

HISTORISK TIDSKRIFT
(Sweden)

132:1 • 2012

Sjösäkerhet på entreprenad

Ett kontraktsteoretiskt perspektiv på privata och statliga fyrar i Sverige före 1840

ERIK LINDBERG *Uppsala universitet*

Fyren har bland ekonomer ofta utgjort det klassiska exemplet på hur staten måste skapa vissa nyttigheter som kommer alla till godo då marknadens aktörer inte kan ta betalt för dem och därför inte är intresserade av att tillhandahålla dem – oavsett om skeppare betalar eller inte kan han ju ändå vägledas av det ljus som fyrornet sprider. Teorin om den fria marknadens 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.

År 1839 förstatligades Sveriges sista privatägda kustfyr, Landsort, genom att staten för en summa av 26 000 riksdaler köpte ut delägarna i "Landsorts fyrintressenter".¹ Andra fyrar hade mött liknande öden under 1830-talet; 1837 hade den privata entreprenaden på skötseln av den statliga fyren Holmögadd upphört.² År 1833 hade även den andra av de två svenska privatägda fyrarna, Korsö, förstatligats för en summa om 16 000 riksdaler.³ Några decennier tidigare, 1810, avslutades den privata entreprenaden av Sveriges äldsta fyr Nidingen och skötseln övergick i statliga händer. England genomgick vid samma tid en liknande pro-

1. Anders Hedin, *Lysande skärgård* (Stockholm 2005) s. 77.

2. Anders Hedin, *Ljus längs kusten: berättelser från tio svenska fyrplatser* (Stockholm 1988) s. 313.

3. Hedin (2005) s. 191.

Docent Erik Lindberg, f. 1967, är forskare vid Historiska institutionen, Uppsala universitet. Han forskar bland annat om infrastruktur i historiskt perspektiv. Projektet "Marknaden och fyrornet" finansieras av Riksbankens Jubileumsfond. En tidigare version av uppsatsen har presenterats vid Historiska institutionen i Uppsala och deltagarna vid det seminarier tackas för givande kommentarer. Värdefulla kommentarer på olika versioner har också getts av Tomas Högberg, Theresa Johnsson och Mia Skott.

E-post: erik.lindberg@hist.uu.se

cess.⁴ Privata entreprenörskontrakt förnyades inte och de privata fyrrar som ändå kvarstod, inlöstes av staten mot en summa på 1,2 miljoner pund.⁵ Under hundratals år hade fyrrar i både Sverige och England skötts och ägts av privata intressen, ett förhållande som således gradvis upphörde under 1800-talets första decennier.

Inom den sparsamma svenska forskningen har man förklarat slutet för de privata fyrentreprenaderna med de låga ersättningar som staten beviljade. Anders Hedin, som skrivit två populärhistoriska översiktsverk om olika svenska fyrrar, menar att det var en entreprenadauktion år 1810 – då ingen spekulant var villig att ta på sig entreprenaden för den ovan nämnda fyren Nidingen – som ledde till att staten tog på sig skötseln av fyrringen av denna fyr.⁶ Övertagandet skedde dock motvilligt; bara året innan hade Lotsverkskontoret hävdat att fördelarna med att lägga ut skötseln av de statliga fyrrarna på entreprenad översteg nackdelarna och att ett statligt övertagande därför vore ofördelaktigt. Enligt Lotsverkskontoret kunde de privata entreprenörerna pressas att hålla kostnaderna nere på ett sätt som inte gick om de skulle skötas av statliga tjänstemän.⁷ Detta i sig förklarar dock inte varför staten övertog ansvaret, då den ju lika gärna kunde ha höjt entreprenadsumman till en nivå som kunde locka till sig privata entreprenörer.

Förstatligandet av det engelska fyrväsendet har förklarats något annorlunda. De privata fyrentreprenörerna skulle här ha haft möjlighet att göra stora övervinster genom de fyrravgifter skepparna erlade och som tillföll samma fyrentreprenörer i egenskap av ägare. Genom förstatligandet skulle man också komma till rätta med det virrvarr av kontraktförhållanden som rådde mellan ett stort antal privata entreprenörer vilka ansvarade för blott enstaka eller några få fyrrar. Staten

4. Irland och Skottland hade sina egna myndigheter som ansvarade för fyrrarna och där fanns inga privata fyrrar. Ansvaret för fyrrarna i England (inklusive Wales) låg i händerna på en organisation vid namn Trinity House, som från början var en intresseorganisation för sjömän och lotsar. Trinity House grundades år 1514 och fick under 1500- och 1600-talen allt större inflytande över lots- och fyrväsendet och år 1836 hela ansvaret för fyrrarna i England och Wales. James Taylor, "Private property, public interest, and the role of the state in nineteenth-century Britain: the case of the lighthouses", *Historical journal* 44:3 (2001) s. 749–771.

5. Ronald Coase, "The lighthouse in economics", *Journal of law and economics* 17:2 (1974) s. 367.

6. Hedin (1988) s. 59. Entreprenaden för fyrringen på Nidingen bjöds ut samtidigt med två andra fyrrar, Kullen och Falsterbo i Skåne. Endast fyrringen på Kullen var den gamla entreprenören, Eric Ruuth, villig att fortsätta.

7. Hedin (1988) s. 59.

skulle därmed även kunna sänka fyravgifterna som de sjöfarande erlade i utbyte mot att kusterna var upplysta.⁸

Då som nu är privata intressen i det offentliga tjänsten en kontroversiell fråga, och vilken finansieringsform, ägandeform och skötsel som historiskt har föredragits för fyrar – dessa för sjösäkerheten så viktiga institutioner – belyser viktiga aspekter av vilken roll staten spelar för hur en ekonomi fungerar. Syftet med denna uppsats är mot denna bakgrund att analysera uppbyggnaden av ett fyrväsende under 1600- och 1700-talen. De källor som använts är främst promemorior och brev från de statliga kollegierna med ingående beskrivningar av ärenden som behandlar fyrar, samlade i olika ämnessamlingar på Krigsarkivet och Riksarkivet.

