

# Coase, fyrtornet och marknaden – privata och statliga fyrar i Sverige före 1840

nr 8 2012 årgång 40

*Fyren har bland ekonomer ofta utgjort det klassiska exemplet på ett marknadsmisslyckande. Eftersom marknadsaktörer inte kan ta betalt för fyrar är de inte intresserade av att tillhandahålla dem, vilket ger staten en viktig roll. I en berömd artikel av Coase utmanades denna slutsats. Coases tes om den fria marknads välsignade roll vad gäller produktionen av kollektiva nyttigheter behöver dock kompletteras med insikten om hur viktiga statens regleringar är. Denna uppsats belyser hur privata och statliga fyrar i Sverige före 1840-talet kom till och hur förhållandena mellan staten och privata entreprenörer reglerades.*

## ERIK LINDBERG

är docent i ekonomisk historia och arbetar vid Historiska institutionen, Uppsala universitet. Han forskar bl a om infrastruktur och kollektiva nyttigheter i historiskt perspektiv. erik.lindberg@hist.uu.se

Fyrtornet har bland många berömda ekonomer från 1800-talet och framåt framhållits som det klassiska exemplet på hur staten måste skapa vissa nyttigheter för medborgarna, eftersom marknadsaktörer inte har ansetts kunna tillhandahålla dem (i tillräcklig omfattning). Fyren har med andra ord setts som en *kollektiv nytthet* – dvs som en vara eller tjänst vars konsumtion kännetecknas av icke-rivalitet (någons konsumtion minskar inte andras möjlighet till konsumtion) och icke-exkluderbarhet (ingen kan hindras från att konsumera den). Kollektiva nyttigheter konsumeras, till skillnad mot individuella nyttigheter (såsom bröd, kläder, vatten m m), gemensamt eller av ingen. Det är därför man har antagit att det är svårt att hitta någon annan finansieringsform av sådana nyttigheter än skatter. John Stuart Mill, Arthur Pigou, Paul Samuelsson och Kenneth Arrow har alla använt just fyren som metafor för att diskutera vilka varor och tjänster som bör produceras privat och vilka som måste produceras av staten: den funktion fyrtornet uppfyller – spridandet av information i farliga vatten – uppfattades enligt gängse teori som något som inte kunde prissättas av privata aktörer (Samuelson 1964; Coase 1974). Fyrens sken minskar inte för att många fartyg kan se det och en fyrvaktare kan inte ta betalt av ett förbipasserande fartyg långt ute till havs. Oavsett om en skeppare betalar eller inte kan han ju ändå vägledas av det ljus som fyrtornet sprider.

Det skulle dröja ända till 1970-talet innan Ronald Coase (1974), till ekonomkårens förvåning, påpekade att det i historisk tid i England faktiskt hade varit vanligt förekommande med privata fyrar. Privata entreprenörer hade, uppenbarligen utan oöverstigligen problem, kunnat tillhandahålla och ta betalt för tjänster som de flesta ekonomer på teoretiska grunder sett som omöjliga att producera privat. Genom en studie av det engelska fyrväsendet mellan 1513 och 1898 kom Coase (1974, s 376) till följande slutsats: ”Historien visar, i motsats till vad många ekonomer trott, att fyrens tjänster

visst kan tillhandahållas av privata intressen”. Han fortsatte sedan med att fastslå: ”Vi kan därför dra slutsatsen att man inte bör använda fyren som ett exempel på en tjänst som bara kan tillhandahållas av staten” (egen översättning). Coase studie har allt sedan dess haft en stor påverkan på den ekonomiska teorin om kollektiva nyttigheter med tydliga politiska implikationer: statens roll i marknadsekonomi är enligt detta synsätt inte nödvändigtvis viktigt för produktionen av kollektiva varor och tjänster.

