSEN/ANSA

Blåsningen

ANALYS | Hot om högre ränta har fått fler att låna – i onödan

Räntehöjningarna framöver blir inte så kraftiga som bankerna tidigare har förutspått. Några 5 procent eller mer. För det inte, högst 2,75 år som. Det tror riksbankschefen Stefan Ingves i en ny ränteprognos.

I går höjde riksbanken styrrentan med 0,25 procentenheter till 4,25 procent. Alla som har bundit räntan den senaste tiden kan ha gått på en blåsning, skriver SVD Näringslivet i Almqvist.

sld 4-5



Den nya kommunikationspolicyn utsattes för svåra prov. Rösterna höjdes för att ta »nödlausulen« i kommunikationspolicyn i bruk, det vill säga i undantagsfall kan signalering mellan möten ske om det till exempel inträffar något som radikalt ändrar det ekonomiska läget samtidigt som det är långt till nästa penningpolitiska möte. Om direktionens ledamöter i sådana undantagsfall bedömer att någon form av signalering behövs, bör det klart framgå om budskapet kommer från en enskild ledamot eller från en majoritet i direktionen.

Frågan var nu om det verkligen var tänkt att möjligheten att signalera skulle användas i en sådan här situation, när skillnaderna mellan Riksbankens ränteprognoser från decembermötet och marknadens förväntningar uppgick till mellan 25 och 50 punkter, eller om den var avsedd för mer dramatiska, oväntade situationer. Det var också oklart hur direktionens olika ledamöter bedömde utvecklingen. Två lutade mot att inte höja reporäntan medan övriga verkade luta åt att hålla fast vid decemberprognosen. Vem skulle använda sig av nödlösulen, vem skulle i så fall signalera vad?

Det bestämdes att en ledamot skulle beskriva vad som kom att benämnas »beslutsrymden«, det vill säga vilka variabler som är särskilt viktiga just nu och hur de olika alternativen kan se ut. Att det å ena sidan fanns en risk att den pågående finansiella krisen kunde förvärras och bli både djupare och längre, men att det ännu var för tidigt att säga. Att marknaderna förhoppningsvis var alltför pessimistiska i sin bedömning av den ekonomiska utvecklingen. Att den svenska konjunkturen å andra sidan fortfarande var god och inflationen på väg upp en bra bit över målet på två procent, vilket skulle tala för att Riksbanken behövde höja styrräntan ungefär i den takt som diskuterades i slutet på 2007.³⁹

Hur Riksbanken anhöde signalerat i detta läge hade det blivit ett överraskningsmoment eftersom det skulle visa sig att två ledamöter reserverade sig mot beslutet att höja räntan i februari 2008, och de reserverade sig även mot räntebanan.⁴⁰ Nu blev överraskningen i och för sig något mindre vid själva beslutet eftersom en del av rän-

teskillnaden försvunnit vid kommunikationen om beslutsrymden strax före det penningpolitiska beslutet. Istället fick Riksbankens kommunikatörer hantera en mängd frågor från både journalister och finansiella marknadsaktörer. Var inte detta att signalera? Nu hade väl Riksbanken ändå brutit mot sin egen kommunikationsstrategi. Frågorna var många från marknadsaktörerna. Riksbankens officiella svar var att nej, detta var inte att betrakta som en signalering – man hade ju bara resonerat om olika sätt att se på den ekonomiska utvecklingen. Men hur skulle man då tolka meningen »Förhoppningsvis är marknaderna alltför pessimistiska i bedömningen av den ekonomiska utvecklingen«? Det blev en del semantiska diskussioner mellan Riksbankens kommunikatörer och marknadsföreträdare.

»Ingves behöver nya informationsrådgivare«

Kritiken tilltog från de finansiella marknadsaktörerna som i sin tur förmedlade bilden till medierna, som också uttryckte stark kritik mot Riksbankens räntebeslut och kommunikationspolicy. I en ledare i Dagens Nyheter kommenterades räntebeslutet så här:

Från att tidigare ha varit föredömligt tydliga i sin externa kommunikation ger man nu mer och mer svårtolkade signaler. Analytikernas upprördhet handlar inte bara om att de »ser dumma ut«. De utgår också från en befogad kritik av Riksbankens informationspolitik. Det senaste året har det varit besvärligt att begripa de allt mindre frekventa meddelandena från Brunkebergstorg [...]. Det finns ingen anledning för Stefan Ingves och de andra direktionsmedlemmarna att göra sig osams med marknaden. Mot slutet av Urban Bäckströms och Lars Heikenstens tid fungerade privatbankernas chefsekonomer i själva verket som Riksbankens bästa ambassadörer. Stefan Ingves tycks behöva nya informationsrådgivare.⁴¹

Ur fas med tiden

Onsdagens räntehöjning var både oväntad och tvivelaktig. Till nästa räntebeslut gör Riksbanken klokt i att skaffa sig nya informationsrådgivare.



Medierna utgör, genom sin rapportering om Riksbanken, en ton-
givande »medproducent« i hur Riksbanken uppfattas av allmänheten.
I den här ledaren sågas både kommunikationspolicy och Riksbankens
kompetens.

De finansiella marknadsaktörerna hävdade att de saknade vägledning från landets centralbank, marknadsaktörerna ansåg att de saknade Riksbankens kompetens i debatten, de hävdade att Riksbanken skapade onödiga fluktuationer, att en oförutsägbart centralbank bidrar till sämre likviditet på penningmarknaden och att talen blivit ointressanta. De svenska finansiella marknadsaktörerna önskade träffa representanter för Riksbanken i olika konstellationer, vid alla möjliga tidpunkter på dygnet. Olika företrädare för Riksbanken lyssnade, resonerade och argumenterade.

I princip sa de flesta aktörer på de finansiella marknaderna att de förstod att direktionsledamöterna inte kunde föregripa det penningpolitiska mötet och att de som prognosmakare förstod att direktionsledamöterna velar lite fram och tillbaka, behöver tid för reflektion eftersom de fram till en sluttidpunkt när de måste bestämma sig samt att den sluttidpunkten är de penningpolitiska mötena. Det var inte de exakta bedömningarna, ränta upp eller ränta ned, de var ute efter. De önskade mer och kontinuerlig information om ny statistik och om hur de olika ledamöterna såg på händelseutvecklingen.

Men med den numera mycket transparenta Riksbanken kunde ju marknadsaktörerna i princip följa varenda ny siffra och jämföra med prognoserna i Riksbankens excelark till den penningpolitiska rapporten. Utfallet för BNP blev lite högre än Riksbankens prognos, inflationen var två tiondelar lägre och månad för månad kunde alla intresserade följa utvecklingen i förhållande till Riksbankens prognoser. Det fanns i stort sett ingenting som var hemligt i prognosmaskineriet.

En vändpunkt

Alla var dock inte lika kritiska. Ledamöterna i riksdagens finansutskott och arbetsmarknadens parter var mycket nöjda med nyordningen.⁴² Talade man med analytiker i London och New York ansåg flera att Riksbanken var ett föredöme i att ha en öppen och tydlig kommunikation. Goldman Sachs-ekonomen Kevin Daly uttalade sig så här⁴³ på ett seminarium som Riksbanken anordnade, för att lyssna och ta in synpunkter på om och i så fall hur Riksbanken borde förändra sin kommunikationspolicy:

Om analytiker och handlare har tillgång till samma data och förstår centralbankens reaktionsfunktion bör de själva kunna avgöra var räntorna är på väg. Viska inte behöva ha någon att hålla i handen. Det finns inga fördelar med att förvarna om räntebeslut. Det betyder bara att man tidigare lägger osäkerheten och gör förfarandet för att tillkännage beslut mindre öppet [...] Den »gamla« Riksbanken överraskade sällan den dag beslutet fattades, men det berodde bara på att överraskningen hade kommit månanden eller veckan innan [...] För mycket kommunikation kan också vara ett problem – om det skapar »brus« snarare än att förtydliga. Exklusiv information är inte bra. Det uppmuntrar skadlig *rent seeking*, underblåser rykten och leder till ökad volatilitet [...] överraskningen berodde inte på att Riksbanken ändrade ståndpunkt, utan på att analytikerna (felaktigt) antog att den skulle ändra ståndpunkt. Det finns alltid en frestelse för analytiker att lägga skulden för att de inte lyckades göra rätt tolkning på beslutsfattarna.

Ny kommunikationspolicy

Under våren 2008 gjorde Riksbanken en översyn av både den externa och den interna kommunikationen och i maj publicerades ett dokument som sammanfattade Riksbankens samlade kommunikationspolicy.⁴⁴ I en särskild bilaga beskrevs den del av kommunikationspolicyn som gäller penningpolitiken. För första gången fanns ett samlat offentligt dokument om hur, var och när penningpolitiken kommuniceras.

Den nya kommunikationspolicyn tar hänsyn till synpunkter och förslag som förts fram i diskussioner med bland annat finansmarknadsaktörer och journalister. Den innebär att riksbanken framöver avser att vara generösare med att kommentera ny statistik eller viktiga utvecklingstendenser i ekonomin mellan de penningpolitiska mötena. Liksom tidigare är dock policyn att den information som ges inte ska föregripa hur enskilda ledamöter eller direktionen som helhet kommer att rösta om röntan vid det kommande penningpolitiska mötet.⁴⁵

Under våren hade Riksbanken också öppnat en ny kanal på sin webbplats, »Ekonomiska kommentarer« där tjänstemän på Riksbanken och direktionens ledamöter hade möjlighet att publicera relevanta analyser eller, i det senare fallet, olika inlägg i debatten. Pressmeddelanden, tal, presskonferenser och medieintervjuer hade nu kompletterats med ytterligare en kanal att få ut information och budskap.

Isamband med beslutet om en ny kommunikationspolicy publicerades också en Ekonomisk Kommentar i syfte att förklara motiven bakom beslutet:

De som följer oss nära har vant sig vid ett sätt att bevaka och tolka informationen från Riksbanken. När vårt sätt att kommunicera förändras så kan det uppstå oklarheter. När vi nu har sett över bankens kommunikationspolicy har det varit naturligt för oss att lyssna och ta till oss en del av de synpunkter och förslag som förts fram.... Det är samtidigt viktigt att

påminna om att det knappast går att undvika att penningpolitiska beslut då och då överraskar. Det är inte alltid självklart vilket beslut som ska fattas. Vi är ju sex olika personer som kan ha lite olika syn på det aktuella ekonomiska läget och den ränteutveckling som behövs för att nå målet. Samtidigt är det naturligtvis önskvärt att vi ska vara så förutsägbara som möjligt i våra penningpolitiska överväganden och beslut.⁴⁶

»Riksbanken kryper till korset«, »Riksbanken tar intryck av kritiken«, »Bra nu är ordningen återställd« var några av rubrikerna i de artiklar som kommenterade den nya kommunikationspolicyn. Men egentligen var det inte så mycket som var nytt i själva signaleringspolicyn, jämför med de tidigare skrivningarna:

Direktionens ledamöter föreslås komma överens om att bedömningar av den framtida ränteutvecklingen normalt endast ska ske i samband med de penningpolitiska mötena. I pressmeddelanden, tal och protokoll meddelas vilka diskussioner som förts vid föregående möte. Mellan de penningpolitiska mötena görs normalt inga nya bedömningar av de penningpolitiska intentionerna.⁴⁷

Och så här formulerades det i den penningpolitiska kommunikationspolicyn:

Direktionsledamöterna kan redogöra för viktiga penningpolitiska frågeställningar. De kan också, efter det att protokollet publicerats, redogöra för sina personliga avvägningar bakom fattade beslut och prognoser eller kommentera ny statistik och relatera den till den tidigare prognosen. Ledamöterna kan också redogöra för beslutsunderlag, det vill säga vilka variabler som alltid är viktiga och vilka som kan vara särskilt viktiga vid den aktuella tidpunkten. Gemensamt för kommunikationen mellan de penningpolitiska sammanträdena är att informationen som ges inte föregriper ledamotens eller direktionens ställningstagande vid kommande penningpolitiska beslut. För att inte störa den penningpolitiska processen är Riksbanken återhållsam med information nära ett penningpolitiskt möte.⁴⁸

Men en sak som tydligt uttrycktes i den nygamla policyn var att direktionsledamöterna skulle kunna kommentera ny statistik och lyfta fram variabler som kunde vara särskilt viktiga vid en viss given tidpunkt, och det var ju just detta som många av marknadsaktörerna önskat sig.

Det blev sämre tider, inflationen fortsatte att stiga samtidigt som den finansiella oron tilltog under sommaren och början av hösten 2008. Beslutet att höja räntan i september kritiserades hårt. Det fanns oenighet även internt, tre ledamöter önskade lämna räntan oförändrad medan tre ville höja, riksbankschefen fick använda sin utslagsröst. Dilemmat var att inflationen stigit rejält, bland annat till följd av en kraftig råvaruprisuppgång, samtidigt pågick den finansiella krisen utanför Sveriges gränser. Riksbanken hade i den penningpolitiska rapporten i juli två alternativa prognosbanor, en där den finansiella krisen skulle slå hårdare mot svensk ekonomi och en annan där råvaruprisuppgången fick rejäla effekter på inflationen. Först efter Lehman Brothers konkurs i USA stod det klart för majoriteten i Riksbankens direktion att den finansiella krisen skulle dominera över inflationsriskerna. Beslutet kritiserades utifrån ekonomiska argument, inte på grund av bristande kommunikation. Vi återkommer till den finansiella krisen i kapitel 4, men först ett litet hopp i tiden för att slutföra den här bokens redogörelse för Riksbankens ökade öppenhet inom det penningpolitiska området.

Ytterligare steg mot ökad öppenhet

Vid sidan av allt det nya Riksbanken genomfört, i form av nya kanaler, ökad tillgänglighet och snabbhet, fanns ett önskemål sedan tidigare att effektivare styra förväntningarna genom att ge information om huruvida de penningpolitiska besluten tagits i enighet eller om någon hade reserverat sig. Fram till dess hade Riksbanken i praktiken bedrivit eller i alla fall kommunicerat penningpolitiken i två steg, vid två olika tidpunkter. När de penningpolitiska besluten offentliggjordes redogjordes endast för det beslut som fattats, det

vill säga majoritetens beslut. Först efter två veckor när de penningpolitiska protokollen offentliggjordes framgick om beslutet var enhälligt eller inte. Och först då kunde ledamöterna i direktionen redogöra för sina individuella ställningstaganden offentligt. Under två veckor var det bara majoritetsbeslutet som kommunicerades.

Information om huruvida beslutet är enigt eller om det finns reservanter kan dock påverka räntor på olika löptider. Informationen påverkar även förväntningarna på den kommande penningpolitiken. Det är inte ovanligt att räntor på längre löptider påverkas mer när protokollen med röstetalen publiceras jämfört med när själva beslutet offentliggörs. Under 2007 och 2008 påverkades exempelvis räntor på längre löptider i ungefär hälften av fallen lika mycket eller mer vid offentliggörandet av protokollet jämfört med när själva rantebeslutet offentliggjordes. Främst gällde detta när det fanns flera reservanter.

Vid sidan av att förse de finansiella marknaderna med all penningpolitisk information vid ett och samma tillfälle, för att bättre kunna styra förväntningarna, fanns också ytterligare motiv för en förändring. Att offentliggöra om beslutet var enhälligt eller om det fanns reservationer skulle öka transparensen ytterligare. Riksbankens direktion ansåg att det fanns ett egenvärde i att kunna besvara denna fråga direkt. Information finns och då ska den förmedlas så fort som möjligt. Ytterligare ett argument för att redovisa röstningen var att det skulle bli lättare att förklara och motivera beslut då man kunde resonera mera och öppet säga att det fanns andra åsikter och tankar, att exempelvis ledamoten x på marginalen hade föredragit en ytterligare sänkning eller höjning. Om det var flera reservanter skulle det också visa på den osäkerhet som råder om den ekonomiska utvecklingen.

Mer fokus på oenighet

Men det finns också risker med att förmedla all information på en och samma gång. Ett viktigt argument för den tidigare ordningen hade varit att klart och tydligt kunna föra ut *ett* budskap. Det är den penningpolitik som majoriteten beslutat sig för som kommer att gälla. Det är den informationen som är viktig för den breda allmänheten. När den väl förankrats kan man delge nyanser och avvikande åsikter. Risken fanns också att det skulle bli alldeles för mycket fokus på meningsskiljaktigheter och konflikter, snarare än på huvudbudskapet och att det skulle kunna bli en kakafoni av olika budskap från olika direktionsledamöter om inte detta på något sätt reglerades.

I april 2009 beslutade Riksbanken att man i samband med att det penningpolitiska beslutet tillkännagavs, även skulle publicera hur enskilda ledamöter har röstat.⁴⁹ På så sätt skulle det framgå direkt om beslutet var enhälligt eller om någon reserverade sig. Eventuella reservationer skulle också publiceras med namn och en kortfattad motivering. Dock skulle tydliga och klara restriktioner fortfarande gälla för att undvika risken för kakafoni. Reservationer med namn och huvudsakliga motiv skulle offentliggöras, men fram till dess att protokollet offentliggjordes i sin helhet skulle samtliga ledamöter i offentliga sammanhang redogöra för de beslut som fattats av majoriteten. Först när protokollet offentliggörs, kan de enskilda ledamöterna i tal och intervjuer, eller via andra kommunikationskanaler, mer i detalj redogöra för individuella ställningstaganden och överväganden.

Trots att det från det penningpolitiska mötet i april 2009 fram till och med december 2011 funnits reserver, så har den nya ordningen i allt väsentligt fungerat bra. Det har blivit ökat fokus på oenighet⁵⁰ och det har också fått effekter på prisbildningen. Nyordningen har så här långt stärkt bilden av Riksbanken som öppen. Riksbanken hade valt för beslutet och Dagens Industri skrev strax före offentliggörandet av beslutet:

En potentiell risk med en sådan nyordning kan möjligen vara att presskonferenserna i samband med räntebeskedet kan urarta till munhuggning mellan en företrädare för en mer åtstramande hållning och en som företräder en mjukare linje. Men det borde vara en risk som är klart hanterbar i förhållande till de fördelar som kan uppnås om förslaget blir verklighet.

Sammanfattning

Ökad transparens var kanske en av de viktigaste ingredienserna för att återuppbygga förtroendet för Riksbanken under 1990-talet – en genväg till ett ökat förtroende. Transparens blev också ett nödvändigt inslag i och med det nya sättet att bedriva penningpolitik, med inflationsmål som ankare. Med ett nytt mål för penningpolitiken och ett lågt förtroende krävdes stora utbildningsinsatser för att bygga kunskaper om den »nya« Riksbanken. Det behövdes också ett enkelt och tydligt budskap som kunde förmedlas brett. Riksbankens ökade självständighet 1999 ställde ytterligare krav på transparens. Det har aldrig varit bara inflation som varit fokus för Riksbankens penningpolitik, det har alltid tagits viss hänsyn till hur ekonomin i stort utvecklas, det vill säga till hur exempelvis produktion och arbetslöshet utvecklas, även om detta inte var särskilt tydligt i kommunikationen under de första fem åren.

Med facit i hand begränsades transparensen till förmån för tydligheten under den första perioden, vilket förmodligen var nödvändigt för att etablera den nya regimen. Men den enkla handlingsregeln, om inflationen avviker från målet på 2 procent så ändrar Riksbanken räntan, blev till slut en belastning i både den praktiska penningpolitiken och i kommunikationen. I takt med ökade kunskaper i samhället, utveckling av modeller och verktyg och en ökad förståelse för målgruppernas behov, utvecklades informationen och budskapen blev mer komplexa. Den flexibla inflationsmålspolitiken, där inflationsmålet förvisso var överordnat, men där hänsyn även togs till utvecklingen i ekonomin i stort, kommunicerades tyd-

ligare under början av 2000-talet. Den enkla handlingsregeln var i och för sig enkel att förstå och ett bra pedagogiskt redskap, men fokus blev alltför stort på det aktuella räntebeslutet. Det var också betydligt svårare att kommunicera om framtiden, varje ord vägdes på guldväg och pyssignaleringen i bland annat tal från Riksbankens direktionsledamöter under den här perioden tvingade målgrupperna till att uttolka vad Riksbanken egentligen menade och om det var en majoritet eller en enskild ledamot bakom orden. Från början fanns ett fåtal professionella kommunikatörer anställda på Riksbanken och mycket av formuleringskonsten sköttes av experterna eller direktionsledamöterna själva.

Som en av få centralbanker i världen började Riksbanken från 2007 att offentliggöra inte bara själva räntebeslutet utan också en prognos för hur räntan skulle utvecklas under de kommande tre åren Strax före införandet av den egna räntebanan omorganiserades Riksbankens informationssekretariat, fler ekonomer med erfarenhet från Riksbankens policyverksamheter rekryterades och dessa kom att delta betydligt mer aktivt i de interna processer som skulle leda fram till extern kommunikation. Det skulle komma att behövas.

I stället för att bara delge ett räntebeslut och ett antal nyckelmeningar, som vägledningen för den framtida räntesättningen fanns nu en prognos för räntan tre år framåt i tiden. Därmed blev också Riksbanken mer konsumentnära, det var inte bara affärsbankerna som kunde ge råd om hur räntan skulle komma att utvecklas framöver. Även Riksbanken, som höll i räntespaken, åtminstone den allra kortaste, blev i detta avseende lite av en konkurrent. Riksbanken fick många samtal från bostadsrättsföreningar, lokala bankkontor och bostadsmäklare med önskemål om att få ta det av analysen bakom Riksbankens ränteprognos.

Transparens och tydlighet uppfattades inte av mottagaren

Under 2007 förändrades kommunikationen relativt mycket under en kort period i syfte att öka transparens, tydlighet och förutsägbarhet. En prognos för räntan, en ny sådan vid varje penningpolitiskt beslut, presskonferenser med riksbankschefen vid varje räntebesked och offentliggörande av namn i protokollen. Vid sidan av allt detta var fyra av de sex ledamöterna i direktionen relativt nya, varav riksbankschefen var en av dem. På hösten 2007 hade upptakten till den finansiella krisen också satt sina spår i det interna arbetet på Riksbanken. Fokus lades på att analysera vad som skedde i omvärlden och den externa kommunikationen minskade något i omfattning jämfört med tidigare.

Riksbankens ambition att öka transparensen, att bli tydligare och mer förutsägbar, uppfattades inte alltid på det sättet och förändringen i ramverket för informationsgivning, som var ett uttryck för denna ambition, kritiserades offentligt. Kritiken var periodvis högljudd och satte sina spår i främst de mjuka förtroendemätningarna (se vidare kapitel 6). Om man analyserar detta med hjälp av de fem förtroendedimensionerna som vi beskrev i inledningen av boken, så tror vi att detta egentligen inte hade så mycket med det institutionella förtroendet att göra. Förtroendet för inflationsmålet har hela tiden varit högt, så som det kommit till uttryck i mätningar av inflationsförväntningar. Förtroendet för Riksbankens kompetens har av och till ifrågasatts i kommentarer, exempelvis »de ligger alltid efter« eller »de förstår inte hur de finansiella marknaderna fungerar och styrs bara av modeller«. När detta synsätt fick spridning till bredare medier och till och med bland riksdagens ledamöter inverkade det också på det kognitiva förtroendet. Huruvida det faktiskt handlat om bristande kompetens, det vill säga att Riksbanken ibland gjort mindre bra prognoser, kan man inte utesluta, men vi tror främst att det handlat om att Riksbanken periodvis ägnat sig åt att »sända« ut information till målgrupperna snarare än att söka ett ömsesidigt utbyte.

Ökad osäkerhet minskar förtroende

Alla organisationer verkar i institutionella sammanhang som präglas av en viss typ av normer.⁵¹ Förtroende byggs genom att motsvara dessa normer och agera i enlighet med dem. Dessa normer är sociala konstruktioner som skapas, återskapas eller omskapas över tid. För en myndighet som Riksbanken fanns och finns förväntningar och normer om till exempel en formell och regelstyrd informationsgivning, men också förväntningar och normer om en mer informell dialog i form av exempelvis pyssignaleringen. Den institutionella kommunikationen är central. Sedan kan reglerna omförhandlas och ändras, men det är viktigt att det finns tydliga anvisningar för hur information och kommunikation ska gå till. När många förändringar skedde samtidigt och de högsta cheferna som tidigare representerat Riksbanken hade ersatts av nya, som exempelvis inte längre såg något behov av att pyssignalera, uppstod viss osäkerhet om hur informationsgivningen skulle ske framöver. För de grupper vars förtroende styrs mer av psykologiska faktorer, som exempelvis att lita mycket på chefer de känner förtroende för skapar byte av ledare ökad osäkerhet. Den rationella förtroendedimensionen utgår från leveransen men det handlar också om egenintresset. För den som kommit till andra slutsatser, jämfört med den som Riksbanken levererat om ekonomins utveckling, inflationen eller räntan, finns ett egenintresse av att kritisera andras prognoser. Om någon dessutom förlorat pengar på att tro mer på sin egen bedömning än på Riksbankens, eller förlorat pengar på att inte ha uppfattat Riksbankens informationsgivning, finns ännu större incitament att kritisera. Med olika sätt att forma sitt förtroende för en person eller för en organisation som Riksbanken kan man förstå att olika grupper i samhället periodvis har högre eller lägre förtroende för Riksbanken.

I det här kapitlet har vi beskrivit en resa i en del av Riksbankens kommunikation, där kritik har uppstått av olika skäl. Först för lite transparens och sen när transparensen ökade, kunde den uppfattas som otydlig. Otydlig för att Riksbanken själv inte klarat ut tankegångarna eller otydlig till följd av kunskapens förbannelse,

det vill säga att innehållet i information eller kommunikation var alltför komplicerat för mottagaren att förstå. Otydlighet har också uppstått till följd av att normer och tillvägagångssätt ändrats liksom ledarskapet, vilket från tid till annan ökat osäkerheten och minskat förtroendet. En annan kritik har uppstått till följd av för mycket institutionell information, istället för dialog på mottagarens villkor.

Intentionen och viljan att öppna tidigare stängda dörrar, att ärligt vilja att breda grupper i samhället ska förstå vad, hur och varför Riksbanken fattar de beslut den gör, är det nog få som betvivlat. Hög kompetens i hantverket, välvilja och transparens räcker dock inte. Någon måste ta sig an uppgiften att »sälja in« budskapen, många gånger, till olika målgrupper, i olika förpackningar. För att klara det måste »säljaren« ha kunskaper, inte bara om själva verksamheten utan också om hur andra förstår och ser på den. »Säljaren måste också kunna tala klarspråk med såväl aktörer på de finansiella marknaderna som med riksdagsledamöter, medier och Riksbankens övriga målgrupper.

