

Nya perspektiv på svensk bankreglering

SUSANNA FELLMAN*

Goteborgs universitet

Cecilia Kahn, *Idéer, inflytande, institutioner: Kontinuitet och förändring i svensk bankreglering*, Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala Studies in Economic History 126 (Uppsala: Uppsala universitet 2024). 204 s.

Cecilia Kahn studerar i sin doktorsavhandling "utvecklingen av svensk bankreglering under 1900-talet som ett samspel av förändrade idéer och intressegruppsinflytande" (s. 14). I avhandlingen ställs fyra frågor, nämligen hur den svenska bankregleringens roll och syfte förändrades, hur inflytandet från olika aktörer över bankregleringens utveckling förändrades, hur olika centrala aktörer använde sig av olika idéer för att påverka regleringens utformning samt hur reglering utvecklas när den utsätts för yttre tryck, speciellt vid tider av kris och ekonomisk omvandling.

Den övergripande motiveringen är att man behöver detaljerad kunskap om regleringens och lagstiftningens förändring och de idéer som legat bakom förändringarna för att förstå lagstiftningens och regleringens funktion. Idéerna och deras betydelse för regelförändringar är centrala i avhandlingen.

Den teoretiska utgångspunkten är institutionell teori. Kahn utgår specifikt från Mark Blyths teorier om hur idéer och intressen samverkar för att skapa institutionell förändring.¹ Hon ansluter sig även till Wolfgang Streecks och Kathleen Thelens syn på institutionell förändring som en i huvudsak stegvis och kumulativ process.² Kahn kritiserar det pendelperspektiv som varit vanligt förekommande i litteraturen gällande finansregleringens utveckling. Med pendelperspektivet menas att utvecklingen växlat mellan perioder av liberalisering och avreglering, och perioder av ökad reglering. Hon

* Professor i Business history.

1. Mark Blyth, *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth century* (Cambridge 2002).

2. Wolfgang Streeck & Kathleen Thelen (red.). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies* (Oxford 2005).

anser också att man ofta förenklat synen på finansmarknaderna genom att indela utvecklingen i olika regleringsregimer.

Dessa utgångspunkter bildar det teoretiska ramverket för avhandlingen. Därutöver använder Kahn sig av andra teoretiska ingångar och begrepp då enskilda frågeställningar analyseras, bland annat infångningsteorier, det vill säga hur intressegrupper jobbar för att "fånga in" (*capture*) lagstiftarna, och teorier kring intressegruppsinflytande och intresseformulering. I praktiken är arbetet en studie av aktörer och hur de arbetar för att få till stånd förändring och nå sina mål.

Det empiriska arbetet utgörs av fyra delstudier som bildar relativt separata och avgränsade helheter. Det finns emellertid en tydlig röd tråd i arbetet som sammanbinder avhandlingen. Ett inledande och ett avslutande kapitel i vilka mer övergripande diskussioner förs, förstärker enhetligheten.

Kapitel 1 innehåller en genomgång av arbetets syfte och frågeställning, presentation av central forskningslitteratur och en diskussion om vilken forskningstradition arbetet bidrar till, samt övergripande diskussioner om angreppssätt, teori, material och metod. Mera detaljerade beskrivningar av de källor och metoder som används i de olika delstudierna presenteras i de empiriska kapitlen. Det viktigaste materialet utgörs av riksdagstryck, utredningar, remissvar, propositioner och riksdagsdebatter. Dessutom har Kahn använt sig av Bankkommittéernas material och Riksbankens arkivmaterial, framför allt mötesprotokoll. Kahn har emellertid inte fått tillgång till Bankföreningens arkiv vilket är en central begränsning. Arbetet är i huvudsak kvalitativt, och bygger på källnära historieforskning, men i kapitel 3 tillämpas ett mer kvantitativt angreppssätt.

