

HISTORISK TIDSKRIFT
(Sweden)

131:2 • 2011

1600-talets postväsende som företagsekonomisk utmaning

HENRIK ÅGREN* *Högskolan i Gävle*

Magnus Linnarsson, *Postgång på växlande villkor: det svenska postväsendets organisation under stormaktstiden*, Södertörn doctoral dissertations 49, (Lund: Nordic Academic Press 2010). 281 s. (Summary in English: Postal service on shifting conditions: the organization of the Swedish postal service, c. 1600–1720).

Magnus Linnarssons doktorsavhandling behandlar hur det svenska postväsendet var organiserat under dess tidiga utveckling, från cirka 1600 till 1720; vilka alternativa organisationsformer som prövades samt vilka motiv för och emot olika former som förelåg. Bakom denna empiriska fråga ligger ett mer generellt teoretiskt intresse för vilka faktorer som påverkar hur offentlig verksamhet ombesörjs. Tidigare forskning har förutsatt att centralt statligt kontrollerad förvaltning var det mest effektiva alternativet under tidigmodern tid. Mot det ger Linnarsson exempel på hur decentraliserad och utarrenderad verksamhet – exempelvis genom militärkondottiärer – fungerade lika bra. Han beklagar dock att det främst är den militära förvaltningen som studerats ur detta perspektiv och vill komplettera med studier av den civila.

Befintliga studier av postväsendet (och andra statliga civila verksamheter) berör antingen korta tidsperioder eller utmärks av ett inifrånperspektiv som saknar teoretisk medvetenhet och teleologiskt förutsätter att det postverk som till slut blev resultatet var hela utvecklingens mål. Linnarsson vill komplettera och problematisera dessa ansatser, samt i större perspektiv hela synen på att den tidigmoderna utvecklingen mot enhetsstat var linjär och ofrånkomlig.

Denna ambition emanerar i tre frågor: 1. Hur var postväsendet organiserat och vilka organisationsformer förekom?; 2. Varför växlade staten mellan olika organisationsformer och vilka för- och nackdelar innebar dessa?; samt

* Fil. dr i historia, universitetslektor; fakultetsopponent

3. Vad innebär svaren på de första två frågorna för vår syn på den svenska statens organisation under 1600-talet?

Som stöd utgår avhandlingen från företagsekonomisk teori. Här kallas statlig drift *hierarki* medan utarrendering kallas *entreprenad*. Dessa två idealtyper kan delas in i olika underformer och blandformer förekom där statlig och privat drift fungerade parallellt och i samarbete.

Valet mellan hierarki och entreprenad förstås utifrån den så kallade transaktionskostnadsteorin. Transaktionskostnader uppstår när en verksamhet måste planeras och övervakas. Det är framför allt övergången mellan olika arbetsuppgifter – transaktioner – som styr kostnadens storlek. Organisationer försöker minimera kostnaderna genom att hitta den mest effektiva organisationsformen. En viktig faktor är transaktionsfrekvensen, det vill säga hur ofta en transaktion genomförs: ju oftare desto lägre kostnad per transaktion. En annan är tillgångsspecificitet, det vill säga i vilken utsträckning en resurs (till exempel kunskap) får mindre värde om den används till något annat än det som var orsaken till att den skaffades.

Kritik har riktats mot teorin. Linnarsson menar därför att den måste modifieras efter 1600-talets villkor. Här införs begreppet ”politiska transaktionskostnader”. Det är kostnader som uppstår av politiska snarare än verksamhetsförankrade skäl, exempelvis oenighet eller missnöje med hur verksamheten bedrivs. Staten måste ta flera hänsyn än ett företag och därför väljs inte alltid det ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet, vilket det gör enligt grundteorin.

För att besvara frågorna undersöks i form av en kronologisk översikt den centrala statsmakten och Postens ledning, medan den lokala organisationen och den praktiska förmedlingen av post lämnas utanför blickfånget. Som källor har både normativt, argumenterande och deskriptivt material använts.