Communicare – göra tillsammans

De kommunikativa lärdomarna under den här perioden handlar i allt väsentligt om att se till så att det blir *communicare*, att göra tillsammans, i praktiken. Bara genom att lyssna på sina kritiker, visa att man hör och ser så har man kommit långt i förtroendeskapande kommunikation. Relativt små förändringar behövdes efter kritiken när pyssignaleringen gick i graven. Det är inte alls säkert att det som kritiserats ska förändras. Det kanske behövs mer information, mer tid att förstå, mer dialog eller kommunikation i andra former. Inom Riksbanken utvecklades och anpassades ett antal verktyg för att nå ut med budskap till relevanta målgrupper under den här perioden och även senare. Lärdomar som skulle komma väl till pass i nästa kommunikationsfas.

4

Finansiell kris – förtroende- skapande kommunikation

UNDER HÖSTEN 2008 utvecklades den internationella finansorn till en finanskris som fick stora återverkningar på det svenska finansiella systemet och ledde till den djupaste konjunkturedgången i Sverige sedan andra världskriget. Stabiliteten i hela det finansiella systemet globalt hotades och svenska myndigheter tvingades vidta dramatiska åtgärder för att se till att det finansiella systemet i Sverige kunde fungera. Sverige har klarat sig relativt väl jämfört med många andra länder i Europa. Ännu våren 2012 är krisen på många håll inte över. I krisens efterdyningar diskuteras orsaker till att krisen uppstod och dess konsekvenser i allt från makroekonomiska obalanser, bostadspolitiken i USA, bristande regelverk och tillsyn och en alltför expansiv penningpolitik i framförallt USA. En av orsakerna var helt klart bristande transparens och bristande kommunikation. Forskning har visat att kommunikationsproblem är viktiga orsaker till finansiella kriser.⁵² Kommunikation kan förhindra att kriser uppstår och mildra eller förvärpa konsekvenserna av en kris.⁵³

Svenska myndigheter klarade av att upprätthålla förtroendet för viktiga samhällsekonomiska funktioner i det akuta skedet av krisen hösten 2008 och våren 2009. Vi tror att en viktig förklaring till detta, men naturligtvis inte den enda, ligger i den öppna och

tydliga kommunikationen. I det följande redogörs i huvudsak för Riksbankens kommunikation, men en öppen och tydlig kommunikation gällde även andra myndigheter.⁴⁶

Startpunkten för svensk del

Den 15 september 2008 meddelade den amerikanska investmentbanken Lehman Brothers att man ansökt om konkurs. En period av extrem osäkerhet på de finansiella marknaderna globalt följde. Det finns många sätt att beskriva dramatiken för centralbanker världen över under hösten 2008: Historiska räntesänkningar, krediter i kronor och dollar till enorma belopp, gemensamma räddningsaktioner av det finansiella systemet som saknar motstycke i världshistorien. Världens finansiella system upprätthölls tack vare de massiva åtgärder som regeringar, centralbanker och andra myndigheter vidtog i samarbete, under stor tidspress och extrem osäkerhet.⁵⁵

Men innan vi redogör för Riksbankens kriskommunikation ger vi en kort tillbakablick på hur kommunikationen om finansiell stabilitet utvecklats. Föregående avsnitt handlade ju i allt väsentligt om Riksbankens kommunikation när det gäller penningpolitik. Räntebesluten får i regel stor uppmärksamhet och kommenteras och analyseras flitigt. Uppdraget att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende ger sällan upphov till löpsedlar eller en bredare debatt i samhället, om det inte uppstår finansiell kris och systemet hotas.

Kommunikation om finansiell stabilitet

Som vi redogjorde för i kapitel 2 ska Riksbanken, utöver målet om prisstabilitet, se till att det finansiella systemet är stabilt och fungerar. Att centralbanker ofta har denna uppgift har att göra med deras möjligheter att tillföra likviditet i banksystemet. Centralbanker har under alla tider ofta fått agera i rollen som *lender of last resort* för att se till så att det finansiella systemet fungerar.

Krisen i början av 1990-talet var ett viktigt skäl till varför Riks-

banken började systematisera arbetet kring finansiell stabilitet. Före krisen fanns egentligen ingen i Sverige som systematiskt analyserade utvecklingen i det svenska finansiella systemet.⁵⁶ Avregleringen av de finansiella marknaderna under 1980-talet ledde till att krediterna i ekonomin ökade kraftigt samtidigt som tillgångspriserna steg snabbt. Trots att risker byggdes upp i det finansiella systemet, saknades analys och debatt. Ett par av de som arbetat med att hantera den svenska bankkrisen på Finansdepartementet, Urban Bäckström och Stefan Ingves, tog plats i Riksbankens ledning och påbörjade arbetet med att börja kommunicera mer öppet även på detta område. Utifrån erfarenheterna att kommunicera tydligare om räntepolitiken, i form av en inflationsrapport, publicerades den första stabilitetsrapporten hösten 1997. Därmed var Riksbanken först ut bland centralbanker med att presentera en fristående stabilitetsrapport, vilket var mycket kontroversiellt vid den här tiden internationellt.⁵⁷ Många ansåg att genom att göra analyser av stabiliteten i banksystemet offentliga, lyfta risker och ventilera problem skulle Riksbanken skapa oro istället för stabilitet. Riksbanken fick ganska snabbt klart för sig att rapporten underlättade kommunikationen med finansmarknadens aktörer om problem och risker och att den inte bara på den svenska finansmarknaden uppfattades som förtroendeingivande utan även på de internationella finansiella marknaderna (svenska bankers upplåning sker till betydande del på dessa marknader). Transparensen inom detta område ökade väsentligt med rapporten Finansiell Stabilitet.

Rapporten blev ett viktigt verktyg att bygga analysen med och den blev också ett ankare för kommunikationen, en viktig utgångspunkt för dialog med banker och andra aktörer inom den finansiella sektorn. Från starten 1997 har rapporten Finansiell Stabilitet ständigt utvecklats med både bredare och djupare analyser av utvecklingen: i de svenska bankerna, hos bankernas låntagare och på de finansiella marknaderna. I likhet med den ökade transparensen inom penningpolitiken så har det även på detta område tagits ett steg i taget när det gäller ökad öppenhet. Vilka risker kan

Riksbanken beskriva och hur, för att inte skapa oro, hur tydlig kan Riksbanken vara om enskilda banker och hur öppna och tydliga kan Riksbanken vara om vad de anser att bankerna behöver göra eller inte göra för att minska riskerna i systemet?

Redan 2006 publicerade Riksbanken, i den finansiella stabilitetsrapporten, sina första så kallade stresstester av de svenska bankerna. Stresstesternas syftar till att undersöka bankernas motståndskraft mot en kraftigt försämrad utveckling på olika områden. Ett av dessa utgjordes av en betydligt sämre utveckling i de baltiska länderna, som visade att om detta skulle inträffa skulle de svenska bankernas motståndskraft försämrats och utrymmet för att klara andra negativa störningar minska.

Kommunikation för att förebygga en finansiell kris

Vidsidan av att kunna gelikviditetsstöd till enskilda banker eller till systemets alla aktörer, när krisen redan är ett faktum, har Riksbanken i praktiken bara ett enda verktyg för att förebygga finansiella kriser – att informera och kommunicera om sina bedömningar, risker och de åtgärder som skulle behöva vidtas för att minska riskerna. Riksbanken har fått kritik för att ha varit alltför lågmäld med att kommunicera riskerna i det finansiella systemet under perioden före den finansiella krisen.⁵⁸ Trots att Riksbanken i sina stabilitetsrapporter sedan 2005 varnat för den ekonomiska utvecklingen i Baltikum, med risker för överhettning av ekonomierna, och att tonläget skärptes för varje rapport som publicerades, så var detta inte tillräckligt tydligt och skarpt.

Vid sidan av att inte ha några skarpa verktyg på samma sätt som räntevapnet på penningpolitikens område, finns ett antal andra faktorer som medför att det är svårare att få genomslag för kommunikationen när det gäller finansiell stabilitet. För det första är det svårt att väcka intresse och bygga upp kunskaper inom ett område när allt fungerar som det ska. Få funderar över hur det finansiella systemet fungerar i normala tider. Folk tröttnar snart på att höra att

systemet är stabilt. Riksbankens presskonferenser i samband med stabilitetsrapporterna fram till 2008 samlade som mest en handfull journalister. Rapporterade journalisterna så gällde det främst bedömningar av bostadsprisernas utveckling eller hushållens skuldsättning. Budskapet att det finns risker och sårbarheter i det finansiella systemet går inte riktigt fram till riksdagens ledamöter eller till bankdirektörerna när kredittillväxten är snabb, börserna stiger och den ekonomiska tillväxten är hög. Samtidigt är det just då som Riksbanken önskar att tidningarnas ledarsidor skriver om risker och obalanser, som oftast byggs upp i sådana skeden.

Ytterligare en utmaning inom området finansiell stabilitet är att när väl krisen är ett faktum behöver en centralbank modifiera tonläget om riskerna och betona det som är stabilt och tala om vilka åtgärder som finns för att lösa problemen, för att så långt möjligt återskapa ett visst förtroende som gör att åtgärder kan få effekt. Det kan i specifika situationer uppstå en konflikt mellan transparens och förtroende i en kris. Säger centralbanken offentlig att Bank X inte överlever om den inte får likviditetsstöd inom kort så överlever banken inte heller länge till. Säger centralbanken att det svenska banksystemet i dagsläget har problem att få finansiering, men vi står beredda att förse de med den likviditet de behöver, så är centralbanken kanske inte helt transparent, men den skapar förmodligen förtroende för hela systemet och ger den enskilda banken andrum att försöka lösa sina problem. Om däremot centralbanken säger att bankerna inte har några problem alls, eller inte kommunicerar överhuvudtaget, samtidigt som den förbereder likviditetsstöd för hela systemet minskar förtroendet för centralbanken. Folk kommer inte att lita på vad centralbanken säger, de kommer att vänta på att se faktiska resultat och i ett krisskede kan det bli kostsamt. Avvägningar av den här typen: hur mycket information, vid vilken tidpunkt, vem ska förmedla den och hur, är särskilt viktiga inom området finansiell stabilitet generellt och i synnerhet under en kris.

På olika nivåer inom Riksbanken fanns erfarenheter av att kommunicera i kris, både från tidigare kriser men också från gemen-

samma krisövningar. Misstag, som att kommunicera för lite, att inte samordna med andra inblandade myndigheter, att glömma internkommunikationen och att inte tala klarspråk fanns i färskt minne både på informationssekretariatet och hos den högsta ledningen. Att valla, att svara upp mot efterfrågan, att tala klarspråk, att upprätthålla dialogen och inte bara använda den institutionella kommunikationen skulle nu omsättas i praktiken.

Hur gick det då med den förtroendeskapande kommunikationen som verktyg i den finansiella krisens akuta fas hösten 2008?

Dags att övergå till kriskommunikation

Den 15 september ändrade Riksbanken sin kommunikationsstrategi och gick över till vad vi i denna bok kallar kriskommunikation. Det var inget formellt beslut utan avgjordes av händelseutvecklingen och trycket från medierna. På Riksbankens informationssekretariat hade man under ett par månader diskuterat vid vilket tillfälle man skulle möta mediernas behov av information i den pågående krisen, och vem som i så fall skulle ge en intervju. När, var och hur skulle man frånga sin dittillsvarande kommunikationsstrategi att uttala sig vid förutbestämda tillfällen och när man hade något att säga? Hur skulle man skapa förtroende och inte bidra till att öka oron? Måndagen den 15 september 2008, i spåren av Lehmankonkursen, gick telefonerna från svenska journalister in till Riksbanken varma. Då fattades beslutet att chefen för avdelningen för finansiell stabilitet, Mattias Persson, skulle delta i Sveriges Radios Ekonyheter. Han skulle ge förklaringar till krisen, hålla sig till fakta och undvika så mycket av framåtblickande kommentarer som möjligt.

Riksbankenfattadetidigt beslutet att det som inte föll under rikets sekretess eller företagssekretess, skulle kommuniceras. Beslutsunderlag med överväganden och resonemang, stresstester av banker, uppskattningar av kreditförluster, bedömningar av enskilda banker – i stort sett allt skulle kommuniceras. Så skedde inte i alla länder. Samtidigt gjordes bedömningar och överväganden inför varje publi-

cering av vilken effekt den kunde få och om tidpunkten var lämplig. Tillgängligheten för medierna skulle öka, alla medier skulle snabbt få någon form av svar – intervju, faktaupplysning eller hänvisning från Riksbanken, på sina förfrågningar. Riksbankens tjänstmän – experter och avdelningschefer – inom relevanta områden skulle synliggöras. Det behövdes en oändlig mängd information och kunskapsuppbyggnad om hur den finansiella systemet fungerade, om hur det svenska betalningssystemet fungerade, om hur svenska finansiella marknader och aktörer kunde påverkas på det sätt som skedde. Det behövde också finnas olika personer på Riksbanken som kunde svara på mediernas frågor eftersom trycket blev så stort.

En tydlig och förtroendeingivande talesperson behövde synliggöras i högre utsträckning. Det föll sig naturligt att det skulle vara riksbankschefen Stefan Ingves. Han var högste chef för institutionen, känd för många som krisgeneral under 1990-talets svenska bankkris och med mångårig erfarenhet av att hantera finansiella kriser i olika delar av världen genom sitt arbete på Internationella valutafonden, IMF.

Rollerna fördelades så att tjänstemännen skulle vara offentliga faktaleverantörer, direktionens medlemmar skulle uttala sig i policyfrågor och särskilt synlig skulle Stefan Ingves vara. Den första krisveckan i september var det med ett undantag bara riksbankens tjänstemän som kommunicerade offentligt.

Gemensam presskonferens

Torsdagen den 18 september stoppade Riksgälden handeln med svenska statsskuldsväxlar. Marknaden hade upphört att fungera, det fanns bara köpare och inga säljare. I det läget konfererade riksbankschefen och Riksgäldens chef över telefon, då Stefan Ingves befann sig i Frankfurt. På eftermiddagen kallades till en presskonferens med 45 minuters varsel. På presskonferensen deltog förutom Riksgäldens chef Bo Lundgren även vice riksbankschef Irma Rosenberg. Tillsammans presenterade myndigheterna budskapet att de

inte kommer låta det svenska systemet hamna i en likviditetskris. Riksgälden skulle se till att det fanns en fungerande statsskuldsväxelmarknad och i detta första skede skulle Riksbanken dra sitt strå till stacken genom att öka möjligheten till kredit i betalningssystemet RIX. Riksgälden hade de bästa tekniska möjligheterna att genomföra en lösning som innebar att de skulle byta stora mängder statsskuldsväxlar mot bostadsobligationer. Riksgälden gjorde extra emissioner av statsskuldsväxlar till ett värde av drygt 200 miljarder kronor. Pengarna från de extra auktionerna lånades sedan ut i form av så kallade omvända repor med bostadspapper som säkerhet.

En krisgrupp inrättades på Riksbanken med representanter för samtliga inblandade avdelningar och enheter. På måndagen den 22 september kommunicerades beslutet att ändra säkerhetskraven för kredit i betalningssystemet RIX. De svenska finansiella aktörerna skulle nu i större utsträckning kunna använda säkerställda bostadspapper som säkerheter för betalningar i RIX-systemet. Åtgärden var ett led i försöken att öka tillgången på krediter i betalningssystemet.

Det som drabbade de svenska finansiella marknaderna vid den här tidpunkten var i allt väsentligt ett kommunikations- och förtroendeproblem. De finansiella aktörerna kände inte till om någon av deras motparter satt med ett »svarte-petter-kort« i form av dåliga lån eller problem med likviditeten. Aktörerna vågade inte lita på varandra utan drog sig tillbaka, med brist på likviditet på interbankmarknaden som följd. Därtill utgjorde utvecklingen i Baltikum ett stort orosmoment för Riksbanken.

Kommunicera, kommunicera, kommunicera

En vecka efter Lehmans konkurs inledde Riksbanken en lång kommunikationsserie med pressmeddelanden som gradvis skruvade upp tonläget för att markera hotet mot stabiliteten. Riksbanken koncentrerade sig på budskapet att bankerna skulle få den likviditet de behövde. En målsättning var att nå ut med stabilitetsbudskap varannan dag i ledande medier.

Det pågick en febril aktivitet världen över. Regeringar, centralbanker, och andra statliga myndigheter tvingades till unika åtgärder i ett hög tempo. När väl fungerande finansiella marknader plötsligt upphör att fungera, för att förtroendet gått förlorat, och finansiella institut får problem som hotar stabiliteten i hela system, då krävs åtgärder för att upprätthålla stabiliteten. Men först behövs en ihärdig och konstant kommunikation om de åtgärder som kommer att vidtas om läget så kräver.

En sådan åtgärd erbjöds när Federal Reserve, den amerikanska centralbanken, önskade öka utbudet av dollar för att förbättra lånemöjligheterna på de kortfristiga dollarmarknaderna. De erbjöd en rad centralbanker att byta lokala valutor mot dollar i så kallade swapfaciliteter. Riksbankens (ömsesidiga valutaarrangemang) avtal var till en början på 10 miljarder dollar. Den 24 september kommunicerade Riksbanken följande:

Vi bedömer att den finansiella stabiliteten i Sverige är tillfredsställande och att de svenska bankerna har en god intjäning och är solventa [...] åtgärden görs i förebyggande syfte och ger Riksbanken ökat handlingsutrymme att tillhandahålla likviditet i us-dollar om behov skulle uppstå. Sverige har påverkats av en förnyad våg av internationell oro på finansmarknaderna. Vi följer utvecklingen noga och har ett nära samarbete med svenska banker, marknadsaktörer och myndigheter, säger riksbankschefen Stefan Ingves.

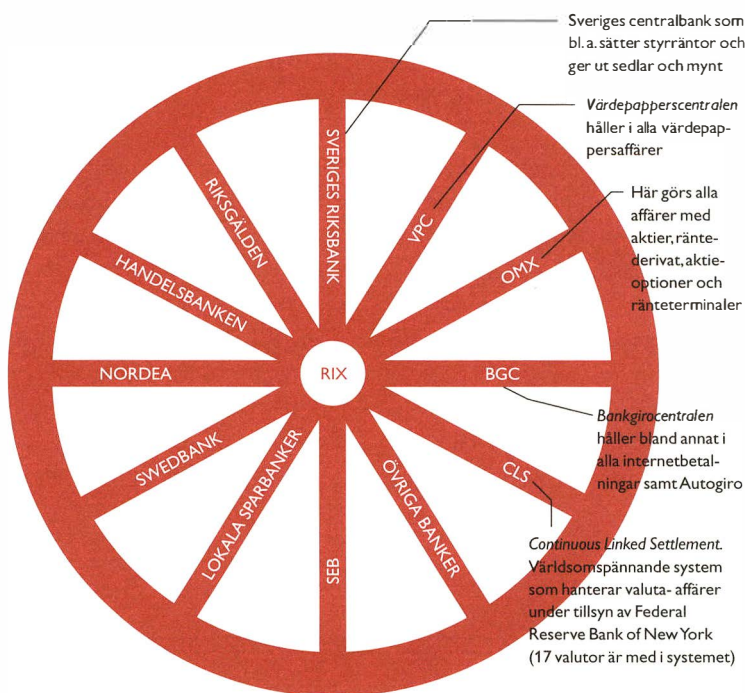
Det viktiga budskapet här är förebyggande syfte och följer noga utvecklingen.

Nya sidor på webben – svar på frågor

Informationssekretariatet på Riksbanken skapade nya webbsidor »Finansiell oro – Vad gör Riksbanken?«. Här fanns pressmeddelande, alla beslutsunderlag och villkorsdokument. Vidare skapades sidor med egenproducerade frågor och svar. Den första publicerades den 24 september med svar på följande frågor: Varför lånar Riks-

banken av FED? Behöver de svenska bankerna dollar? Varför har ni beslutat om ändrade säkerhetskrav? Varför gör ni det här nu? Är det inte rätt dramatiskt? Vem har det yttersta ansvaret om en bank går omkull? I vilket läge kommer ni att skjuta till likviditet till bankerna? Vad har Riksbanken för roll när det gäller finansiell stabilitet?

Redan färdiga sidor på webben användes också för att möta efterfrågan på information, främst inom området finansiell stabilitet. I takt med nyhetsflödet lyftes olika faktasidor fram på första



Rix är knutpunkten för det svenska betalningssystemet. Riksbanken fungerar som bankernas bank vid betalningar i svenska kronor. På en vecka omsätts motsvarande hela den svenska bruttionalprodukten.

sidan, för medierna att plocka upp i sina nyhetstexter. Ett bra exempel är »Så här fungerar RIX-systemet«, där bilden med hjulet och texter om blodomloppet i det finansiella systemet fanns i alla större morgontidningar dagen därpå.

Ett redan inplanerat tal skrevs om, där formuleringar från tidigare pressmeddelanden lyftes fram. Dock, en liten miss: »vår bedömning är att pengarna (dollarfaciliteten) förmodligen inte kommer att behöva användas«. Det viktiga ordet »nu« glömdes bort. Det fick dock inga konsekvenser den här gången. När Riksbanken fem dagar senare kommunicerade att de faktiskt skulle låna ut dollar var det ingen som frågade om den tidigare bedömningen, att dollarutlåning inte skulle behöva användas. Så här kommunicerade Riksbanken till sina penningpolitiska motparter när de fick möjlighet att låna dollar av Riksbanken:

Det är centralbankers ansvar att samarbeta för att tillsammans värna den finansiella stabiliteten. För att hantera den ansträngda situationen på marknaderna för upplåning i US-dollar har Riksbanken även beslutat att låna ut dollar till svenska banker. Tillsammans med de åtgärder som genomförs av andra centralbanker bör detta leda till bättre likviditet på de finansiella marknaderna globalt. Riksbankens bedömning är fortsatt att den svenska finansiella stabiliteten är tillfredsställande. De svenska bankerna har goda förutsättningar att stå emot den ökade oron som nu blivit tydlig även här. Vi följer utvecklingen noga och har ett nära samarbete med svenska banker, myndigheter och centralbanker i andra länder, säger riksbankschefen Stefan Ingves.

Läget försämras snabbt – dags för nya åtgärder

Den 29 september hölls den första extra presskonferensen på Riksbanken, som också sändes direkt på webben. Här redogjordes för bakgrunden, läget och åtgärderna. Tonläget i beskrivningen av bankernas situation var något ändrat, »god intjäning« och »solventa« hade tagits bort och ändrats till att »bankerna har goda förutsätt-

ningar att stå emot den ökade oron och att oron nu blivit tydlig även här«, en indikation på att läget försämrats.

Den 2 oktober hade utvecklingen försämrats ytterligare. Nu gjorde Riksbanken bedömningen att den internationella finansiella krisen tydligt påverkade svenska banker och finansiella aktörer. Marknaderna för långfristiga krediter fungerade allt sämre. Riksbanken kommunicerade lanseringen av en ny lånefacilitet i svenska kronor på 60 miljarder:

Den internationella finansiella oron påverkar nu finansmarknaderna i Sverige, svenska banker och andra finansiella aktörer tydligt. Svenska banker har gott om kapital och låga kreditförluster men marknaderna för långfristiga krediter fungerar allt sämre. Fortsätter den här utvecklingen riskerar den att få negativa effekter på kreditförsörjningen för banker, företag och hushåll i Sverige. Riksbanken vidtar nu löpande åtgärder för att underlätta kreditförsörjningen. Skulle situationen förvärras har Riksbanken och andra myndigheter god beredskap att hantera problemen«, säger riksbankschefen Stefan Ingves.

Ytterligare en extra presskonferens genomfördes där Stefan Ingves åter förmedlade budskapet att Riksbanken var beredd att ordna det som behövdes. Syftet var att skapa lugn. Samtidigt visste inte direktionen eller någon annan inom Riksbanken om detta skulle komma att gå bra.

»Betalningssystemet havererade inte«

Den 2 oktober tvingades Riksbanken fatta ett snabbt beslut om att förlänga öppettiden i betalningssystemet RIX. I slutet av dagen fanns nämligen ouppklarade affärer mellan några aktörer. Istället för att gå ut med den här informationen på Riksbankens webbplats fattades beslutet att mörka för att inte riskera att skapa än mer oro. I ett litet land som Sverige och med dagens snabba informationsflöde i en finansiell kris går det dock inte att mörka en sådan händelse. Medierna hade rubriker om att betalningssystemet havererat mor-



En del av Riksbankens uppdrag är att ingjuta förtroende på de finansiella marknaderna och att skapa stabilitet för det finansiella systemet via en förtroendeskapande kommunikation. Medierapporteringen utgör ett verktyg för Riksbanken.

gonen därpå. Den här historien gav sedan upphov till spekulationer om vilken bank som inte kunde betala vem. Alltså hade den situation som man minst av allt önskar i en finansiell kris uppstått... Riksbanken tvingades dagen efter gå ut med en nyhet på webben med en olycklig rubrik: »Betalningssystemet havererade inte«.

I efterhand kan konstateras att hade Riksbanken istället valt att informera om sakförhållandena direkt – man kan givetvis inte säga allt, då det handlar om företagssekretess, men man kan tala om fakta – hade den inte behövt dementera och skapa oro. Några dagar senare, den 6 oktober tvingades Riksbanken ånyo hålla systemet öppet längre, men informerade då direkt på webben med den mer neutrala rubriken »Längre öppethållande i betalningssystemet RIX«.

Riksbankens balansräkning sväller

Den 6 oktober blev kommunikationen än tydligare. Riksbanken kommunicerade ett omfattande åtagande där man sa sig stå beredd att tillföra den likviditet som behövdes i det svenska finansiella systemet. Riksbanken kommunicerade också att de erbjöd nya lån i svenska kronor. Sammantaget hade nu Riksbanken beslutat tillföra det svenska banksystemet 3 54 miljarder svenska kronor:

Riksbanken vidtar nu löpande åtgärder för att underlätta kreditförsörjningen för de svenska bankerna. Den internationella finansiella oron påverkar nu tydligt finansmarknaden i Sverige, svenska banker och andra finansiella aktörer. Svenska banker har gott om kapital och låga kreditförluster men marknaderna för långfristiga krediter fungerar allt sämre. Fortsätter den här utvecklingen får den negativa effekter på kreditförsörjningen för banker, företag och hushåll i Sverige. Därför har Riksbanken i förebyggande syfte beslutat att ställa ytterligare lån till förfogande. Tillsammans med de åtgärder som Riksgälden genomför tillförs nu på olika sätt likviditet på 500 miljarderkronor. För att värna den svenska finansiella stabiliteten och säkerställa finansmarknadernas funktionssätt står Riksbanken beredd att tillföra den likviditet som behövs, säger riksbankschef Stefan Ingves.