I det första empiriska kapitlet (kapitel 2) "Svensk banklagstiftning: idéer och innehåll 1903–2004", analyseras svensk banklagstiftning och dess utveckling i ett långt tidsperspektiv. Kapitlet fungerar även som ett bakgrundskapitel till de andra kapitlen. Kahn studerar speciellt vilka idéer som uttrycktes i lagstiftningsarbetet under 1900-talet om bankernas roll i samhället. Dessutom analyserar hon synen på lagstiftningens möjligheter att påverka finansmarknadens utveckling. Angreppssättet definierar hon som en deskriptiv idéstudie och arbetet är en kronologisk analys av bankkommittéerna och de centrala idéer som framlades i dem. I kapitlet diskuterar Kahn vilka aktörer som dominerat under olika perioder samt belyser hur det fanns element av både stabilitet och förändring i hur man såg på lagarnas syften och deras möjlighet att påverka utvecklingen på finansmarknaderna. Hon påvisar att lagstiftningen tidvis gick i motsatt riktning mot vad man kunde förvänta sig om ett pendelperspektiv skulle beskriva utvecklingen korrekt.

I kapitel 3 "Preferensuppnåelse i svensk banklagstiftning 1912–1968" studeras olika intressegruppers inflytande över banklagstiftningen och vilka

förändringar som skedde i inflytandet under perioden. Forskningen baseras främst på material från remissförfarandet. Den teoretiska utgångspunkten är så kallade infångningsteorier (*regulatory capture*) och Kahn genomför en analys av de olika gruppernas preferensuppnåelse. Detta är en rätt etablerad metodologi i samhällsvetenskaplig forskning, men mindre utnyttjad i historiska studier. En orsak är att detta angreppssätt är svårt att tillämpa på historiskt material. Kahn är medveten om metodens begränsningar och anpassar den så att den ska kunna användas på remissmaterialet. Hon beskriver i detalj vilka val hon gjort och hur hon gått till väga när hon sorterat, kodat och analyserat materialet. Ett av kapitlets viktigaste bidrag är metodens praktiska tillämpning på historiskt material. Dessutom skapas intressanta empiriska resultat. Kahn påvisar att Riksbanken, Bankinspektionen och Bankföreningen alla hade stor preferensuppnåelse. Det skedde dock tydliga förändring över tid, där Bankföreningen blev alltmer inflytelserik. Samtidigt noterar hon att Bankföreningen inte kunde fånga in lagstiftarna, eftersom Bankinspektionen och Riksbanken alltid var starka aktörer.

I Kapitel 4, "Inställd liberalisering" – banklagsreform 1968" analyserar Kahn lagstiftningsprocessen i samband med den så kallade Kreditinstitututredningen och hur de enskilda aktörerna i kommittén agerade för att försöka vinna inflytande. Detta kapitel fokuserar på enskilda aktörer, även om de samtidigt representerade olika intressegrupper. Här använder Kahn en mera traditionell narrativ analys och utgångspunkten är att kommittén kan ses som en arena för olika "slag" eller "kamper" mellan olika intressen. Då hon haft tillgång till diskussionsprotokoll är detta möjligt. Den första "striden" är kommitténs tolkning av sitt uppdrag. Detta är en central strid, eftersom uppdraget styr det fortsatta arbetet. Sedan följer en analys av tre andra kamper, nämligen gränsdragningen mellan olika typer av banker, etableringskontrollen (kontor), samt uppluckring av kapitalkraven och kreditgivningsvillkoren.

Konkret blir arbetet en analys av hur olika grupper (genom representanternas aktivitet) argumenterar för att lagstiftningen ska förändras i för dem önskad riktning. Till skillnad mot diskussionen i kapitel 3, som bestod av en mer kvantitativ analys, blir detta en detaljerad analys av specifika aktörers agerande. Kahns analys påvisar att Bankföreningen, genom Lars-Erik Thunholm, ofta vinner slagen. Detta stöder hennes tidigare resultat att bankernas roll stärktes över tid (kapitel 3). Resultatet från kommitténs arbete medför faktiskt en liberalisering av vissa delar av banklagstiftningen, vilket är intressant då perioden i övrigt präglades av vänstervind, stark stat, och en rätt reglerad ekonomi. Detta stöder hennes argument att man behöver problematisera regim- och pendeltänket.