Den etablerade postgången i Sverige tog sin början 1636, då stående linjer för postförsändelser etablerades genom en kunglig förordning. Avhandlingen redovisar dock också de diskussioner som redan under 1600-talets början fördes om postleveranser och skjutsningar, två frågor som var tätt förknippade. Redan här visar det sig att organisationen och dess problem var mångfacetterade. Den grundläggande frågan var infrastrukturell: hur får man en så viktig funktion som informationsförmedling att fungera? Men det fanns också en ekonomisk sida av problemet. Försändelser och kungliga bud hade rätt till fri skjutsning, och detta missbrukades av diverse högreståndspersoner, vilket provocerade de bönder som drabbades. Postens organisering kom därför att styras minst lika mycket av de ekonomiska frågorna som av själva kärnverksamhetens funktion.

Den fortsatta utvecklingen mellan 1636 och 1720 präglades sedan av en

växling mellan perioder av mer eller mindre strikt ämbetsverksförvaltning (hierarki) och av olika långt gångna utarrenderingar (entreprenad). Linnarsson beskriver dessa samtidigt som han ger en bred skildring av Postens verksamhet, framför allt diskussioner och åtgärder rörande dess förvaltning. Utifrån denna redovisning besvaras sedan de tre frågorna på följande sätt:

- 1 Oavsett politiskt system var både statlig och privat organisering seriösa alternativ. Hela tiden förekom inslag av båda, statens reglering var till exempel alltid hård. Utvecklingen mot ämbetsverk skedde gradvis och blev tydlig först på 1680-talet.
- 2 Förklaringen till växlingarna mellan organisationsformer låg i strävandena efter att minimera transaktionskostnader, såväl ekonomiska som politiska. Fördelen med entreprenad var att systemet befriade staten från sådana kostnader och i stället gav garanterade inkomster; nackdelen var att staten förlorade kontroll samt att transaktionskostnaderna ändå kunde bli stora eftersom organisationen krävde övervakning. För- och nackdelarna med hierarki var att staten behöll kontrollen, men däremot gick miste om garanterade inkomster och i stället fick stå för transaktionskostnaderna samt att den statliga byråkratin tenderade att öka dessa.
- 3 Den höga tilltron till entreprenadlösningar modifierar dels synen på militärstaten som genombyråkratiserad och centraliserad, dels uppfattningen att detta var det effektivaste sättet att sköta förvaltning vid denna tid. Men: trots det gick utvecklingen mot fastare hierarkisk organisation. Transaktionskostnadsteorin har visat sig vara fruktbar för att undersöka svensk statsförvaltning under 1600-talet, men den måste kompletteras med till exempel politiska hänsyn.

Som slutord förordar Linnarsson fler undersökningar av 1600-talsstaten med organisationsperspektiv, långa tidsperspektiv och fler studier av civilförvaltningen.

Genomförande och presentation

Avhandlingens grundarbete är väl utfört. Stickprovskontroller visar att författaren har god täckning i såväl källor som litteratur för sina påståenden. Formalian är mer eller mindre perfekt, och de få misstag som finns här och var i akribin påverkar inte förståelsen av texten. Språket är gott och avhandlingen är på det stora hela lätt att följa med i.

Dispositionen är rakt berättande. Postens utveckling från det tidiga 1600-talet till stora nordiska krigets slut skildras i kronologisk ordning. Här reser sig en invändning: hade det inte funnits andra sätt att lägga upp undersökningen? En mer tematisk fokusering på olika aspekter av Postens

organisation är ett förslag, tydligt markerade delar för att besvara var och en av avhandlingens frågor ett annat. Som det är nu blir det ibland svårt att bedöma relevansen av all information eller att följa med i de analytiska tankeleden. Troligen hade en alternativ disposition brottats med andra problem, exempelvis upprepningar eller dålig överblickbarhet, men den valda formen borde i alla fall ha motiverats.

