

Riksbankens kommunikation före, under och efter den finansiella krisen

Pernilla Meyersson och Ann-Leena Mikiver*

Pernilla Meyersson är biträdande stabschef och Ann-Leena Mikiver kommunikationschef

Det är inte helt lätt att kommunicera oro utan att oroa, men genom att öppet och tydligt kommunicera det aktuella läget, vilka problem som uppstått och vilka åtgärder som finns till hands för att rätta till problemen kan man ändå driva krisarbetet framåt. Under de senaste 25 åren har Riksbanken gradvis gjort det möjligt för utomstående att följa, granska och utvärdera Riksbankens verksamhet. Åren strax före, under och efter finanskrisen gjorde Riksbanken genomgripande förändringar i sin kommunikation. Fönstren öppnades i det närmaste på vid gavel genom att Riksbanken till exempel började hålla presskonferenser vid varje räntemöte, publicera sin egen ränteprognoz och ange namn i de penningpolitiska protokollen. Man införde också reservationer i pressmeddelandena och storsatsade på klarspråk i hela organisationen. Tankesättet ändrades till att alltid vända på frågeställningen "kan vi publicera?" till "varför ska det inte publiceras?". Detta förhållningssätt kom att präglade Riksbankens kommunikation under finanskrisen.

1 Introduktion

Det finns mycket få bestämmelser om Riksbankens informations- och redovisningsansvar i riksbankslagen. De som finns gäller att Riksbanken ska lämna en skriftlig redogörelse till riksdagen två gånger per år samt sammanställa en årsredovisning. Men en centralbank som Riksbanken med stor självständighet, inflationsmål och med en stor finansiell sektor måste ändå lägga stor vikt vid att kommunicera. Det övergripande syftet är att få medborgarna att förstå innebörden av ett inflationsmål och vilka verktyg som finns för att säkra den finansiella stabiliteten - annars blir det svårt för Riksbanken att nå sina mål. En hög grad av självständighet kräver nämligen en hög grad av transparens för att skapa legitimitet för Riksbankens beslut och åtgärder, möjliggöra utvärdering och granskning men också för att öka effektiviteten i verksamheten.

Under hösten 2008 utvecklades den internationella finansorn till en finanskris som fick stora återverkningar på det svenska finansiella systemet. Krisen ledde till den djupaste konjunkturedgången i Sverige sedan andra världskriget. Stabiliteten i hela det globala finansiella systemet hotades och svenska myndigheter tvingades vidta dramatiska åtgärder för att se till att det finansiella systemet i Sverige kunde fungera, se vidare Berg m.fl (2018). Krisen kom att påverka Riksbankens syn på kommunikation och även hur den utformade sitt kommunikationsarbete och sina kommunikationskanaler. I den här artikeln redogör vi för hur det gick till och hur det ledde till att Riksbanken i dag räknas som en av världens mest öppna och transparenta centralbanker.

* Framställningen bygger till viss del på Meyersson och Petrelius Karlberg (2012), samt på Riksbankens årsredovisningar och författarnas egna erfarenheter, analyser och ståndpunkter. Pernilla Meyersson var Riksbankens kommunikationschef 2006–2013 och Ann-Leena Mikiver är sedan 2013 Riksbankens kommunikationschef. Ett särskilt tack till Charlotta Edler för värdefulla synpunkter.

2 Kommunikation om finansiell stabilitet – en balansgång

Inom finansiell stabilitet generellt, och i synnerhet under en kris, är det särskilt viktigt med avvägningar kring hur mycket information som kan förmedlas, vid vilken tidpunkt, vem som ska förmedla den och hur den ska förmedlas. Vilka risker kan en centralbank som Riksbanken beskriva och hur ska man kommunicera om dem för att inte skapa oro? Hur tydligt kan man peka ut enskilda banker och vad man anser att banker, andra myndigheter och politiker behöver göra för att minska riskerna i systemet? Svaren är inte självklara.

Vid sidan av att kunna ge likviditetsstöd till enskilda banker eller till det finansiella 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 (Hallvarsson & Halvarsson 2010).

Redan 2006 publicerade Riksbanken sina första så kallade stresstester av de svenska bankerna i sin finansiella stabilitetsrapport. Här visades hur motståndskraftiga bankerna var mot en kraftigt försämrad utveckling på olika områden. Ett av dessa stresstester utgjordes av ett scenario där utvecklingen i de baltiska länderna blev betydligt sämre än väntat. Två tydliga slutsatser kommunicerades: För det första att detta scenario var troligt och för det andra att det skulle försämra de svenska bankernas motståndskraft radikalt. Trots att Riksbanken hade varnat för den ekonomiska utvecklingen i Baltikum i sina stabilitetsrapporter sedan 2005 och trots att tonläget skärptes för varje rapport som publicerades, så var varningarna alltså inte tillräckligt tydliga och skarpa.