Här kunde visserligen en mer ingående diskussion om strid kontra kom-

promiss ha förts. Thunholm vinner inte allt. Frågan är också i hur stor utsträckning de relevanta aktörerna (exempelvis just Thunholm och Bankföreningen) redan anpassat sina preferenser för att de inser vad som är möjligt att uppnå, i stället för att kämpa för sina främsta preferenser. Kahn kunde också i högre grad ha speglat arbetet inom kommittén mot de korporativa element som rådde under tidsperioden och kommittéväsandets roll i denna miljö.

I kapitel 5, "Reglering under press: Svenska kapitalkontroller 1973–1989", är huvudfokus på hur Riksbanken agerade gentemot affärsbankerna. Kahn analyserar fyra delområden: valutaregleringen, kontrollen av kapitalimporten, internationalisering av banksystemet samt slutligen avregleringen på finansmarknaden. I denna studie är Riksbanken huvudaktören och valutapolitiken föremålet för analys, men det finns viktiga kopplingar även till de tidigare kapitlen. De huvudsakliga källorna är protokoll från Riksbankens möten med affärsbankerna, Riksdagens Bankfullmäktiges protokoll samt annat material gällande svenska bankers internationella verksamhet. Genom en detaljerad analys av de argument som framfördes och de beslut som togs, visar Kahn hur bankerna blev ett viktigt verktyg för Riksbanken i valutapolitiken. Penningpolitiken användes "flexibelt" och bankernas önskemål togs i beaktande, bland annat genomfördes ett antal liberaliseringar. Enligt Kahns tolkning är dock medgörligheten ett sätt för Riksbanken att bevara sitt handlingsutrymme. Riksbanken använde helt enkelt regleringen aktivt och flexibelt för att nå sina mål. Tidvis underminerade Riksbanken själv den rådande regimen genom att ge avkall på regleringen, men syftet var att på lång sikt kunna rädda den. En sådan strategi medförde dock att Riksbanken försvagade regleringen och handlingsutrymmet minskade över tid. Igen finner Kahn stöd för att affärsbankernas inflytande stärktes, men att de inte helt kunde styra utvecklingen.

I kapitel 6 summerar Kahn sina empiriska resultat och påvisar att både frågeställningarna besvarats och att det övergripande syftet nåtts. Vissa mera generella diskussioner förs också.

Sammanfattningsvis vill jag framhålla att Kahns avhandling är ett gediget genomfört arbete baserat på ett omfattande empiriskt material. De frågor som hon ställer är intressanta och besvaras. Kahn tar spjårn mot – och diskuterar aktivt med – tidigare svensk forskning om finansiell reglering. De teoretiska ingångarna som valts och de begrepp och metoder som tillämpas är relevanta. Kahn kan sin forskningslitteratur, hon kan branschen och dess utveckling, och hon känner väl till regleringsförändringarna på finansmarknaden. Det empiriska arbetet är noggrant och systematiskt genomfört. Kapitel 3 är dessutom metodologiskt innovativt och visar att Kahn har förmåga att ta itu med forskningsmässiga utmaningar.

Vissa kritiska synpunkter kan dock framläggas. Idéerna är i centrum för Kahns analys, men varifrån idéerna härstammar och hur nya idéer uppstår diskuteras inte närmare. Kahns analys fokuserar på hur idéerna omsätts i policyformulering, och hur målen uppnås genom aktörernas idoga arbete och (försök till) infångning. En orsak är att materialet i huvudsak begränsats till lagstiftningsarbetet. Eventuella diskussioner som förs inom intressegrupperna, har inte gjorts, bland annat som en följd av att Kahn inte haft tillgång till Bankföreningens arkiv. Inte heller blir rådande ekonomiska idéer och deras utveckling föremål för en närmare analys.