## 1. Fyror i England och Sverige

Coase kom fram till att väsentliga mängder privat kapital hade investerats i byggandet och underhållet av fyror från 1600-talet och framåt. År 1800 var Storbritannien det land med enskilt flest fyror längs kusterna (47 stycken, varav 30 i England), följt av USA (24 stycken) och Frankrike (16 stycken). Men även Sverige hade vid den tiden ett med internationella mått mätt ganska väl utbyggt fyrväsende med hela elva stora kustfyror. Också i Sverige fanns det rent privatägda fyror – Landsort och Korsö – och dessutom fanns många statliga fyror vars skötsel var utlagd på privat entreprenad.

Trots att fyrväsendet i England och Sverige skilde sig åt på flera sätt, bar staten i båda länderna huvudansvaret för översynen och regleringen av verksamheten. Frågor om kontroll, kvalitet, kostnader och vem som ska svara för tillfredsställandet av samhällsbehov, berörs i den debatt som följt i Coase fotspår (van Zandt 1993; Bertrand 2003, 2006). Frågan om huruvida det är staten eller privata utförare som ska ombesörja produktionen av de åtskilliga tjänster vilka har inslag av den problematik som karakteriserar kollektiva nyttigheter är kontroversiell. Historien har dessutom i fallet med fyrarna använts som ett sedelärande exempel och just därför är det av vikt att utvecklingen av uppbyggnaden av sjösäkerhetsanordningar i form av fyror placeras in i ett historiskt relevant sammanhang.

Den engelska statens bristande förmåga att på egen hand bygga ut ett fungerande fyrväsende ledde Coase att poängtera att inte enbart myndigheter kan skapa kollektiva nyttigheter. Problemet med Coases ansats är emellertid att han trodde att kollektiva nyttigheter kunde skapas med en mycket begränsad roll för staten och att det räckte med att klart specificera vem som ägde fyrornet och ge ägarna rättighet att ta betalt av förbipasserande fartyg. Produktionen av dessa kollektiva nyttigheter var enligt Coase (1974, s 376) ”inte annorlunda än för andra varor och tjänster” (egen översättning). Problemet med kollektiva nyttigheter var därmed upplöst och marknaden borde därför tillåtas spela en större roll och staten en mindre vid produktionen av kollektiva nyttigheter. Att det var privat kapital som finansierade både byggande och drift av fyror innebär dock inte, såsom Coase tolkade historien, att det var ”marknaden” som växte fram (van Zandt 1993; Bertrand 2003, 2006). Exkludering av icke-betalande sjöfarande var möjlig eftersom ägarna av fyrarna genom specificerade äganderättsförhållanden hade rätt att driva in dessa avgifter när fartygen ankom till hamn. Samtliga passerande fartyg i

potentiellt behov av fyren kom därmed att bidra till betalningen av produktionen av den kollektiva nyttigheten, vare sig de var villiga att erlægga betalning eller inte. Ett sådant sätt att utverka betalning skiljer sig på väsentliga punkter från den fria marknadens ömsesidiga och frivilliga överenskommelser.

### *Ett kontraktsteoretiskt perspektiv på utbyggnaden av de svenska fyrarna*

Eftersom tillhandahållandet av kollektiva nyttigheter sällan sker helt och hållet vare sig privat eller offentligt, behövs en analytisk begreppsapparat för den mängd institutionella mellanformer som potentiellt kan tillhandahålla de tjänster ett fyrtorn tillhandahåller. I teorin kan man givetvis tänka sig helt privata fyrar, men svårigheterna för fyrägare att på frivillig väg komma överens med skeppare utesluter, som ovan nämnts, den möjligheten. I och med att staten i alla länder med ett fungerande fyrväsende alltid haft det övergripande ansvaret, kan utbyggnaden av fyrar analyseras med insikter från teorin om offentlig–privat samverkan (Domberger och Jensen 1997). Ett fyrväsende finansierat av allmänna skatter förekom i många länder även under 1700- och 1800-talen, exempelvis i Frankrike och USA.