Det finns ett antal faktorer som gör det särskilt svårt att få genomslag för den här typen av kommunikation när det gäller finansiell stabilitet. För det första är det svårt att väcka intresse och bygga upp kunskap så länge som allt fungerar som det ska. De presskonferenser som Riksbanken höll i samband med stabilitetsrapporterna samlade som mest en handfull journalister fram till 2008. Först när den finansiella krisen stod för dörren och den amerikanska investmentbanken Lehman Brothers försattes i konkurs ökade intresset dramatiskt. För det andra behöver Riksbanken modifiera tonläget när krisen väl är ett faktum. Då behöver man, istället för att lyfta fram riskerna, 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 för det finansiella systemet så att åtgärderna kan få effekt.

I en finanskris kan det i specifika situationer också uppstå en konflikt mellan transparens och förtroende. Om Riksbanken skulle säga att en viss bank inte skulle överleva om den inte får likviditetsstöd inom kort så skulle det bidra till att banken inte överlever länge. Om Riksbanken istället skulle säga att hela det svenska banksystemet har problem att få finansiering men att Riksbanken står beredd att förse systemet med den likviditet som behövs, så är man kanske inte helt transparent men man skapar förmodligen förtroende för systemet och ger den enskilda banken andrum att försöka lösa sina problem. Om Riksbanken däremot i ett sådant läge skulle påstå att bankerna inte har några problem alls eller avstår från att kommunicera överhuvudtaget men ändå förbereder likviditetsstöd för hela systemet skulle förtroendet för Riksbanken minska. Folk skulle då sluta lita på vad Riksbanken säger, och istället vänta på att se faktiska resultat. Under en kris kan sådant bli kostsamt.

3 Riksbankens initiala kriskommunikation

När finanskrisen inträffade 2008 fattade Riksbanken tidigt beslutet att det som inte föll under rikets sekretess eller företagssekretess skulle kommuniceras. Beslutsunderlag med överväganden och resonemang, stresstester, uppskattningar av kreditförluster, bedömningar av enskilda banker – i stort sett allt kommunicerades. Alla åtgärder som vidtogs kommunicerades via pressmeddelanden, presskonferenser eller beslutsunderlag. Riksbankens webbplats fick också en ny tyngd där nya kommunikationsfönster öppnades, som "Finansiell oro", "Vad gör Riksbanken?" och "Frågor och svar". Så agerade man inte i alla länder. Det var inte många andra centralbankschefer som vågade kommunicera så mycket mitt under brinnande kris.

Det som hade drabbat 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. De vågade därför 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.

3.1 Gradvis skruvades tonläget upp

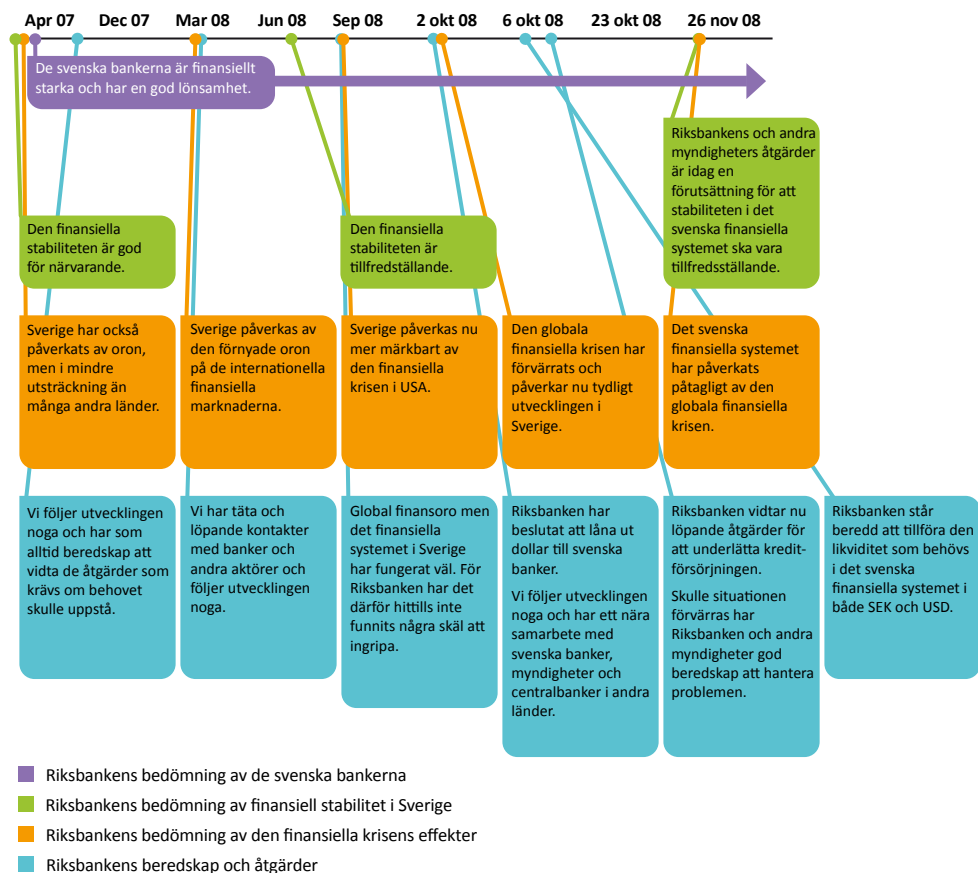
En vecka efter Lehmans konkurs inledde Riksbanken en lång kommunikationsserie med pressmeddelanden som gradvis skruvade upp tonläget för att markera vilket hot utvecklingen innebar mot den finansiella stabiliteten. Men Riksbanken koncentrerade sig i pressmeddelandena på budskapet att bankerna skulle få den likviditet de behövde. En målsättning var att nå ut med sådana stabilitetsbudskap varannan dag i ledande medier. Samtidigt gjorde Riksbanken bedömningar och överväganden inför varje publicering för att förutse vilken effekt den kunde få och avgöra om tidpunkten var lämplig.