Civilt och militärt

Bortsett från det är allt grundläggande arbete, oavsett om det skett i arkivet eller vid skrivbordet, alltså väl utfört. Tyvärr brottas avhandlingen däremot med en del analytiska problem. Vissa är mindre och egentligen mest en fråga om betoningar medan andra är av mer fundamental art.

Det forskningsproblem Linnarsson har formulerat är intressant och utgångspunkterna väl förankrade i tidigare forskning. Trots allt som har skrivits om svensk statsförvaltning under 1600-talet är det uppenbart att mer kan och bör göras. Däremot är det svårt att förstå varför just skillnaden mellan militära och civila statliga angelägenheter är så viktig. Postgången framställs inledningsvis som ett exempel på civila behov bredvid salpeter-tillverkning och skatteuppbörd, utan hänsyn till att villkoren för verksamheterna var olika. Längre fram kommenteras det av Linnarsson själv: "Till skillnad från när det gällde arrendena på skatter och salpeter hade posten inga fasta tillgångar som kunde ges som betalning till privatpersoner, varför staten själv fick ta hand om organisationen." (s. 91). Den typen av faktorer för en verksamhet är ur organisationshistoriskt hänseende viktigare än om den kan klassas som militär eller civil.

Hierarki och entreprenad

Det stora analytiska problemet ligger dock i hur Linnarsson laborerar med sin förklaringsmodell och sina analytiska begrepp. Enligt honom var öppenheten visavi de både alternativen hierarki och entreprenad stor under hela perioden, och de faktorer som avgjorde växlingarna mellan dem var de så kallade transaktionskostnaderna. Det är möjligt att detta stämmer, men det finns inte mycket i avhandlingen som tyder på att så skulle ha varit fallet.

När det gäller de båda organisationsformerna gör Linnarsson stor poäng av den öppenhet mellan hierarki- och entreprenadssystem som staten visade trots att statsmakten i sig var i stark tillväxt under denna tid. Faktum är dock att han överdriver entreprenadens betydelse. Det är visserligen uppenbart att entreprenad var ett tänkbart alternativ fram till 1720 och det fanns flera perioder då hela eller delar av postgången lades ut på privat förvaltning, men dessa var alltid korta och oftast beroende av skäl utanför organisationens behov.

Fem perioder av väsentlig entreprenad kan urskiljas:

1	Förläning till Vilhelm Taube	1654–1661
2	Arrende till postmästare Johan Beijer	1663–1668
3	Förläning till Magnus Gabriel De la Gardie	1673–1677
4	Arrende av utlandsposten till Göteborgs-konsortium	1716
5	Nationell gästgiveri-entreprenad	1718–1719

Den första och den tredje av dessa var, enligt Linnarsson själv, resultat av tidens feudala belöningssystem, och hade egentligen inget med Postens egen organisering att göra. Det var helt enkelt ett sätt att ge extra inkomster åt två högt uppsatta adelsmän i riket.

De två sista var i sin tur resultat av den extrema situation som rådde under stora nordiska kriget. Den korta utarrenderingen av utlandsposten var framtvungad av svårigheterna att över huvud taget få post in och ut ur landet när fienden kontrollerade omliggande vatten. Alla lösningar måste prövas. När ansvaret lades över på gästgiverierna var det i sin tur inte av omsorg om Posten i sig, som fungerade väl inrikes vid denna tid, utan om statens finanser. Meningen var att gästgivarna skulle ta allt ansvar och alla kostnader för att upprätthålla postsystemet. Samtidigt skulle alla portointäkter tillfalla statskassan och gästgivarnas postverksamhet i sig finansieras med den passagerartrafik postdiligenserna tog, och som gästgivarna nu fick monopol på.