Problemet med fyrtornet

Fyrtornet har bland ekonomer från 1800-talet och framåt utgjort det klassiska exemplet på hur staten måste skapa vissa nyttigheter för medborgarna då marknadens aktörer inte kan tillhandahålla dessa. En hel rad berömda ekonomer har använt fyrtornet som en illustration av omöjligheten att privata intressen skulle kunna tillhandahålla så kallade kollektiva nyttigheter – nyttigheter som är bra för alla och envar, men som alla kan konsumera utan att nyttigheten förbrukas eller att det råder konkurrens om konsumtionen av den. Kollektiva nyttigheter konsumeras, till skillnad mot individuella nyttigheter (såsom bröd, kläder, vatten med mera), gemensamt eller av ingen. Det är därför man har antagit att det är svårt att hitta någon annan finansieringsform av gemensamma ändamål än skatter. John Stuart Mill, Arthur C. 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 vilket inte kunde prissättas av privata aktörer.⁹ 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

8. Taylor (2001) s. 749.

9. Paul A. Samuelson, *Economics* (New York 1964) s. 45; Kenneth Arrow, "The organization of economic activity: issues pertinent to the choice of market versus nonmarket allocation", i *Collected papers of Kenneth J. Arrow, volume 2: general equilibrium* (Oxford 1983).

som fyrtornet sprider. Fyrtornet tillhandahåller inom denna teoribildning med andra ord tjänster som karaktäriseras av icke-exkluderbarhet, en viktig egenskap hos kollektiva nyttigheter. Det skulle dröja ända till 1970-talet innan Ronald Coase, till ekonomkårens förvåning, påpekade att det i historisk tid i England faktiskt varit vanligt förekommande med privata fyrrar. Privata entreprenörer hade, uppenbarligen utan överstigitliga problem, kunnat tillhandahålla och ta betalt för tjänster som de flesta ekonomer på teoretiska grunder antagit varit omöjligt. Genom en studie av det engelska fyrväsendet mellan 1513 och 1898, kom Coase till följande slutsats: "The early history shows that, contrary to the belief of many economists, a lighthouse service can be provided by private enterprise." Han fortsatte sedan med att fastslå: "We may conclude that economists should not use the lighthouse as an example of a service which could only be provided by the government."¹⁰ Coases studie har allt sedan dess haft en stor påverkan på den ekonomiska teorin om kollektiva nyttigheter med tydliga politiska implikationer: statens roll i marknadsekonomin är enligt detta synsätt inte viktig för produktionen av allmännyttiga varor och tjänster. Coase kom fram till att väsentliga mängder privat kapital hade investerats i byggandet och underhållet av fyrrar från 1600-talet och framåt. År 1800 var Storbritannien det land med enskilt flest fyrrar längs kusterna (47 st., varav 30 i England), följt av USA (24 st.) och Frankrike (16 st.).¹¹ Men även Sverige hade vid den tiden ett med internationella mått mätt ganska väl utbyggt fyrväsende med hela elva stora kustfyrrar. Också i Sverige fanns det rent privatägda fyrrar – Landsort och Korsö – och dessutom fanns, som nämnts, många fyrrar vars skötsel var utlagd på privat entreprenad. Fyrväsendena i England och Sverige skilde sig dessutom från de amerikanska och franska på ett grundläggande sätt. Före 1800-talets ingång var de amerikanska fyrrarna i huvudsak lokala hamnfyrrar.¹² Hamnfyrrar skiljer sig från kustfyrrarna bland annat genom att det inte är svårt att finansiera deras uppbyggnad genom avgifter från de sjöfarande: det kan enkelt ske via hamnavgifter som erläggs när ett skepp kommer till hamn. Kustfyrrar syftar ju i stället till att vägleda skepp längs kuster och således spelar de en viktigare roll

10. Coase (1974) s. 376.

11. D. Alan Stevenson, *The world's lighthouses before 1820* (London 1959) s. 87.

12. Stevenson (1959) s. 173. Den första kustfyren i USA (Cape Ann i Massachusetts) togs i bruk 1771.

för navigationen mellan destinationer och för interregional och internationell handel. Hamnfyrar märker endast ut en enskild destination. I Frankrike var fyrarna hela tiden finansierade genom allmänna skatter (i enlighet med den klassiska ekonomiska teorin).¹³

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 skall svara för tillfredsställandet av samhällliga behov, berörs i den debatt som följt i Coases fotspar.¹⁴ Frågan om huruvida det är staten eller privata utförare som ska ombesörja produktionen av de åtskilliga tjänster vilka har inslag av den problematik som karaktäriserar kollektiva nyttigheter – såsom exempelvis försvar, skola och utbildning – 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 fyrar placeras in i ett historiskt relevant sammanhang. På ett allmänt plan har framväxten av en centraliserad svensk stat undersökts ur olika perspektiv, främst med fokus på krigens roll för de organisatoriska förändringar som skedde under 1600-talet.¹⁵ Även om man brukar framhålla att de nya europeiska staterna som växte fram under tidigmodern tid karaktäriserades av militarisering, maktcentralisering och byråkratisering förblev på många håll i Europa, och även i Sverige, viktiga funktioner i privata händer. Statens roll i samhällen under stark omvandling har diskuterats livligt inom forskningen och vad gäller Sverige har privata intressen i det offentliga tjänst analyserats med utgångspunkt från enskilda områden: Mats Hallenberg har undersökt den utarrenderade skatteuppbörden

13. Elodie Bertrand, "Two complex lighthouse production systems: the mixed English and the centralized French system", i John Finch *et al* (red.), *Complexity and the economy: implications for economic policy* (Cheltenham 2006) s. 191–206.

14. Diana Barrowclogh, "Lighthouses, television and the theory of public goods", i Claudio Sardoní & Peter Kriesler (red.), *Keynes, post-keynesianism and political economy: essays in honour of Geoff Harcourt, volume three* (London 1999) s. 442; Alan Peacock, "The limitations of public goods theory: the lighthouse revisited", i Martin Robertson (red.), *The economic analysis of public goods theory and related themes* (Oxford 1979) s. 127–136.