I Figur 1 ges en illustration av hur Riksbanken gradvis skruvade upp tonläget i takt med att den finansiella krisen påverkade Sverige. Först en bedömning av den finansiella stabiliteten och hur Sverige påverkats vid den aktuella tidpunkten. I boxarna längst ner i bilden angavs vilka åtgärder som skulle kunna användas eller som användes. I slutet av det mest akuta krisskedet formulerades den sista blå rutan i figuren med ett citat från Stefan Ingves om att Riksbanken står beredd att förse det svenska finansiella systemet med den likviditet som behövdes. En tjänsteman minns när Ingves själv redigerade det sista i pressmeddelandet och sa "vi ställer ut en blancocheck, det måste man i det här läget". Riksbanken var tydlig med att förmedla det självklara i krisen: Vi befinner oss här, vi vill röra oss hit och det ska vi göra med hjälp av dessa verktyg.

Tillgängligheten för medierna skulle också öka, alla medier skulle snabbt få någon form av svar på sina frågor i form av intervjuer, faktaupplysningar eller hänvisningar från Riksbanken och Riksbankens experter och avdelningschefer skulle synliggöras inom relevanta områden. Det behövdes en oändlig mängd information och kunskapsuppbyggnad om hur det finansiella systemet fungerade, hur det svenska betalningssystemet fungerade och hur svenska finansiella marknader och aktörer kunde påverkas så som de gjorde.

Det pågick en febril aktivitet världen över. Regeringar, centralbanker och andra statliga myndigheter tvingades till unika åtgärder i ett högt tempo. När väl fungerande finansiella marknader plötsligt upphör att fungera 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.

Figur 1. Riksbankens kriskommunikation



Källa: Sveriges riksbank

3.2 Balans mellan krismedvetenhet och normalitet

Förtroendeskapande kommunikation i kristider är helt avgörande. Även om Riksbanken till exempel hade pekat på riskerna i de baltiska länderna fick de analyserna och bedömningarna aldrig riktigt fäste. Under den akuta krisen fortsatte Riksbanken att publicera sina stresstester och visade då hur de skulle påverka de enskilda bankerna för att försöka få till förändringar. Riksbankens egna bedömningar tyder på att det bidrog till att skapa förtroende i den finansiella sektorn. Genom att beskriva olika utvecklingar och räkna på dessa minskar nämligen utrymmet för spekulationer. En del banker använde sig också av Riksbankens stresstester i sin egen förtroendeskapande kommunikation.

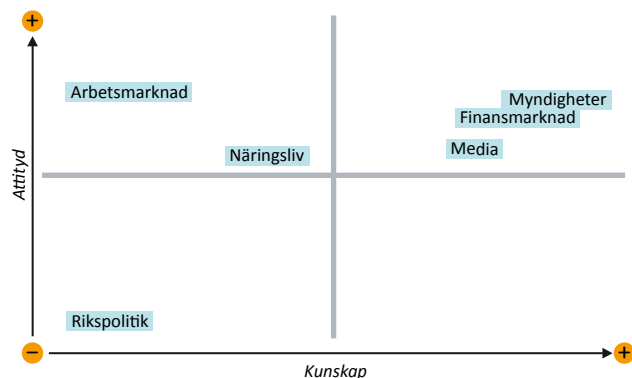
Trots att Sveriges BNP föll med närmare 6 procent under krisen, att arbetslösheten steg och att Riksbanken hade missbedömt styrkan i den finansiella krisen, likt de flesta andra bedömare, ökade förtroendet för Riksbanken mitt under den akuta krisen och långt därefter. Medieforskarna Johansson och Nord (2011) fann i sin rapport att Riksbankens val av budskap präglades av en balansgång mellan krismedvetenhet och normalitet – att erkänna allvaret i situationen men inte bidra till att öka oron.

4 Kommunikation är en kärnverksamhet

Långt innan krisen hade Riksbanken systematiskt arbetat för att öka insynen i sitt arbete och göra kommunikation till en av sina kärnverksamheter. Att vara tydlig med sina mål, medel och analyser är viktigt för att skapa ett brett folkligt stöd för en självständig institution som Riksbanken. Den självständiga ställningen ställer stora krav på insyn i Riksbankens verksamheter så att dessa kan granskas och utvärderas. Under snart 25 år har Riksbanken därför samlat på sig 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, och lett till inställningen att allt som inte faller under rikets sekretess bör offentliggöras. Att få kritik från tid till annan var inget som fick ändra den inställningen – kommunikation är en kärnverksamhet och Riksbanken får leverera budskapen om och om igen, kanske i en annan tappning, men aldrig stänga dörren.