Vid sidan av de svenska problemen hade de isländska bankerna kollapsat med följdverkningar för isländska dotterbolag i Sverige. Den 8 oktober kommunicerades, via ett pressmeddelande och på en presskonferens kl. 08.30 att Riksbanken skulle ge ett särskilt likviditetsstöd till den isländska dotterbanken Kaupthing Bank på 5 miljarders svenska kronor. Stödet var principiellt viktigt och visade att Riksbanken och de svenska myndigheterna nu bedömde läget så allvarligt att en liten spelare som Kaupthing har blivit system-viktig.

Att offentliggöra särskilda likviditetsstöd till enskilda banker är ganska unikt inom centralbanksvärlden, få andra gör det. När Riksbanken redogör för sin kriskommunikation är det ofta just detta som får uppmärksamhet. Hur kunde ni mitt i brinnande kris offentliggöra att en bank behövde nödkrediter? Det är klart att det hade gått att mörka med hänvisning till sekretess, men till vilken nytta? Här kunde Riksbanken förmedla allvaret i krisen, att den och andra myndigheter tog ansvar och att man hade verktygen för att hantera problemen. Att göra detta i hemlighet, för att senare behöva offentliggöra det i årsredovisningar och andra granskningar, eller om det trots allt läckt ut, vilket inte är osannolikt på en liten marknad som den svenska, hade med all säkerhet skapat mer instabilitet.

I pressmeddelandet återupprepades att Riksbanken var beredd att tillföra den likviditet som behövdes. Samtidigt hade förberedelserna för en internationell penningpolitisk åtgärd pågått under de senaste dygnen. Den 8 oktober kom den första svenska räntesänkningen och bedömningen av effekterna på samhällsekonomin.

Räntan sänks

Samma dag kallades till presskonferens med budskapet att den finansiella krisen fördjupade den pågående konjunkturedgången med lägre inflationstryck som följd. Reporäntan sänktes därför med 0,5 procentenheter för att mildra konsekvenserna av den finansiella krisen. Inflationen avtog och till följd av den finansiella krisen, med

betydligt högre ränteskillnader mellan exempelvis statspappersräntan och bostadsräntor, skedde en kreditåtstramning. Räntorna sänktes nu gemensamt internationellt i syfte att sänka lånekostnaderna för företag och hushåll, men också i syfte att visa på handlingskraft globalt och därigenom stärka förtroendet för hela det finansiella systemet.

Några dagar senare återkom Riksbanken med besked om ytterligare lånefaciliteter och regeringen presenterade sin stabilitetsplan med liknande stabilitetsbudskap som framförts av både Riksbanken och Finansinspektionen.⁵⁹ I slutet av oktober sänktes reporäntan med ytterligare 0,5 procentenheter till 3,75 procent och formuleringarna skärptes

Sedan mitten av september har den globala finansiella krisen förvärrats och påverkar nu tydligt utvecklingen i Sverige. Krisen på de finansiella marknaderna har bland annat lett till högre lånekostnader för företag och hushåll, lägre förmögenheter och en allmänt ökad osäkerhet. Tillgången på krediter har minskat. Bedömningen är att den finansiella krisen fördjupar den pågående konjunktur nedgången med en svagare arbetsmarknad och en lägre inflation som följd.⁶⁰

Ytterligare särskilt likviditetsstöd gavs till Carnegie den 27 oktober, kommunikationen från Riksbanken innehöll risker, på presskonferensen blev svaret på frågan om detta skulle räcka för att hålla Carnegieflytande, »ja det tror vi«. Nästa dag var det dags igen med »Utökat likviditetsstöd« till Carnegie. Inte heller denna gång uppstod några frågor, »men ni sa ju att...«. Knappt två veckor senare hade Finansinspektionen återkalla Carnegies banktillstånd och banken övergått i statens ägo. Riksbankens kommunikationsmissar i denna affär försvann i viktigare frågeställningar kring Carnegie som inte avhandlas ytterligare i denna bok.

Kommunikationen fortsatte, nu riktat till riksdagens finansutskott i mitten av november:

Det globala finansiella systemet har sedan mitten av september skakats om i grunden. Även länder som Sverige, långt från krisens centrum, påverkas nu påtagligt av krisen. Riksbanken, andra myndigheter, riksdag och regering vidtar kraftfulla åtgärder för att minimera skadeverkningarna på samhällsekonomin i stort.⁶¹

Det hade blivit dags för en ny stabilitetsrapport. Avvägningarna i kommunikationen var svåra. Hur skulle man nu uttrycka sig om den finansiella stabiliteten? Så här blev det:

De svenska bankerna är fortsatt finansiellt starka och har en god motståndskraft mot störningar. Under hösten har det svenska finansiella systemet påverkats påtagligt av den globala finansiella krisen och bankernas likviditetsrisker har ökat. För att underlätta bankernas finansiering har svenska myndigheter vidtagit omfattande åtgärder. Dessa åtgärder är idag en förutsättning för att stabiliteten i det svenska finansiella systemet ska vara tillfredsställande.⁶²

Ur förtroende- och kommunikationsperspektivet fungerade det i så måtto att det inte skapade ökad oro eller lägre förtroende, det senare åtminstone inte som det kom till uttryck i någon förtroendemätning eller mediananalys. Men vad finansiell stabilitet egentligen innebar var inte glasklart. Situationen var så allvarlig att de offentliga insatserna var en förutsättning för den finansiella stabiliteten i Sverige, samtidigt som Riksbanken gjorde bedömningen att de svenska bankerna hade en fortsatt god motståndskraft, vilket också visades med hjälp av stresstester i den finansiella stabilitetsrapporten, mitt under pågående kris. Här gjordes den typ av avvägning som diskuteras i början av detta kapitel – hur tydlig kunde Riksbanken vara i att koppla stresstesterna till problem med finansiering? Här valdes att inte explicit göra denna koppling eftersom det fanns en oro för att det skulle kunna skapa mer instabilitet. Enligt en del av de utvärderingar som gjorts var det inte helt lätt att förstå innebörden av begreppet finansiell stabilitet, det hade blivit svårt att tolka vad som menades.⁶³

Riksbankens kriskommunikation och krisåtgärder syftade till att stärka förtroendet och minska misstron i det svenska finansiella systemet. Förtroendet för kreditförsörjningen till företag och hushåll var försvagat och för att underlätta och förbättra funktionssättet, och därmed upprätthålla förtroendet tillhandahöll Riksbanken stora lån i både kronor och dollar.

Utvecklingen i Baltikum problematisk

Den stora osäkerheten för svensk del var framförallt utvecklingen i Baltikum och de svenska bankernas omfattande utlåning i dessa länder. De baltiska ekonomierna hade vuxit mycket snabbt med omfattande kapitalflöden från utlandet. Mycket av pengarna kom från Sverige. Den snabba tillväxten ledde till att ekonomierna i Baltikum blev överhettade. Under 2007 ökade till exempel lönerna med 20–30 procent per år och bankernas utlåning till hushåll ökade med 50–70 procent. Länderna brottades också i varierande utsträckning med svaga statsfinanser och underskott i bytesbalansen. Utvecklingen här var inte hållbar. Den globala finanskrisen blev den utlösande faktorn till krisen för dessa länder. Nedgången i ekonomierna blev mycket snabb och kraftig. Eftersom flera av de svenska storbankerna hade stora engagemang i dessa länder hade Riksbanken följt utvecklingen noga under ett antal år före krisen och varnat för en ekonomiskt ohållbar utveckling. Om detta kan man läsa i de finansiella stabilitetsrapporterna redan från 2005.

Trots detta var Riksbankens kommunikation före krisen inte tillräckligt tydlig. Så här svarade Riksbanken i sitt remissyttrande om Riksrevisionens rapport:

Myndigheternas insatser för finansiella stabilitet (RiR 2011:9): Riksbanken instämmer i att myndigheterna underskattade riskerna i de baltiska länderna. Även om det framfördes argument för att utvecklingen i de baltiska ekonomierna delvis kunde förklaras av deras övergång till marknadsekonomier så blev det efterhand allt mer uppenbart att de stora obalanserna förr eller senare skulle leda fram till en ekonomisk

kris och detta oavsett yttre omständigheter. Däremot kan det finnas skäl att fundera över om nedgången i de baltiska länderna hade fått samma konsekvenser för de svenska bankerna om den utlösande faktorn inte hade varit en global finanskris utan istället en mer normal global konjunkturedgång.

Vidare konstateras i remissvaret att kommunikationen med banker, myndigheter och allmänhet rörande finansiell stabilitet behöver bli tydligare och mer handlingsinriktad jämfört med hur den såg ut under åren 2005–2007.⁶⁴

Fokus på stabilitet i Baltikum

När krisen under decembergick in i ett akutskede i Lettland och stora mängder kapital lämnade landet slöts med mycket kort varsel ett låneavtal mellan Riksbanken och Danmarks Nationalbank på ena sidan och Lettlands centralbank på den andra. Riksbanken gjorde bedömningen att om inte Lettland i detta läge fått ett omfattande finansiellt stöd från omvärlden hade det kunnat leda till en okontrollerad valutakursdepreciering med mycket stora valutautflöden. Under 2009 ingicks även ett låneavtal med Estlands centralbank. Under slutet av 2008 och början av 2009 rådde stor internationell osäkerhet och marknaden var då extra känslig för följd effekter för svenska banker av krisen i Baltikum. Det fanns alltså anledning för Riksbanken att, i enlighet med sitt uppdrag, »främja ett säkert och effektivt betalningsväsende«, vidta åtgärder för att stabilisera läget i de svenska storbankerna.⁶⁵

I december blev det också tydligare hur den finansiella krisen slog mot den svenska ekonomin och Riksbanken skapade svensk räntehistoria. Den 4 december sänktes räntan med 1,75 procentenheter till 2 procent vid ett tidigare lagt penningpolitiskt möte med motiveringen att det sedan oktober skett en oväntat snabb och tydlig försämring av konjunkturen och bedömningen var att nedgången skulle fortsätta liksom den finansiella krisen.



När den finansiella krisen accelererade under hösten 2008 var Riksbanken snabb med att fatta beslut om att sänka räntan. Sänkningen var en tydlig signal om det förändrade ekonomiska läget.

Stabilitetshotet kvarstod, ekonomin försämrades och 2009 fortsatte med dramatiska räntesänkningar och likviditetsåtgärder. Räntan sänktes ner till 0,25 procent i juli och Riksbanken ansåg därmed att räntan i praktiken hade nått sin nedre gräns men att det behövdes kompletterande åtgärder för att hålla räntan på en låg nivå länge. Riksbankens direktion beslutade därför att låna ut 100 miljarder kronor till bankerna, med fast ränta på 12 månaders löptid. Detta för att ytterligare försöka bidra till lägre räntor på lån till företag och hushåll. Nu kommunicerades mycket tydligt att reporäntan väntas ligga kvar på denna låga nivå fram till hösten 2010.⁶⁶ Med de kompletterande åtgärderna förstärktes budskapet. Ytterligare två sådana lån genomfördes under hösten 2009.

Mycket mer finns att säga om händelseförloppen, Riksbankens åtgärder och inte minst om krisen i Baltikum. Skälen för många av de åtgärder som vidtogs, exempelvis den stora utlåningen i kronor och dollar, under den akuta finansiella krisen berodde på de svenska bankernas stora engagemang i dessa länder och de risker för hela det finansiella systemet i Sverige som detta medförde.

Kommunikationsstrategi

Vid sidan av att kommunicera åtgärder via pressmeddelanden, presskonferenser och beslutsunderlag på Riksbankens webb öppnades, som tidigare nämnts, nya »fönster« på webben i form av, sidan »Finansiell Oro, Vad gör Riksbanken« och »Frågor och svar«. I april 2009 startade Riksbanken, som första centralbank i världen, en chatt för att utöka dialogen med olika målgrupper.

Talen är en viktig kommunikationskanal för Riksbanken. Under hösten 2008 blev den än viktigare. Tolv offentliga tal hölls mellan den 19 september och 8 december och de tog alla mer eller mindre sin utgångspunkt i krisen och förklarade åtgärderna, bakgrunden och vägen ut ur krisen.

Riksbankens egen medieanalys under andra halvåret 2008 visar en dramatisk ökning av Riksbankens närvaro i medierna. Publici-

teten dubblerades. Det berodde sannolikt inte bara på mängden pressmeddelanden, tal och presskonferenser om Riksbankens åtgärder. När Riksbanken övergick till kriskommunikation den 15 september var ju strategin att svara upp mot mediernas alla förfrågningar. Strategiändringen gick ut på att finnas i medierna i stort sett hela tiden, med faktaupplysningar, genomgångar av åtgärder som gjorts och bedömningar av stabilitetsläget. Tjänstemännen på avdelningen för finansiell stabilitet skulle vara talespersoner så långt som möjligt i bakgrundsbeskrivningar, med faktaupplysningar och för att återupprepa budskapen från direktionens ledamöter.

Direktionens ledamöter skulle ta hand om förfrågningar i policy-frågor. En medveten strategiändring var också att i större utsträckning lyfta fram riksbankschefen. Riksbankschefen skulle synas och höras i stort sett varje vecka. Det är viktigt i en kris att det finns människor av kött och blod bakom ord och handlingar och det är viktigt med hjältar. Att skjuta fram riksbankschefen var därför naturligt. Det fanns också ett annat skäl till detta. Riksbankschefen Stefan Ingves hade redan innan krisen hög trovärdighet när det gällde att hantera finansiella kriser, både i Sverige i början på 1990-talet och internationellt. Det var viktigt att få fram även detta i krisen.

Riksbanksföreträdarna höll sig till de budskap som utgjorde stomme i Riksbankens stabilitetsrapport: svenska banker står starka. Detta grundbudskap återupprepades under hela perioden. Nyckelorden i Riksbankens kriskommunikationsstrategi var tydlighet och förutsägbarhet, deltagande och närvaro. Medierna och allmänheten prioriterades i den offentliga kommunikationen. Syftet var att stärka förtroendet för den finansiella stabiliteten. Anslaget i och med denna strategi blev mindre detaljfokuserat än tidigare.

Riksbankens kommunikatörer kompletterade chefer och experter inom olika områden genom att strukturera och »välja orden« samt att göra bedömningar hur medierna skulle komma att behandla budskap och välja vinklingar. Kommunikatörerna var också noga med att se till att stabilitetsbudskapen skulle komplettera nyheter om olika insatser för att stötta likviditeten i det svenska finansiella

systemet och att de skulle förmedlas när direktionsmedlemmar höll tal. Det fick inte bli tyst. Det skulle stå klart att Riksbanken hade koll på läget, hade resurser och tänkte använda dem för att bevara stabiliteten.

Informationsövertag ger kraft i kommunikationen

Riksbankens krisgrupp träffades under den mest intensiva perioden flera gånger per dag. Bedömningar om krishot och potentiella krishot uppdaterades, likviditetsläget i det finansiella systemet gick igenom, »stämningssläget« i medierna och hos allmänheten värderades liksom utfall av kommunikation och behov och planering av kommande insatser.

De högsta cheferna hade samtidigt mer eller mindre löpande kontakter med bankcheferna och andra finansiella aktörer och gjorde ständiga uppdateringar av sina bedömningar. Fokus låg på likviditets- och de därmed sammanhängande förtroendefrågorna. Många bilaterala kontakter skedde både via telefon och regelrätta möten. Riksbanken hade också täta kontakter med andra centralbanker via kommittémöten och telefonkonferenser. Även om Sverige är en liten marknad så leder brist på information till att misstroende uppstår. Här har Riksbanken en viktig funktion eftersom den talar med alla centrala aktörer och därmed har ett informationsövertag. I kraft av detta kan Riksbanken förmedla helhetsbilden till var och en av aktörerna och därigenom styra med kommunikation som verktyg. Under krisen fick allt fler finansiella institut lämna information till Riksbanken oftare. Riksbankens roll, kompetens och tillgång till information medförde samtidigt att trycket på information och kommunikation ökade dramatiskt.

Man skulle kunna sammanfatta komponenterna i Riksbankens förtroendeskapande kommunikation i tre delar, som i stort sätt alltid kommunicerades samtidigt: Den första var problemen eller nuläget (Sveriges har påverkats, Sverige påverkas tydligt, Sverige påverkas påtagligt, med olika motiveringar till hur och var samt

stabilitetsbedömningarna). Den andra komponenten var målet, var man borde vara (för att säkerställa stabiliteten, för att underlätta krediter till hushåll och företag, för att det finansiella systemet ska fungera) och den tredje komponenten åtgärderna eller verktygen för att ta sig dit (alltifrån krediter i kronor och dollar till räntesänkningar och en del andra åtgärder). Om målgrupperna med sina kunskaper uppfattar att detta verkar rimligt så kommer det att börja gå i den riktningen utan att åtgärderna ännu levererats.

Krisbekämpningsstrategin utvecklades i ett antal olika stödåtgärder till den svenska finansmarknaden och dess aktörer under hösten 2008. Med budskapet och innebörden att krisen inte skulle få fäste i Sverige, att Riksbanken hade outtömliga resurser och skulle använda dem.

Förtroende och kommunikation i kristid

Det fördes en tät dialog mellan företrädare för Riksbanken, Finansinspektionen, Riksgälden och regeringen under den här perioden, om allt från nulägesbedömningar och konkret utformning av olika åtgärder till kommunikation. Vidare fördes dialog med riksdagen, utöver de normala sammankomsterna med finansutskottet i form av möten på Riksbanken med olika riksdagsutskott. Dessa hade planerats in tidigare för att öka kunskaperna inom området finansiell stabilitet. En tätare dialog med bankerna fördes också på olika nivåer. En skillnad som företrädare för Riksbanken pekat på är att det denna gång, jämfört med under krisen i början av 1990-talet, fanns en gemensam krisberättelse, att myndigheter förde fram samma budskap. Det hade i sin tur mycket att göra med de personliga nätverken och en betydligt öppnare dialog myndigheterna emellan.

Det finns lägen då transparens kan vara kontraproduktiv, till exempel då full öppenhet i ett krisläge skulle kunna leda till att bankkunder i panik springer till sin bank och tar ut alla sina pengar. Ett annat problem med att kommunicera under en kris är också att

osäkerheten är så stor, man vet helt enkelt inte vad som kommer att hända härnäst, även om man önskar vara transparent finns det inte alltid så mycket att vara transparent om. Det tar ett tag att analysera och skaffa sig en bild av en kris. Under tiden kan man upprepa vad man tidigare sagt eller till och med bara konstatera fakta. Det viktiga är att det inte blir tyst så att det ges utrymme för spekulationer.

Även om Riksbanken till exempel hade pekat på riskerna i de baltiska länderna fick analyserna och bedömningarna aldrig riktigt fäste. Riksbanken publicerade sina stresstester även under den akuta krisen, och visade hur de skulle påverka de enskilda bankerna, för att försöka få till stånd förändringar. Riksbankens egna bedömningar tyder på att stresstesterna under krisen verkade förtroendskapande. Genom att beskriva olika ännu värre utvecklingsvägar och räkna på dessa minskar utrymmet för spekulationer. En del banker använde sig också av Riksbankens stresstester i sin egen förtroendskapande kommunikation.

Sammanfattning

Med facit i hand kan man konstatera att en hel del risker fanns i Riksbankens stabilitetsrapporter. Men de var inte tillräckligt tydliga om Baltikum-riskerna, signalen gick inte fram. Det blev för subtilt, och hamnade möjligen inte på rätt ställe, i rätt organisation. Riksbanken har dragit flera lärdomar av krisen, bland annat har den blivit tydligare i sina stabilitetsrapporter. Sedan december 2010 publicerar Riksbanken rekommendationer till banker och myndigheter om vilka åtgärder den anser behöver vidtas för att minska riskerna i systemet. I början av 2012 utarbetades också en särskild kommunikationspolicy för området finansiell stabilitet. Detta för att just tydliggöra kommunikationens roll: att bygga kunskaper i samhället, att med kommunikationen som verktyg minska sårbarheter och risker i det finansiella systemet och vikten av att kommunicera vid en finansiell kris. Allt i syfte att skapa förtroende för ett stabilt finansiellt system.⁶⁷

Hur kom det sig att förtroendet kunde svänga så snabbt mellan februari och november 2008? I föregående kapitel beskrev vi en del av Riksbankens resa i kommunikation under en förhållandevis gynnsam period i svensk ekonomi. Även om Riksbanken då fick en del kritik för bristande transparens och otydlig kommunikation hävdar vi att det var under dessa år som Riksbanken lade grunden för att hantera den finansiella krisen. Trots att Sveriges BNP föll med närmare 6 procent under krisen, att arbetslösheten steg och att Riksbanken missbedömt styrkan i den finansiella krisen, likt de flesta andra bedömare, ökade förtroendet för Riksbanken mitt under den akuta krisen och långt därefter. Riksbanken placerar sig högt i SOM-institutets förtroendemätningar och detta är sannolikt en effekt av en lyckosam krisbekämpning.⁶⁸ Det är knappast rimligt att tro att en centralbank långsiktigt ska ligga som nummer tre på listan över de samhällsinstitutioner som åtnjuter högst förtroende.⁶⁹

Riksbanken hade skaffat sig erfarenhet av att vara öppen med både penningpolitik och finansiella stabilitetsfrågor. Misstagen på vägen hade bidragit till ökad förståelse för förtroendets olika dimensioner: vikten av att bygga kunskaper i samhället och visa sin kompetens, vikten av att sprida budskap brett och betydelsen av dialog med berörda grupper i samhället.

I en finansiell kris är det rimligt att anta att förtroendet för samhällsinstitutioner ökar. Det är också rimligt att tro att den starka tilliten i det svenska samhället, till bland annat myndigheter, förstärks. Bristande kunskaper i samhället om finansiell stabilitet kan också ha ökat förtroendet för en institution som Riksbanken.

Eftersom kunskaperna om det finansiella systemet var bristfälliga är det rimligt att förmoda att den psykologiska förtroendedimensionen också spelat en större roll under krisen. När kunskaper att bedöma situationens saknas får man lita på personer som man har upplevt har kompetens att hantera krisen. Riksbankschefen Stefan Ingves, och andra personer inom myndighetssfären var kända som duktiga krisgeneraler. Stefan Ingves personliga förtroende stärktes avsevärt under krisen både externt och internt.⁷⁰

Hanteringen av den finansiella krisen visade också att Riksbanken byggt upp en kommunikationsapparat som fungerade väl.⁷¹ Väl i bemärkelsen att snabbt formulera budskap, pressmeddelanden och beslutsunderlag, men och också att hitta rätt timing, de rätta kanalerna och rätt personer att uttala sig.

Forskning och studier som bedrivits inom ämnet kriskommunikation visar att 60–80 procent av ett krisarbete handlar om information. Ytterligare en faktor som bör uppmärksammas särskilt i kriskommunikationen är målgruppernas behov. I en kris behöver kommunikationen helt enkelt målgruppsanpassas mer, och ofta uppstår nya målgrupper som kanske behöver få en direkt kanal. Ett sätt att mäta dessa behov var de frågor och svar som Riksbanken började publicera under krisen, ett annat att ge fler intervjuer i bredare medier, det vill säga de som inte bara vänder sig till de ekonomiska experterna.

Riksbankens lärdomar av att kommunicera i kris

Vid kriser skapas möjligheter att bygga förtroende givet att man hanterar krisen på ett bra sätt. En framgångsrik krishantering är central för hur förtroende skapas. Kommunikationen kan också efter krisen bidra till lärande och leda till en bättre hantering av kommande kriser. Medieforskarna Johansson och Nord (2011) fann i sin rapport »Konsten att kommunicera oro utan att oro» att Riksbanken lade stor vikt vid krishanteringen 2008 och vid lärande av densamma. De menar att valen av budskap präglades av en balansgång mellan krismedvetenhet och normalitet – att erkänna allvaret i situationen men inte bidra till att öka oron.

Det är särskilt viktigt i en kris att »trycka» ut informationen innan den efterfrågas, och att därmed arbeta mer förebyggande än normalt. Man kan alltid säga någonting. Även om man inte vet vilka åtgärder som behöver vidtas, hur allvarligt läget är eller vem som kommer att drabbas värst kan man alltid tala om fakta. Det är viktigt att inte stänga några dörrar i den akuta fasen. Om central-

banken tvingas ge akut likviditetsstöd till en bank kan den sällan svara på frågan om banken kommer att gå i konkurs längre fram eller om den kommer att behöva skjuta till mer pengar. Det vet den sällan i en akut situation. Viktigt är att hela tiden skjuta in ord som »nu« och »vår bedömning med nu tillgänglig information tyder på att...«. Att centralisera kommunikationen för att undvika dubbla budskap, och koordinera internt såväl som externt med andra berörda myndigheter eller privata organisationer är viktigt.

Att kommunicera klara och tydliga budskap är svårt, att göra det i en akut kris är ännu svårare. Finns inte kompetens, rutiner, rollfördelning och system på plats innan en akut kris uppstår är det svårt att åstadkomma en effektiv kriskommunikation. Bristande kommunikation har i många fall visat sig förvärra kriser för myndigheter, politiker och organisationer. Genom en lyckosam kriskommunikation kan man istället påverka händelseutvecklingen och driva krisarbetet framåt. Om en bank, en centralbank eller andra myndigheter inte kommunicerar om vad de vet, hur de tänker åtgärda situationen och vilka risker som finns så gör någon annan det. När någon annan, som inte har alla fakta, inte är ansvarig och tvingas spekulera gör det, riskerar kriser att förvärras. I mitten av september 2008 ställdes Riksbanken inför nya stora utmaningar, också kommunikativa, då den finansiella krisen drabbade Sverige med full styrka. Det var genom kommunikationen som Riksbanken (givetvis inte bara RB utan även andra myndigheter och det politiska systemet) skulle skapa förtroende för att det finansiella systemet inte skulle kollapsa, att de stora svenska bankerna inte skulle gå omkull, att det inte fanns skäl att plocka ut alla sina besparingar från banken. Genom att öppet och tydligt kommunicera om problemen, att presentera möjliga åtgärder och genom att myndigheter tar ansvar kunde Riksbanken skapa förtroende utan att själva åtgärderna hade levererats.