15. Relativt nyutkomna översikter med litteraturreferenser finns bland annat i Maria Cavallin, *I kungens och folkets tjänst: synen på den svenska ämbetsmannen 1750–1780* (Göteborg 2003) s. 6–12; Fredrik Thisner, *Militärstatens arvegods: officerstjänstens socialreproduktiva funktion i Sverige och Danmark, ca 1720–1800* (Uppsala 2007) s. 17–27; Magnus Linnarsson, *Postgång på växlande villkor: det svenska postväsendets organisation under stormaktstiden* (Lund 2010) s. 16–22.

under 1620- och 1630-talen, Magnus Linnarsson olika typer av entreprenadarrangemang inom posten under 1600-talet och Stefan Carlén olika former av statlig saltlagringspolitik under 1700- och 1800-talen. Den privata skatteuppbörden var starkt impopulär bland bönderna och arrendatorernas vinstintressen och förmåga att leverera pengar till den krigförande statsledningen stod i centrum för arrangemangen.¹⁶ Olika sätt att organisera postväsendet genom arrenden eller statliga postmästare hade statens intresse i fokus: antingen som ett sätt att försöka effektivisera postgången till lägre kostnader för staten eller som ett sätt att belöna enskilda personer med de inkomster postgången genererade.¹⁷ Carléns genomgång av olika sätt för staten att bedriva en saltpolitik i syfte att lindra saltbrist visar att någon fungerande politik inte fanns före 1770-talet. Äldre tiders bestämmelser om att en viss mängd salt måste finnas i lager blev kortvariga och utan större betydelse. Saltkontorets förmånliga privilegier under 1750-talet att organisera landets saltförsörjning bland annat genom rätten att ta upp en saltskatt och låna pengar till förmånliga villkor varade bara tio år och styrdes av intressena hos de rika grosshandlarna i Stockholm. Först genom de statliga saltlagrens inrättande 1774 stod konsumenternas (i det här fallet böndernas i riksdagen) intressen i första rummet.¹⁸ Carlén anför tentativt att anledningen till att det dröjde så sent som till 1770-talet innan staten hittade fungerande lösningar som tog fasta på konsumenternas intressen var avsaknaden av en "viss mognad i statsbildningsprocessen".¹⁹

Den engelska statens bristande förmåga att på egen hand bygga ut ett fungerande fyrväsende ledde Coase till 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 fyrtornet och ge ägarna rättighet att ta betalt av förbipasserande fartyg. Produktionen av dessa kollektiva nyttigheter var enligt Coase "no different than for other suppliers of goods

16. Mats Hallenberg, *Statsmakt till salu: arrendesystemet och privatiseringen av skatteuppbörden i det svenska riket 1618–1635* (Lund 2008) s. 214.

17. Linnarsson (2010) s. 127, 139.

18. Stefan Carlén, *Staten som marknadens salt: en studie i institutionsbildning, kollektivt handlande och tidig välfärdspolitik på en strategisk varumarknad i övergången mellan merkantilism och liberalism 1720–1862* (Stockholm 1997) s. 197.

19. Carlén (1997) s. 318.

and services".²⁰ 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 fyrar innebär dock inte, såsom Coase tolkade historien, att det var "marknaden" som växte fram. Exkludering av icke-betalande sjöfarande var möjligt 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 erlägga 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

Exemplet med marknaden och fyrtornet har gett upphov till en omfattande teoretisk litteratur om kollektiva och privata nyttigheter mer generellt. Den enkla dikotomin stat–marknad räcker inte för att täcka in alla möjliga resursallokeringsmöjligheter. I stället har det inom ramen för institutionell ekonomisk teori gjorts en rad studier som utgår ifrån att resurser överförs mellan privata och offentliga aktörer genom olika typer av kontrakt, vilka definierar rättigheterna i form av kontroll, kvalitetskrav och anspråk på ekonomisk ersättning. 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 sett kan erbjuda 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.²¹ Ett fyrväsende finansierat av allmänna skatter förekom i många länder även under 1700- och 1800-talen, exempelvis i Frankrike och USA. Vad som står i

20. Coase (1974) s. 376.

21. Simon Domberger & Paul Jenson, "Contracting out by the public sector: theory, evidence and prospects", *Oxford review of economic policy* 13:4 (1997) s. 67–78.

fokus i den här uppsatsen är dock de "icke-klassiska" sätten, uteslutna ur den teoretiska diskussionen, som karaktäriserade två länder med ett väl utbyggt fyrväsende, England och Sverige före 1840. Jag fokuserar här på det ekonomiska problemet med tillhandahållandet av kollektiva nytigheter. Ideologier och en allmänt förändrad syn på statens verksamhet är givetvis andra faktorer, men oavsett ideologiska strömningar finns det ett underliggande samhällsekonomiskt problem med produktionen av kollektiva nytigheter. För att förklara hur stat och privata entreprenörer, ibland i samarbete, tillhandahöll fyrar i de sjöfarande 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. Blandningen av statlig och privat verksamhet där staten i slutändan var huvudansvarig och i grunden positiv till fyrar kan studeras med hjälp av kontraktsrelationerna mellan stat och utförare. Statliga byråkratier är inte alltid effektiva, de agerar inte alltid i medborgarnas intressen och privata entreprenörer har egna intressen som skiljer sig från statens.²² 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 överenskommits. 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 ansenliga 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, det vill säga att det förefaller osannolikt att en privatperson ska få igen sina investerade pengar, kommer inga fyrar alls att byggas och sjöfarten stå 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. Nackdelen för de sjöfarande är att de riskerar att betala ett

22. Edgar Kiser, "Markets and hierarchies in early modern tax systems: a principal-agent analysis", *Politics and society* 22:3 (1994) s. 284–315.

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 garanterades 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.²³ En statlig fyrvaktare får sin bestämda lön och eventuella kvalitetssänkande besparingar är inget han eller hon har incitament att genomföra.