Klarspråk har varit en annan viktig del av Riksbankens kommunikationsarbete. Klarspråk innebär att myndigheters information ska vara enkel, vårdad och begriplig och anpassad för sin målgrupp. En stor del av riksbanksledningens jobb handlar om att kommunicera så att alla olika grupper i samhället kan förstå. Det handlar om att förenkla, förtydliga och vässa sina budskap och argument. I samband med den finansiella krisen blev detta ännu viktigare. Nya målgrupper började nämligen intressera sig mer för Riksbanken, ställde frågor och behövde information inte bara om räntan skulle höjas eller sänkas utan också om banker och dess roller, betalningssystem, det stora ekonomiska blodomloppet RIX-systemet såväl som vilka verktyg som Riksbanken kunde använda i krisen för att hindra att den spred sig. För att förstå vilken information olika målgrupper behöver har Riksbanken sedan 2007 mätt attityder och kunskapsnivåer hos sina primära målgrupper, se Figur 2. 2007 hade tre av sex primära målgrupper låg kunskap om Riksbankens arbete inom området finansiell stabilitet.

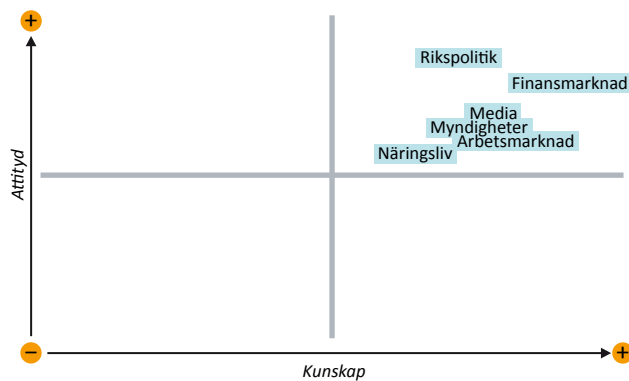
Figur 2. Målgruppernas attityd och kunskap om finansiell stabilitet 2007



Källa: StrandbergHaage Målgruppsanalys 2007

Den första av dessa målgruppsanalyser visade alltså att kunskapsnivån bland några viktiga målgrupper var låg. Särskilt riksdagsledamöter och delar av näringslivet hade bristande kunskaper och låg kännedom om vad finansiell stabilitet innebar och vad Riksbankens roll i detta arbete var. Förtroendet för penningpolitiken var däremot generellt bättre bland alla målgrupper. Ett fokus i kommunikationen blev därför under perioden 2007–2016 att bjuda in och kommunicera särskilt med de målgrupper som låg lågt i kunskapsnivå. 2016 låg samtliga målgrupper i övre högra hörnet, det vill säga de uppvisade höga värden för både kunskap och attityd, se Figur 3. Åtgärden, att fokusera på att utbilda viktiga målgrupper inom området finansiell stabilitet hade givit resultat.

Figur 3. Målgruppernas attityd och kunskap om finansiell stabilitet 2016



Källa: StrandbergHaage Målgruppsanalys 2016

5 Egen prognos för räntan – fönstren öppnas på vid gavel

Året före finanskrisen började Riksbanken publicera en egen prognos för reporäntan, den så kallade räntebanan. Vid den här tidpunkten var det inte många centralbanker som vågade sticka ut hakan offentligt på det sättet och säga hur de trodde att reporäntan skulle utvecklas under de kommande tre åren. Det är det än i dag inte många centralbanker som gör. Då myntades också uttrycket ”detta är Riksbankens prognos, det är inte ett löfte”.

Samtidigt beslutade direktionen också att presskonferenser skulle hållas efter varje penningpolitiskt möte, inte bara när räntan ändrades. Att räntan inte kommer att ändras är ju lika viktig information som att den ändras. Vidare skulle ledamöterna i direktionen namnges i de penningpolitiska protokollen, där de fram till nu hade varit anonyma. Alla dessa åtgärder genomfördes för att öka insynen och tydligheten i Riksbankens beslut och processer.

Från början fanns bara ett fåtal professionella kommunikatörer anställda på Riksbanken och mycket av informationen formulerades av Riksbankens experter eller av direktionens ledamöterna själva. Men Riksbankens informationssektariat omorganiserades 2007, strax före beslutet om att börja med egna publika prognoser för räntebanan. 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 den externa kommunikationen. I dag finns kommunikationsexperter med i nästan all verksamhet från början till slutet för att se till att budskapen kan kommuniceras till alla olika målgrupper, att debatten om Riksbanken utanför myndigheten adresseras och att direktionens ledamöter kan besvara alla de frågor som ställs kring Riksbankens verksamhet. Kommunikationsverksamheten på Riksbanken är alltså ingen stödfunktion utan en integrerad och strategisk del av hela verksamheten.