För att förklara hur stat och privata entreprenörer, ibland i samarbete, tillhandahöll fyrar i de sjöfarandes tjänst måste man titta på aktörernas incitament att bygga fyrar av viss kvalitet. Där staten inte ville eller kunde stödja sjöfarten genom byggande av fyrar uppstod inte heller några statliga fyrar. Där privat kapital inte kunde eller fick upprätta privata fyrar uppstod inte heller några privata fyrar. Frågan rör helt enkelt vem som ska stå för risken, vem som har rätt till eventuellt överskott av verksamheten och hur man får utföraren av en tjänst att producera i enlighet med vad som har överenskommit. Staten står för hela risken vid byggandet av fyrar om den finansierar verksamheten via skattsedeln och sköter driften genom anställda statliga tjänstemän, såsom statliga fyrvaktare. Byggandet av en fyr krävde ansevärliga belopp och byggandet av många fyrar var mycket dyrt. Genom att överlåta byggandet och finansieringen av fyrar till privata entreprenörer avstod staten givetvis från hela eller delar av risktagandet, eftersom de privata entreprenörerna var de som fick ta den ekonomiska smällen om de inte lyckades få in några pengar. Om risken är för stor, dvs när det förefaller osannolikt att en privatperson ska få igen sina investerade pengar, kommer inga fyrar alls att byggas och sjöfarten står utan vägledande ljus. För att stimulera privat tillhandahållande kan därför staten ge de privata entreprenörerna mycket goda villkor, som att de mot erläggande av en låg avgift har rätt till all inkomst som sjöfarande måste erlægga i avgift till fyrägarna, vilket var fallet i England. Nackdelen för de sjöfarande är att de riskerar att betala ett överpris för en tjänst de kanske inte ens efterfrågar. Risken kan också delas mellan stat och entreprenör, genom att inkomsten från fyrarna delas på lämpligt sätt, eller så att entreprenörerna är garanterade en viss årlig ersättning som täcker deras kostnader.

Men inte bara inkomstens fördelning spelar roll för vilken kontraktsform

som väljs. Kostnader för driften och kvaliteten på de levererade tjänsterna är också viktiga variabler. Problemet med kvalitet och kostnadsminimering (vilket är vad staten försökte åstadkomma genom entreprenörskontrakten) är att kvalitet är svårt att mäta och specificera i kontrakt. Entreprenörer kan på så vis reducera kostnaderna mer än vad staten önskar utan att direkt bryta mot kontrakten. Lägre kvalitet och högre privata vinster kan då uppstå utan att man kan påvisa att kontraktet inte är uppfyllt (Hart m fl 1997). Enligt Coase fanns det ur statlig synpunkt stora fördelar med att låta privata aktörer sköta det som normalt betraktades som det offentligas uppgift, främst i form av låga administrationskostnader (även om han inte undersökte detta empiriskt). Trots dessa fördelar övertog den brittiska staten vid mitten av 1800-talet ansvaret för fyrväsendet. Enligt Coase var den egentliga orsaken till det statliga övertagandet att det privata ägandet skulle ha varit alltför ”effektivt” i att ta betalt för tjänsten – de privata entreprenörerna hade alltså utifrån sina förmånliga privilegier ”exploaterat” sjöfarten. Fyravgifterna som uppstod på den privata marknaden och som betalades i närmsta hamn uppfattades som ett hinder för handeln; den blev en slags beskattning av sjöfarten. Genom att fyrväsendet förstatligades kunde industrin och handeln understödjas.

## 2. Privata initiativ till byggande av fyrar

År 1839 förstatligades Sveriges sista privatägda kustfyr, Landsort, genom att staten för en summa av 26 000 riksdaler köpte ut delägarna i ”Landsorts fyrintressenter” (Hedin 1988). Andra fyrar hade mött liknande öden under 1830-talet; 1837 hade den privata entreprenaden på skötseln av den statliga fyren Holmögdad upphört. År 1833 hade även den andra av de två svenska privatägda fyrarna, Korsö, förstatligats för en summa om 16 000 riksdaler. Några decennier tidigare, 1810, avslutades den privata entreprenaden av Sveriges äldsta fyr, Nidingen, och skötseln övergick i statliga händer. England genomgick som har nämnts vid samma tid en liknande process (Taylor 2001). Privata entreprenörskontrakt förnyades inte och de privata fyrar som ändå kvarstod inlöstes av staten mot en summa på 1,2 miljoner pund. Under hundratals år hade fyrar i både Sverige och England skötts och ägts av privata intressen, ett förhållande som således gradvis upphörde under 1800-talets första decennier.