I det avslutande kapitlet återkommer hon dock till denna diskussion och här blir idéperspektivet något tydligare framskrivet. En del av dessa diskussioner kunde med fördel ha förts redan tidigare.

Arbetet är på ett förtjänstfullt sätt inlagt i den svenska ekonomisk-historiska historieskrivningen och i den ekonomisk-historiska kontexten. Den internationella omgivningen och den internationella debatten är dock inte väldigt framträdande. Det är framför allt vid uppställningen av det teoretiska ramverket som internationell litteratur används. Ett jämförande perspektiv kunde gärna ha tagits och då speciellt till de andra nordiska länderna, där utvecklingen i många fall varit likartad, men sannolikt inte identisk. Likaså blir den litteratur som finns om korporatism och kompromiss samt om det nordiska kommittésystemet knapphändigt utnyttjad.

Alla forskningsfrågor som ställs upp i början är "hur"-frågor (se inledning), och man kan tycka att en del "varför"-frågor också kunde ha ställts. Till Kahns försvar kan man notera att hon faktiskt även besvarar en del implicita "varför"-frågor i arbetet, även om de aldrig ställs.

Tidvis förekommer en viss otydlighet i argumentationen. Inte för att det finns några egentliga brister i den, utan för att det förefaller som om Kahn tar för givet att läsaren förstår vad hon vill säga. Detta syns exempelvis i analysen av idéernas betydelse, men även i diskussionen kring viktiga begrepp. Dessa definieras ofta bara kort, medan Kahn skyndar vidare till det empiriska arbetet.

Strukturen på arbetet är i huvudsak logisk, där varje kapitel är klart avgränsat utifrån en specifik frågeställning. Detta gör dock att arbetet saknar något av den genomarbetade monografins elegans. Denna typ av monografier med rätt avgränsade delkapitel har blivit allt vanligare då vikten av internationella artiklar betonas för doktoranderna. De enskilda kapitlen följer ändå en logisk röd tråd och det avslutande kapitlet gör att arbetets centrala resultat och argument sammanfattas väl. Vissa diskussioner som läggs in i slutkapitlet kunde som nämnts ha presenterats tidigare i arbete.

Även kapitel 1 kunde ha strukturerats något annorlunda. Nu kommer centrala diskussioner som material och metod mycket sent, vilket delvis

förtar en del av deras stora betydelse i en ekonomisk-historisk avhandling. Denna brist kompenseras av den ingående källdiskussionen i de enskilda kapitlen. I kapitel 3 är metoddiskussionen föredömligt noggrann, men i de övriga kapitlen är metoddiskussionerna rätt ytliga och i kapitel 5 saknas den helt (även om underrubriken säger "Material och metod").

Kahns analys av banklagstiftningen och argument för att ett pendeltänk inte är lämpligt för att förstå utvecklingen är övertygande. I fråga om regimernas roll för att förstå utvecklingsprocesserna är Kahns argumentation otydligare. Ett regimtänk kräver ju inte att man uppfattar att regimerna följer just en pendelrörelse. I vissa fall ansluter hon sig dessutom själv till ett regimperspektiv. Hennes analys visar emellertid att vi behöver nyansera och förhålla oss kritiskt till strikta regimindelningar, även om ekonomisk-historisk forskning ofta har ett behov av att periodisera.

Dessa kritiska kommentarer är marginella. Kahns avhandling baserar sig på ett noggrant och systematiskt forskningsarbete, och innehåller nya och viktiga bidrag. Avhandlingen är mycket välskriven och visar prov på stor självständighet. Kahn diskuterar kritiskt med tidigare forskning och går tidvis i polemik med existerande tolkningar, utan att avfärda dem lättvindigt. Kahns forskning bidrar med ny och välunderbyggd kunskap om bankregleringen och hennes resultat öppnar även upp för nya forskningsfrågor för framtida forskare.