5.1 Ansvar för transparens, information och dialog

Redan långt före finanskrisen 2008 publicerade Riksbanken penningpolitiska rapporter, finansiella stabilitetsrapporter och tidskriften Penning- och valutapolitik. Tal och föreläsningar på landets universitet och skolor var stående inslag i Riksbankens kommunikation liksom många möten med olika grupper i samhället för att förklara Riksbankens verksamhet. Men finanskrisen medförde behov av att kommunicera tätare och till nya grupper. Riksbanken började använda sin webbplats betydligt mer. Denna kanal gjorde det möjligt att vända sig till en bredare målgrupp och införa nya kommunikationsaktiviteter. Till exempel infördes chattar på både tidningarnas och Riksbankens webbplatser. Korta analyser, så kallade ekonomiska

kommentarer, blev en annan ny kanal för att adressera mer aktuella frågor. Öppna forum, Riksbanksstudier och "staff memos" är andra kommunikationsaktiviteter och -produkter som har tillkommit.

Men trots de stora förändringarna har det varit viktigt för Riksbanken att förändra gradvis, i sak såväl som i kommunikationen, för att inte skapa förtroendeproblem. Först när analyser och verktyg funnits på plats och prövats, och när kunskaper hos viktiga målgrupper byggts upp för att kunna tolka och bedöma mer information, har beslut om ökad offentlighet fattats och genomförts. Den gradvis ökade transparensen har inte bara gällt penningpolitiken utan även området finansiell stabilitet.

5.2 Reservationer i pressmeddelandena – risk för kakafoni

Under 2009 började Riksbanken offentliggöra hur enskilda ledamöter hade röstat i samband med penningpolitiska beslut. På så sätt skulle det framgå direkt om beslutet var enhälligt eller om någon reserverade sig. Sådana eventuella reservationer skulle publiceras med namn och en kortfattad motivering, och först när protokollet offentliggjordes cirka två veckor efter det penningpolitiska mötet kunde de enskilda ledamöterna i tal och intervjuer mer i detalj redogöra för sina individuella ställningstaganden och överväganden. Detta för att undvika en kakafoni av olika åsikter när själva beslutet behövde kommuniceras till olika målgrupper.

Även om det givetvis inte bara varit riksbankschefen som fattat besluten utan alla ledamöterna i Riksbankens direktion, så är det riksbankschefen som av naturliga skäl företräder Riksbanken. Det är i mediasammanhang också mer tacksamt att låta en individ föra bankens talan snarare än ett kollektiv, även om riksbankschefen har fått utstå en hel del kritik under årens lopp.

Men Riksbankens ambition att öka insynen i sin verksamhet genom att bli tydligare och mer förutsägbar uppfattades inte alltid på det sättet. Förändringen i ramverket för informationsgivning, som var ett uttryck för denna ambition, kritiserades offentligt (se vidare i Meyersson och Petrelius Karlberg 2010). Kritiken var periodvis högljudd, ibland befogad, ibland obefogad. Ibland behövdes ett omtag och ibland bara mer av samma sak.

Som ett komplement till pressmeddelanden och liknande envägskommunikation föreslog kommunikatorerna, experterna och riksbankscheferna nya grepp i form av mer dialog. Exempelvis infördes chat på webbplatsen, webbsända finansanalytiker möten och tillfällen skapades för samtal med målgrupperna. Riksbankschefen blev den första centralbankschefen att chatta med allmänheten och är oss veterligen än i dag den enda som gör det.

5.3 Klarspråkskristallen – en viktig milstolpe

För att komma tillrätta med det bitvis krångliga och kryptiska språket i Riksbankens rapporter och andra texter startades under 2007 ett klarspråksprojekt för Riksbankens samtliga medarbetare. Klarspråk innebär att myndigheters information ska vara enkel, vårdad och begriplig och anpassad för sin målgrupp. Och 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".

Kristallen blev ett kvitto på att det lönade sig att jobba med tydlighet. Klarspråksarbetet är i dag en del i det löpande arbetet och det finns en heltidsanställd klarspråkscoach. Som riksbankschefen Stefan Ingves formulerade det: "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".¹

1 Citat från en radiointervju med Stefan Ingves 2006.

Kommunikationen under själva krisen fungerade väl och uppfattades både i Sverige och globalt som transparent, tydlig och förtroendeingivande. Men att kommunikationsarbetet fungerade så väl under krisen berodde till stor del på det förberedande kommunikationsarbete som gjorts åren före där Riksbanken ökat sin öppenhet, fått en ny organisation och utbildat medarbetarna om vikten av kommunikation.