5

Riksbankens kommunikation i praktiken

RIKSBANKENS RESA I kommunikation har, som vi beskrivit i de två föregående kapitlen, bjudit på både framgångar och motgångar. När Riksbanken själv har tyckt att den borde framstå som en av de mest öppna centralbanken i världen har den samtidigt kritiserats för otydlighet och bristande kommunikation. Och förtroendet har dalat. När Riksbanken under krisen förde fram relativt komplicerade budskap om hur den skulle upprätthålla den finansiella stabiliteten, och när den överraskade finansmarknaderna med att kraftigt sänka räntan, så uppfattades Riksbanken som tydlig och förtroendeingivande. Förtroendet stärktes.

Det har varit och är fortsättningsvis en ständig läroprocess och utmaning för Riksbanken att kommunicera så att olika grupper i samhället förstår, accepterar och agerar utifrån målet om en inflation på 2 procent och utifrån uppgiften att se till att det finansiella systemet fungerar och kan upprätthålla sina grundläggande funktioner. Det finns med all säkerhet inte *ett* rätt sätt att arbeta med att öka transparensen, att vara tydlig eller att vara förutsägbar på. En hel del har skrivits om vad som utgör transparens inom centralbanksvärlden och effekterna av detta. Mycket lite har skrivits om betydelsen av tydlighet eller som Alan Blinder (2009) formulerat det:

Eftersom tydligare kommunikation kan antas ha ett högre signal-brusförhållande bör de i princip förmedla mer information (...) frågan om tydlighet har inte fått mycket uppmärksamhet i litteraturen (...) Det vore välkommet med mer forskning i detta ämne.⁷²

Att vara tydlig handlar dels om kunskaper om sina målgrupper, vad de vet och vad de kan, dels om vilken typ av kommunikationskanal som fungerar bäst i olika situationer och för olika publik. Centralbanksverksamhet upplevs av många som komplicerad materia och behöver förklaras på ett begripligt sätt.

I det här kapitlet beskriver vi det praktiska resultatet av Riksbankens resa i kommunikation – hur det går till i praktiken när Riksbanken informerar och kommunicerar till sina olika målgrupper. Vi beskriver också hur Riksbanken arbetar med att följa upp och mäta både sin kommunikation och sitt förtroende.

Kommunikationspolicy – en viktig grund

Riksbanken har i likhet med de flesta andra organisationer samlat sitt »tänk« i en kort kommunikationspolicy som gäller hela verksamheten, det finns vidare en policy för penningpolitisk kommunikation och en för hur man kommunicerar finansiell stabilitet i normala tider och i kristider.⁷³

Tanken bakom en kommunikationspolicy för en centralbank är i stort sett densamma som för vilken annan publik organisation som helst. Här finns de långsiktiga målen, värderingarna, förhållningssätt och ansvarsfördelning. Syftet i fallet Riksbanken är alltså att kommunikationspolicyen ska bidra till att Riksbankens mål och vision uppfylls. Visionen handlar om att Riksbanken ska vara bland de bästa när det gäller kvalitet, effektivitet och förtroende. Som vi tidigare redogjort för är Riksbanken en offentlig myndighet med stor självständighet, det är därför extra viktigt att både allmänheten och uppdragsgivaren, riksdagen, på ett enkelt sätt kan följa och granska Riksbankens arbete. Att se till att utomstående kan förstå,

granska och utvärdera ökar den interna effektiviteten. Men lika viktigt är att alla medarbetare förstår den egna verksamheten, dels givetvis för att kunna utföra sitt arbete och för att känna delaktighet och arbetsglädje, dels för att de är en viktig extern kommunikationskanal. Riksbankens medarbetare har möjligheter att vara »ambassadörer« för Riksbanken om de är välinformerade.

Vem som är mottagare av information är givetvis avgörande för att det ska bli *communicare* (att göra gemensamt) av den genomförda kommunikationen. Information och kommunikation ska anpassas så att budskapen går fram, men också så att kunskapsnivån ökar. Målgrupperna för Riksbanken är många och inkluderar riksdagens ledamöter, företag, hushåll, banker och andra aktörer på de finansiella marknaderna samt myndigheter, organisationer, medier och Riksbankens alla medarbetare.

Förtroendet hos en bred krets av utomstående är en förutsättning för att Riksbanken ska kunna fullgöra sina uppgifter. Målgrupperna måste ha kunskaper om samhällsekonomi, penningpolitik och betalningssystemet, som möjliggör att de inte bara förstår utan också kan agera i enlighet med målet – en låg och stabil inflation och ett stabilt betalningssystem.

När, var och hur ska Riksbanken kommunicera?

Kommunikation är ett medel för att uppnå mål. För att nå sina mål har Riksbanken i sin kommunikationspolicy beskrivit vad som behöver karaktärisera dess kommunikation. Den ska vara öppen, tydlig, saklig och aktuell. Öppen i meningen att all information ska vara tillgänglig såväl internt som externt (med de undantag som följer av sekretessregler). Tydlig genom att framföras med ett enkelt och begripligt språk så att mottagaren kan förstå. Saklig, det vill säga att undvika värderingar och värdeladdade ord, och aktuell i den meningen att Riksbanken inte »sitter« på informationen i flera dagar eller veckor utan sprider den så fort det är möjligt. Eftersom Riksbanken är en myndighet under riksdagen har den också en lag-

lig skyldighet att på begäran från en enskild individ lämna ut uppgifter ur en allmän handling, om inte uppgifterna är sekretessbelagda. Riksbanken är skyldig att ge upplysningar som rör bankens verksamhetsområde.

Valet av kanaler får i varje situation avgöras av målgruppen och typen av information och budskap. Riksbanken anser själv att webbplatsen är den viktigaste egna kanalen för utomstående som vill få information om Riksbankens verksamhet, mål och uppgifter. Vid sidan av en nyhetsdistributör för pressmeddelanden är webbplatsen också den snabbaste kanalen. Riksbanken har utvecklat sin webbplatsen hel del under senare år, inte minst i samband med den finansiella krisen under hösten 2008. Vid sidan av alla beslut, protokoll, rapporter, tal, informationsmaterial, historiedatabaser, statistik etc. som publiceras här används också webben mer interaktivt med frågor och svar i aktuella debatter. När de penningpolitiska besluten kommuniceras har det blivit en vana att riksbankschefen Stefan Ingves chattar med allmänheten. Samtliga presskonferenser och en del andra externa evenemang webbsänds också.

Många skriftliga produkter

En stor del av Riksbankens information presenteras i form av rapporter och andra skrifter. Följande regelbundna publikationer publiceras:

- »Penningpolitisk Rapport« publiceras tre gånger per år och »Penningpolitisk uppföljning« publiceras tre gånger per år
- penningpolitiska protokoll publiceras sex gånger per år
- Riksbankens företagsundersökningar publiceras tre gånger per år
- »Penning & Valutapolitik«, är en kvartalsrapport
- rapporterna »Underlag för utvärdering av penningpolitik« och »Den svenska finansmarknaden« utges båda en gång per år
- rapporten »Finansiell Stabilitet« utkommer två gånger per år och föregås av rapporten »Riskenkäten«.

De penningpolitiska rapporterna och rapporten Finansiell stabilitet är Riksbankens så kallade policyrapporter. Dessa kan sägas utgöra infrastrukturen för all verksamhet på policyavdelningarna. Dessa rapporter ska skrivas i klarspråk och innehålla sammanfattningar som alla prioriterade målgrupper kan förstå.

Vidare håller Riksbankens direktionsledamöter tillsammans över ett hundratal tal per år, varav hälften är så kallade publicerade tal. Syftet med dessa är att sprida viktig information och analys om Riksbankens verksamhet. Riksbankens informatörer kallar det för talprocessen, en komplicerad apparat för när, var och hur man ska hålla ett riksbankstal. Riksbankens informationssekretariat hanterar inkommande förfrågningar eller arbetar aktivt för att hitta lämpliga forum för tal. Är det en relevant målgrupp, är det ett relevant ämne, är det rätt person som efterfrågas och finns resurser i organisationen att skriva ett tal? Dessa frågor i form av checklistor går igenom innan man tackar ja eller nej till en förfrågan om någon av direktionsledamöterna kan hålla ett tal.

För att skapa öppenhet och tydlighet kring direktionens penningpolitiska beslut publicerar Riksbanken protokoll från de penningpolitiska sammanträdena. Där återges i stort sett ordagrant och med namn hur varje ledamot har resonerat och argumenterat för sin ståndpunkt och hur de slutligen röstade. Dessa protokoll ger möjligheter för externa aktörer att bedöma hur enskilda ledamöter bedömer den ekonomiska utvecklingen, vilka ekonomiska variabler som på marginalen är viktigast för respektive ledamot. Därmed blir det lättare för omgivningen att bedöma framtida penningpolitiska beslut. Protokollen publiceras cirka två veckor efter det penningpolitiska mötet.

Medierna formar allmänhetens bild av Riksbanken

I nästa kapitel beskriver vi utförligare och analyserar Riksbankens omvärld och mediernas roll. Här nöjer vi oss med att beskriva hur Riksbanken ser på medierna utifrån sin kommunikationspolicy.

Det finns flera mediekanalet där Riksbanken agerar aktivt; presskonferenser används vid stora nyheter som penningpolitiska beslut, nya stabilitetsbedömningar eller vid kriser där åtgärder vidtas som har stor påverkan. Detsamma gäller pressmeddelanden som alltid publiceras när det finns information som påverkar de finansiella marknaderna och ny information som bedöms påverka brett.

Egeninitierade intervjuer eller att tacka ja till en intervjuförfrågan är ytterligare en mediekanal som Riksbanken använder sig av om den vill sända ett specifikt budskap eller helt enkelt önskar svara upp mot efterfrågan. Som ett resultat av Riksbankens positiva erfarenheter under den finansiella krisen, att mer aktivt ställa upp på mediernas förfrågningar, är det idag lättare att få interjuver med direktionens ledamöter även när de inte håller tal, eller när de kommunicerar sina policybeslut på förutbestämda tider.

Möten – personlig kommunikation ökar förtroendet

Den personliga kommunikationen är av central betydelse för att skapa relationer, interaktivitet och för att påverka attityder och beteenden. Riksbankens direktionsledamöter och övriga medarbetare träffar många människor i samband med möten, seminarier och föreläsningar. Seminarier, konferenser, luncher eller middagar anordnas när Riksbanken vill ha en dialog med målgrupperna för att öka deras förståelse för bankens uppgifter och roll samt när de vill få synpunkter på förändringar och förbättringar av verksamheten. Riksdagsledamöter och riksdagens utskott, ekonomijourna-

lister och ledarskribenter samt finansiella marknadsaktörer bjuds regelbundet in till Riksbanken. De målgruppsanalyser som Riksbanken genomfört har visat att flera grupper i samhället önskat mer av dialog med olika företrädare för Riksbanken. Antalet dialogmöten har också ökat avsevärt under de senaste två åren.

På Riksbanken finns ingen särskild intern kommunikationspolicy, den anser att samma principer ska gälla som för den externa kommunikationen. En bra extern kommunikation börjar internt, enligt filosofin på Riksbanken. Ett öppet klimat, där man delar med sig av kunskaper och information, leder till att många kan vara ambassadörer för Riksbanken och förklara vad Riksbanken gör och motivera beslut och uttalanden för en bred krets av utomstående. Riksbanken har vad den kallar ett decentraliserade kommunikationsansvar, vilket innebär att alla förväntas ta sitt ansvar att informera och kommunicera, såväl internt som externt. Är man expert på kapitaltäckningsfrågor, hanterar guld- och valutareserven eller konsumentpriser så ska man vara beredd att inte bara svara på frågor internt utan också externt från allmänheten och medierna.

Kommunikatörernas roll

Det förekommer i princip tre grundmodeller för hur informations- och kommunikationsarbete brukar organiseras inom både myndighetsvärlden och privata organisationer. En modell är de lite gammaldags produktionsorienterade, kommunikationsavdelningarna. Där utformas budskapen på respektive policyavdelning eller inom expertorganisationen. Informatörerna effektuerar och producerar. Kommunikatörerna är sällan delaktiga i processen att ta fram och formulera budskap. De antar snarare rollen som informatör än kommunikator.

En annan modell är den där kommunikationsavdelningen är formellt ansvarig för att skriva, ta fram budskap och även kommunicera, tillsammans med den högsta chefen. En informations- eller presschef sitter med på eget mandat i de forum där de centrala frå-

gorna för verksamheten och organisationen diskuteras, hanteras och beslutas. Inget lämnar organisationen utan att informationschefen gett sitt godkännande. Informationschefen eller presschefen fungerar i den här modellen ofta som högsta chefs, direktionens eller styrelsens talesperson.

En tredje modell är en kombination av den första och den andra. Informationssekretariatet och kommunikationschefen har mindre formell makt, men fungerar som rådgivare och konsulter åt resten av organisationen. Beslutsunderlag, rapporter, tal och pressmeddelanden tas fram gemensamt, men kommunikationschefen eller presschefen är inte de huvudsakliga talespersonerna. Kommunikatörerna skapar sitt utrymme i kraft av kompetens och kloka råd, som medför att de inbjuds att delta i centrala forum där diskussion och beslut fattas. Historia, tradition, offentlighetskultur, ledningens tycke och smak och centralbankers val av penningpolitik är några förklaringar till varför det ser lite olika ut. Till dessa tre grundmodeller förekommer en rad olika varianter. Kommunikationsarbetet på Sveriges riksbank sker i huvudsak enligt den tredje modellen.

Riksbankens informationssekretariat är en enhet inom stabsavdelningen utan egentlig direkt formell koppling till riksbankschefen, direktionen eller avdelningscheferna. Informationschef och presschef utses dock i samråd med riksbankschefen och övriga direktionsmedlemmar. Informationsansvaret är decentraliserat vilket innebär att respektive avdelningschef uttalar sig i frågor som handläggs inom avdelningen, och experter inom olika områden fungerar som talespersoner inom respektive område. I övergripande frågor företräds banken av riksbankschefen eller någon annan direktionsledamot. Även informationschefen, presschefen och stabschefen kan fungera som talespersoner i bankgemensamma frågor. Det är dock bara direktionens ledamöter som gör självständiga uttalanden om penningpolitik och finansiell stabilitet. För att den externa kommunikationen ska vara väl samordnad uppmanas alla att stämma av med Riksbankens presstjänst när det gäller förfrågningar från medierna.

I krissituationer gäller ett annat förhållningssätt. Då samordnas

informationsgivningen av informationssekretariatet tillsammans med Riksbankens ledningsgrupp, som består av avdelningschefer.

Det är direktionen som fastställer policyn för Riksbankens kommunikation. Informationschefen ansvarar för att Riksbankens kommunikationspolicy och regler för kommunikationen efterlevs och följs upp. Informationschefens och informationsfunktionens ansvar på Riksbanken handlar om att styra, samordna och utveckla informations- och kommunikationsarbetet. Samtliga Riksbankens chefer och experter inom olika sakområden är ansvariga för att innehållet i informationen är korrekt.

Informationssekretariatets medarbetare fungerar alltså som internkonsulter genom att ge stöd i kommunikationsarbetet och genom att leda, samordna och utveckla informations- och kommunikationsinsatser. Sekretariatets ansvarar för att budskap, målgrupper, kanalval och tidpunkter för kommunikation planeras i samråd med direktionens ledamöter, avdelningschefer eller berörda experter.

Alla har åsikter om kommunikation

Hur fungerar då det här i praktiken? Med sex »verkställande direktörer« i direktionen, sex avdelningschefer och många fler experter inom olika områden, som alla ska dra åt samma håll, så krävs det inte bara en policy utan också tydliga ramar, överenskommelser, rutiner och processer. Alla har åsikter om hur man ska skriva och många tror att det är lätt att kommunicera budskapet. I själva verket är det ganska svårt att förmedla ett enkelt budskap när materien är komplicerad. Riksbankens verksamhet är komplicerad och organisationen rymmer ett stort antal chefer. Det finns alltid en risk för att det kan bli många olika budskap och att huvudbudskapet därmed går förlorat. Det är hela tiden en utmaning att säkra att de tydliga budskapen når fram.

Tanken bakom Riksbankens ledningsmodell, med en individuell kommitté som styrande organ, är att ledamöterna öppet ska kunna redogöra för sina personliga ståndpunkter genom att ge så

god information om individuella avvägningar som möjligt, dels för att de på så sätt bättre ska kunna styra förväntningarna, dels för att de ska kunna utvärderas utifrån sina individuella mandat. Samtidigt måste det stå klart att det alltid handlar om ett beslut. Det finns bara en centralbank i landet och det finns bara en reporänta och ett finansiellt system. Utmaningen består i att hitta en balans mellan att i första hand kommunicera den förda penningpolitiken och de beslut som fattas och i andra hand att nyansera denna med utgångspunkt i att det kan finnas ledamöter i Riksbanken som har en annan åsikt om hur räntan bör sättas på kort och lång sikt. En annan viktig faktor är att man gärna vill kommunicera på ett sätt som gör att så många som möjligt förstår hur och varför man kommer fram till en viss reporäntebana, detta för att bättre kunna styra förväntningarna. Eller, som den brittiska centralbankschefen uttryckt sig, det är »hur man tänker, inte vad man tänker«⁷⁴ som är det viktiga när centralbanker önskar styra penningpolitiska förväntningar.

För att kommunikatörerna ska nå fram i den här typen av organisation krävs att det finns medarbetare som är väl insatta i sakfrågorna, som är goda kommunikatörer, skribenter och pedagoger och som vet vad målgrupperna kan och förstår. Sist, men inte minst, krävs en stor portion diplomati och flexibilitet för att nå målet – en kommunikation som fungerar och som bygger förtroende. Det är givetvis också viktigt att det finns sakkompetens hos dem som formulerar budskap och ger råd i kommunikationsfrågor. Men det är extra viktigt i organisationer med en hög andel disputerade, som inte alltid kan eller vill förenkla en nationalekonomisk text, skriva ett pressmeddelande eller skriva om ett tal så att det kan förstås av hans eller hennes grannar.

Släpp in kommunikations- experterna i »finrummen«

För att kommunikationsexperterna ska kunna utföra sina uppgifter måste de vara delaktiga i diskussioner, processer och i de kommunikationsbeslut som fattas. Man kan varken förstå, värdera eller omformulera om man inte hört argumenten från källan och man kan inte heller komma med förslag om man inte hänger med i debatten bland olika målgrupper utanför huset. Visst finns det personer som har »gröna fingrar« på kommunikationens område, de som ställer de rätta frågorna från början, hör vilka svar som är relevanta i sammanhanget och har förmågan att formulera budskap som »klistrar« för både öga och öra, men det är få förunnat. De flesta behöver ta del i processen, vara med i diskussionen och stöta och blöta olika formuleringar. Direktionsledamöter och avdelningschefer behöver en spegling av vad de säger och beslutar. När de hör hur det uppfattas och får följdfrågor de kanske inte kan hantera är de för det mesta beredda att ändra lite i resonemanget och budskapet, kanske till och med i beslutet. Av de här skälen måste någon med ansvar för kommunikationen finnas med hela vägen, ända in i »finrummen«.

Ett räntebeslut blir till

Normalt utgör den penningpolitiska kommunikationen närmare 70 procent av Riksbankens externa kommunikation och en stor del av denna sker i samband med räntebesluten. Under den finansiella krisen och i spåren av den har den externa kommunikationen om frågor som handlar om finansiell stabilitet ökat. Under 2011 var relationen cirka 60 procent penningpolitik och 40 procent finansiell stabilitet.⁷⁵ Direktionen håller normalt sex penningpolitiska sammanträden under året då ledamöterna fattar beslut om reporäntan. I samband med tre av dessa möten publicerar Riksbanken en penningpolitisk rapport med fullständiga prognoser för konjunktur-

och inflationsutsikter, alternativa scenarier och risker. I samband med de tre övriga penningpolitiska sammanträdena publiceras en penningpolitisk uppföljning med prognoser för ett antal viktiga makroekonomiska variabler. Vid varje penningpolitiskt sammanträde presenterar Riksbanken också en ny prognos för reporäntan för de kommande tre åren.

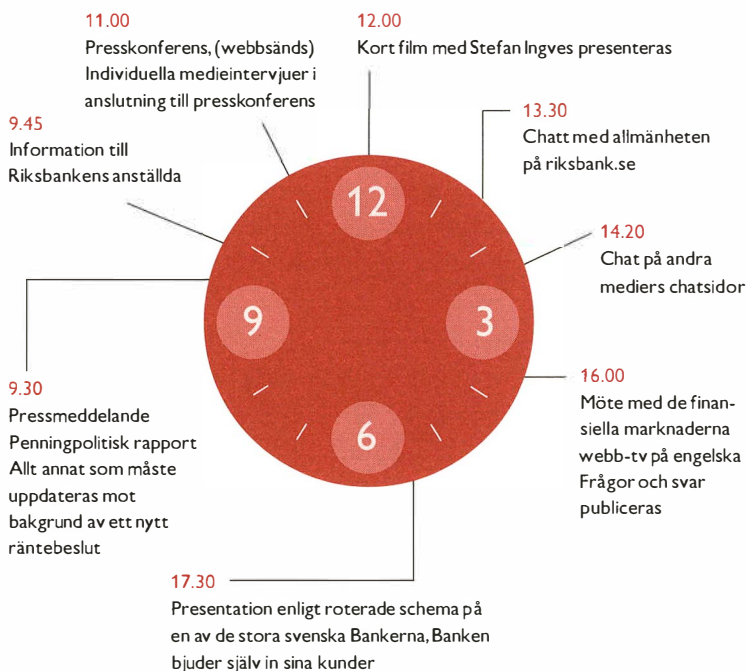
Riksbankens direktion är vad man brukar kalla en individualistisk kommitté, vilket innebär att besluten fattas gemensamt men att varje ledamot har ett individuellt ansvar. Räntebesluten fattas genom majoritetsomröstning där ordföranden har utslagsröst. Ungefär två veckor efter det penningpolitiska beslutet offentliggörs protokollet där det framgår hur var och en av ledamöterna resonerat och röstat. Först efter att protokollet har offentliggjorts kan ledamöterna redogöra för sina individuella ställningstaganden, i tal, intervjuer, ekonomiska kommentarer eller på det sätt de önskar. I många andra centralbanker, exempelvis den europeiska centralbanken ECB fattas räntebesluten »kollegialt«. Ledamöterna enas om ett beslut och sedan ställer sig alla bakom detta offentligt, så att centralbanken talar med en röst.

För Riksbankens kommunikatörer gäller det först och främst att se till att en bred krets av utomstående förstår bakgrunden och motiven till de beslut som fattats och den penningpolitik som kommer att bedrivas. Därefter består uppgiften i att se till att de individuella nyanserna, uppfattningarna och ståndpunkterna kommer fram.

För att Riksbanken ska klara uppgiften att se till att inflationen håller sig kring två procent och att det finansiella systemet är stabilt, krävs att många grupper i samhället har förtroende för att myndigheten uppfyller sina mål och uppgifter. Alla dessa olika grupper: hushåll, företag, finansiella marknadsaktörer, politiker med flera bildar sig egna uppfattningar på olika sätt om den ekonomiska utvecklingen, konsekvenserna för prisökningstakten, räntan och den egna ekonomin, investeringar, konsumtion och sparande. Vissa grupper har djupa kunskaper om ekonomiska samband, andra mer över-

siktliga, en del grupper funderar dagligen över räntor och inflation (finansiella marknadsaktörer och riksbankens ekonomer), andra funderar mer långsiktigt som till exempel hushåll och företag.

För att förse samhället i stort med information och kunskaper om Riksbankens mål, medel, ekonomisk utveckling, beslut och prognoser arbetar Riksbanken på flera olika sätt; information och kommunikation till olika målgrupper, via olika kanaler, både institutionella och informella. Med institutionella kanaler avses exem-



Figur 5.1 Schematisk bild av Riksbankens kommunikation vid ett räntebeslut under en dag. Denna procedur sker vanligtvis sex gånger per år.

pelvisöppna formella möten med olika målgrupper som är aviserade och väl kända (se figur 1 över hur Riksbanken kommunicerar sina räntebeslut). Med informella kanaler avses dialog i olika former vid personliga möten med olika grupper eller enskilda personer.

Dagen då det penningpolitiska beskedet offentliggörs utgör toppen på ett isberg. Förberedelserna inför en kommunikation av ett räntebeslut är omfattande och startar i stort sett samtidigt som den penningpolitiska avdelningen på Riksbanken inleder sitt prognosmaskineri för att ta fram alla beslutsunderlag. Underlagen till de penningpolitiska mötena arbetas i huvudsak fram på avdelningen för penningpolitik (APP) i nära samarbete med direktionsledamöterna och med informationssekretariatet. Processen brukar normalt pågå under cirka sex veckor. Arbetet inleds med diskussioner om olika risker och vilka olika vägar ekonomin kan tänkas ta de närmaste tre åren.⁷⁶ Redan från första mötet deltar såväl direktions ledamöter som representanter för informationssekretariatet.

Det är viktigt att kunna berätta en historia om de beslut som fattas och kring den rapport man publicerar, oavsett om det handlar om räntor eller banker och finansiella system. Var är vi nu/problemet, vart är vi på väg, och vilka åtgärder krävs för att komma dit. Historien måste också berättas på rätt sätt. Om Riksbanken berättar en helt annan historia än den som svenska folket förväntar sig att den ska göra kommer det att bli kommunikationsproblem. Anta att Riksbanken i en penningpolitisk rapport utgår från att svenska folket anser det vara självklart att räntan nu behöver höjas för att inflationen är på väg över två procent och hushållens skuldsättning ökar i alltför snabb takt, medan de i själva verket förväntar sig att centralbanken inte ska höja räntan för att arbetslösheten är fortsatt hög och det finns gott om ledig kapacitet i ekonomin. En räntehöjning behöver förklaras utifrån de föreställningar som finns i samhället och hur centralbanken ser på utvecklingen. Det är viktigt att förstå kommunikationens »efterfrågan- och utbudsfaktorer« för att få ihop en berättelse som når mottagarna.

Anta att det är högkonjunktur med hög sysselsättning och

maskinerna går för högttryck. Samtidigt faller prisökningstakten för att Sverige börjat importera varor från länder där priserna faller, eller på grund av avregleringar och ökad konkurrens. Ekonomin går alltså för högttryck, men ändå faller inflationen. Riksbankens analyser visar då att räntan måste höjas även om inflationen faller därför att prognoserna visar att det blir brist på arbetskraft och maskiner, att lönerna kommer att stiga och priserna pressas upp av knappa resurser. Om Riksbankens undersökningar visar att folk inte förstår att inflationen nu pressas ned av specifika skäl, som om ett par år inte kommer att gälla längre, är det i första hand där man måste börja berätta historien, för att sedan leda den in på det som är det verkliga bekymret för Riksbanken.