Sverige fick sin första fyr år 1645 genom att landskapet Halland och därmed fyren på skäret Nidingen vid freden i Brömsebro tillföll Sverige för en tid på 30 år. Halland blev permanent svenskt i och med freden i Roskilde 1658, då även fyrarna vid Kullen och Falsterbo övergick från dansk ägo. De första fyrarna som hamnade under svensk överhöghet tillföll alltså det svenska riket som en form av krigsbyten. Innan dess hade den svenska staten inte visat något som helst intresse för att bygga egna fyrar. Dessa tre fyrar var statlig egendom, men skötseln låg oftast ute på privat entreprenad hos en rad olika aktörer genom åren.

Initiativet till byggandet av den första fyren i det egentliga Sverige kom inte från staten utan från två köpmän, Abraham van Eijck och Göran Gerner, som ungefär samtidigt men sannolikt oberoende av varandra år 1651 erbjöd sig att bygga en fyr vid Landsort vid inloppet till Stockholm. Omedelbart efter att fyren stod klar kom dock klagomål från en del holländska skeppare, som ansåg att fyravgiften fördrade sjöfarten. Kommerskollegium fick därför året därpå i uppdrag att utreda om det behövdes någon fyr vid Landsort. Utredningen utmynnade i åsikten att någon fyr inte behövdes; om någon skeppare var i fara nattetid var det bättre att ankra på något annat ställe i skärgården än att fortsätta segla förbi Landsort. Med denna rekommendation beslöt drottning Kristina att fyren vid Landsort skulle släckas, då någon efterfrågan på en fyr från sjöfarten inte gick att fastställa. Under 1660-talet erbjöd sig en Johan van der Hagen att bygga en ny och bättre fyr av sten vid Landsort och 1669 utfärdades ett privilegiebrev till honom och hans arvingar att för all framtid ha rätt att ta betalt av förbipasserande när de anlände till Stockholm i utbyte mot att de byggde och därefter skötte fyren.

Enligt ett program för utbyggnaden av fyrarna som utarbetades inom den svenska centralmakten under 1660-talet hade man kommit fram till att det behövdes fyror på Ölands norra och södra udde. Maria Sofia de la Gardie erhöll privilegium att upprätta fyror på dessa platser. Fyren på Ölands norra udde byggdes inte, men den södra tändes år 1674. Den släcktes dock redan året därpå under kriget med danskarna och brändes så småningom ned under kriget. Först 1785 hade fyren på Ölands södra udde återuppbyggs i form av ett ordentligt stentorn, men efterfrågan på en fyr på den platsen hade under 1700-talet varit stor och frågan hade diskuterats fortlöpande.

Sveriges femte fyr i ordningen var fyren på Örskär norr om Gräsö, vid norra inloppet till Stockholms skärgård. De lokala sjösäkerhetsanordningarna som de norrländska och österbottniska städerna ordnade för egen del var inte tillräckliga när sjöfarten skulle ske över längre sträckor. Här var givetvis sjöfarten på Stockholm viktig. Fartygen norrifrån passerade den sk Öregrundsgrepen och vid dess inlopp fanns sedan länge ett sjömärke. Ett förslag på förbättring av detta sjömärke tillkom på de norrländska städernas initiativ 1666, genom att borgmästaren i Hudiksvall, Johan Mårtensson Qvast, ansökte om att få hugga virke på markägarens, riksskattmästare Sten Bielke, mark och på egen bekostnad sätta upp en lång spira. År 1687 stod fyren klar och det var ägaren till Örskär, riksskattmästare Bielke, som hade finansierat den ur egen ficka. Mellan Bielke och de norrländska städerna fanns uppenbarligen en överenskommelse om att städernas handlande borgerskap skulle erlägga en fyravgift. Före 1683 tycks det inte ha funnits någon bestämd taxa; en sådan infördes först 1683. Finansieringen av denna fyr var till en början alltså inte helt klar, men Bielke kom under inledningen av 1680-talet fram till en ersättning från staten på 1 000 daler silvermynt om året, vilket motsvarar ca 200 000 kr i dagens penningvärde (Lindberg 2012).