6 Öppenhet skapar utmaningar – oenigheten sätter sina spår

Den globala och för Sverige akuta finanskrisen upphör vid slutet av 2009, även om sviterna av den pågick i många år till. Mellan åren 2010 och 2014 ökade oenigheten i Riksbankens direktion om allt från räntebeslut och prognoser till frågor om Riksbankens egna kapital och valutareserv. Det sammanföll också med att förtroendet för Riksbanken sjönk (se Sommerstein 2013). Aldrig tidigare hade enskilda ledamöter så kraftfullt kritiserat sina egna kollegor. Detta har också varit en risk som mindre transparenta centralbanker har pekat på.

Man kan nog med fog säga att transparensen användes på ett nytt sätt av den då sittande direktionen. Hur ska man hantera denna oenighet utan att kritiseras för att sätta mun-kavle på ledamöterna? Den nya direktionen beslutade sig för att lösa den frågan genom att revidera sin kommunikationspolicy (se Sveriges riksbank 2016). Under 2013 infördes förhållningssätt för direktionens externa kommunikation för att bland annat skapa tydligare spelregler och en mer kollegial direktion. Direktionsledamöterna enades då om att de har ett gemensamt ansvar för att sprida kunskap om Riksbankens syn, uppgift och verksamhet utöver att framföra sina egna ståndpunkter i den ekonomiska debatten. De ska naturligtvis också ha sin egen ståndpunkt och framföra denna, vilket är en av poängerna med att ha sex olika ledamöter i direktionen, men det ska ske med respekt för kollegor och med hänsyn till Riksbanken.

Externa bedömare menade att skadan i viss mån redan var skedd. Marvin Goodfriend och Mervyn King som utvärderade Riksbankens penningpolitik mellan åren 2010 och 2015 skriver: "Åsiktsskillnadernas omfattning och framför allt hur de kom till uttryck skadade Riksbankens anseende. Direktionens ledamöter måste komma ihåg att deras uppgift är att lägga fram sammanhängande argument på ett resonabelt och övertygande sätt. Om de använder ett språk som syftar till att angripa andra ledamöter i direktionen skadas direktionens anseende hos allmänheten. Protokoll och intervjuer med direktionsledamöter gav prov på ett burdust tonläge som är ovanligt i den offentliga debatten i Sverige" (se Goodfriend och King 2016).

6.1 Konsten att kommunicera

Kommunikationsverktyg kräver handlag, planering och ständig utvärdering, och det finns samtidigt få råd om hur man ska "talk the walk", eller som Alan Blinder skriver: "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" (se Blinder 2009).

Transparens är alltid förknippat med risker och har därmed ett pris. För mycket information, så att själva huvudbudskapet devalveras, är en sådan. Att kommunicera om risker och sårbarheter i det finansiella systemet under en finansiell kris är en annan risk som kan fördjupa krisen. Men bristande transparens i en kris är med all sannolikhet värre för trovärdigheten och förtroendet. Det är en svår balansgång som kräver analys och bedömning i varje situation. Riksbanken hittade balansen under den finansiella krisen.

6.2 Kommunikationen utvecklas som penningpolitiskt verktyg

Under 2014 föll inflationen ytterligare, och inflationsförväntningarna sjönk. Därtill närmade sig reporäntan sin nedre gräns. Inflationsmålets trovärdighet var hotad och kommunikationen kring det behövde bli mer fokuserad, enhetlig och tydlig, i likhet med när inflationsmålet etablerades i början av 1990-talet. Men det fanns inte utrymme för nyanser eller resonering på samma sätt som tidigare. Riksbanken behövde övertyga om direktionens ambition att nå inflationsmålet och direktionen kommunicerade med enad front och tydligt budskap. De penningpolitiska besluten kompletterades med en enträgen kommunikation om varför det var viktigt att få tillbaka inflationen till målet.

Samtidigt som budskapet om inflationsmålet förtydligades blev kommunikationen än viktigare som penningpolitiskt verktyg. Den muntliga och skriftliga kommunikationen användes i allt högre grad för att vägleda framför allt finansmarknaden och ekonomijournalisterna, även om räntebanan i sig hela tiden har varit en slags framtida vägledning. I kombination med besluten kommunicerades exempelvis en ”hög beredskap att agera även mellan ordinarie penningpolitiska möten” vilket ytterligare förstärkte budskapet till marknaden och ekonomins aktörer. Kvantitativa lättnader i penningpolitiken, det vill säga att Riksbanken köper statsobligationer för att pressa ner ränteläget och samtidigt har en negativ styrränta, är nya inslag i penningpolitiken och kräver mer av dialog med målgrupperna så att de förstår konsekvenserna av Riksbankens beslut.

Riksbanken började redan 2010 varna för att kombinationen av stigande bostadspriser och hushållsskulder var ohållbar. Den dåvarande direktionen fick hård kritik för att hålla emot och inte sänka räntan tillräckligt snabbt och mycket, även om direktionen pratade om att hålla emot mer än den gjorde. Riksbanken uppfattades ändå som alltför åtstramande. Men när inflationen sedan fortsatte att envist ligga under målet, inflationsförväntningarna föll och de stora centralbankerna började köpa statsobligationer – då var det tydlighet kring huvuduppdraget som gällde: att värna prisstabilitet, vilket i detta läge var lika med lägre räntor. Men att kommunicera behovet av att införa en minusränta samtidigt som hushållen fortsätter att låna i hög takt är självklart svårt.