Begriplig information – en demokratisk rättighet

Sedan 1993 har de flesta andra centralbanker också blivit betydligt mer öppna och bättre på att kommunicera. Men andra delen av citatet i bokens inledning, »säg så lite som möjligt och säg det kryptiskt«, (att säga saker kryptiskt eller krångligt) tycks tyvärr fortsatt vara ett kännetecken för många centralbanker. Och inte bara för centralbanker utan för myndigheter och organisationer i stort.

För att komma tillrätta med det bitvis krångliga och kryptiska språket i Riksbankens tal, rapporter och andra texter startades under 2007 ett klarspråksprojekt. Begreppet klarspråk har under senare år kommit att stå för begripliga myndighetstexter och ett klart och mottagaranpassat myndighetsspråk.⁷⁷ Sedan den 1 juli 2009 är det dessutom lag på att myndigheter ska uttrycka sig begripligt.⁷⁸ Om mottagarna inte förstår en text skapar det misstro mot avsändaren. Om Riksbanken använder ett enkelt och begripligt språk bidrar den alltså till att öka förståelsen och därmed förtroendet för sin verksamhet. Det handlar också om effektivitet och resurser, är kommunikationen klar och tydlig vinner man tid. Tid för dem som ska läsa och förstå och tid för dem som tvingas svara på frågor och reda ut missförstånd. Men det handlar också om demokrati och

rättsäkerhet. Medborgarna har rätt att veta vad myndigheter gör, hur beslut fattas och förstå vad som gäller. Det är helt enkelt en demokratisk rättighet att få begriplig information. De som fattar beslut måste också på ett begripligt sätt kunna redogöra för innehållet i besluten.

»Kunskapens förbannelse«

Att skriva vårdat, enkelt och begripligt om ekonomi, inflation, räntor och finansiell stabilitet är svårt. Det krävs för det första att man kan sin sak väldigt väl, det är först då man kan förenkla. De krävs också att man har kunskaper om de personer man vill tala till. Ett vanligt problem är vad vi här kallar »kunskapens förbannelse«. Det innebär att experter inom olika områden får svårt att distansera sig från sitt eget expertspråk och svårt att formulera sig på ett sätt som människor utanför området förstår. Experterna kan så mycket, sambanden framstår som självklara, begrepp och svåra ord upprepas så ofta att experterna till sist tror att alla kan lika mycket som de själva. I början fick kommunikatörerna på Riksbanken ofta höra att klarspråk fördummar, att de underskattade folks förmåga att begripa och att medarbetarna kände sig obekväma med det språket. Men arbetet med klarspråk drevs vidare. Kontrollstationerna riggades så att kommunikatörerna, i olika skeden och på olika nivåer, förde dialog med skribenter och avdelningschefer om alltför lite av klarspråksförslagen tagits med. Även vid själva direktionmötena hade en av kommunikatörerna med sig en klarspråksgranskad version av till exempel en penningpolitisk rapport för att när tillfälle gavs kunna skjuta in fler formuleringar i klarspråk.

Våren 2009 tilldelades Riksbanken Klarspråkskristallen av Språkrådet med motiveringen:

Riksbanken har utifrån ett komplicerat material lyckats skapa texter som är överskådliga och som kan förstås av en intresserad allmänhet. Det faktaspäckade materialet sammanfattas på flera nivåer – i korta

och längre sammanfattningar, informativa rubriker och i styckenas inledande meningar. Riksbankens klarspråksarbete bedrivs långsiktigt och uthålligt och ingår som en ordinarie del i verksamheten.

Klarspråkskristallen blev ett kvitto på att projektet fungerat, men den gav också ny energi. Projektet är avslutat och klarspråk ingår som en del i det löpande arbetet – i schemalagda processer med en anställd klarspråksgeneral. »Vårt jobb är att tala och skriva på ett sådant sätt att alla kan förstå. Det är en evig uppgift som aldrig kan ta slut«.⁷⁹

Att mäta kommunikationens effekter på förtroendet

Kommunikationens effekter är svårt att mäta för den som söker exakta objektiva värden och absoluta tal. Ändå väljer Riksbanken av flera skäl att noggrant följa upp sina insatser. Mätning och utvärdering av kommunikationseffekterna är också mätning och utvärdering av förtroende. På Riksbankens informationssektariat talar man om »hårda« och »mjuka« förtroendemätningar. Olika metoder och olika data kan ge motstridiga resultat om förtroendet för Riksbanken.

Riksbanken använder en rad olika metoder för att försöka mäta kommunikationens effekter på förtroende. För en centralbank med inflationsmål är det viktigt att mäta inflationsförväntningar hos olika grupper i samhället. Man kan också på olika sätt mäta om ett räntebeslut varit förväntat genom att titta på hur räntor på olika löptider rör sig när räntebeslutet kommuniceras. Om marknadsräntorna rör sig mycket, allt annat lika (det vill säga att inget annat händer samtidigt som kan tänkas påverka marknadsräntorna) var beslutet mindre förväntat – de som handlar med räntor överraskas. På liknande sätt kan man undersöka om Riksbankens ränteprogno-ser, alltså hela räntebanan som Riksbanken offentliggör i samband med sitt räntebeslut, påverkar de finansiella marknadsaktörernas

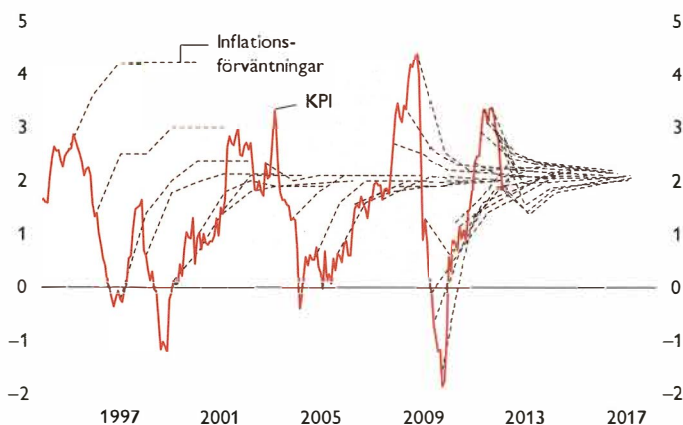
prissättning. Ibland är det stora avvikelser mellan vad till exempel en banks ekonomiska sekretariat anser att Riksbanken borde göra med räntan och prognosen för räntan, vad det tror att Riksbanken kommer att göra och vad samma banks räntehandlare faktiskt gör sina affärer på för räntenivåer.

Är det stora avvikelser mellan Riksbankens ränteprognoser och marknadens är det ju en form av bristande tilltro. Riksbanken gör själva årligen ett underlag för utvärdering av dess prognosförmåga. I Riksbankens eget underlag för utvärdering av penningpolitiken 2011 hade riksbanken relativt hög träffsäkerhet i sina prognoser för BNP-tillväxten i Sverige i jämförelse med andra större prognosmakare mellan åren 1999–2011. När det gäller inflationsprognoserna verkar prognosförmågan var något sämre men skillnaderna är små. I en jämförelse över prognoser för arbetslösheten hamnar Riksbanken på andra plats medan de i prognoserna för reporäntan hamnar sist på listan mellan åren 2007–2011.⁸⁰ Den här typen av jämförelser måste bedömas med viss försiktighet eftersom prognoser görs vid olika tidpunkter och prognosmakarna kan ha olika tillgång till ny information, även om Riksbanken i sina beräkningar försöker ta hänsyn till detta genom olika beräkningsmetoder.

Det går också att mäta förtroende och kommunikationens effekter på förtroendet via »mjuka« förtroendemätningar som till exempel målgruppsanalyser, medianalyser och webbundersökningar. Riksbanken deltar också i olika riksomfattande förtroendemätningar exempelvis SOM-institutets undersökningar. Den undersökningen har ett visst värde eftersom den vänder sig till allmänheten, är känd och väl dokumenterad. Den är inte ett beställningsverk av Riksbanken. Vidare görs en del andra förtroendemätningar och under krishösten 2008 gjordes en hel del som mer kan ses som en temperaturmätare på förtroendet för dagen.

Mätningar av »hårddata«

Riksbanken gör alltså i likhet med många andra centralbanker mätningar av olika målgruppers inflationsförväntningar. Ett undersökningsföretag får i uppgift att helt enkelt göra en enkät för olika grupper om vad de tror att inflationen kommer att bli om 1, 2 eller 5 år. Väl förankrade inflationsförväntningar kring målet på 2 procent är givetvis en tung indikator på ett högt förtroende för penningpolitiken. Ett högt förtroende för inflationsmålet ökar möjligheten för penningpolitiken att få önskad effekt. Om de flesta aktörer i Sverige litar på att Riksbanken kan hålla inflationen stabil kring två procent behöver penningpolitiken inte reagera lika mycket när ekonomin drabbas av en störning jämfört med om det inte finns förtroende för inflationsmålet.



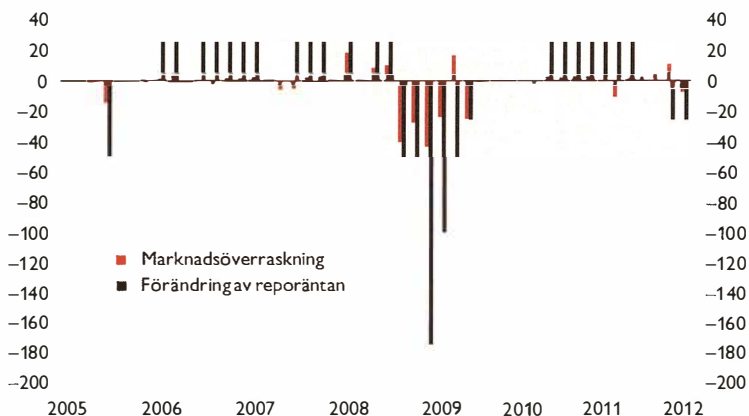
Figur 5.2 Inflationsförväntningar hos penningmarknadens aktörer. Figuren visar hur inflationsförväntningarna hela tiden legat kring 2 procent, vilket kan tolkas som att förtroendet för Riksbankens inflationsmål varit högt.

Källa: Riksbanken.

Riksbanken har sedan inflationsmålet infördes lyckats stabilisera inflationsförväntningarna ett par år framåt i tiden kring 2 procent, med små avvikelser. Mätt på detta sätt kan vi konstatera hög trovärdighet för prisstabilitetsmålet från och med 1996. Det framstår än mer tydligt mot bakgrund av att den faktiska leveransen i själva verket varit en inflation på i genomsnitt 1,5 procent per år mellan 1995 och 2011. Å ena sidan kan man anse att 1,5 procents inflation är nära nog, i synnerhet om man jämför med perioderna under 1970- och 1980-talen då inflationen varierade kraftigt med tvåsiffriga tal. Å andra sidan kan man tycka att det är i underkant och det finns många förklaringar till det. Exempelvis kan man förklara det höga förtroendet med hjälp av ett högt institutionellt förtroende, transparenta och tydliga förklaringar till avvikelserna, att det föreligger högt förtroende för Riksbanken i termer av att den gör så gott den kan och har goda avsikter.

Hur förutsägbar har då Riksbanken varit i sina räntebeslut och hur trovärdiga har dess ränteprognoser varit? Om Riksbanken är bra på att kommunicera hur den gör sina analyser och prognoser, och direktionsledamöterna dessutom väl förklarar hur de som individer tänker, borde de finansiella marknadsaktörerna kunna förutse räntebeslut och hur ränteprognoserna utvecklas.

I figur 5.3 visas förändringar av reporäntan och ett mått på i vilken utsträckning reporäntebesluten varit förväntade av marknadsaktörerna.⁸¹ De svarta staplarna visar i vilken riktning och med hur mycket reporäntan förändrats, mätt i procentenheter. De röda staplarna visar skillnaden mellan den faktiska förändringen av reporäntan och den av marknaden förväntade förändringen. Om den röda stapeln är noll eller nära noll, betyder det att marknaden inte blev överraskad av räntebeslutet. Om den är klart över eller under noll så blev Riksbankens beslut en överraskning för marknaden. Som framgår av figuren var överraskningarna små under 2007, fram till hösten, för att öka rejält under både hösten 2008 och våren 2009, det vill säga under den akuta fasen i finanskrisen. Innan dess finns



Figur 5.3 Marknadsöverskningar vid publicering av beslut om reporäntan.

ett större överraskningsmoment, vid beslutet i februari 2008 (en episod som beskrivs utförligare i kapitel 3).

Som tidigare nämnts publicerar Riksbanken en egen prognos för hur reporäntan kommer att utvecklas under en treårsperiod i samband med varje penningpolitiskt möte, det vill säga ungefär varannan månad. Syftet är att kunna påverka förväntningarna om den framtida penningpolitiken. Om detta lyckas antas Riksbanken också kunna påverka förväntningarna om framtida räntor med längre löptid, det vill säga de räntor som spelar störst roll för företagens och hushållens ekonomiska beslut. Mellan de penningpolitiska mötena kommer ny information om ekonomins utveckling. Om Riksbanken lyckas med att kommunicera framför allt hur den tänker, bör de finansiella marknadsaktörerna kunna förutse hur den nya informationen kommer att påverka Riksbankens ränteprognoser. I normala fall bör det därför vara förhållandevis små avvikelser mellan marknadens förväntningar och Riksbankens

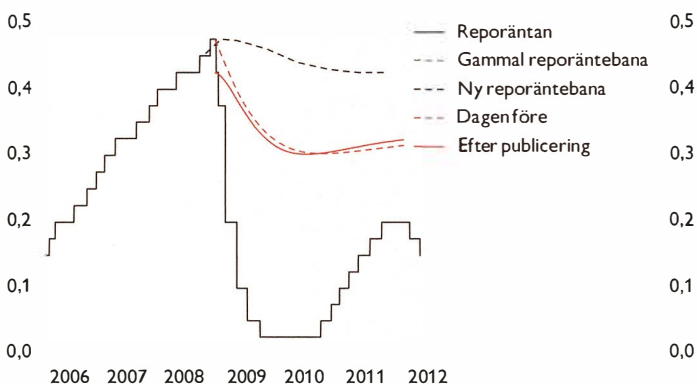
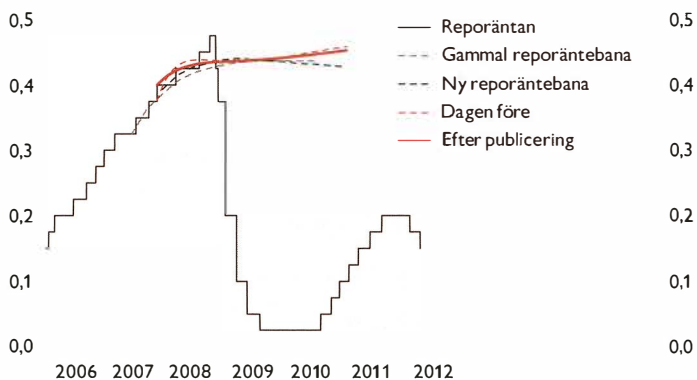
prognos.⁸² Här finns dock ett antal komplikationer i tolkningen av ränteprognosernas samstämmighet. Finansiella marknadsaktörer kan ha en annan uppfattning om ekonomins utveckling och därmed om penningpolitiken, de tror alltså inte på Riksbankens beskrivning av den ekonomiska utvecklingen. Eller så tror de inte att Riksbanken kommer följa den angivna banan även om de delar synen på den ekonomiska utvecklingen.

Sex personer ska fatta ett beslut

Sedan fattas besluten av en kommitté bestående av sex individer som kanske inte alltid följer ett konsistent och tydligt reaktionsmönster. Är det oenighet i direktionen (vilket varit fallet sedan april 2009) är det också rimligt att marknadens förväntningar om ränteprognosen avviker från majoritetens räntebana, alldeles oavsett kommunikationen. Ett annat problem är att marknadens reporänteförväntningar inte är direkt observerbara utan måste beräknas utifrån andra ränteprodukter med olika löptider som handlas på marknaden.⁸³ Exakt hur man ska mäta marknadens förväntningar är inte glasklart. Och det råder ofta oenighet även på marknaden.

Från det att reporänteprognoser tre år framåt i tiden introducerades i februari 2007, fram till och med april 2009, var överensstämmelsen mellan prissättningen på marknaden och Riksbankens ränteprognoser relativt god, avvikelser förekom även då, se figur 5.4 och 5.5. Sedan dess har skillnaderna ökat, i synnerhet när man jämför längre fram i tiden, med lite upp- och nedgångar för att vidgas rejält under 2011.

Efter fem års erfarenheter med att presentera en prognos över reporäntan tre år framåt i tiden är det svårt att säga hur avvikelserna påverkar förtroendet. Så länge inflationsförväntningar tyder på ett högt förtroende för inflationsmålet är kortare perioder med större avvikelser troligen inte så problematiska. Framtiden får visa om inte bara effektiviteten i penningpolitiken utan också trovärdigheten i penningpolitiken urholkas om stora skillnader består.



Figur 5.4 och 5.5 Riksbankens reporänta oktober 2007 samt oktober 2008. Ett exempel på när finansmarknaderna går i takt (oktober 2007) och i otakt (oktober 2008) med Riksbankens bedömningar.

»Mjuka« förtroendemätningar

När det gäller de »mjuka« förtroendemätningarna har Riksbanken genom åren använt sig av målgruppsanalyser, medieanalyser, fokusgrupper, olika former av enkäter och webbstatistik. Dessa har gett information som lett fram till olika åtgärdsplaner. Det är viktigt att försöka mäta både kvantitet och kvalitet. Även om kommunikatörer ofta har en ganska bra bild av kunskaperna inom olika målgrupper, eller känsla för om budskapen gick fram eller inte, är det viktigt att kunna visa upp någon form av analys, inte minst när det behövs förändring. När kommunikatörernas förslag stött på motstånd bland experter och direktionsledamöter har externa utvärderingar gett ökad tyngd.

Målgruppsanalyser – ett viktigt redskap

Ungefär vartannat år genomför Riksbanken en större målgruppsanalys. Syftet med dessa är att få synpunkter på Riksbanken i allmänhet, kommunikation i synnerhet samt att genomföra en kunskapsinventering främst inom ämnena penningpolitik och finansiell stabilitet. Med målgruppsanalysen som grund har kommunikatörerna identifierat förbättringsområden inom Riksbankens externa kommunikation, utarbetat förslag och rekommendationer till åtgärder. Åtgärderna har genomförts och sedan har nya målgruppsanalyser genomförts. För ett antal målgrupper är det en central del i förtroendebygget att de förstår hur processerna ser ut, hur det går till när ett räntebeslut fattas och vilken roll personerna som leder Riksbanken spelar. Myndigheten behöver bygga relationer med olika målgrupper. Och relationerna byggs genom kommunikation.

Figur 5.6 och 5.7 (på s. 130) sammanfattar resultatet i den målgruppsanalys som gjordes under 2007. Det mest anmärkningsvärda resultatet var den låga kunskapsnivån inom området finansiell stabilitet bland riksdagens ledamöter. Den gruppen åter-

fanns längst ned i vänstra hörnet, vilket representerade både låg kunskapsnivå och ett lågt förtroende för Riksbanken när det gäller uppgiften finansiell stabilitet. Även när det gällde penningpolitiken fanns brister i kunskaperna. Idealiskt bör alla grupper ligga långt upp till höger, det vill säga ha goda kunskaper och högt förtroende för Riksbanken.

Det fanns en rad förklaringar till resultatet. Efter valet 2006 var det många nya ledamöter i riksdagen. Att döma av målgruppsanalysen hade särskilt de nya ledamöterna inom den borgerliga alliansen sämre kunskaper jämfört med kunskaperna inom det största oppositionspartiet, Socialdemokraterna. Ämnet finansiell stabilitet hade heller inte varit det som debatterats på tidningarnas ledarsidor före den finansiella krisen. När allt fungerar som det ska, det vill säga den finansiella stabiliteten är god, är det svårt att bygga upp kompetens på detta område utanför de finansiella marknaderna. Samtidigt är det oerhört viktigt att se till att riskerna och Riksbankens uppgifter inom detta område är kända. När det uppstår en kris måste riksdagen ha ett grundmurat förtroende för centralbankens förmåga att hantera den.

Riksdagen – Riksbankens »vita riddare«

Riksdagens ledamöter är heller inte vilken målgrupp som helst. Riksbanken är en myndighet under riksdagen och riksdagsledamöterna är därmed Riksbankens huvudmän. Finansutskottet i riksdagen har bland annat till uppgift att utvärdera Riksbankens verksamhet. Grunden för utvärderingen är policyrapporterna, den penningpolitiska rapporten och rapporten om finansiell stabilitet, årsredovisningen samt den årliga rapporten »Underlag för utvärdering av penningpolitiken«. Minst två gånger om året framträder riksbankschefen inför finansutskottet för att redogöra för och diskutera Riksbankens verksamhet. Om det finns ytterligare behov av information eller diskussion kan utskottet när som helst under året bjuda in riksbankschefen eller någon annan av direktionsleda-

möterna. Under 2011 deltog representanter för Riksbanken i 14 olika utfrågningar eller seminarier i finansutskottets regi. För att riksdagsledamöterna ska kunna utvärdera Riksbanken måste de ha goda kunskaper om Riksbankens verksamheter.

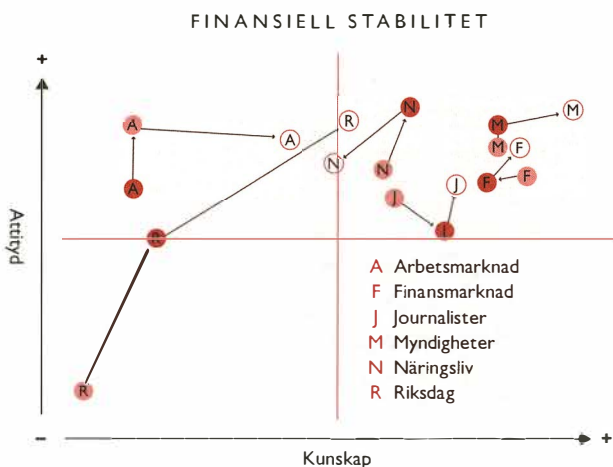
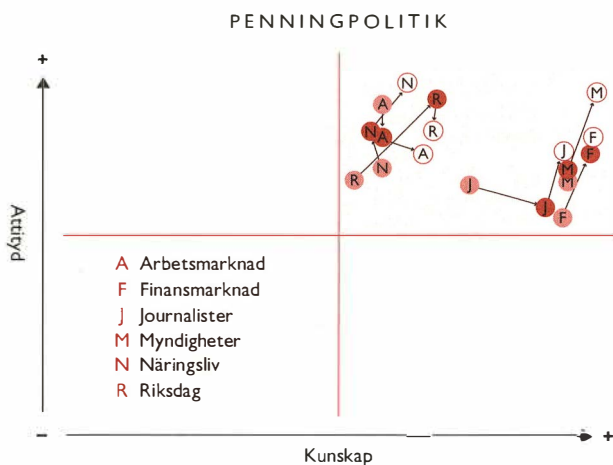
I egenskap av huvudmän för Riksbanken har riksdagsledamöterna också en viktig kommunikativ funktion. De kan bidra till att förklara Riksbankens uppgifter och roll och de kan i besvärliga tider fungera som »vita riddare« för Riksbanken, förutsatt att de har de kunskaper som behövs och ett högt förtroende för sin myndighet.

Åtgärdsplan för att nå kunskapsmålen

Som ett resultat av målgruppsanalysen utarbetades en kommunikationsplan under hösten 2007.⁸⁴ Syftet var att höja riksdagsledamöternas kunskap inom framför allt området finansiell stabilitet. Så många som möjligt av riksdagens utskott skulle bjudas in till Riksbanken för en utbildning med fokus på finansiell stabilitet, men även grunderna i penningpolitiken och Riksbankens uppgifter. Riksbankschefen skulle stå som avsändare och även närvara så långt möjligt. I informationssekretariatets verksamhetsplan för 2008 var målgruppen riksdagsledamöterna särskilt prioriterad. På informationssekretariatet planerade man för fler tal och fler besök i riksdagen.

Under 2008 genomfördes sex utskottsseminarier, varav två med finansutskottets ledamöter, detta vid sidan av de normala utfrågningarna i finansutskottet. Timingen kunde inte ha varit bättre. Den finansiella krisen hade ökat intresset för området finansiell stabilitet avsevärt och det blev därför stor uppslutning och mycket dialog på dessa möten.

En ny målgruppsanalys gjordes under våren 2009.⁸⁵ Figur 5.6 och 5.7 visar att både kunskaper och attityd förbättrats avsevärt, främst bland riksdagens ledamöter, även om kunskapsnivån inom området finansiell stabilitet fortsatt var alldeles för låg. Under våren 2011 visade målgruppsanalysen på ytterligare förbättringar i kunskapsnivån bland riksdagens ledamöter.



Figur 5.6 och 5.7 Målgruppsanalys 2007, 2009 och 2011. Kunskaper om och attityder till Riksbanken ökar i samtliga grupper under perioden.

Det är naturligtvis mycket svårt att veta precis vilka faktorer som bidragit till att riksdagsledamöternas attityd till och förtroende för Riksbanken har förbättrats. De åtgärder som Riksbanken vidtog under krisen uppfattades som förtroendeskapande. Men i kombination med de enkäter som genomförts i samband med varje träff, dels före, dels efter, kan man dra slutsatsen att dessa seminarier bidragit till att höja kunskaperna och öka förtroendet för Riksbanken.

Sammantaget kan vi konstatera, utifrån Riksbankens tre senaste målgruppsanalyser, att förtroendet för såväl institutionen som Riksbankens mål och uppgift har stärkts. Det betyder inte att det inte funnits en hel del kritik, vilket vi återkommer till i nästa kapitel där vi beskriver Riksbankens omvärld och vad som går att utläsa av bland annat målgruppsanalyserna lite mer i detalj.

Medieanalyser – bra systematisk återkoppling

Sedan Riksbanken började publicera egna ränteprognoiser, första gången i februari 2007, har det gjorts systematiska medieanalyser via ett externt konsultföretag. Först genomfördes undersökningar i direkt anslutning till de penningpolitiska rapporterna som mätte publiciteten under tre dagar i anslutning till offentliggörandet av räntebesluten. Syftet var att få en bild av hur Riksbanken lyckades kommunicera den nya ränteprognosen och den penningpolitiska rapporten. Vilka budskap lyckades Riksbanken få ut? Hur framställdes Riksbanken och de förändringar som gjorts? Vem påverkade publiciteten? Fanns det skillnader mellan olika medietyper?