Även om Örskär övergick i statlig regi 1685, redan innan den var helt

färdig, är det svårt att se några kraftiga tendenser av centralisering av just fyrväsendet förrän i början av 1800-talet. Visserligen skärptes regelverket för hur entreprenaderna skulle tilldelas, genom att riksdagen år 1723 beslöt att alla upphandlingar åt staten skulle ske genom auktion föregående av allmän kungörelse, så att den som erbjöd bästa priset även skulle få upphandlingskontraktet.

Länge var fyren vid Örskär Sveriges nordligaste fyr. Anledningen till det statliga ointresset för ett utbyggt fyrväsende i den norra delen av landet kan delvis säkerligen bero på att den förda handelspolitiken fram till år 1765 syftade till att ge Stockholm en monopolställning för utrikeshandeln från Finland och Norrland. Vid riksdagen 1765–66 lyckades, efter många års stridigheter, borgarna i de norrländska städerna få tillstånd att bedriva direkthandel med alla rikets städer och utrikes orter. Det var alltså borgarna i en del österbottniska och norrländska städer som i första rummet önskade en fyr vid Holmögadd. Frågan, som inte hade lösts vid fyrens byggande, var emellertid vem som skulle stå för kostnaderna för driften och underhållet. Byggkostnaderna i sig hade vid fyrens igångsättande inte heller lösts och landshövdingen i Västerbotten, Mårten Ehrenschwan, hade försökt förmå magistraterna i de österbottniska och västerbottniska städerna att bekosta bygget. Dessa vägrade dock och till slut medgav Kungl Maj:t att pengar skulle tas ur en år 1758 nyinrättad fond för fyr- och båkavgifter. Denna fond hade inrättats för att bekosta de fyror och båkar som kronan hade byggt.

Det har funnits två privatägda kustfyror i Sverige: Landsort och Korsö. Korsö var den tredje fyren som byggdes i Sverige under svensk överhöghet. De drivande bakom inrättandet av denna fyr var det handlande borgerskapet i Stockholm och bakgrunden var ett förslag från Generaltullarrendesocieteten år 1735. Denna societet hade instiftats år 1726 och erlade ett årligt belopp i utbyte mot rätten att ta upp tullavgifter. Den hade år 1735 vänt sig till Kammarkollegium och Kommerskollegium med anledning av att en del handelsmän i Stockholm hade besvärat sig över att det inte fanns någon fyr vid Korsö (Hedin 2005). Precis som för de tidigare fyrarna överlät kronan byggandet och det framtida underhållet till andra aktörer genom en entreprenadauktion. Handelsmännen hade också erbjudit sig att erlægga en båkavgift i samband med att tullavgifterna betalades i utbyte mot att det byggdes en fyr. Generaltullarrendesocieteten förslog därmed att kronan skulle inrätta en fyr.

Den första fyren på Korsö var byggd av korsvirke och stod färdig år 1746. Under hösten 1750 förstördes dock stora delar av fyren i stormar. Sommaren 1752 beslutade Kungl Maj:t att byggandet av den nya fyren skulle läggas ut på entreprenad. Tanken var att fyrentreprenören skulle få uppbära intäkterna från fartygens avgifter, ograverade, tills entreprenören kunde anses ha fått sin investering betald. Entreprenaden tillföll baronen Gustaf Hastfer, efter att han hade erbjudit de fördelaktigaste villkoren bland de potentiella entreprenörerna och ett kontrakt upprättades mellan honom och Amiralitetsskissariatet. Enligt kontraktet skulle Hastfer få 40 ”friår”, dvs rät-

ten att uppbära den fulla avgift som betalades för Korsö fyr och som erlades vid Stora sjötullen och därefter två tredjedelar av denna. Ägaren till Korsö fick dock varken sälja fyren eller pantsätta den, så äganderätten var därmed beskuren.