Lägger man ihop allt detta blir alltså den enda entreprenadlösningen som uppstod utan extremt tvingande skäl och som utgick från Postens egna behov Beijers femåriga arrende på 1660-talet. Det fick han uppenbarligen för att han besatt viktig kompetens som staten ville garantera sig om. Avhandlingen skildrar alltså egentligen en tydlig (men inte obefläckad) utveckling mot hierarkisk organisation som bara låter sig störas av externa hänsyn och extrema situationer.

Transaktionskostnadsproblemet

Ett ännu större problem utgör teorin. Framför allt är det tillämpningen som brister, men redan utgångspunkterna kan kritiseras. Transaktionskostnadsteorins syfte är att förklara åtgärder inom organisationer/företag med hänsyn till att finna den mest effektiva organisationsformen. Linnarsson menar helt riktigt att teorin inte oproblematiskt kan tillämpas på 1600-talets postverk. Hans lösning är att införa den kompletterande termen politiska transaktionskostnader, men vad som menas med det är lite oklart. När begreppet presenteras definieras det som kostnaderna för att övervaka överenskommelser (s. 41). Under själva analysen används begreppet dock i olika betydelser och ofta snarare för att beteckna externa hänsynstaganden än utslag av Postens organisationsproblem. När Taube och De la Gardie till ex-

empel fick sina förläningar var det en politisk åtgärd – att belöna dem – och när åtminstone De la Gardies sedan drogs in var en bidragande orsak att de lägre ständerna klagade över alla de förmåner som delades ut till högadeln. Detta var snarare allmänna politiska *hänsyn* än specifika transaktionskostnadsåtgärder. Ännu viktigare är dock att motiven var externa. Det var inte Postens egen organisation som krävde förändringar utan den vidare kontext som staten verkade inom. Skillnaden mellan interna och externa faktorer ingår inte i Linnarssons teoretiska utgångspunkter, vilket är en brist.

Tendensen till överteorisering är också tydlig i användandet av termen tillgångsspecificitet. Enligt transaktionskostnadsteorin betecknar begreppet i hur stor utsträckning en organisations resurser används till det ändamål de införskaffats till. En viktig resurs för det tidiga postväsendet var kunskap om de smidigaste sätten att förmedla post. Kunskap står alltså i centrum för Linnarssons diskussioner om tillgångsspecificitet, men kunskap *är* inte tillgångsspecificitet eftersom begreppet som sagt inte betecknar en tillgång utan hur den används. När därför Linnarsson i själva undersökningen exempelvis förklarar statens intresse av att knyta Beijers kunskaper till Posten med förklaringen att man var ute efter hans tillgångsspecificitet (s. 116), använder han begreppet fel. Dessutom kan man ifrågasätta om transaktionskostnadsteorin över huvud taget behövs för att förstå behovet av kunskap inom Posten. Att kompetens var efterfrågat är uppenbart ändå.

Denna tendens till överteorisering återfinns även i andra sammanhang. När De la Gardies förläning drogs in 1677 menar Linnarsson som sagt att de främsta skälen var politiska men att Posten också hade interna problem i form av låg tillgångsspecificitet och transaktionsfrekvens. Med det menas att De la Gardie saknade rätt kunskaper och att kriget mot Danmark hade slagit sönder postväsendets infrastruktur. Förklaringen är trovärdig, men hade med fördel kunnat uttryckas utan dessa specifika teoretiska termer.

Det finns alltså ganska lite som tyder på att avhandlingens centrala teori bidrar till förståelsen av Postens utveckling. Problemet ligger dock inte främst i valet av begrepp utan i genomförandet. Det finns ett glapp mellan empiri och tolkningar eller slutsatser. Långa deskriptiva framställningar följs av en kommentar att händelseförloppet kan förklaras utifrån transaktionskostnadsteorin. Tydliga positiva belägg saknas dock, liksom prövande av alternativa förklaringar och – framför allt – falsifikationskriterier. Det går över huvud taget inte att avgöra vilken typ av iakttagelser som skulle ha gjort transaktionskostnadsteorin mindre trolig som förklaringsgrund. Därmed blir teorin alltför omfattande och följaktligen inte trovärdig.