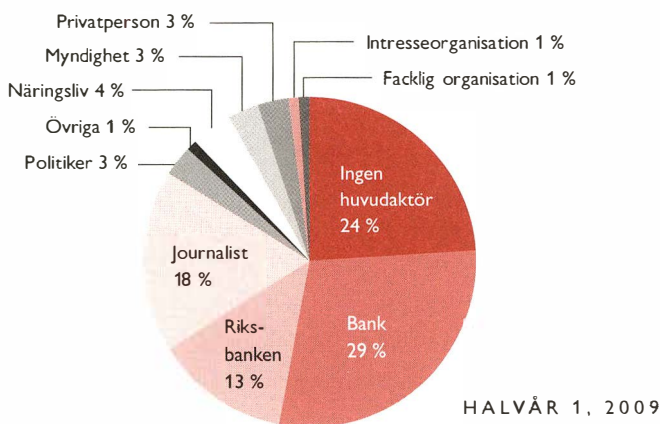
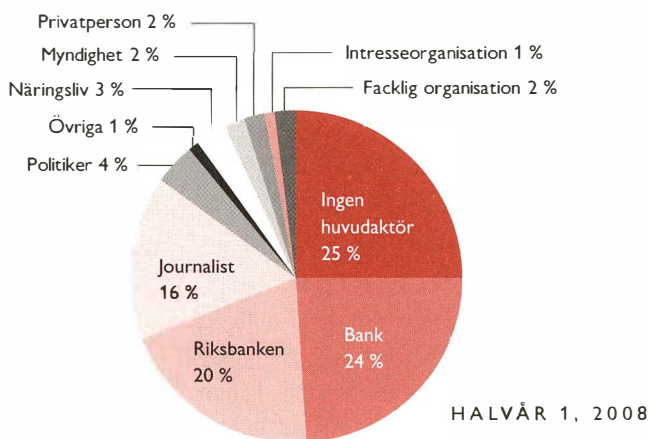
Resultaten var till en början besvärande läsning. Visserligen var Riksbanken nöjd med att själva införandet av räntebanan inte fick någon kritik, men samtidigt kritiserades analyserna, prognoserna och kommunikationen. Budskapen gick inte fram, banken framstod som överraskande och otydlig. Dessutom kom Riksbankens företrädare alltför sällan till tals. Det var journalisterna själva, men framför allt företrädare för banker och andra finansiella marknads-

aktörer, som fick komma till tals och recensera Riksbanken och penningpolitiken.

Utvärderingarna blev också ett viktigt redskap i dialogen med direktionens ledamöter och avdelningsledningarna om att gemensamt försöka utveckla och förbättra budskap, underlag, pressmeddelanden, presentationer och framträdanden mer generellt. Kommunikatorerna lärde sig vikten av att använda etermedierna. Där blev Riksbanken i allt väsentligt huvudaktör, särskilt om banken tackade nej till att sitta i studion tillsammans med någon av de uppretade bankekonomerna (se vidare kapitel 3) och istället fick egen tid. Medieanalyserna gav informatörerna en bra systematisk feedback.

Andra aktörer som påverkar mediebilden

I figur 5.8 visas vem som är huvudaktör i de olika artiklarna – alltså vem som citeras eller namnges och som i den meningen är journalisters källa. Av figurerna framgår att representanter för de stora bankerna är de mest framträdande huvudaktörerna, näst journalisterna själva. Det gav Riksbanken två viktiga upplysningar: För det första att innehållet i mediernas rapportering om Riksbanken i stor utsträckning är en direkt förmedling av bankekonomers, analytikers och strategers syn. För det andra att ekonomijournalister i hög utsträckning är kommenterande journalister, vilket gör att de själva blir huvudaktörer/recensenter. Det kan man tycka vad man vill om. Å ena sidan är det målgruppen finansiella marknaden som kan Riksbankens verksamhet bäst. Det är bland annat gentemot dessa aktörer som Riksbanken strävar efter transparens, öppenhet och tydlighet. De följer all kommunikation från Riksbanken mycket noga och det är en del av deras uppgift att uttala sig om i synnerhet penningpolitiken. Å andra sidan är bankekonomerna en grupp med särintressen. På såväl kort som lång sikt kan bankerna tjäna eller förlora pengar beroende på vilket beslut om räntan som Riksbanken fattar och vilken räntebana som prognosticeras. Ofta framstår dessa experter som oberoende kommentatorer vilket de inte är.



Figur 5.7 Banker och medierna utgör viktiga aktörer i kommunikationen om Riksbanken.

De finansiella marknadsaktörerna i deras olika segment, från bankernas makroekonomer till räntehandlare och strateger, men också de stora slutplaceringarna som exempelvis pensionsfonder som har stora portföljer med olika räntepapper, är givetvis en oerhört viktig målgrupp i det att de på olika sätt påverkar räntorna på olika löptider. Det är alltså centralt att dessa grupper får information, möjlighet till dialog och kommunikation om Riksbankens görande och låtanden. Men inte bara för att de påverkar hela räntekurvan utan också för att de i så stor utsträckning förmedlar sin egen bild till medierna och därigenom till allmänheten.

Gradvis växte det fram önskemål om att få en mer heltäckande mediebild. Det var inte bara när Riksbanken publicerade en penningpolitisk rapport eller rapporten finansiell stabilitet som man önskade veta hur Riksbanken framställdes i medierna, utan mer kontinuerligt. Från och med 2008 började Riksbanken därför genomföra halvårsanalyser. Dessa ger en bättre helhetsbild, både för att samtliga Riksbankens proaktiva insatser oavsett område mäts, och för att mätningarna sker under en längre period.

Analysen görs utifrån mål som Riksbankens informationssektariat diskuterar fram tillsammans med utförande konsult. De övergripande kommunikationsmålen är att målgrupperna ska ha goda kunskaper om Riksbankens roll i samhällsekonomin samt högt förtroende för Riksbanken. Förtroendet antas här drivas av att Riksbanken framställs som kompetent, öppen, tydlig och förutsägbar. Publicitetsmålen kan då se ut så här: 1) kunskap, att minimera antal införanden i nyckelmedier där Riksbankens uppdrag uttrycks felaktigt, 2) öppen, öka antalet införanden med talesperson eller referens till en av Riksbankens källor, i dessa saknas uttryck som otydlig eller hemlig, 3) tydlig, öka antalet införanden där andra aktörer använder Riksbanken som argument för att stärka en egen tes, eller uttrycker positiva omdömen om Riksbankens agerande, 4) förutsägbar, minska antalet införanden som uttrycker överraskning över Riksbankens agerande.⁸⁶

Webbundersökningar ger ytterligare vägledning

Olika former av webbundersökningar är också viktiga verktyg för att utvärdera kommunikationen. Den finansiella krisen medförde ett kraftigt ökat antal besökare som sedan fallit tillbaka något. I början av 2008 gjordes Riksbankens webbplats om och nya »föns-ter« öppnades, bland annat de så kallade »Ekonomiska kommentarer« som skulle möjliggöra för dels enskilda experter att skriva både djupare och enklare analyser i eget namn, dels skulle denna kanal kunna användas av direktionens ledamöter för att svara på debattartiklar i medierna eller för att förklara olika ståndpunkter eller beslut i Riksbankens direktion. Under krisen började Riksbanken också publicera frågor och svar så fort de hade något nytt att kommunicera. Detta har Riksbanken fortsatt med efter hösten 2008. Alla dessa olika webbsidor mäts vad gäller antal besökare och nedladdningar. Även andra former av mer fristående webbundersökningar genomförs. Undersökningarna ger ett bidrag till att utvärdera kommunikationen och om det är värt mödan att fortsätta till exempel med frågor och svar, att webbsända presskonferenser och analytikerträffar och att chatta med allmänheten. Det blir också möjligt att identifiera sidor som aldrig besöks och som man kan och bör diskutera värdet av att ha kvar.

Kombinera de olika undersökningarna

När någon av direktionsledamöterna håller ett tal ger medieanalysen viss feedback. Den visar om budskapet gick fram, hur mycket som skrevs om detta i medierna och om det var positivt, negativt eller neutralt laddat. Webbstatistiken visar hur många sidvisningar talet fick och hur många som laddat ned det. Om det varken fick medietäckning eller i efterhand laddades ned från webben ger det en fingervisning om att talet kanske inte var så lyckat. Men det kan också vara så att ett tal inte väcker mediernas intresse, men att det laddats ned i mycket stor utsträckning och kanske under

en lång period av en mer specialiserad målgrupp och det är i sig viktig information. Hade kommunikatörerna synpunkter på talet i förväg, exempelvis att det var fel ämne, för svårt eller med otydliga budskap, kan uppmätta fakta underlätta argumentationen. Samtidigt ska alla dessa sätt att mäta kommunikationseffekterna tas med en nypa salt. Mjuka förtroendemätningar är subjektiva i den meningen att de är beroende av hur de som kodar materialet uppfattar skrivierna i medierna, eller hur de kodar djupintervjuer, hur frågor ställs etc.

Externa utvärderingar och förtroendemätningar

Riksdagens finansutskott gör årligen sin egen utvärdering av Riksbankens verksamhet och har vid två tillfällen under det senaste decenniet låtit göra mer omfattande utvärderingar. I den senaste görs dock inte någon djupare analys av kommunikationens roll för förtroendet utöver hänvisningar till andra utvärderingar, som berörs i andra delar av den här boken.⁸⁷ Dock rekommenderas att Riksbanken ger uttryck för lite mer självtvivel när den presenterar sina styrräntebanor och, som vi uppfattar det, ännu tydligare understryker osäkerheten i dessa prognoser. En rad externa förtroendemätningar görs också återkommande eller på mer ad hoc-basis. En av de större årligen återkommande är SOM-institutets.

Sammanfattning

I det här kapitlet har vi redogjort för hur Riksbanken i praktiken arbetar med information, kommunikation och dialog. Det finns ett antal styrande dokument för Riksbankens kommunikation som beskriver syfte, förhållningssätt, målgrupper, hur processerna ser ut och när, var och hur som Riksbanken informerar och kommunicerar. De flesta som följer Riksbanken vet när, var och hur policybeskeden offentliggörs. Bilden på klockan visar också hur den söker nå alla sina målgrupper via olika kanaler. Riksbanken arbetar

också med dialog i direkta möten, något som ökat under senare år i takt med krav från omvärlden.

Riksbanken genomför en rad olika mätningar av sin verksamhet, som syftar till att belysa förtroendet för inflationsmål, hur bra banken är på att göra prognoser om den ekonomiska utvecklingen och hur bra den är på att göra prognoser över sin egen styrränta. Den söker också mäta kommunikationen och dess effekter på några av förtroendets komponenter: kompetens, transparens, tydlighet och förutsägbarhet. Alla dessa utvärderingar mäter olika saker och har alla sina tillkortakommanden men genom att väga samman resultaten kan de ge värdefull information.

En frågeställning vi haft med oss i denna bok är om förtroende kan vara högt och lågt samtidigt. Hur kan man förklara och förstå att till exempel förtroendet för inflationsmålet verkar grundmurat samtidigt som förtroendet för Riksbankens räntebana eller förtroende som de kommer till uttryck i medianalyser, och målgruppsanalyser vid en och samma tidpunkt, är lågt. Sannolikt kan man förstå och förklara detta på flera sätt; de som undersöks och mäts är olika storheter och ger svar på lite olika frågeställningar. »Som man ropar får man svar«. Det är inte heller alltid samma målgrupper som undersöks, men även i en och samma målgrupp kan till exempel inflationsförväntningarna visa högt förtroende samtidigt som samma grupp säger sig tvivla på eller har ett lågt förtroende för Riksbankens prognoser. I nästa kapitel beskrivs och analyseras Riksbankens omvärld och dess målgrupper lite mer i detalj och vi söker fler förklaringar till orsakerna bakom högt och lågt förtroende.

6

Riksbanken och dess omvärld

RIKSBANKEN VERKAR I ett samhällsekonomiskt fält. Inom fältet rör sig andra aktörer, exempelvis finansmarknadens aktörer, medier, riksdagsledamöter men också hushåll och företag. Detta är grupper som Riksbanken själv definierar som sina viktigaste målgrupper. Dessa interagerar med varandra och har en gemensam förståelse om vad som är viktigt och hur världen fungerar. Det är många målgrupper med inbördes olika förhållningssätt och relation till Riksbanken. De är sammanflätade i det som vi kan kalla Riksbankens omvärld. Den ena gruppens reaktioner och handlingar påverkar därmed, mer eller mindre, andra målgrupper. Samtidigt som de utgör ett fält tillsammans skiljer de sig också åt på många sätt. De fyller olika funktioner i samhällsekonomin och de har olika logiker som präglar just deras respektive syn på världen och hur den ska hanteras. Och därmed skiftar också synen på Riksbanken och hur den bör eller inte bör agera i olika situationer.

För att kommunicera på ett effektivt sätt måste Riksbanken målgruppsanpassa sin kommunikation. Det gäller för Riksbanken att sätta sig in i och förstå respektive målgrupps perspektiv och logik. Där ingår också att förstå hur de olika målgrupperna får information och kunskap om Riksbanken. Målgruppen hushåll till exempel, kommunicerar sällan direkt med Riksbanken. Istäl-

let tenderar hushållen att inhämta sin kunskap om Riksbanken via medierna och via sina rådgivare på affärsbankerna. Aktörerna på de finansiella marknaderna däremot följer Riksbanken nära och har tät kontakt, och kommunicerar med Riksbankens företrädare både direkt i möten eller indirekt via medierna.

För Riksbanken och dess talespersoner gäller det att anpassa budskapet både till mottagaren och kommunikationskanalen. En



Det pågår en ständig diskussion i det offentliga mellan framför allt journalister och olika experter om hur Riksbanken förväntas eller bör agera angående reporäntan.

presentation för världens mest avancerade analytiker kräver en annan sorts formulering än 30 sekunder i TV4s ekonominyheter. De utgör olika typer av kommunikativa utmaningar. Det är inte alldeles lätt att förenkla och förkorta komplexa sammanhang, utan kräver mycket förberedelser från Riksbankens kommunikatörer och talespersoner.

Kunskapsnivåerna om Riksbanken varierar mellan målgrupperna. Det är heller inte ur Riksbankens synvinkel nödvändigt att alla målgrupper har samma djupa kunskap. Det krävs dock en viss kompetensnivå hos målgruppen för att bygga förtroende. Detta kan tyckas självklart, men är inte helt enkelt om man som avsändare fokuserar alltför mycket på sitt eget budskap och mindre på mottagarens perspektiv. Då är det lätt hänt att hamna i vad vi här kallar kunskapens förbannelse. Det vill säga kunniga experter gör misstaget att utgå från att alla andra kan lika mycket som de.

Målgrupper med egen logik

Som framgick i kapitel 5 använder Riksbanken flera olika mätinstrument, som målgruppsanalyser och medieanalyser, för att förstå sina olika målgrupper och deras logiker. En central målgrupp är medierna eftersom många andra målgrupper hämtar sin kunskap om Riksbanken via dem.

Målgruppen medierna i Riksbankens perspektiv är i sig heterogen, där ryms alltifrån journalister som skriver om hur räntan påverkar barnfamiljer med huslån till ekonomijournalister som följt den makroekonomiska utvecklingen i decennier. Det är framför allt den senare gruppen som Riksbanken har kontakt med. Mellan ekonomijournalisterna och Riksbankens företrädare har det utvecklats ett slags professionell relation genom åren. Riksbankschefen Stefan Ingves har beskrivit den som »ett pågående samtal«. Den lilla grupp väl insatta journalister som följer Riksbanken har ofta lite friare tyglar från redaktionen att göra sina egna kommentarer kring Riksbankens verksamhet.

Målgruppen ekonomijournalister i en bredare bemärkelse präglas både av sin journalistiska logik, att granska och rapportera om olika händelser, och av den mer kommersiellt inriktade medielogiken. Den är kommersiell i den meningen att den syftar till att väcka uppmärksamhet och locka en så stor publik som möjligt (och i förlängningen sälja nyheter).

Det finns en utbredd forskning om vilka mekanismer som driver medielogiken. Bland annat har man funnit att viktiga faktorer för att en händelse ska kvalificera sig som en nyhet är att den bland annat handlar om elitpersoner, att den är dramatisk, att den går att bilda och att den gärna får vara negativ.⁸⁸ Därtill har det utformats en rad dramaturgiska verktyg, ett slags *best practice*, för att presentera nyheter, med syftet att locka till uppmärksamhet. Exempel på sådana berättarverktyg är att använda personifiering, konkretisering, polarisering, konflikt och stereotypisering.⁸⁹ Och naturligtvis att förenkla, det ligger i det journalistiska uppdragets natur. För journalisten är det viktigaste därför att hitta en »vinkel» på det som ska rapporteras. Allt detta vet kommunikatörerna och ledningen inom Riksbanken. Genom att delvis anpassa sig till mediernas produktionslogik, förbättrar de möjligheterna att få ut sitt budskap på ett effektivt sätt. Anpassningen utgör kärnan i den medialiserade processen. Sammantaget innebär dessa faktorer att rapporteringen om Riksbanken både påverkar och påverkas, kommunikation är en ömsesidig process.

Journalisterna tar hänsyn till sina läsare/tittare både i val av vinkel och i val av frågor. Det är viktigt att förstå på vilket mandat journalisten upplever att han eller hon företräder sin publik. Forskning om medialiseringen av företagsledare visar att journalisterna tenderar att inta ett ställföreträdande aktieägarperspektiv i sin roll som journalist. De utgår från att läsaren i första hand är aktieägare och ställer därmed andra frågor än omläsaren varit arbetstagare, arbetsgivare eller konsument.⁹⁰ En konsekvens av det är att finansiella frågor betonas framför verksamhetsfrågor inom näringslivsjournalistiken. Dessa självpåtagna och ställföreträdande roller förändras

också över tid. Det underlättar för Riksbanken att förse medierna med relevant material om den förstår deras journalistiska uppdrag.

Aktörerna på de finansiella marknaderna däremot har ett tydligare och mer ensidigt förhållningssätt till sitt uppdrag. Där handlar det om att tjäna pengar och upprätta en trovärdig och kommersiellt framgångsrik relation med kunder. Därför är det viktigt för den målgruppen att framstå som kompetent och förtroendeingivande. Om målgruppen medierna fokuserade på andra målgrupper är de finansiella aktörerna mer fokuserade på sig själva. Enligt rapporten Drivkraftsanalys 2011 upplever aktörerna inom de finansiella marknaderna att de är i händelsernas centrum. De är marknaden! Riksbanken betraktas enligt rapporten ur marknadens perspektiv, som en statlig aktör som borgar för god penningpolitik och finansiell stabilitet. Utifrån den rationella förtroendedimensionen utgör de en grupp som tappar förtroende för en institution vars analys avviker från deras egen. Finansiella aktörer kommunicerar helst i direkta möten med Riksbankens talespersoner.⁹¹

Med tillämpning av de fem förtroendeansatserna som beskrivs i inledningen av boken kan Riksbanken förstå mer om hur de olika målgrupperna förhåller sig till förtroendebyggande och även ta hänsyn till det i sin kommunikation. Enligt tidigare nämnd rapport om förtroendets drivkrafter, har i alla fall grupperna en tydlig uppfattning om vad som utgör viktiga komponenter för att de ska känna förtroende. Finansmarknadens aktörer verkar göra det på rationella grunder medan den kognitiva ansatsen passar bättre in på riksdagsledamöter. Utifrån deras respektive logik är det också olika faktorer som anges som centrala i förtroendeskapandet. För finansmarknaden verkar det vara leveransen och tydlighet medan det för journalister skulle kunna tolkas som snabbhet och för riksdagsledamöterna transparens och öppenhet. Kortfattat kan det tolkas som att det för politikerna är viktigast med demokratisk legitimitet medan finansmarknaden inte bryr sig lika mycket om hur beslutsprocessen går till, men däremot bör det framgå tydligt vad som har beslutats och varför.

Riksbanken undersöker regelbundet vilka källor som olika målgrupper använder för att få kunskap om banken. Målgrupperna ekonomijournalister, aktörer på de finansiella marknaderna och riksdagsledamöter har av Riksbanken identifierats som särskilt viktiga. Det är via dem som allmänheten bildar sin uppfattning om och förståelse av Riksbanken och dess prestation. Det ligger därför i Riksbankens intresse att se till att kommunikationen med dessa mellanhänder fungerar så friktionsfritt som möjligt, i meningen att Riksbanken får ut sitt budskap och undviker allt sådant som skapar otydligheter, oklarheter eller frustrationer.

Sedan 1990-talet har Riksbanken tagit allt större ansvar för kommunikationen med omvärlden. Riksbanken har på så sätt kommit att inta en annan roll gentemot målgrupperna, och i förhållande till exempelvis journalister och bankernas privatekonomer blivit betydligt mer serviceinriktad. Kommunikationen präglas av att Riksbanken är inställd på att hjälpa målgrupperna med den information de kan tänkas behöva, när de behöver den, och på vilket sätt de behöver den. Riksbanken har en intern målsättning om att alltid kunna återkomma med svar på frågor, till medierna inom en timme, till allmänheten inom en vecka. Att det anses viktigt för Riksbanken att agera genomtänkt och aktivt i förhållande till målgrupperna är både ett uttryck för och en konsekvens av att Riksbanken verkar i en medialiserad omvärld och av att stor självständighet förutsätter legitimitet.

En medialiserad omvärld

I en medialiserad värld har medierna en central roll i hur kunskap sprids och etableras. Där förstår vi oss själva och vår omvärld i stor utsträckning genom den kunskap vi får via medierna. Eftersom det är många företag, organisationer och personer som vill fånga vår uppmärksamhet pågår det ett slags uppmärksamhetskrig. Ett viktigt verktyg för att bli uppmärksam och synlig är att nå ut via medierna. För att göra det måste man först fånga mediernas upp-

märksamhet och det gör man genom att anpassa sig till mediernas logik och praktik. Riksbanken vill bli omskriven i medierna för att på så sätt nå ut till sina olika målgrupper. Men man vill förstås bli omskriven »på rätt sätt«.

Riksbanken förhåller sig till målgruppen medierna både i egenskap av arena och i egenskap av aktör. Medierna utgör en offentlig arena för många olika röster. Man brukar tala om mediernas makt över dagordningen och makt över talarlistan. Utrymmet i medierna är begränsat (även om mycket har förändrats i och med de sociala mediernas utveckling) men medierna har stor makt att avgöra vilka frågor som ska hamna på agendan, och lite mindre makt i hur frågorna ska avhandlas. Medierna utövar också makt genom att välja vilka som får uttala sig och synas i medierna och vilka som osynliggörs. Som framgick i kapitel 5 använder journalister i hög utsträckning bankekonomers, analytikers och strategers synpunkter som utgångspunkter för nyheter. I rapporteringen får dessa aktörer kommentera skeenden i egenskap av experter, vilket kan ge intryck av att de är oberoende. Någoting som kan ifrågasättas. De arbetar i företag som kan tjäna eller förlora pengar på sina analyser av vad Riksbanken kommer att göra framöver. Det är måhända en relevant form av journalistik, men den är också väldigt kostnadseffektiv vilket kan förklara att den är så vanligt förekommande.

Därtill har Riksbankens målgruppsanalyser 2009 och 2010 visat att många ekonomijournalister rapporterar om Riksbanken i egenskap av »tyckande journalister« eller kommenterande journalister. En utveckling inom journalistiken är att den kommenterande journalistiken växer i takt med att informationsflödet går snabbare. Det förekommer också undantag från den utvecklingen. Ett exempel är Dagens Industris skuggdirektion där experter från olika sfärer som bank, akademi, börs och så vidare, bjuds in till »direktionsmöten« och diskuterar penningpolitiken parallellt med bevakningen av Riksbankens direktion.

Personifieringen av Riksbanken

I takt med att Riksbanken blivit allt mer öppen med information har också den mediala uppmärksamheten ökat uttryckt i antal artiklar. Inom nyhetspress generellt och ekonomijournalistisk specifikt har antalet bilder blivit fler och större i rapporteringen.⁹² Motiven är ofta ledare och chefer. Riksbankschefen förekommer ofta i mediernas illustrationer av Riksbanken. Ett tydligt uttryck för medialiseringens kraft är personifiering av organisationer genom deras ledare. Exempelvis med rubriker som »Sänk, Ingves«, eller »Ingves skapar räntehistoria«, trots att det är sex personer i Riksbankens direktion som beslutar om räntan.

Personifieringen drivs på av såväl medier som av organisationerna själva.⁹³ Det finns tydliga fördelar för båda parter med att kunna gestalta en organisation, ett företag eller en bransch i en person. Det handlar från organisationens sida, i det här fallet Riksbanken, om att kontrollera informationsutflödet genom att ha en tydlig talesperson. Men det handlar också om att bygga varumärket för banken och bankens chef. Ur mediernas perspektiv är det en trovärdighetsfråga. Genom att få ut högste chefen på banan finns en högre sannolikhet att informationen också stämmer och inte kommer att dementeras. Personer längre ner i hierarkin kan ofta vara bättre lämpade att svara på vissa frågor men deras uttalanden kan också lättare dementeras av organisationen. Dessutom är det lite av en prestigefråga för många journalister att få ut högsta chefen på plan.

I personifieringen ligger också att personen, ledaren, anses väldigt viktig för organisationens utveckling. Att han eller hon har stort inflytande personligen och det därför också är relevant att undersöka honom eller henne personligen, för att därigenom kunna säga någonting om dennes ledarskap och organisationens framtid.⁹⁴

Riksbankens egna målgruppsundersökningar från 2009 och 2010 understryker vikten av att föra fram riksbankschefen i den mediala kommunikationen. Det har effekt för förtroendet för ban-

ken att riksbankschefen har stort förtroende. Riksbankschefens person har över tiden vuxit ihop med Riksbanken som institution. I en positiv spiral förstärker de varandras varumärken och varandras förtroendekapital, menar vi.