### 3. Statens kontroll över fyrväsendet

Anledningen till att frågan om privata intressen inom områden som ofta betraktas som offentliga är kontroversiell handlar både om kontrollen över resurserna och om ”effektiviteten”. Kan privata entreprenörer leverera bättre service till lägre kostnad, eller sänker de kvaliteten i utbyte mot att de utför tjänsterna till lägre kostnad? Finns det t o m risk för att privata entreprenörer som agerar utan offentlig insyn ökar sina egna vinster samtidigt som kvaliteten sänks? I England förstatligades fyrarna under 1830-talet med hänvisning både till parlamentets dåliga insyn i de privata intressenternas verksamhet och till att de privata fyrarna tjänade sådana enorma summor pengar på den expanderande sjöfarten (Taylor 2001). Tyvärr är frågan om fyrtjänsternas kvalitet i historisk tid svår att undersöka empiriskt på grund av avsaknad av relevanta data. Det finns dock inga belägg för att de privata fyrarna använde sämre teknik (Lindberg 2012). Teknik var dessutom inget de privata entreprenörerna kunde välja själva, utan den specificerades i de kontrakt staten upprättade med entreprenörerna, antingen när fyrarna byggdes eller när tekniken skulle förnyas.

Inte heller entreprenörerna av de statliga fyrarna hade fria händer att missköta kvaliteten. Dessa fyrar bjöds vanligen ut på entreprenadauktion mot lägstbjudande, dvs kontraktet gick till den som åtog sig att driva fyren mot lägsta ersättning. Kontraktstiden var vanligen fem år och man kunde kanske förvänta sig att kvaliteten på fyrtjänsterna i form av klart och pålitligt sken och på själva fyrbyggnaden under dessa år skulle eftersättas. Enda möjligheten att mjölka pengar ur verksamheten utöver det man kunde räkna ut när man åtog sig entreprenaden vore att sänka kvaliteten. Men även här höll staten hårt i tyglarna och kommissarie Johan Busck från Göteborg, som hade kontrakten på Nidingen, Falsterbo och Kullen, illustrerar vilka svårigheter en entreprenör råkade ut för om inte åtagandena sköttes enligt överenskommelse. Enligt det kontrakt Statskontoret och Kammarkollegium slöt med Johan Busck 1732 skulle denna åta sig skötseln av de tre fyrarna mot en årlig ersättning på 4 390 daler silvermynt. I gengäld skulle han se till att fyren sken klart och pålitligt och återlämna fyrarna i lika gott skick vid slutet av arrendet som när det tillträdades. När Buscks arrende upphörde 1747 inspekterades fyrarna och Kullens fyr befanns vara i dåligt skick, trots att fyren under arrendetiden hade besiktigats två gånger av kronofogden. Efter en mycket utdragen brevväxling mellan Busck, de nya arrendatorerna Skånska stenkolsintressenterna, Amiralitetskollegium, Kungl Maj:t och landshövdingarna i Malmöhus, Halland och Göteborg och Bohus län, befanns Busck skyldig att betala 1 757 daler silvermynt, en skuld

som så småningom drevs in av kronofogden. Fyrar på entreprenad besiktigades återkommande och om brister som entreprenörer ansågs skyldiga till uppdagades blev dessa ersättningsskyldiga.

Inledningsvis pångterades hur kontraktens utformning påverkade riskfördelning, vinstfördelning och kvalitetskontroller. Hur såg då kontraktet egentligen ut mellan staten och de privata tjänsteproducenterna? Kontraktet som specificerade vad fyrägarna eller entreprenörerna av de statliga fyrarna egentligen skulle leverera är kortfattade och saknar närmare bestämmelser om tjänstens utförande (Lindberg 2012). Villkoren i änkan van der Hagens kontrakt från 1687 för skötseln av Landsort var allmänt formulerade: ”fyrningen vederbörligen årligen under- och vidmakthålla”.