Coase framhöll att det engelska fyrväsendet under historisk tid huvudsakligen finansierades genom avgifter från dem som använde tjänsten. Enligt Coase fanns det ur statlig synpunkt stora fördelar med att låta privata aktörer sköta det som normalt betraktades som det offentliga uppgift, främst i form av låga administrationskostnader (även om han inte undersökte detta empiriskt). Trots dessa fördelar övertog den engelska 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. Med andra ord var orsaken till förstatligandet ett resultat av en politisk kamp mellan olika intressegrupper: fyrentreprenörer och handelsmän. Vad Coase hade i åtanke var att på varje lokal handelsplats hade ägaren av en fyr ett monopol som genom monopolprissättning ledde till ineffektiv resursallokering. Denna aspekt har poängterats av Kenneth Arrow.²⁴ Han påpekar också att det förmodligen mest effektiva (ur

23. Oliver Hart, Andrei Shleifer & Robert W. Vishny, "The proper scope of government: theory and an application to prisons", *Quarterly journal of economics* 112:4 (1997) s. 1152.

24. Arrow (1983) s. 56.

resursallokeringsperspektiv) är att staten tillhandahåller tjänsten gratis. Orsaken är att ägare av fyrar och fartyg kommer ha svårt att förhandla fram ett korrekt pris. Höga transaktionskostnader mellan köpare och säljare av tjänsten skulle enligt Arrows analys leda till ineffektiv resursallokering om fyrarna vore privatägda och finansierade genom tariffer. Även om kostnaderna för att göra upp kontrakt och komma överens om priser kunde vara stora tycks lösningen på detta problem ha varit enkel, nämligen att se till att det fanns färdiga taxor som varje skeppare hade att erlægga. Den här typen av kostnader i samband med överenskommelser, så kallade transaktionskostnader, kan dock inte förklara varför England och Sverige hade relativt väl utbyggda fyrssystem under 1600- och 1700-talen. Privat utförande av uppgifter som många anser höra till statens domän handlar i grunden om två saker: kvalitet och kostnader. Visst är antalet fyrar en indikator på att både stat och privata aktörer hade ett intresse i att bygga och tjäna pengar på sjösäkerhetsåtgärder och ju fler privata aktörer det fanns på marknaden desto kostsammare blev det för staten att ingå och övervaka kontraktens efterlevnad. Men det finns andra viktiga faktorer utöver transaktionskostnader. Det handlar om hur kontrakten mellan stat och privata utförare ser ut, hur äganderätten är formulerad samt vem som har rätten till inkomster och vem som har möjlighet att kontrollera kvaliteten. Den som har kontroll över en resurs kan även kontrollera kvaliteten – vilket är det viktigaste argumentet för att allmännyttiga ändamål ska skötas av staten. Statliga anställda har inte samma anledning som privata företag att hålla nere kostnaderna, och därmed riskera att sänka kvaliteten, eftersom de till skillnad mot det privata företaget inte behåller vinsten om inkomsterna från fyrarna överstiger kostnaderna.

Ovanstående genomgång belyser att det inte är självklart hur kollektiva nyttigheter skall tillhandahållas eller vilka former som är effektivast ur ekonomisk synvinkel. Både privata och offentliga möjligheter finns, och beroende på specifika omständigheter i enskilda fall kan både privat och offentligt ägande vara att föredra. Frågan är emellertid av yttersta vikt för att förstå resursallokering i ett samhälle. Fyrornas spelar fortfarande en stor roll inom den internationella forskningen som en metafor för hur kollektiva nyttigheter bör produceras.

*Privata initiativ och statlig välvilja:
uppbyggnaden av sjösäkerhet "underifrån"*

Som nämndes i inledningen var Sverige ett av de fyrtätaste länderna i världen vid 1800-talets början. Det kanske är en överdrift att kalla utbyggnaden under tidigare sekel för omfattande, men utbyggnaden av ett fungerande fyrväsen pekar ändå på en vilja och förmåga att bygga ut, underhålla och finansiera samhällsnyttiga funktioner. Så hur gick denna uppbyggnad till?

De första fyrarna under svensk överhöghet var belägna i de områden i Baltikum som Sverige erövrade under 1500-talet. År 1563 erövrades Dagö från Tyska Orden och därmed blev Dagerort den första fyr det svenska rådet hade att förvalta. Fyren hade byggts under Hansans tid år 1527 och drevs av den svenska kronan fram till 1624, då hela Dagö såldes till Jacob Pontusson de la Gardie. År 1646 blev generalguvernören i Livland Henrik Stegling inspektor över de baltiska fyrarna Runö och Svalferort på Ösel och han skulle sköta fyrningen mot en ersättning på 3 750 daler silvermynt. År 1662 tillkom ytterligare två baltiska fyrar, Lyserorts och Domensnäs, vilka även de skulle underhållas av Stegling.²⁵ År 1683 drogs plötsligt Steglings tillstånd att underhålla fyrarna in. Bakgrunden var generalamiral Hans Wachtmeisters initiativ att finansiera en styrmansskola i Karlskrona med hjälp av de "ansenliga" medel som betalades vid sjötullen i Livland och i Stockholm. De livländska fyrarna liksom Landsorts fyrbåk drogs därmed in under kronan.

Med ett annat sätt att se på saken, fick Sverige sin första fyr något senare, 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.²⁶ 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.

Långt innan de riktiga fyrarna byggdes hade det dock funnits ett behov av ett mer systematiskt utmärkande av farleder. Som alternativ

25. Dan Thunman, *Sveriges fyrplatser: en bebyggelsehistorisk dokumentation av f.d. bemanade fyrplatser anlagda under Lotsverkets tid* (Norrköping 2000) s. 7; Axel Zettersten, *Svenska flottans historia åren 1635–1680* (Norrköping 1903) s. 522.