Personifieringen av Riksbanken har varit påtaglig. Det är riksbankschefen Stefan Ingves som är den mest exponerade företrädaren för banken, han fungerar både som galjonsfigur och som talesperson, men också i någon mening som förklaringsfaktor för bankens verksamhet. Med det senare menar vi att Ingves har lyckats personifiera Riksbankens verksamhet i sin personliga framtoning på ett sätt som väl stämmer med de kommunikationsambitioner Riksbanken har. Han framstår som lugn, samlad och kunnig. I mötet med medierna är han alltid densamme, det vill säga han uppträder med stor förutsägbarhet. Det passar bra med Riksbankens uppgift att gjuta olja på vågorna när andra aktörer inom marknaden eldar på oro och osäkerhet. Ingves har också en utpräglad statstjänstemannaprofil. Exempelvis får han omdömet kompetent tjänsteman i målgruppen näringsliv.⁹⁵ Där anses han vara »en person med stor intellektuell kapacitet som saknar behov av att profilera sig själv«. Han framstår som arketyper för den svenska ämbetsmannen, som vi i god svensk institutionell förtroendeanda är väl tränade i att känna förtroende för.⁹⁶

Stefan Ingves framträdande i medierna är ett resultat av arbete mellan Ingves, hans experter och hans kommunikationsmedarbetare. Den här riksbankschefen har valt att, enligt egen utsago, lyssna till och följa alla de råd han ges inom ämnet kommunikation. Det har varit en förutsättning för kommunikationsarbetet inom banken. Det är inte vanligt att myndigheter har så starka personifierade chefer. Det är snarare förbehållet det politiska livet samt näringslivet och då inte minst konsumentnära bolag.

Kommunikatörerna på Riksbanken har valt att delvis i tillgodosede medielogikens efterfrågan på en ledare och tydlig talesperson. Men inte bara för att medierna kräver det utan för att när en och samma person är talesman reduceras risken för att olika budskap



**Dagens
industri**

ARGÅNG 36 • NUMMER 180 • PRIS 30 KRONOR • VECKA 30 • 2012

LEDARE 2 NYHETER

Stefan Ingves
**GÅR SIN
EGEN
VÄG**

■ Riksbankschefen Stefan Ingves går emot marknaden. När allt fler reviderar nedprognosen för Sveriges tillväxt tar han kristecknen med ro och signalerar en räntehöjning mitt i avmattningen.

■ NYHETER 4-5 ■ LEDARE 2

Rubriken ovan kan uppfattas på flera sätt, exempelvis som att Ingves inte har koll på läget. Men den kan också uppfattas som att han inte rycks med i svartmålningen av ekonomin som andra aktörer ägnade sig åt.

och signaler uppstår. Risken är högre om det är olika talespersoner som uppträder vid varje penningpolitisk presskonferens. Personifieringen stärks på så vis av Riksbankens strategi att använda modellen med en talesperson. Ett alternativ hade varit att låta alla direktionens ledamöter turas om att presentera beslut och därmed förstärka intrycket av direktionen som ett kollektiv.

Mediala stereotyper

När direktionen som kollektiv beskrivs är det ofta i termer av mediala stereotypa beskrivningar som »hök« eller »duva«. Den beskrivningen kontrasterar de olika grupperingarna och tydliggör konflikten mellan dem som förespråkar en låg ränta och dem som vill ha en högre ränta. I intervjuer inför den här boken berättade flera direktionsledamöter att de har svårt att känna igen sig i det epitet de fått. Av somliga uppfattas epitetet inte som en bra beskrivning då det inte fångar ledamotens bakomliggande resonemang. Inte heller upplever ledamöterna att medierna varit konsekventa i sin bedömning av vad som kvalificerar en hök respektive en duva. Rapporteringen formar våra föreställningar om hur det går till på direktionsmötena. Det råder ett fokus på konflikten och motsättningarna i sig, dock mindre i vad motsättningarna består av i sak. Frågan om varför så kunniga personer kan vara så oense kvarstår då för utomstående. Det är en utmaning för Riksbanken att se till att det blir tydligt vari oenigheten består. Det kan i sin tur bidra till att bygga kunskaper om hur man kan tänka när det gäller att fatta beslut om penningpolitik.

Även om journalisterna själva, enligt Riksbankens Drivkraftsanalys 2011, uppger att den enskilde ledaren inte har stor betydelse för deras förtroende för Riksbanken så ger de Stefan Ingves stort utrymme och förklaringsvärde. Det är många, och ofta stora bilder på honom som publiceras.

I mediernas formuleringar framställs det som om att Stefan Ingves är Riksbanken. Det skrivs en del om andra enskilda direk-

Dagens industri

ÖKAR +2%

BÖRSER I GAR

NYCKELTAL

IGÅNG 36 • NUMMER 150 • PRIS 30 KR (NORR) • VECKA 27 • 2011

LEDARE 2 • NYHETER 4-12 • REPORTAGE 34-35

Riksbankschef
Stefan Ingves

Handelsminister
Anders Borg

INGVES TAR BORG GER

Sveriges två tyngsta ekonomiska makthavare tvekar båda över konjunkturen, men när Stefan Ingves höjer räntorna är Anders

Borg beredd att sänka skatterna. "Inflationen blir nu en knäckfråga", konstaterar Disa Henrik Mitelman.

NYHETER 4-5 • LEDARE 2 • NOTERAT 28



Riksbankschefen Stefan Ingves gestaltar Riksbanken och Anders Borg regeringen i mediernas rapportering. Utifrån mediernas rubriker kan man få intrycket att det är de två personerna som enväldigt beslutar om medborgarnas pengar.

tionsledamöter, men så länge det inte råder någon konflikt inom direktionen är det ibland svårt att förstå att det är sex direktionsledamöter som fattar kollektivt beslut. Med de journalistiska logikerna i bakgrunden är det inte heller förvånande att konflikterna inom direktionen lyfts fram som en huvudnyhet. Den är intressant och den är hyfsat enkel att förklara. Det är också direktionsledamöternas erfarenhet att konflikt är någonting som journalister gärna tar fasta på. Därtill är nytillträdde personer, liksom uttalade dissidenter, i direktionen givna nyhetsinslag. Eftersom de ställer upp på personliga mandat menar kommunikatorerna inom Riksbanken, och journalister, att det är relevant för människor att få veta hur de tänker, värderar och prioriterar i ekonomiska analyser för att också förstå och förutse hur de kommer att bedöma läget i kommande räntebeslutsprocesser.

Från informationssekretariatet ser man helst att en ny ledamot inte låter sig intervjuas av medierna förrän han eller hon fått ett halvår på sig att komma in i arbetet. Efter det är det dock viktigt att den enskilda ledamoten kommer ut och får göra sig känd. Både avseende vad ledamoten står för i sakfrågorna men också vilken typ av personlighet direktionsledamoten har. Folk utanför Riksbanken ska lättare kunna följa vad som är viktigt för just den ledamoten, hur den uttrycker sig och vad den har för bakgrund. Det är en del i arbetet med att skapa förutsägbarhet och förtroende. Även de enskilda ledamöterna ska kommunicera förtroende för banken, de som valt dem, och naturligtvis för sig själva. En del ledamöter är mer pigga på den sortens uppdrag medan andra värjer sig. Den här rapporteringen formar bilden av Riksbanken och i förlängningen riksbankens trovärdighet. Vi återkommer till det i kapitel 7.

En föränderlig omvärld

Riksbanken befinner sig på offentlighetens arena där banken ständigt måste upprätthålla och förtjäna sitt förtroende. På den offentliga arenan finns normer för hur institutioner och företag ska upp-

träda, inte minst avseende kommunikation. Sedan några decennier har idén om granskningssamhället vuxit sig allt starkare. Den analyseras väl i Michael Powers bok *The Audit Society*⁹⁷ som handlar om att vi i vår tid strävar efter öppenhet och transparens i företag och organisationer för att på sätt kunna utvärdera och göra vettiga medborgerliga och konsumentmässiga val. Riksbanken har följt den normen och därmed varit med och förstärkt den.

Även om Riksbanken lägger omfattande tid och resurser på att planera kommunikationen är organisationen utpräglad händelsestyrd. Å ena sidan finns tydliga hållpunkter, som de penningpolitiska mötena sex gånger om året eller publicering av den finansiella rapporten två gånger årligen, då organisationen vet att någonting ska kommuniceras. Å andra sidan påverkas Riksbankens kommunikation av vad och hur andra aktörer, nationella som internationella, agerar. Det uppkommer hela tiden diskussioner om det ekonomiska läget i den allmänna debatten. Olika företrädare för Riksbanken kan då efterfrågas, känna behov av att vara med eller tvingas ut i debatten, även om banken initialt inte haft för avsikt att delta just då.

Sammanfattningsvis verkar Riksbanken i en rörlig och medialiserad omvärld. Det innebär för Riksbanken att identifiera, förstå och kommunicera kontinuerligt med sina olika målgrupper och att även förstå hur de interagerar med varandra. I den processen skapas förtroende för Riksbanken. Samtidigt som teknik och betendeförändringar öppnar möjligheter för Riksbanken att kommunicera direkt med olika målgrupper har och förväntas medierna fortsätta ha en central roll för Riksbankens kommunikation med omvärlden. Då är det rimligt och effektivt att anpassa kommunikationen, exempelvis genom att använda verktyg som personifiering och fokus på den högste chefen inom organisationen. Att gestalta myndigheten ingår numera i ledaruppdraget.

7

Sammanfattning och utmaningar inför framtiden

DET HAR BLIVIT dags att summera Riksbankens kommunikationsresa och vart den har lett. Förtroendet för Riksbanken var 2011 mycket högt. I SOM-institutets⁹⁸ mätning 2011 kom Riksbanken på tredje plats när det gäller förtroende för olika samhällsinstitutioner. Riksbankens målgruppsanalys från maj 2011 visade också på ett mycket högt förtroende i samtliga målgrupper. Men det finns andra indikationer på att förtroendet inte är lika högt överallt. Det finns fortsatt en viss kritik hos målgrupperna om bristande tydlighet och det finns en viss oro för oenigheten i Riksbankens direktion. Att Riksbanken skulle »ligga efter kurvan«, det vill säga att den är för seg och långsam är också ett återkommande tema, att Riksbanken är senfärdig, bakåtblickande och inte har örat mot rälsen såsom de finansiella marknaderna har. Riksbanken borde lyssna mer på marknaden, enligt dem.

Ständigt ställs frågor inom Riksbanken hur man kan göra saker bättre, men det gäller samtidigt att inte glömma bort de många lärdomar som gjorts om förtroendeskapande kommunikation. Eller att målgrupperna har olika perspektiv och agendor som torgförs och som inte nödvändigtvis handlar om att Riksbanken brustit i transparens, tydlighet och förutsägbarhet eller leverans, kompetens och god vilja.

En utgångspunkt för boken var att kommunikation kan bygga förtroende. Avsaknaden av kommunikation eller informationsgivning i fel form, vid fel tillfälle eller med otydliga budskap kan också rasera förtroende. Förtroende är ett komplext fenomen i sig som inte låter sig definieras enkelt på ett enhetligt sätt. Istället bör det förstås utifrån flera dimensioner samtidigt. Fallet Riksbanken visar hur komplexiteten ökar av att den förtroendeskapande kommunikationen sker parallellt, med många olika målgrupper som alla förhåller sig till Riksbanken utifrån olika perspektiv och logiker.

Ett högt men inte entydigt förtroende

Hur man ska mäta förtroende och kommunikation är inte glasklart. Förtroendet för inflationsmålet, som det kommer till uttryck i undersökningar av inflationsförväntningar, är starkt och har varit det under i stort sett hela perioden 1996–2011. I den utsträckning man anser att man kan tolka samstämmighet mellan Riksbankens ränteprognoser och prognoser som görs på de finansiella marknaderna som en indikator på förtroende för Riksbankens penningpolitik så uppvisar den stora variationer. Från relativt god samstämmighet i början av perioden, till förhållandevis stora skillnader, i synnerhet under 2009 och 2011. Detta kan tolkas som att de finansiella marknadernas förtroende för Riksbanken sedan våren 2009 med smärre upp- och nedgångar fram till hösten 2011 har minskat. Samtidigt visar förtroendet i »mjukdata«, det vill säga förtroendemätningar i form av medieanalyser, målgruppsanalyser och externa intervjuundersökningar, ett *ökat* förtroende för Riksbanken under perioden 2009–2011. Under perioden 2007–2008 uppvisade dessa olika mätningar till del det motsatta förhållandet. Det vill säga en samstämmig räntebana och inflationsförväntningar på två procent, samtidigt som förtroendet i mjukdata var lägre.

Hur ska man tolka de motstridiga resultaten som hård- respektive mjukdata ger? Den delvis motstridiga bilden⁹⁹ som tecknas ovan förstår vi utifrån att förtroende skapas på olika sätt samtidigt.

Här, å ena sidan vad aktörer inom målgrupperna gör, å andra sidan vad de säger att de upplever. Det är viktigt att ta in en helhetbild och inte stirra sig blind på det ena eller det andra för att förstå drivkrafter och utfall.

Förtroendeskattningar kan också tolkas utifrån olika tidsperspektiv, det ena som förtroende på kort sikt och det andra som förtroende på lång sikt. På lång sikt är det sannolikt främst inflationsförväntningar som är det centrala när det gäller till exempel Riksbankens inflationsmål. Ligger inflationsförväntningarna väl förankrade på 2 procent på längre sikt bör förtroendet för Riksbankens penningpolitik vara högt. Därtill följer Riksbanken ständigt hur attityden till och kunskapen om banken ter sig i relevanta målgrupper. Verktyg som medieanalyser, målgruppsanalyser, SOM-mätningar och webbundersökningar, med andra ord mjukdata, ger indikationer om dels händelser som verkar påverka intressenterna, dels huruvida dessa skiftningar kan tänkas få konsekvenser för förtroendet på lång sikt. Dessutom handlar det möjligen om förtroende i olika frågor. Det kan finnas ett förtroende för Riksbanken som universell institution i bemärkelsen självständig, oberoende, rättvis och kompetent, som inte nödvändigtvis är samma sak som förtroende för Riksbankens förmåga att göra träffsäkra prognoser eller att Riksbanken kan »rädda världen« i alla lägen.

Slutligen måste vi poängtera att skillnaderna i förtroende också bör förstås utifrån de olika målgruppernas perspektiv. Dessa skiljer sig åt i värderingar (ibland är de till och med motsatta) men också i relationen till Riksbanken. För att återkoppla till de fem förtroendetsansatserna i inledningen handlar inte förtroendeyttringar alltid om rationella handlingar kopplade till orsakssamband. De fem ansatserna är inte heller ömsesidigt uteslutande utan glider in i varandra. Målgrupperna kan helt enkelt uppleva förtroende på olika nivåer samtidigt och uppleva högt och lågt förtroende för olika delar av Riksbankens verksamhet. Riksbanken som institution måste hantera kommunikation och tolkning av förtroendemätningar på flera sätt, samtidigt är förtroende en färskvara som bygger på tidigare

framgångar eller misslyckanden, men som hela tiden måste underhållas och kommuniceras.

Hur förklarar vi då den rådande situationen med ett förhållandevis högt förtroende? Resan i kommunikation, så som den beskrivs i den här boken, pekar på en rad faktorer som haft betydelse för utvecklingen av förtroendet. Tre av dem bedömer vi som särskilt betydelsefulla: Det kontinuerliga arbetet med att vara transparent och samtidigt försöka skapa tydlighet och förutsägbarhet, att anpassa kommunikationen till respektive målgrupp och den framgångsrika krishanteringen under 2008. De två första kan ses som delar i ett långsiktigt arbete medan det tredje snarare utgör en punktinsats under en specifik krisperiod. Framgångarna inom respektive område har bildat en positiv spiral av förtroende. Lärdomar i kommunikationen från tidigare perioder lade grunden och bidrog till en effektiv kommunikation under krisen vilket i sin tur bidrog till ett ökat förtroende. Här följer några av ingredienserna i denna förtroendeskapande kommunikation.

Transparens, tydlighet och förutsägbarhet

Transparens kan vara en genväg till förtroende då leveransen tar tid. Riksbankens erfarenhet är att transparensen måste kombineras med tydlighet och förutsägbarhet, annars riskerar den att bli kontraproduktiv. Förutsägbarhet uppnås genom att kontinuerligt leverera det man sagt att man ska göra, och genom att kommunicera det på ett förutsägbart sätt. Ett stabilt kommunikationsverk där det tydligt framgår vilken information som kommer att ges, på vilket sätt och när, är viktigt och har utgjort en bra grund för kommunikationsarbetet i Riksbanken. På så vis etableras normer och kommunikationen institutionaliseras. Ska man ändra normer måste en organisation som Riksbanken »valla« väl, föra dialog och gradvis genomföra förändringar. Av vår resa i Riksbankens kommunikation kan vi konstatera att det inte räcker med transparens för att skapa en bra kommunikation och att det kan uppstå en mot-

sättning mellan transparens och tydlighet och mellan transparens och förutsägbarhet.

Att förstå målgruppernas logiker

Före 1992, då penningpolitiken under långa perioder handlade om att upprätthålla en fast valutakurs och det fanns betydande regleringar av de finansiella marknaderna, fanns inte behov av kommunikation på samma sätt som idag. Riksbanken hade inte samma självständighet och det fanns inte något tryck utifrån att öka transparensen. Med sammanbrottet av den fasta växelkursen, inflationsmålspolitiken, ökad självständighet och ett alltmer transparent och medialiserat samhälle har förutsättningarna och behovet av information och kommunikation ändrats radikalt. Det blev en stor omställning att »lära känna« målgrupperna och samtidigt »lära upp« dem i det nya sättet för Riksbanken att arbeta. Skiftet innebar också en starkare påverkan utifrån, i form av olika målgrupper som agerar utifrån sina perspektiv eller logiker

Släpp in kommunikatörerna i finrummet

Kommunikation är en kärnverksamhet och kommunikationen måste vara en del av beslutet redan från början i processen. Kommunikation är inte en avslutande poleringsfunktion. Kommunikatörerna bör vara med från början, inte bara för att de ska förstå vad som beslutas, men för att kunna påverka vad som beslutas. Om det inte går att förklara beslutet på ett begripligt sätt kanske beslutet i sig inte var så lyckat.

En institution som Riksbanken verkar i en förtroendebransch. Förtroendet stärks av att en organisation kan uppvisa bred kompetens och att experterna kan kommunicera externt, det behövs fler medarbetare som har vilja till och kunskap om kommunikation, än enbart bankens kommunikatörer. Det här sättet att arbeta stäl-

ler höga krav på kontinuerligt kommunikationsarbete och utvärdering av kommunikationen.

Kommunikatörerna kan bara skapa ett effektivt kommunikationsarbete om de erhåller en viss status inom organisationen. Det har de tillägnat sig genom att visa att de har ett mervärde och därmed fått tillträde till de forum där besluten diskuteras och fattas, istället för att enbart arbeta med paketering och distribution av budskap i redan fattade beslut. Kommunikationsperspektivet, och därmed också medielogiken finns alltid med, buren av kommunikatörerna.

Transparens kräver ledarskap och disciplin

Vi har haft som utgångspunkt att transparens är viktigt för att bygga förtroende, i synnerhet i verksamheter där kommunikationen utgör ett centralt verktyg. Men det är ett verktyg som kräver handlag, planering och ständig utvärdering. *Walk the talk* är ett råd att följa, men det finns få råd om hur man ska *talk the talk*. Som Alan Blinder skriver:¹⁰⁰

Centralbanker kan förstås vara bra eller dåliga på att göra uttalanden och ingen har hittills formulerat ett antal tydliga principer (än mindre en tydlig praxis) för en »optimal« kommunikationsstrategi, vad nu det kan vara [...] Illa utformad eller genomförd kommunikation kan göra mer skada än nytta. Det är därför inte självklart att det alltid är bättre att en centralbank säger mer.

Svårigheten ligger i att kommunikationen är en ömsesidig och ständigt pågående process mellan Riksbanken och dess intressenter. Det förutsätter både formell och relationell dialog där det ständigt finns utrymme för förtydligande, repeteringar och svar från Riksbankens experter. Det finns inte utrymme för spontanitet eller underhand givande information. Den omfattande kommunikationen från Riksbanken kräver en noga planerad och disciplinerad kommu-

nikationsgivning. Detta kan upplevas som en paradox, att en mer öppen och transparent bank kräver en mer formell, genomtänkt och styrd kommunikation.

Transparensen har ett pris

Efter att ha hyllat transparens som metod för att skapa förtroende vill vi också peka på dess baksidor. Fram till december 2011 kan vi konstatera att Riksbankens modell för kommunikation, där transparens, tydlighet och förutsägbarhet har varit viktiga ingredienser, har fått positiva effekter på förtroendet för såväl Riksbanken som dess talespersoner. Inom Riksbanken menar man att kommunikationsarbetet är ständigt pågående, att man inte kan stanna upp och hävda att man är »klar«. Det är ett evighetsarbete att hitta en balans mellan transparens, tydlighet och förutsägbarhet. Ju mer öppen Riksbanken är, ju mer information den publicerar, desto mer arbete måste läggas på att samtidigt vara tydlig och att inte överraska med »ovallade« beslut, analyser eller förändringar.

Det finns ett antal risker med transparens – den har ett pris. Transparensen kan bli kontraproduktiv. Det finns en risk med att ge för mycket information. Den kan devalvera de centrala budskapen och som vi beskrev i kapitel 4 finns viktiga avvägningar att göra när det gäller information och kommunikation om risker och sårbarheter i det finansiella systemet. Kommunikationen inom området finansiell stabilitet får inte skapa osäkerhet vare sig i normala tider eller när det är kris. Men samtidigt kan bristen på transparens leda till ökad osäkerhet.

Vidare tar transparens tid och resurser i anspråk, att publicera allt ger sällan utdelning i relation till de kostnader som uppstår. Med erfarenhet av kommunikationsarbetet inom Riksbanken ser vi en risk för att passera gränsen för »optimal« information och kommunikation. Var den gränsen går är oklart men vi tror den finns där. För mycket information riskerar att uppmärksamheten från viktiga målgrupper i avgörande moment går förlorad. Att aktörer inom

målgrupper helt enkelt tröttnar på Riksbanken och slutar ägna den samma intresse. I en vardaglig situation kanske inte det har så stor betydelse, men det får inte ske under en kris när Riksbanken är beroende av att få målgruppernas uppmärksamhet och förtroende för att till exempel kunna bibehålla stabilitet i det finansiella systemet eller för att kunna föra inflationen tillbaka till målet om den avviker kraftigt.

Att vara vidöppen är resurskrävande, ska man dessutom vara tydlig och förutsägbar, vilket är det som vi anser skapar förtroende, krävs än mer arbete och resurser. Riksbanken har haft anledning att ompröva, allt måste inte publiceras på webben, direktionens ledamöter måste kanske inte hålla lika många publicerade tal varje år. Det kanske är effektivare med ett antal dialogmöten som kräver mindre resurser och blir tydligare. Om informationen är överflödigt borde dock inte ett bortfall av informationen eller informationskanalen per se orsaka förtroendetapp.

Transparens och oenighet måste »vårdas«

Transparensen när det gäller Riksbankens penningpolitiska beslut synliggör också oenigheten i Riksbankens direktion. Oenighet kan vara förtroendeskapande, men när mer fokus sätts på konflikter mellan beslutsfattarna i direktionen blir det en utmaning för Riksbanken att kommunicera detta på ett sätt som inte raserar eller minskar förtroendet. Den risken menar vi ökar genom att Riksbanken verkar i en medialiserad omvärld. En fråga som aktualiseras är om oenigheten i penningpolitiken så här långt har påverkat förtroendet för Riksbankens penningpolitik. Det har i alla fall varit ett återkommande tema i Riksbankens egna medieanalyser under de senaste åren. Även om, som vi konstaterat tidigare, det allmänna förtroendet för Riksbankens som institution och för dess verksamheter fortsatt är högt, finns åsikten att oenigheten är ett problem. En del aktörer på de finansiella marknaderna har ansett att oenigheten nu gått för långt och att den långsiktigt kan försämra Riksbankens trovärdighet.

Under våren 2011 gjorde Riksbanken en ny målgruppsanalys¹⁰¹ där det också framkommer en del kritik från olika målgrupper om direktionens oenighet. Riksdagsledamöter i undersökningen anser det märkligt att direktionsledamöterna kan dra så olika slutsatser utifrån samma grundinformation. Majoriteten av de intervjuade riksdagsledamöterna anser nu att Riksbanken är så öppen som det går att vara. Även de intervjuade i målgruppen finansmarknaden anser att de olika uppfattningarna bland direktionsmedlemmarna är negativ för förtroendet för Riksbanken. Det penningpolitiska budskapet har blivit otydligare. Att direktionsledamöter låter sig intervjuas i medierna och torgför sina uppfattningar via tal gör det svårt för marknaden att veta vad som ska tolkas. De här tongångarna går igen inom målgruppen myndigheter. Den enda målgrupp som i stort sett inte kommenterar detta är journalisterna, kanske inte så förvånande då det ju är denna målgrupp som »tjänar« på konflikter och motsättningar.

Det är en utmaning att hantera oenigheten inom direktionen, så som den framställs i medierna. Den är där, och den ska vara där. Det vore konstigt om ledamöterna alltid var överens om beslutet. Men den skapar osäkerhet genom att den lyfts fram som en svaghet. Å ena sidan ska processen vara demokratisk och transparent och det innebär ett synliggörande av oenigheten inom direktionen. Syftet är att underlätta analysen av beslutsprocessen. Å andra sidan kommer medielogiken alltid att framställa oenigheten som en potentiell risk snarare än en möjlighet till nyansering av en komplex verklighet.

Finns något att hämta för andra?

En central förutsättning för Riksbankens verksamhet är dess självständiga ställning, som myndighet under riksdagen. Riksbanken är sannolikt, med statsvetaren Bo Rothsteins terminologi, en universell institution. Ett kännetecken för de universella institutionerna är att ingen politisk eller ekonomisk grupp har anledning att försvara dem. Det blir därför så mycket viktigare att institutionen bygger och

vårdar ett så starkt förtroende hos medborgarna att ingen politiker eller annan gruppering vågar ge sig på den. Särintressen kan leda till en logik där universella institutioner ifrågasätts. Och lagar kan ändras. Detta i synnerhet om det inledningsvis finns ett bristande förtroende för hur institutionen sköter sina uppgifter.

Det förtroendebyggande kommunikationsarbetet har därmed inneburit både mål och medel för att bevara och stärka Riksbankens självständighet. Inställningen att det är Riksbankens plikt som myndighet att vara tillgänglig för medborgarna, och dessutom med ambitionen att göra sig förstådd bland medborgarna, är dock någonting som vi tror att fler myndigheter och organisationer delar. Här menar vi att transparens som metod i kombination med tydlighet och förutsägbarhet kan generera legitimitet, trovärdighet och effektivitet så som vi beskriver i kapitel 2. Det borde i förlängningen rimligen förbättra relationen och förtroendet mellan en myndighet och dess målgrupper.