Det första kontraktet på Landsort, utfärdat 1651 av drottning Christina till van Eijck och Gerner, var inte mycket tydligare. Utöver att fyren skulle vara tänd mellan den 1 augusti och 26 december ifrån den tid på dygnet då det ”skumt bliva om kvällen” specificerades kvaliteten på tjänsten till att entreprenörerna skulle ”hålla en sådan god eld och till sådan höjd att det bekvämligen på en god längd det de hit destinerade skeppen en god känning hava”. I ett kontrakt från 1695 för skötseln av fyren på Nidingen hade fyrinspektören kapten Wernle ingått kontrakt med landshövdingen Tungel, där han förband sig att till ”fyrningens försynande all försorg borde dragas” och att han ansvarade för att verksamheten sköttes ordentligt. I kontraktet rörande Korsö fyr mellan baron Hastfer och Amiralitetsskollegium framgår det att Hastfer skulle bygga fyren i enlighet med de av Kungl Maj:t godkända ritningarna. Vad gäller kvaliteten på tjänsten stipulerades inte mer i kontraktet än att Hastfer och hans efterkommande skulle ”underhålla fullkomlig och riktig fyr med allt vad därtill höra”. Enligt kontraktet mellan Sofia Maria de la Gardie angående fyrarna på Ölands norra och södra uddar från 1670 skulle hon ”fyrbåkarne rätt och verderbörligen underhålla”.

De enda fyrarna där entreprenörerna kunde tjäna pengar på en ökad sjöfart var Landsort och Korsö och där hade också de själva bekostat byggandet av fyrarna. I övriga fall la entreprenörerna bud, där det lägstbjudande vann, och staten tog således allt överskott av de erlagda fyrpenningarna. Ofullständigheten i kontraktet, där den erfordrade kvaliteten på fyrarna uttrycktes i allra högsta grad i oprecisa ordalag, är emellertid inte nödvändigtvis ett tecken på någon tidigmodern bristande kompetens. Liknande ofullständigheter karaktäriserar nämligen många affärsuppdrag mellan företag i den moderna kapitalistiska ekonomin, liksom många moderna statliga upphandlingar av dyra projekt, som byggandet av motorvägar och fängelser i USA (Bajari m fl 2011). Problemet med dessa ofullständiga kontrakt är att kvalitet är svårt att mäta och specificera. Entreprenörer kan på så vis reducera kostnaderna mer än vad staten önskar utan att direkt bryta mot kontraktet. Lägre kvalitet och högre privata vinster kan uppstå utan att man kan påvisa att kontraktet inte är uppfyllt. Som har nämnts tidigare hade staten dock en rad strategier för att se till att kvaliteten efterlevdes: återkommande inspektioner garanterade att kvaliteten kontrollerades och



den entreprenör som överlämnade fyren i dåligt skick blev t o m återbetalningsskyldig. Svårigheterna att noga definiera kvaliteten tycks i praktiken inte ha lett till något förfall.

## 4. Slutsats

Hur ska man då förstå det svenska fyrsystemet, där vissa fyror sköttes av statliga fyrvaktare, andra lades ut på entreprenad till lägstbjudande och ett par stycken var direkt ägda av privat kapital? För det första måste statens övergripande reglerande roll betonas: ingen ägare eller entreprenör eller vaktare av en fyr kunde frångå de förpliktelser som staten satte upp i samband med kontraktstecknandet rörande ekonomiska villkor eller kvalitet. Den traditionella teoribildningen som härrör från Paul Samuelson om att enbart staten genom skattemedel kan skapa kollektiva nyttigheter visar sig, precis som fallet var i England, om inte direkt felaktig så mycket ofullständig, eftersom den inte tar hänsyn till hur ägandet av resurser som möjliggör produktionen av välfärdshöjande tjänster ser ut. För det andra måste även Coases teori om den fria marknadens välsignade roll vad gäller produktionen av kollektiva nyttigheter modifieras genom insikten om hur viktiga, i detta fall, statens regleringar är.