26. Hedin (1988) s. 39.

till byggande av fyrar fanns dels landmärken, såsom iögonfallande träd, kyrktorn och klippor, dels uppresta sjömärken såsom kummel, rösen och prickar. Statliga förordningar rörande utmärkandet av sjölederna finns från 1550-talet och framåt. Gustav Vasa utfärdade under 1550-talet olika regleringsbrev och en rad förordningar följde under 1600-talet som vittnar om att staten åtminstone regleringsvägen visade ett visst intresse, inte minst i syfte att underlätta flottans navigation. Som framgår av det kungliga brevet av den 12 januari 1757 hade emellertid kronan dittills aldrig varit ansvarig för kostnaderna för utmärkningen. I stället ålåg det bönder eller lotsar på särskilda så kallade lotshemman att sköta utprickningen, på samma sätt som väghållningsskyldiga bönder på landsbygden skötte väghållningen.²⁷

De som främst drev på utvecklingen mot ett ordnat system av utmärkta farleder och hamnar var emellertid det handlande borgerskapet i städerna. Det finns en rad exempel på hur dessa tidiga sjömärken var placerade och hur de finansierades. Seglationen mellan de norrländska städerna och Stockholm var farlig och den fick länge ske längs farleder som saknade särskild utmärkning. Under senare delen av 1500-talet ökade handeln mellan Stockholm och de norrländska städerna. Införandet av det botteniska handelvtånget, genom olika förordningar rörande inrikes- och utrikeshandel under 1600-talet, begränsade den norrländska sjöfarten till inrikeshandel med Stockholm, men problemet med bristande utmärkning av farlederna förblev givetvis detsamma. År 1707 kom det handlande borgerskapet i Luleå överens om att själva bekosta en känningsbåk (båk, ett fyrliknande sjömarke utan ljus) utanför Piteå, på klippan Råbben. Kostnaden på uppskattningsvis 80–100 daler kopparmynt skulle de själva stå för så att inte allmänna medel skulle behöva tillgripas.²⁸ De södra och norra farlederna till Vasa var under 1600-talet utmärkta med remmare (flytande sjömärken). Dessa sköttes ett år i taget av utvalda borgare vilka i gengäld befriades från att erlägga båtsmanspengar. Längs södra farleden fanns ett tjugotal remmare vilka sköttes av bönderna, vars skyldigheter stipulerades i den medeltida landslagen. Underhållet av remmarna blev dock drygt och 1652 lyckades fogden Per Werne förmå skepparna i Vasa, Nykarleby, Gamla Karleby och Jacobstad

27. I. Holm, "Om Lots- och fyrinrättningens uppkomst och utveckling", i *Lotsstyrelsen årsberättelse 1873* (Stockholm 1873) s. 13.

28. Arvid Moberg, *Sjöstad: skeppsbyggnad och sjöfart i Luleå under 350 år* (Luleå 1988) s. 19.

att betala en daler kopparmynt per år och fartyg. År 1681 anlätades bönderna i socknen Korsnäs för att bygga ett högt torn för att underlätta navigeringen. Kostnaden på 40 daler kopparmynt stod handelsmännen i dessa städer för. Även längs det norra inloppet fanns sjömärken i form av remmare.²⁹ I Gamla Karleby i den finska rikshalvan beslöts 1669 att två borgare – Christian Kröger och Anders Tast – skulle underhålla två remmare utanför staden. Under de kommande decennierna deltog stadens borgare i ansvaret för ytterligare remmare och även några båkar. Där emot lyckades stadens handlande borgerskap undgå att vara med och betala för den fyr som riksskattmästaren Sten Bielke ville bygga på Örskär. Bielke hade genom ett påbud yrkat på att alla städer vid Bottniska viken skulle deltaga, men handelsmännen från Gamla Karleby förklarade att de till skillnad från borgerskapet i Brahestad och Uleåborg aldrig seglade längs den svenska kusten och därmed var de inte villiga att erlægga några fyrpenningar till Örskärs båk.³⁰ År 1739 befriades Gamla Karleby från deltagandet i den statliga lotsinrättningen, och staden bekostade därefter ett par egna lotsar. Gamla Karleby deltog före det stora nordiska kriget tillsammans med de andra österbottniska städerna i underhållet av en båk på klippan Tavasten sydost om Åland. Efter kriget seglade de i stället längs Norrlandskusten, samma väg som de västerbottniska städernas borgare och borgare från Brahestad och Uleåborg tog. Underhållet av båken på Tavastklippan upphörde därmed – trots regeringens önskan om att den skulle fortsätta – och en ny båk väster om farleden till Eckero uppsattes.³¹ Efter att Vasa fått stapelstadsrättigheter ökade intresset för utrikeshandel. Under 1760-talet inrättade köpmännen i staden en särskild båkkassa för iståndsättande och underhåll av större och mindre lokala sjömärken.³² Underhållet övergick snart till kronan som fortsatte att finansiera båken med de avgifter de norrländska och österbottniska städerna erlade när de ankom till Stockholm vid Blockhusudden.³³ Utanför Kristinestads hamn sattes två båkar upp under de första åren efter stadens grundande år 1649. Den ena båken underhölls av bönder fram

29. Armas Luukko, *Vasa stads historia del 1: 1606–1721* (Vasa 1972) s. 172f.

30. Axel Mickwitz & Sylvi Möller, *Gamlakarleby stads historia del 1: tidsskedet 1620–1713* (Åbo 1951) s. 104.

31. Gabriel Nikander, *Gamlakarleby stads historia del II: tidsskedet 1714–1808* (Åbo 1944) s. 151f.

32. Luukko (1981) s. 368.

33. Memorial presenterat 14/12 1691, Kammarkollegiet, Tull- och licentkontoret, X:1, Fyrar och båkar 1665-1756, Riksarkivet (RA), Stockholm.

till mitten av 1700-talet då stadens borgerskap övertog ansvaret. Den andra var borgerskapets ansvar och finansierades genom en båkavgift av de som anlände till staden.³⁴ I Finland ansvarade borgerskapen i de österbottniska kuststäderna huvudsakligen själva för utprickningen och underhållet av lotsar, fyrar och båkar längs inloppen till städerna. Först år 1848 inrättades ett lotsdistrikt för Bottniska viken.³⁵ Likaså fanns en båk åtminstone 1695 vid Häradsskär mellan Söderköping och Norrköping, och denna skulle bekostas av dessa städer eftersom endast de ansågs ha någon nytta av den.³⁶ Utanför Gävle uppsattes en båk på Eggegrund 1695 och först 1838 byggdes en riktig fyr där. Den södra farleden in till Gävle var redan under 1600-talet försedd med prickar. År 1781 beslöt magistraten i Gävle att bygga en fyrbåk av sten på Meharen; dock blev resultatet endast två båkar av sten.³⁷ Utanför Gävle, på klippan Bönan, hade Gävles Handelssocietet satt upp en större lykta som år 1840 byttes ut mot en ledfyr. Ombyggnaden bekostades huvudsakligen av Gävles Handelssocietet och underhållet övertogs av Gävle stad år 1872.³⁸ Finansieringen av lokala sjömärken var dock småpotatis i jämförelse med de dryga kostnader det innebär att bygga stora fyrtorn.