Frågan är då om detta är en metod som kan tänkas tillämpas på samma sätt i andra samhällen än det svenska. Sverige är ett land med hög så kallad sval tillit, det vill säga ett land där människor i hög grad litar på främlingar. Grunden till det ligger, enligt Rothstein, i den brett utbredda tilltron till det offentliga, till myndigheter och till en rättvis och neutral rättsapparat. Svenskar har redan från början en större benägenhet att lita på myndigheter. Transparens och tydlighet inom en myndighet erbjuder stärkt förtroende när det blir tydligt för medborgarna att myndigheten både utför sitt uppdrag och gör det på rätt sätt. Sverige är ett samhälle som har en lång historia och tradition av öppenhet i det offentliga samtalet.¹⁰² Riksbankens sätt att kommunicera idag ligger väl i linje med den traditionen. Kan man då tänka sig att den svenska modellen skulle kunna utgöra ett framgångsrecept även för utländska centralbanker, som verkar i en helt annan miljö med exempelvis en betydligt lägre social tillit? Vi tror det. Samma mekanismer som ligger till grund för krav och förväntningar om en ökad transparens i svensk offentlig och privat sektor förekommer också i andra länder. De

kanske inte ser precis lika ut men de finns där. I många centralbanker pågår resan mot ökad transparens, och resan tycks gå snabbare i spåren av den senaste finansiella krisen.

Avslutningsvis återvänder vi till ett citat från inledningen: Centralbanken är skyldig allmänheten öppenhet och att kunna ställas till svars för sitt agerande. I båda fallen handlar det i grund och botten om kommunikation.¹⁰³ Till det har vi utifrån fallet Riksbanken gjort erfarenheten att kommunikation är en kärnverksamhet. Och för att den ska fungera väl krävs inte bara transparens utan också tydlighet och förutsägbarhet. Förtroendebyggande kommunikation formuleras i samspillet mellan Riksbanken och dess målgrupper, i formell/institutionell kommunikation liksom i dialog. Förtroende grundar sig i Riksbankens förmåga att kommunicera kompetens, leverans, transparens och god vilja på ett tydligt och förutsägbart sätt.

Referenser

- Blinder, Alan (2009). *Talking about monetary policy: the virtues (and vices?) of central bank communication*. Monetary and Economic Department. BIS Working Papers No 274.
- Blinder, Alan (2006). *Monetary Policy Today: Sixteen Questions and about twelve answers*. Working Paper 73. Princeton University. Department of Economics. Center for Economic Policy Studies
- Blinder, Alan, Goodhart, Charles, Hildebrand, Philipp och Lipton, David (2001). *How Do Central Banks Talk?* UK, Oxford: Information Press
- Coombs, W.T. (2007). *Ongoing crisis communication. Planning, managing, and responding*. (andra upplagan) Los Angeles, CA: Sage
- Courde, Boris and Minegishi, Makoto (2010). *The Role of Transparency in the Conduct of Monetary Policy*. Conference paper. www.ecb.int/
- Dincer, N. N. & Eichengreen, B. (2006). Central Bank Transparency: Where, Why and to What Effect? NBER Working Paper No. 13003.
- Eisenberg, E.M. (1984). Ambiguity as strategy in organizational communication. *Communication Monographs*, 51(3), s. 227–242
- Geraats, P. M. (2002). Central Bank Transparency. *The Economic Journal*. Vol. 112, 1.483 s. 532–565.
- Goodhart, Charles och Rochet, Jean-Charles (2011). Utvärdering av Riksbankens penningpolitik och arbete med finansiell stabilitet 2005–2010. Rapporter från riksdagen. 2010/11:RFJR5. Finansutskottet FiU
- Grafström, Maria (2006). *The Development of Swedish Business Journalism. Historical Roots of an Organizational Field*. Uppsala: Uppsala University, Department of Business Studies
- Grosse, Julia (2009). Forskning om tillit i Norden. *Tillit i det moderna Sverige. Den dumme svensken och andra mysterier*, Trädgårdh, Lars (red). Stockholm, SNS Förlag.
- Hallvarsson & Halvarson (2010). »Storbankernas och myndigheternas kommunikation under finanskrisen. På uppdrag av FSPoS.
- Heikensten, Lars (2003). Bakom Riksbankens tjocka väggar – hur inflationsmålspolitiken växte fram 1995–2003, i Jonung, Lars (red.) *På jakt efter ett nytt ankare. Från fastkurs till inflationsmål*. Stockholm: SNS Förlag.

- Hvitfelt, Håkan (1985) *På första sidan. En studie i nyhetsvärdering*. Stockholm: Beredskapsnämnden för psykologisk försvar.
- J.P. Morgan Research (2007). Central bank Communication hits diminishing marginal returns.
- Johansson, C. och Nord, L. (2011). *Myndigheter i kris – en analys av offentliga aktörers kommunikation under finanskrisen 2008*. Mittuniversitetet DEMICOM
- King, Mervin (2005). Remarks to the Central Bank Governor's Panel, Jackson Hole Conference.
- Klarspråk lönar sig. Ds 2006:10, Regeringskansliet, Justitiedepartementet.
- Lindvall, Johannes och Rothstein, Bo (2010). *Vägar till välstånd. Sambandet mellan demokrati och marknadsekonomi*. Stockholm: SNS Förlag
- McManus, J.H. (1994). *Market Driven Journalism. Let the Citizen Beware?* Thousand Oaks: Sage.
- McNight, Harrison. D., Cummings, Larry L. och Chervany, Norman L: (1998). »Initial trust information in new organizational relationships«. *Academy of Management Review* Vol 23. No 3. 473–490.
- Moorman, Christine., Deshpandé, Roshit., and Zaltman, Gerald (1993). Factors Affecting Trust in Market Research Relationship. *Journal of Marketing* 1993 no 57 81–101.
- Muchlinski, Elke (2011). *Central Banks and Coded Language. Risks and Benefits*. New York: Palgrave Macmillan
- Nord, L. och Johansson, C. (2008). Konsten att kommunicera oro utan att oroa – svenska myndigheter under finanskrisen. Mittuniversitetet DEMICOM.
- Petrelus Karlberg, Pernilla (2007). *Den medialiserade direktören*. Stockholm: EFI Förlag
- Power, Michael (1997). *The Audit Society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Rothstein, Bo (2003). *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS Förlag
- Sahlin-Andersson, Kerstin (2006). I Waks, C. och Levay, C. (red). *Strävan efter transparens. Granskning, styrning och organisering i sjukvårdens nätverk*. Stockholm: SNS Förlag
- Strömbäck, Jesper (2004). *Den medialiserade demokratin. Om journalistiska ideal, verklighet och makt*. Stockholm: SNS Förlag

- Svensson, Lars (2009). Förväntningar om och utvärdering av penningpolitiken: Vilken roll spelar öppenhet och kommunikation? *Penning- och valutapolitik* 1/2010.
- Trädgårdh, Lars (2009). *Tillit i det moderna Sverige. Den dumme svensken och andra mysterier*. Trädgårdh, Lars (red). Stockholm, SNS Förlag.
- Vredin, A. & Apel, M. (2007). »Monetary–Policy Communication: The Experience of the Swedish Riksbank«. *Czech Journal of Economics & Finance*. Vol 57 (11–12): s. 499–520.
- Wetterberg, Gunnar (2009). *Pengarna och makten: Riksbankens historia*. Stockholm: Bokförlaget Atlantis
- Wicks, D (2001). Institutionalized mindsets of invulnerability: Differentiates institutional fields and the antecedents of organizational crisis. *Organizational Studies*, 22(4), s. 659–692

Interna dokument

Målgruppsanalyser 2007, 2009 och 2011

Medieanalyser från 2007–2011

Drivkraftanalys 2011

Samtliga tal, policies, prememorior, PRM, protokoll från direktionens möten, artiklar i tidskriften Penning och Valutapolitik, årsredovisning, ekonomiska kommentarer som hänvisas till i fotnötterna finns på www.riksbanken.se

Noter

1. Rothstein (2003) *Sociala fällor och tillitens problem*.
2. Binder och Goodhart et al. (2001), s. 2.
3. Sahlin-Andersson (2006).
4. Svensson (2009).
5. McKnight. Cummings och Norman (2006).
6. Grosse (2009).
7. Rothstein (1993).
8. Riksbanken och prisstabiliteten, Betänkande av Riksbanksutredningen SOU 1993:20.
9. Ett svensk ramverk för Makrotillsyn, Penning- och Valutapolitik 2012;1
10. Blinder (2006)
11. Dincer & Eichengreen (2006). Geraats, P.M. (2002).
12. Cournède och Minegishi (2010).
13. Ibid.
14. J.P Morgan Research, »Central bank communication hits diminishing marginal returns«, maj 2007.
15. Wetterberg
16. Riksbankens inflationsmål – förtydliganden och utvärdering, Penning- och valutapolitik 1/1999
17. Apel, Claussen, Lennartsdotter, Riksbankens direktion och arbetet med penningpolitiken – erfarenheter från de första tio åren. Penning- och valutapolitik 1/2010.
18. Vredin och Apel (2007), Heikensten, Lars (2003)
19. Prognoser baserade på markandens ränteförväntningar hade förvisso funnits med som ett alternativ i slutet av 1990-talet, se till exempel Inflationsrapport 1999:4, här fanns också en del principiella diskussioner om risker med.
20. Ur PRM från inflationsuppföljningen december 2005
21. Ur PRM från inflationsuppföljning i januari 2006
22. Ur PRM från inflationsrapporten februari 2006
23. Rosenberg, »Riksbanken och inflationsmålspolitiken – det nya ränteantagandets betydelse, april 2006
24. Penningpolitiken i Sverige 2006
25. Rosenberg »Penningpolitiken i Sverige, september 2006. Ingves »Inledning om penningpolitiken« Riksd-

- gens finansutskott oktober 2006. Ingves »Den svenska inflationsmålspolitiken ramverk och erfarenheter, november 2006 m.fl.
26. Rosenberg, tal Penningpolitiken i Sverige september 2006.
27. Ingves, »Inledning om penningpolitik«, Riksdagens finansutskott februari 2006.
28. Ingves, »Inledning om penningpolitik«, Riksdagens finansutskott oktober 2006.
29. »An Inflation Reports Report«, en utredning av nationalekonomen Eric Leeper var också en viktig input till de förändringar av rapporten som gjordes.
30. Hallsten och Tägtström, Beslutsprocessen – hur går det till när Riksbankens direktion ska bestämma om reporäntan, Penning- och valutapolitik 1/2009
31. Norges Bank och RBNZ, Reserve Bank of New Zealand, publicerade ränteprognoser före Riksbanken gjorde det.
32. Medieanalys, Observer, Riksbankens Penningpolitiska rapport 15–17 februari 2007.
33. Ibid.
34. Medieanalys, Observer, 15–17 februari, Daniel Wallemo 2007.
35. Beslutspromemoria 2007-05-10, »Förslag till beslut rörande förändringar i den penningpolitiska kommunikationen«.
36. PRM 2007-05-04, »Repo-räntan lämnas oförändrad på 3,25 procent«
37. Medieanalys, Riksbankens Penningpolitiska rapport, 20–24 juni 2007.
38. Medieanalyser, kvartal 1 och 2, Målgruppsanalys 2009
39. PRM 2008-02-04, Amerikansk bolånekris och finansiell turbulens, Lars Nyberg.
40. Särskilt Protokoll från direktionens sammanträde den 12 februari.
41. Ledare i DN 2008-02-14.
42. Målgruppsanalys 2007
43. Presentation på Seminarium på Riksbanken, »How does Riksbank communication compare?« Kevin Daly, European Economist, Goldman Sachs International, march 31 2008.
44. Riksbankens kommunikationspolicy samt bilaga Penningpolitisk kommunikation Maj 2008
45. Ur Riksbankens årsredovisning 2008 sid 12.

46. Ekonomiska Kommentarer, NR 3, 2008 »Riksbankens kommunikationspolicy« Stefan Ingves Riksbankschef.
47. Beslutspromemoria »Förslag till beslut rörande förändringar i den penningpolitiska kommunikationen«, 2007-05-10.
48. Särskild bilaga till Riksbankens kommunikationspolicy, maj 2008.
49. 2009-04-02 Ytterligare steg mot ökad öppenhet
50. Riksbankens Medieanalys, 2009, 2010 och 2011 samt Målgruppsanalys 2011 januari-september 2009 och juli-september.
51. Wicks (2001).
52. Jameson, (2009)
53. Coombs, (2007) Nord & Johansson (2008)
54. Framställningen i detta kapitel bygger till del på det material som Riksbanken tagit fram inom ramen för FSPOS, Finansiella Sektorns Privat Offentliga Samverkan, samt de intervjuer som gjordes med företrädare för Riksbanken i samband med gruppens Rapport våren 2010.
55. Riksbankens åtgärder under den finansiella krisen återfinns i kronologiskt ordning på www.riksbank.se
56. Penning och Valutapolitik 1/2008, Martin Andersson
57. Penning och Valutapolitik 1/2008, Martin Andersson, sid 11.
58. Storbankernas och myndigheternas kommunikation under finanskrisen, FSPOS 2010.
59. Storbankernas och myndigheternas kommunikation under finanskrisen. Givetvis var regeringen och andra myndigheters kommunikation och åtgärder mycket viktiga pusselbitar men vi utreder inte vidare i denna bok hur de kommunicerade, de har bland annat gjorts i ovan nämnda rapport.
60. Riksbanken, PRM 2008-10-23
61. Ingves, PRM 2008-11-13
62. PRM, FSR 2008-11-26.
63. Hallvarsson & Halvarson (2010), sid 46. Goodhart och Rochet (2011), Utvärdering av Riksbankens penningpolitik och arbete med finansiell stabilitet 2005-2010.
64. Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet (RiR 2011:9), Riksbankens remissyttrande 2011-11-10.
65. Ingves, PRM 2008-12-16.

66. Riksbankens pressmeddelande 2009-07-02, »Reporäntan sänks till 0,25 procent«.
67. Bilaga till Riksbankens Kommunikations Policy.
68. Att Riksbanken lyckades väl i sin krisbekämpning har konstaterats i flera utvärderingar, däribland Goodhart & Rochet.
69. SOM 2011.
70. Riksbankens medarbetarundersökningar, 2009 och 2011, Målgruppsanalys 2009, 2011.
71. Hallvarsson & Halvarsson (2010). Nord och Johansson (2008).
72. Blinder (2009).
73. Riksbankens Kommunikationspolicy, bilaga penningpolitisk kommunikation samt kommunikation om den finansiella stabiliteten
74. King (2005)
75. Det här är en grov uppskattning utifrån informationssekretariatets nedlagda resurser på den externa penningpolitiska kommunikationen i förhållande till kommunikationen om finansiell stabilitet, volymen artiklar i medierna kring penningpolitiken samt innehållet på www.riksbank.se.
76. För en utförligare beskrivning av den penningpolitiska beslutsprocessen se Hallsten och Tägtström Penning- och valutapolitik 1/2009. Genomgången här syftar till att beskriva hur kommunikatörer på Riksbanken deltar och bidrar i den här processen.
77. Klarspråk lönar sig, Ds 2006:10.
78. Nyspråklag från 1 juli 2009.
79. Citat från en radiointervju med riksbankschefen Stefan Ingves 2006.
80. Sveriges Riksbank, Underlag för utvärdering av penningpolitiken, 2011.
81. Se Riksbankens underlag för utvärdering av penningpolitiken 2011.
82. Underlag för utvärdering av penningpolitiken 2011.
83. Underlag för utvärdering av penningpolitiken, 2010. Appendix »Hur beräknar Riksbanken penningpolitiska förväntningar utifrån marknadsprissättningen?«
84. Kommunikationsplan för riksdagsledamöter 2008
85. Målgruppsanalys 2009
86. Medieanalys 2008
87. Goodhart och Rochet (2011)
88. Se McManus (1994). Hvitfelt (1985).

89. Strömbäck (2004).
90. Petrelius Karlberg (2007).
91. Målgruppsanalys 2010
92. Grafström (2006).
93. Petrelius Karlberg, P. (2011).
94. Ibid.
95. Målgruppsanalys 2011
96. Se Rothstein (2003)
97. Power (1997).
98. som-institutet. Samhälle, opinion, massmedia, vid Göteborgs universitet mäter årligen den svenska allmänhetens vanor och attityder.
99. Vi har i tidigare kapitel beskrivit en del problem med de mätmetoder som används och att det är olika storheter som jämförs, men för syftet med den här boken tycker vi det är viktigt att lyfta fram dessa olika perspektiv.
100. Blinder (2009)
101. Målgruppsanalys 2011
102. Offentlighetsprincipen går tillbaka till 1766 då den uttrycktes för första gången i Freedom of the Press Act.
103. Blinder och Goodhart et al. (2001), s. 2.

Register

A

affärsbanker *se* banker
alternativscenarier 49f
ansvarsutkrävande 162
Apel, Mikael 41
arbetslöshet 21f, 37, 101
arbetsmarknadens parter 65
Aristoteles 17
avregleringar 26, 35, 78

B

Baltikum 79, 83, 93f, 96, 100
banker 14, 23f, 54, 79, 106
 bankekonomer 52, 132, 143
 förstatligande 36
 isländska 90
Bankgirot 24
bankkris 20
Bank of England 31
betalningsväsende/förmedling
 21, 24ff, 31, 77
Blinder, Alan 104, 157
BNP-prognos 40, 65
bolån 14, 58
bostadsobligationer 83
bostadspriser 25, 38, 44ff, 80
Bäckström, Urban 41, 78

C

Carnegie 91
Cournede, Boris 31

D

Daly, Kevin 65
Danmarks Nationalbank 94
den enkla handlingsregeln
 36–39, 46, 71
devalvering 35
dialogmöten 110
dollarfaciliteten 86

E

effektivitet 13, 30
ekonomisk kris *se* finansiell kris
Estlands centralbank 94
Europeiska centralbanken (ECB)
 115

F

Federal Reserve (FED) 84f
finansiella marknader 12, 14, 23,
 69, 153
finansiell kris 9, 14, 19ff, 24f, 33,
 44, 62, 76, 101
 Europa 76
 Sverige 13, 20, 76
 USA 44, 58, 68, 76
finansiell stabilitet 14, 18–21,
 23–29, 33, 77f, 97, 100, 114
Finansiell Stabilitet (rapport)
 78f, 92f, 100, 107
Finansdepartementet 78
Finansinspektionen 21, 91, 99
finanspolitik 35
företag 12, 29, 35, 106

Register

förtroende 9ff, 13–17, 57, 73ff,
80, 101, 103f, 131, 137, 142,
153f, 159, 161f

förtroendemätningar 59, 120,
101, 120, 127, 136, 154

förutsägbarhet 10, 31ff, 123,
155f

förväntningar (marknadernas)
42f, 48, 51, 62, 73f, 122–125,
153f

G

granskningssamhället 151
guldmyntfoten 35

H

Heikensten, Lars 41
hushåll 12, 29, 35, 106
hushållens skuldsättning 38,
44ff, 80
huspriser *se* bostadspriser

I

inflation 9, 11, 21ff, 40
inflationsbana 42
inflationsmål 13, 19f, 22, 25, 31,
33, 35–41, 44, 46f, 73, 123,
153
flexibel inflationsmålspolitik
22, 71
inflationsprognos 40f, 45, 47,
65, 121
inflationsrapporter 36, 39, 49,
78
Ingves, Stefan 27, 48, 63, 78, 82,
86f, 89, 97, 101, 107, 128,
145f, 148

institutioner (samhällets) 15f
interbankmarknader 58, 83
Internationella valutafonden
(IMF) 82

J

J.P. Morgan 31

K

kapitalförvaltning 26f
Kaupthing Bank 90
klarspråksprojekt 118ff
kommunikationsstrategi/policy
57, 62, 65ff, 96, 105, 134
kriskommunikation 77, 80f,
90, 93, 97, 99, 102f
kommunikatörer 72, 113, 115,
156f
konsumentprisindex (KPI) 22,
35, 38
kreditförsörjning 93
kreditåstramning 91
kunskapens förbannelse 74, 119
kunskapsmål 129, 131

L

legitimitet (demokratisk) 13, 29,
41, 142
Lehman Brothers 68, 77, 81, 83
lender of the last resort 77
Lettlands centralbank 94
likviditetsstöd 23f, 26, 79, 89f,
96, 103
Lundgren, Bo 82
lånefacilitet 87, 91
långfristiga krediter 87
löptider 43, 69, 124

M

makrotillsyn 25
 marknadsaktörer (finansiella)
 59, 64, 68, 110, 125, 134, 142
 medier/journalister 12, 16, 80f,
 97, 106, 109, 109, 134, 139ff,
 143f, 148, 148, 159
 medieanalyser 96, 127, 131f,
 137, 140, 153
 Minegishi, Makoto 31
 myndigheter 12, 76f, 90, 99,
 106, 151
 målgrupper 12, 16ff, 30, 37, 75,
 99, 106, 116f, 122, 132, 134,
 136ff, 140, 143–146, 151,
 154, 159f
 målgruppsanalyser 110, 127ff,
 131, 140, 144f, 152f

N

NasdaqOMX 24
 nödklausul 62

O

OECD 31
 omvända repor 83

P

Penning & Valutapolitik 107
 penningpolitik 18, 21, 25–31,
 35–39, 42f, 48ff, 66, 71, 125,
 127f
 ankare 19f, 36
 flexibilitet 41
 internationell 90f
 penningpolitiska protokoll 47,
 55, 69, 107f, 115, 117

beslut 73
 enhällighet 69
 majoritetsbeslut 69, 115
 reservationer 70, 125
 Penningpolitisk rapport 49f, 56,
 65, 68, 107, 117
 penningpolitiskt möte 45, 48,
 54f, 57, 64, 66, 70, 94, 114f,
 124
 Penningpolitisk uppföljning
 (rapport) 107
 Persson, Mattias 81
 policyrapporter 108
 Power, Michael 151
 pris- och lönespiral 34
 prognosförmåga 137, 154
 prognoshorisont 42
 publicitetsmål 134
 pyssignalering 48, 54, 72, 74f

R

realekonomin 44f
 regeringen 21, 29, 35, 91, 99
 Reserve Bank of New Zealand
 31
 riksbanken
 avdelningschefer 27, 112, 114
 direktionen 12, 21, 26f, 39,
 42, 45ff, 62, 64, 69, 96,
 108f, 112, 114, 148, 150
 ledningsgruppen 112
 riksbankschefen *se* Ingves,
 Stefan
 riksbanksfullmäktige 27, 30,
 39, 55
 vice riksbankschefer 27, 39,
 48, 54f
 räntebeslut 23, 25, 33, 41, 44

Register

Riksbankens arbetsordning 25, 27
Riksbankens instruktion 25, 27
riksbankens självständighet 21, 28, 30, 39, 41, 71, 156
riksbankslagen 21, 25, 30
riksdagen 12, 20ff, 27, 29, 55, 99, 105f, 109, 127ff, 160
finansutskottet 30, 65, 91, 99, 128f, 136
Riksgälden 21, 82f, 99
Riksrevisionen 30, 93
Riskenkäten 107
riskhantering 24
R1X (elektroniskt betalnings-system) 23, 83, 86f, 89
Rosenberg, Irma 82
Rothstein, Bo 15, 160
räntebana 41, 47–52, 54, 56f, 62, 131, 136
ränteprognoz 51f, 54, 62, 72, 125
räntor 13f, 40, 58, 90, 94, 96, 104, 124
marknadsräntor 29, 43
reporänta 22, 40, 42f, 56, 62, 90f, 96

S

saklig 106
SOM-institutet 101, 136, 152, 154
stabilitetsplan 91
statsskuldsväxlar 82f
stresstester 79, 81, 100
styrränta *se* reporänta
subprime-marknaden 58

swapfaciliteter 84
sysselsättning *se* arbetslöshet

T

tal (offentliga/publicerade) 96, 108, 159
tillgångspriser 44, 78
prisbubblor 45f
tillväxt 22, 80
transaktionskostnader 11
transparens *se* öppenhet
trovärdighet 21, 41, 55, 150
tydlighet 10, 14, 28, 32f, 57, 106, 155f

U

UNDIX (inflationmått) 38, 40

V

vallning 48f, 70, 81
valutapolitik 27
valutareserven 22
Vredin, Anders 41
växelkursregim 35
fast 13, 19, 33–36, 156
flytande 20

W

Wicksell, Knut 35
webbplats 66, 85, 96, 107, 135, 154, 159

Ö

öppenhet 10, 13f, 17, 28–33, 35, 50, 57, 65, 68, 71, 73f, 80, 101, 106, 151, 155–158f

Aren 2007–2009 åkte förtroendet för Sveriges riksbank berg- och dalbana. I början av perioden ansågs Riksbanken kommunicera för lite, för otydligt och göra svårbegripliga prognoser. Men mindre än ett år senare var förtroendet på topp. Hösten 2008, när den finansiella krisen drabbade Sverige och världen med full kraft, skrev tidningarna om »hjältarna på Brunkebergstorg«.

Hur kunde förtroendet svänga så snabbt? Kan förtroende vara högt och lågt samtidigt? Vilken roll spelar kommunikation i förtroendebygget? Det är några av de frågor som författarna belyser genom att berätta om Riksbankens resa i kommunikation under närmare 20 år.

PERNILLA MEYERSSON är sedan 2007 informationschef på Riksbanken där hon arbetat sedan 1996. PERNILLA PETRELIUS KARLBERG är forskare på Handelshögskolan i Stockholm med särskilt fokus på medialiseringen av näringsliv och samhälle.



Aldrig hade jag kunnat föreställa mig att en skildring av Riksbankens hantering av en ekonomisk kris skulle kunna vara så spännande. Boken är välskriven och väldigt lätt att förstå. En självklar lärobok för kommunikatörer inom en rad områden.

Willy Silberstein,
f.d. journalist och numera
kommunikationskonsult

Författarna skildrar resan från en politiskt styrd och sluten Riksbank till att vara en institution som är lätt att följa, förstå och kommentera. Även om delar av omvärlden inte alltid uppskattar bankens beslut är det möjligt att på nära håll följa dess bevekelsegrunder.

Cecilia Skingsley, Swedbank

Meyersson och Petrelius Karlberg ger en djup insikt i en organisations strategiska och välartikulerade kommunikationsarbete. ... högrelevant för den som intresserar sig för hur förtroende byggs genom kommunikation.

Lars Strannegård, professor
på Handelshögskolan
i Stockholm



9 789186 203859