7 En optimal nivå av transparens

Finanskrisen visade hur viktigt det var att ha sitt eget hus i ordning innan en kris inträffar. Stabilitet i banksystemet och god ordning i de offentliga finanserna gör det givetvis lättare att kommunicera i en finansiell kris. Vidare måste det givetvis finnas ett väloljat maskineri för nya åtgärder från en centralbank. Slutligen behövs en kommunikationsapparat som kan leverera förtroendeskapande kommunikation innan själva åtgärderna sätts in.

En lång rad av åtgärder för att bli mer och mer transparent ledde fram till att Riksbanken under 2014 fick ta emot utmärkelsen Central Banking Transparency Award av tidskriften Central Banking Journal (se Central Banking Journal 2014). I motiveringen till priset går att läsa att Riksbanken spelat en banbrytande roll för centralbankers öppenhet och tydlighet inom kommunikation, genom att målmedvetet säkerställa att dess processer och beslutsfattande sker öppet och är tydligt kommunicerade.

Transparens, tydlighet och förutsägbarhet har varit och är fortsatt viktiga ingredienser för förtroendet för Riksbanken. Mer insyn har bidragit positivt till förtroendet men det gäller samtidigt att hitta en balans. Det finns förmodligen något slags optimal nivå för transparens som varierar beroende på omgivande faktorer. För mycket och framför allt för otydlig information kan bli förödande vid fel tidpunkt. En tidvis alltför stor oenighet med bristande respekt för olika ståndpunkter kan motverka sitt syfte och skapa instabilitet istället för förtroende, inte bara i penningpolitiken utan ibland också i frågor som rör finansiell stabilitet och valutareservfrågor eller styrningen och ledningen av Riksbanken. Hög transparens förutsätter också att Riksbankens egna medarbetare ständigt tränas i att formulera sina

analyser på ett sådant sätt att de går att förmedla till alla målgrupper. Vi kan aldrig skylla på mottagaren. Om ett budskap inte når fram så beror det på att vi som arbetar på Riksbanken inte har lyckats förklara kontexten tillräckligt väl eller att vi har lagt oss på en alltför abstrakt nivå – eller möjligen bådadera.

En väl genomförd kriskommunikation kräver uppbyggda strukturer och förtroendefulla relationer. Vid krisen 2008–2009 hade medierna en helt annan "ensamrätt" på nyheter och information än vad de har i dag. Teknologin och sociala medier gör det möjligt för enskilda personer att vara tongivande opinionsbildare. Ju yngre målgrupper, desto färre hämtar sin primära information från traditionella medier. Att arbeta förebyggande för att ha en god krisorganisation i ordning innebär i dag bland annat att ha säkerställt en stabil och stark närvaro i sociala medier. I dag går det inte att förvänta sig att en större tidningsintervju räcker för att få stort nationellt genomslag varken hos dessa målgrupper eller hos allmänheten. Även om traditionella medier även framöver kommer att vara viktiga i Riksbankens kriskommunikation är tempot snabbare och kanalerna fler än vid förra krisen. Nu måste det kommuniceras i många fler digitala kanaler och omvärlden ställer större krav på tydlighet, snabbhet, lyhördhet och dialog. Att nå fram i detta mediebrus genom egna aktiviteter i sociala kanaler är något vi behöver göra för att nå målgrupper som inte nås av de traditionella stora medierna. Kommunikationskartan ser annorlunda ut. Då behöver även Riksbanken ha byggt upp sin position inför nästa kris. Att arbeta förebyggande innebär också att ha arbetat upp en förtroendefull dialog med de finansmarknadsaktörer, medier och de politiker som följer och granskar Riksbanken.

8 Några lärdomar om kommunikation

Sveriges riksbank är i dag en av världens mest öppna centralbanker med alla mått mätt i både akademiska studier men även i interna jämförelser mellan olika centralbanker (se till exempel Dincer och Eichengreen 2014). Det finns en tydlig struktur för det mesta som kommuniceras och med den följer en strategi som i dag går ut på att finnas just där de viktiga samtalen om centralbankers framtid förs – om det så gäller Sundsvall, Basel eller Shanghai.

Finanskrisen fick Riksbanken att öka tempot i bygget av en öppnare, tydligare och mer modern myndighet. Kommunikationen har stått och står fortfarande högt upp på Riksbankens dagordning och att släppa in kommunikatorerna i finrummen är alltid självklart. Centralbanker och andra akademiska kunskapsorganisationer drabbas lätt av "kunskapens förbannelse"². Finanskrisen tvingade på ett helt nytt sätt samtliga medarbetare att jobba med klarspråk för att öka förtroendet i samhället.