Ibland är det till och med tydligt att det finns andra och troligare förklaringar. Linnarsson förklarar indragningen av Beijers arrende 1668 med att missbruket av fribrevsrätten gjorde verksamheten olönsam för denne

(s. 124). Det är säkert riktigt, men därav följer inte att det var övervakningen av missbruket (transaktionskostnaden) som var den springande punkten. Eftersom källorna inte avslöjar vilken den egentliga orsaken var kan det lika gärna ha varit de uteblivna portoinkomsterna som bekymrade Beijer. I så fall ligger förklaringen snarare i verksamhetens kärn- eller produktionskostnader.

Detsamma kan sägas om gästgiverilösningen 1718. Här var det inte bara transaktions- utan också produktionskostnaderna (underhåll av poststationer, avlöning av postbud med mera) som hamnade på gästgivarna. Inga ledtrådar till vilka kostnader som bekymrade staten mest ges, så frågan får anses som öppen. Linnarssons ensidiga förklaringar utifrån transaktionskostnadsteorin har inte stöd i empirin. En av teorins portalfigurer, Oliver E. Williamson, har sagt att transaktionskostnader är för ekonomen vad friktion är för fysikern,¹ alltså störningar i systemet. När de här, utan empiriska belägg, ges huvudansvaret för organisationens förändringar framstår analysen som alltför fixerad vid en ursprunglig idé.

Vad *Postgång på växlande villkor* faktiskt illustrerar är hur svårt det är att tillämpa transaktionskostnadsteorin på 1600-talets statsförvaltning. Externa faktorer, politiska hänsyn och alternativa förklaringar inom organisationen bidrar till att försvaga den. Linnarsson är inte helt ouppmärksam på detta, men hans åtgärder består i att försöka vidga teorin (genom till exempel begreppet politiska transaktionskostnader) så att den blir urvattnad. Avslutningsvis konstaterar han att teorin har visat sig fruktbar för att analysera staten och postväsendet under 1600-talet. Det är svårt att instämma i detta. Eftersom transaktionskostnadsteorin och annan ekonomisk teori tidigare har återopats i svensk forskning om 1600-talets förvaltning² hade det varit ett befogat syfte att understryka svårigheterna med ett sådant perspektiv. Med det som slutsats vore avhandlingen mer övertygande.

Slutord

Magnus Linnarsson har tagit sig an en fråga som är intressant och angelägen, inte bara för förståelsen av svensk förvaltning under 1600-talet utan också för förståelsen av organisationers villkor samt skärningspunkten mellan statsförvaltning, infrastruktur och företagande var och när som helst. Utgångspunkterna är genomtänkta och det grundläggande arbetet väl utfört. Avhandlingen är lätt att följa med i, såväl språkligt som innehållsmässigt.

1. Oliver E. Williamson, *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting* (New York 1985) s. 19.

2. Se t. ex. Jan Glete, *War and the state in early modern Europe: Spain, the Dutch Republic, and Sweden as fiscal-military states, 1500–1660* (London 2002); Mats Hallenberg, *Statsmakt till salu: arrendesystemet och privatiseringen av skatteuppbörden i det svenska riket 1618–1635* (Lund 2008).

Tyvärr överskuggas helhetsintrycket av att de enda relevanta bristerna sätter prägel på hela resultatet. Arbetet gör inte troligt att de förändringar som ägde rum var beroende av de faktorer som transaktionskostnadsteorin laborerar med. Samtidigt skjuts teorin fram som en fast modell utan att andra förklaringsvariabler egentligen diskuteras. Statens villighet att förutsättningslöst pröva olika organisationsalternativ överdrivs. Med en mer lyhörd och konsekvent teorianvändning hade arbetet blivit ett värdefullare bidrag till historieforskningen.