Egentliga fyrar

Om man ska tro på Paul Samuelsons inflytelserika analys av hur kollektiva nyttigheter skapas i ett samhälle, är statens medverkan helt avgörande: utan statlig finansiering via skattsedeln saknas incitament för privata aktörer att bygga fyrar, eftersom man inte kan få en privat entreprenör att tillhandahålla tjänster som det inte går att ta betalt för. Men vi vet redan att det både i Sverige och i England fanns avsevärda privata inslag i uppbyggnaden av fyrväsendena. Under 1640-talet kom frågor rörande fyrarna i Baltikum upp flera gånger i riksrådet. År 1646 undertecknades ett kontrakt mellan generalguvernören i Livland Gabriel Oxenstierna och Henrik Stegling. Staten hade hittills inte visat något intresse för att

34. Walter Sjöblom, *Kristinestads historia* (Kristinestad 1915) s. 228.

35. Alma Söderhjelm, *Jacobstads historia del III: utvecklingens tid 1808–1913* (Helsingfors 1914) s. 303; Iisakki Laati, *Lots- och fyrväsendets i Finland historia del 2: 1808–1946* (Helsingfors 1949) s. 63.

36. Promemoria till statskontoret 4/3 1756, Fyrar och båkar 1665–1756, Tull- och licentkontoret FX:1, Kammarkollegium, RA.

37. Percy Elfstrand, "Hamn, varv och sjöfart", i Philibert Humbla & Nils Norling (red.), *Ur Gävle stads historia* (Gävle 1946) s. 366.

38. Oskar Fyhrvall, *Bidrag till Gefle stads historia och beskrifning* (Gävle 1901) s. 35.

bygga några egna fyrar. Mot bakgrund av att inte ens de relativt sett billiga sjömärkena, såsom remmare, tilläts belasta kronans budget, förvånar knappast statens ointresse av att låta anlägga betydligt dyrare fyrtorn. Efter 1652 hade Amiralitetskollegium fått i uppdrag att administrera de fåtaliga svenska fyrarna, inklusive de i de svenska provinserna.³⁹

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. Drottning Kristina utfärdade ett privilegiebrev till dem bägge tillsammans och de byggde ett enkelt fyrtorn av trä som fyrades första gången redan samma år. Fyrningen sköttes genom en lanterna eldad med stora talgljus. Omedelbart kom dock klagomål från en del holländska skeppare, som ansåg att fyravgiften fördyrade sjöfarten. Kommerskollegium fick därför året därpå i uppdrag att utreda om det behövdes någon fyrning 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 fyrningen vid Landsort skulle upphöra, då någon efterfrågan på en fyr från sjöfarten inte gick att fastställa.⁴⁰

Enligt ett program för utbyggnaden av fyrarna som formulerades under 1660-talet hade fyrar på Ölands norra och södra udde befunnits angelägna. Maria Sofia de la Gardie erhöll privilegium att upprätta fyrar på dessa platser. Fyren på Ölands norra udde byggdes inte, men den södra (förmodligen en vippfyr) tändes år 1674, men släcktes redan året därpå under kriget med danskarna och brändes så småningom ned under kriget.⁴¹ Först 1785 hade fyren på Ölands södra udde återuppbyggts i form av ett ordentligt stentorn, men efterfrågan på en fyr på den platsen hade under 1700-talet varit stor och frågan 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

39. Zettersten (1903) s. 519.

40. Hedin (2005) s. 19–23.

41. Den äldsta fyren på Ölands södra udde, Jonas Bergs fyrutredning, 1975:529, Statens sjöhistoriska museer (SSM), Stockholm.

egen del var inte tillräckliga när sjöfarten skulle ske över längre sträckor. Här var givetvis sjöfarten på Stockholm viktig. Fartygen norrifrån passerade den så kallade 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 Bielkes mark och på egen bekostnad sätta upp en lång spira.⁴² I programmet för utbyggnaden av det svenska fyrväsendet nämns också Örskär som en av fem platser där riktiga eldade fyrar borde anläggas. Bielke slöt ett kontrakt med byggmästaren Johan Onsviid år 1677 och disponerade fyren fram till den 1 oktober 1685, då äganderätten övergick till kronan.⁴³ År 1687 stod fyren klar och det var ägaren till Örskär, riksskattmästare Bielke, som hade finansierat den ur egen ficka.⁴⁴ Sten Bielkes död år 1684 samt den pågående räfsten med Karl XI:s förmyndarregering spelade säkerligen roll för att fyren skulle bli statlig. Under räfsten fälldes bland andra Sten Bielke för att ha medverkat till att riksstaterna utökades under 1660-talet.⁴⁵ Mellan Bielke och de norrländska städerna fanns uppenbarligen en överenskommelse om att städernas handlande borgerskap skulle erlagga en fyravgift. En bestämd taxa tycks dock ha införts år 1683. Vad gäller fyren på Örskär hade det handlande borgerskapet i Härnösand år 1681 förbundit sig att erlagga ett belopp av 1 daler silvermynt för varje skuta om 30 läster.⁴⁶ Finansieringen av denna fyr var till en början inte helt klar, men Bielke kom under inledningen av 1680-talet fram till en ersättning från staten på 1000 daler silvermynt om året (vilket beräknades till från början 10 procent, vilket dock sänktes till 8, av de summor dessa städer erlade i lilla tullen).⁴⁷ Denna ersättning låg i nivå med den som entreprenörerna av de tre fyrarna i södra Sverige; Nidingen, Kullen och Falsterbo, erhö

42. Båk och fyr på Örskär, Jonas Bergs fyrutredning, 1975:529, SSM, s. 1.

43. Relation ang. båkarna 1722–1723, Fyrar och båkar 1665–1756, Tull- och licentkontoret, FX:1, Kammarkollegium, RA.

44. Brev från kammar- och kommerskollegierna till Kungl. Maj:t. 21/8 1683, Lots och fyrväsendet, vol. 1, Ämnessamlingen, RA.