Utbyggnaden av det svenska fyrväsendet fr o m 1660-talet utmärktes av stor hänsyn till konsumenternas intressen, i det här fallet skeppare och handelsmän, som med hjälp av staten och den egna betalningsviljan såg till att det faktiskt byggdes fyror längs kusterna. Det finns inga belägg för att utbyggnaden av fyror ledde till en exploatering av sjöfarten och att de sjöfarande tvingades erlägga avgifter de inte samtyckte till. De sjöfarande hördes och deras klagomål om bristande kvalitet och onödiga fyrvavgifter tog staten fasta på. Samtidigt var det de sjöfarande själva som betalade för den nyttighet de efterfrågade och inte skattebetalarna i stort. Detta var en princip som levde kvar långt efter att fyror hade förstatligats. I 1898 års sjöfartskommittés utlåtande poängteras att i Sverige, till skillnad från i de flesta andra länder, borde inte staten besörja fyr- och båkväsendet med allmänna medel, utan det skulle ”bekostas av de olika kategorier av fartyg som av detsamma begagna sig och hava nytta” (Lindberg 2012, s 29). I Sverige uppstod således tidigt en långvarig princip inom sjösäkerhetsområdet, att det var de som använde en tjänst som skulle betala för den.

Att staten skulle kunna göra omfattande infrastrukturinvesteringar där privata aktörer misslyckas förutsätter att staten har denna förmåga: såväl politiska möjligheter att genomdriva beslut, byråkratisk kompetens som finansiella resurser att göra investeringar. I takt med att inkomsterna från den privilegierade verksamheten ökade, kunde staten genom olika medel överta den tidigare privata verksamheten. Det var just detta som skedde inom fyrförvaltningen i England. I Sverige har de förmånliga privilegierna inom olika delar av näringslivet under 1600- och 1700-talen, såsom manufaktur, sjöfart och bruk, studerats och deras roll för den fortsatta utveck-

lingen har livligt debatterats. Till skillnad från manufakturerna, skepp och bruk är dock fyrar till sin natur allmännyttiga. Utbyggnaden av dessa allmännyttiga inrättningar under den här perioden belyser att det parallellt med en frikostig politik som gynnade ett fåtal ägare av manufakturerna, skepp och bruk, också bedrevs en politik i samverkan med privata intressen som lyckosamt kunde skapa och finansiera allmänna välfärdsinrättningar i form av just fyrar. Dessutom var det möjligt att få de som använde dem mest att betala för dem.

## REFERENSER

- Bajari, P, S Houghton och S Tadelis (2011), "Bidding for Incomplete Contracts: An Empirical Analysis of Adaptation Costs", manuskript, Haas School of Business, University of California, Berkeley.
- Bertrand, E (2003), "The Coasean Analysis of Lighthouse Financing: Myths and Realities", *Cambridge Journal of Economics*, vol 30, s 389-402.
- Bertrand, E (2006), "Two Complex Lighthouse Production Systems: The Mixed English and the Centralized French System", i Finch, J och M Orillard (red), *Complexity and the Economy: Implications for Economic Policy*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Coase, R (1974), "The Lighthouse in Economics", *Journal of Law and Economics*, vol 17, s 357-376.
- Domberger, S och P Jensen (1997), "Contracting out by the Public Sector: Theory, Evidence and Prospects", *Oxford Review of Economic Policy*, vol 13 s 67-78.
- Hart, O, A Shleifer och R W Vishny (1997), "The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons", *Quarterly Journal of Economics*, vol 112, s 1126-1161.
- Hedin, A (1988), *Ljus längs kusten: berättelser från tio svenska fyrplatser*, Norstedt, Stockholm.
- Hedin, A (2005), *Lysande skärgård*, Bokförlaget Max Ström, Stockholm.
- Lindberg, E (2012), "Sjösäkerhet på entreprenad. Ett kontraktsteoretiskt perspektiv på privata och statliga fyrar i Sverige före 1840", *Historisk tidskrift*, vol 132, s 3-30.
- Samuelson, P A (1964), *Economics: An Introductory Analysis*, McGraw-Hill, New York, NY.
- Taylor, J (2001), "Private Property, Public Interest, and the Role of the State in Nineteenth-Century Britain: The Case of the Lighthouses", *Historical Journal*, vol 44, s 749-771.
- van Zandt, D E (1993), "The Lessons from the Lighthouse: 'Government' vs 'Private' Provision of Goods", *Journal of Legal Studies*, vol 22, s 47-72.