Några av Riksbankens kommunikativa lärdomar under krisen var att det är särskilt viktigt i en kris att "trycka" ut informationen innan den efterfrågas och 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 också viktigt att inte stänga några dörrar i den akuta fasen. Om Riksbanken skulle 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 mer pengar. Det är även viktigt att hela tiden tala om vad som pågår i nuläget och vad Riksbankens bedömning är utifrån den information som finns tillgänglig. Andra lärdomar av krisen var att Riksbankens stabilitetsrapport behövde bli tydligare och att kunskaperna inom detta område varit mycket bristfälliga vid krisens utbrott. I december 2010 började Riksbanken därför publicera rekommendationer till banker och myndigheter om vilka åtgärder den anser behöver vidtas för att minska riskerna i det finansiella systemet.

² Kommer från the engelska uttrycket "the curse of knowledge" och syftar på att medarbetare som kan mycket i ett visst ämne kan förutsätta att alla kan lika mycket när de kommunicerar externt med följderna att de talar över huvudet på viktiga målgrupper och glömmer att förklara sammanhanget och innebörden.

Att kommunicera klara och tydliga budskap är svårt. Att göra det i en akut kris är ännu svårare. Om inte kompetens, rutiner, rollfördelning och system finns på plats innan en akut kris uppstår är det svårt att kommunicera effektivt. Bristande kommunikation har dessutom i många fall visat sig förvärra kriser för myndigheter, politiker och organisationer. Genom god kriskommunikation kan man istället påverka händelseutvecklingen och driva krisarbetet framåt. Det är också av stor vikt att samverka och vara tydliga om roller och ansvar i hela den finansiella sektorn. Ett konkret exempel är nätverket FSPOS, Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkan, som bidrog till en öppen dialog mellan myndigheter och de privata finansiella aktörerna under den finansiella krisen.³

Sammanfattningsvis, några övergripande lärdomar av de 25 år vi har beskrivit i denna artikel:

- 1) Vikten av att ha sitt hus i ordning före krisen, det vill säga att ha en upparbetad kommunikationsfunktion. Här ingår såväl en strategisk intern diskussion om kommunikation i hela verksamheten som en medveten uppbyggnad av relevanta kanaler som kan användas i såväl normala tider som vid en kris.
- 2) En kris kommer, det är bara en fråga om när och hur den ser ut. Därför behövs ett ständigt fokus på att hålla en proaktiv kriskommunikation uppdaterad. Det kan till exempel innebära att man i normala tider behöver använda nya kanaler för att nå bredare målgrupper så att detta inte måste göras mitt i krisen. Det är också viktigt att tala och skriva klarspråk och se till så att kunskaperna om Riksbankens verksamhet är tillräckligt goda i samhället.
- 3) Öppenheten måste vårdas. De senaste 25 åren har visat att det är en balansgång. Ju öppnare kommunikation, desto mer intern diskussion om regler och struktur så att förtroendet för institutionen upprätthålls även om det råder delade meningar i sakfrågor. En öppenhet utåt kräver förstås också högt i tak internt så att de bästa analyserna och budskapen kan komma fram.

³ Här finns en viktig knutpunkt för branschen och ett av nätverken består av samtliga kommunikationschefer. Gruppen har arbetat fram en tydlig överenskommelse, som är förankrad i respektive ledningsgrupp (se FSPOS 2017). Här finns beskrivet vem som ska ta initiativ till kommunikation vid nästa kris eller angrepp och hur vi samfällt vill att det ska gå till (proaktivt, öppet och snabbt).

Referenser

- Berg, Claes, Pernilla Meyersson och Johan Molin (2018), "Dramatiska år globalt och i Sverige: den ekonomiska utvecklingen 2006–2017", *Penning- och valutapolitik*, nr 4, s. 18–33, Sveriges riksbank.
- Blinder, Alan (2009), "Talking about monetary policy: The virtues (and vices?) of central bank communication", Working Paper, nr 274, Bank for International Settlements.
- Central Banking Journal (2014), "Transparency award: Sveriges Riksbank", artikel, 13 januari.
- Dincer, N. Nergiz och Barry Eichengreen (2014), "Central bank transparency and independence: updates and new measure", *International Journal of Central Banking*, vol. 10, nr 1, s. 189–253.
- FSPOS (2017), "Kriskommunikation i finanssektorn – en vägledning vid större störningar", Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkan.
- Goodfriend, Marvin och Mervyn King (2016), "Utvärdering av Riksbankens penningpolitik", rapport från riksdagen 2015/16:RFR6.
- Hallvarsson & Halvarsson (2010), "Storbankernas och myndigheternas kommunikation under finanskrisen" på uppdrag av Finansiella Sektorns Privat-Offentliga Samverkan.
- Johansson, Catrin och Lars Nord (2011), "Myndigheter i kris – en analys av offentliga aktörers kommunikation under finanskrisen 2008", Rapport nr 11, Mittuniversitetet.
- Meyersson, Pernilla och Pernilla Petrelius Karlberg (2012), *En resa i kommunikation. Fallet Sveriges riksbank*, SNS Förlag: Stockholm.
- Sommerstein, Klara (2013), "Förtroende för Riksbanken", Rapport nr 13, SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Sveriges riksbank (2016), "Riksbankens kommunikationspolicy", tillgänglig på www.riksbank.se.