45. Rune Blomdahl, *Förmyndarräfstens huvudskede: en studie i stora kommissionens historia* (Göteborg 1963) s. 539.

46. Gösta Bucht, *Härnösands historia del II: tiden 1721–1809* (Härnösand 1945) s. 343.

47. Brev från kansli-, kammar- och kommerskollegierna samt statskontoret till Kungl. Maj:t, 21/6 1726, Fyrar och båkar 1665–1756, Tull- och licentkontoret, FX:1, Kammarkollegium, RA; Brev från kammarkollegium till generalinspektör Nils Hägerflycht 22/12 1696, Lots och fyrväsendet, vol. 1, Ämnessamlingen, RA.

årligen och skulle täcka kostnader för det löpande underhållet, löner och framför allt den stora stenkolsförbrukningen.⁴⁸ Fortsättningsvis under 1700-talet anslogs 1 000 daler silvermynt till underhållet av fyrningen av Gräsö fyrbåk, som alltså bekostades genom avgifter som erlades av de norrländska och österbottniska köpmännen vid ankomsten till Blockhusudden.⁴⁹

Även om Örskär övergick i statlig regi 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 riksdagens sekreta utskott år 1723 beslöt att alla upphandlingar åt kronan skulle ske genom auktion, föregången av allmän kungörelse så att den som erbjöd lägsta priset även skulle få upphandlingskontraktet.⁵⁰ Den första fyren som upprestes under 1700-talet, Korsö vid Sandhamn, byggdes av en privatperson, baron Hastfer år 1748, och någon linjär utveckling från privat till statligt ägande går knappast att tala om. Däremot diskuterades frågan om fyrarna på flera olika håll, som i riksdagen, i magistrater i berörda städer, samt i olika kollegier, såsom Amiralitets-, Kommers-, Kanslikollegium och Statskontoret.

Under 1720-talet uppkom i riksdagen en diskussion om utbyggnaden av landets fyrar. I ett betänkande från Kommers-, Kammar-, och Kanslikollegierna år 1726 diskuterades fyrbåkar på Ölands södra udde och Pater Noster.⁵¹ Redan vid 1723 års riksdag hade behovet av en fyr på Vinga utanför Göteborg diskuterats, men sedan hade man bestämt att närbelägna Pater Noster vore en bättre plats.⁵² Förslaget till en ny fyr på Ölands södra udde var mer konkret och enligt en promemoria till

48. Jfr Hedin (1988) s. 40. Bevarade beräkningar över stenkolsåtgången vid fyren Kullen i Skåne år 1692 visar att det årligen gick åt 700–800 tunnor stenkol till en årlig kostnad på drygt 600 daler silvermynt för enbart stenkolen och den totala fyrningskostnaden för Kullen uppgick till 940 daler silvermynt. Relation angående Kullens årliga underhållande 4/4 1692, Fyrar och båkar 1670–1748, Tull- och licentkontoret, FX:2, Kammarkollegium, RA.

49. Se Dispositioner, Glc, Huvudarkivet, Statskontoret, RA. Att göra prisjämförelser över tid är alltid svårt, men för att sätta siffrorna i perspektiv, motsvarade 1 000 daler silvermynt år 1690 drygt 220 000 kronor i dagens penningvärde. Omräkningen gjord med hjälp av konsumentprisindex på Portalen för historisk statistik, <<http://historia.se>> (12/10 2011).

50. Resolution över städernas besvär 16/10 1723, *Utdrag utur alle ifrån den 7 decemb. 1718 utkomne publique handlingar etc: första delen till år 1730*, R.G Modéer (Stockholm 1742) s. 459.

51. Brev från kammar-, kommers-, och kanslikollegierna till Kungl. Maj:t 21/1 1726, remitterat till sekreta utskottet 23/2 1727, Fyrar och båkar 1665-1756, Tull- och licentkontoret, FX:1, Kammarkollegium, RA.

52. Kungl. brev 31/10 1758 till kommerskollegium angående fyrbåkar i riket, Lots och fyrväsendet, vol. 2, Ämnessamlingen, RA.

Statskontoret hade ett ritningsförslag med en total kostnad av 8c249 daler silvermynt utfärdats år 1725.⁵³ Av detta blev ingenting förverkligat och frågan om en fyr på Ölands södra udde återkom i olika sammanhang under 1730-, 1740-, och 1750-talen, då kostnaden för båken beräknades till 30 000 daler silvermynt.⁵⁴ Vid denna tid påpekade Amiralitetskollegium att det särskilt var borgarståndet som i riksdagen drev frågan om nya fyrar på Ölands södra udde och Pater Noster.⁵⁵ Fyren vid Pater Noster ersattes av en fyr på Carlstens fästning i Marstrand år 1781.⁵⁶

I städernas besvär vid riksdagen 1727 framkommer det att många sjöfarande ”de sistlidna åren” råkat i olägenhet på Öregrundsredden vid hårt väder. Städerna hade anhållit om att en mindre båk eller fyr eldad med stenkol eller torrved skulle uppsättas utanför Öregrunds stad. Kammarkollegium ansåg i svaret på städernas besvär år 1734 att denna fråga borde utredas, och framför allt om de sjöfarande verkligen var beredda att stå för denna kostnad, eftersom kronan inte borde göra det.⁵⁷ Frågan om en fyr utanför Öregrund, på Djurstensudden, återkom under 1750-talet då de västernorrländska och en del österbottniska städer framställt till Kungl. Maj:t att fyren borde byggas. Kostnaden fick enligt Kungl. Maj:ts mening under inga omständigheter hamna på kronan.⁵⁸ Landshövdingarna i de norrländska länen och i Österbottens län skickade ut brev till städernas magistrater i respektive län angående behovet av nya fyrar vid Djursten och på Holmögadd. Svaret på förfrågan blev blandad: till exempel sade sig Söderhamn och Torneå kunna ha nytta av en fyr vid Djursten, medan handelssocieteten i Gävle påpekade att fyren inte var

53. Promemoria i statskontoret 4/3 1756, Fyrar och båkar 1665–1756, Tull- och licentkontoret, FX:1, Kammarkollegium, RA.

54. Resolutionen på städernas allmänna besvär 17/12 1734, *Utdrag utur alle ifrån den 7 decemb. 1718 utkomne publique handlingar etc. andra delen till år 1740*, R.G Modéer (Stockholm 1746), s. 1196. Promemoria i statskontoret 4/3 1756, Fyrar och båkar 1665–1756, Tull- och licentkontoret, FX:1, Kammarkollegium, RA; Kungl. brev till kommerskollegium 31/10 1758, Lots och fyrväsendet, vol. 2, Ämnessamlingen, RA; Kungl. brev till kommerskollegium 31/10 1758, Lots och fyrväsendet, vol. 2, Ämnessamlingen, RA.

55. Brev till landshövdingen i Kalmar län från amiralitetskollegium 8/8 1754, vol. 1750–1780, Inkomna skrivelser, EIV, Lotskontoret, Amiralitetskollegium, Krigsarkivet (KA), Stockholm.

56. Historik 1800–1900-tal, vol. 2, FXI, Lotsstyrelsens arkiv, RA.

57. Brev från kammarkollegium till besvärdeputationen 10/8 1734, Fyrar och båkar 1665–1756, Tull- och licentkontoret, FX:1, Kammarkollegium, RA.

58. Brev från Kungl. Maj:t till amiralitetskollegium 18/11 1756, Handlingar angående båkarna vid Djursten och Holmögaddarna 1756–1779, Inkomna skrivelser, EIV, Lotskontoret, Amiralitetskollegium, KA.

nödvändig, då skepparna alltid använde lots i stället.⁵⁹ Handelsmännen i Piteå ansåg sig inte heller ha någon nytta av fyren, liksom städerna i Österbotten, vilka föredrog en fyr vid Holmögadd. Fyren på Holmögadd mötte starkare stöd, och städerna Nykarleby, Jacobstad, Gamla Karleby och Brahestad i Österbotten var positiva, medan de norrländska städerna, såsom Piteå, Gävle, Umeå med flera menade att de aldrig passerade där och därmed inte hade någon nytta av fyren.⁶⁰

Visst stöd och betalningsvilja kunde landshövdingarna i de olika länen identifiera och Amiralitetskollegium rekommenderades att sätta igång med byggandet av fyrarna. Holmögadd stod klar 1760 och Djursten år 1767. Man bör observera att före år 1765 var de norrländska och österbottniska städernas handel starkt inskränkt genom det bottniska handelstvånget. Det har därför antagits att intresset både från kronans och de norrländska städernas borgerskaps sida av att bygga riktiga fyrar var obefintligt.⁶¹ Men uppenbarligen fanns ett visst intresse från städernas handlande borgerskap att frivilligt bidra till finansieringen av dessa fyrar.

Länge var fyren vid Örskär Sveriges nordligaste fyr. Anledningen till det statliga ointresset för ett utbyggt fyrväsende i den norra delen av landet kan säkerligen delvis 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 1765–1766 lyckades, efter många års stridigheter, borgarna i de norrländska städerna få tillstånd att bedriva direkthandel med alla rikets städer och utrikes orter. År 1739 hade landshövdingarna i de norrländska länen på Kommerskollegiums uppdrag skickat ut frågelistor till städernas magistrater för att höra om borgarna i städerna var intresserade av att bidra med pengar för anläggandet av bland annat en fyr på Söderarm i Stockholms norra skärgård och ett sjömärke på Högsjär utanför Vaddö i Stockholms norra skärgård. Borgerskapen i de norrländska städerna kunde dock inte se nå-

59. Utdrag ur magistratens protokoll från Söderhamn 22/4 1757, Handlingar angående båkarna vid Djursten och Holmögaddarna 1756–1779, Inkomna skrivelser, EIV, Lotskontoret, Amiralitetskollegium, KA; Brev från landshövdingen i Gävleborg 10/11 1757 till amiralitetskollegium, Handlingar angående båkarna vid Djursten och Holmögaddarna 1756–1779, Inkomna skrivelser, EIV, Lotskontoret, Amiralitetskollegium, KA.

60. Promemoria 15/9 1758, Handlingar angående båkarna vid Djursten och Holmögaddarna 1756–1779, Inkomna skrivelser, EIV, Lotskontoret, Amiralitetskollegium, KA.

61. Hedin (1988) s. 29; Utbyggnaden av fyrväsendet på Norrlandskusten, Jonas Bergs fyrutredning, vol. 1975:528, SSM.

gon nytta av en fyr på Söderarm, då rutten de tog till Stockholm gick vid Öregrundsgrepen och där betalade de redan fyrepengar för Örskärs fyr. Däremot föreslog de handlande i flera norrländska och finska städer att en fyr skulle anläggas vid Holmögdadd i Kvarken. Denna gång blev ingen fyr byggd, men under 1750-talet togs frågan åter upp av representanter i borgarståndet. Ett förslag på ett fyrtorn av sten som överintendenten Carl Johan Cronstedt utarbetade beräknades kosta 33 587 daler silvermynt. Detta förslag fann dock Kungl. Maj:t vara alldeles för dyrt och resolverade att en betydligt billigare vippfyr skulle byggas.⁶² Vippfyren, inklusive vaktbostad och kolbod, kostade sammanlagt 1 323 daler silvermynt, alltså avsevärt mindre än fyren av sten. Trots den låga kostnaden för fyren var städerna i Österbotten själva tvungna att bidra med en stor järnlykta som kunde användas för att bränna talgljus. Det hade nämligen visat sig att förbränningen av stenkol fungerade dåligt när det var vindstilla.⁶³ Det var alltså borgarna i en del österbottniska och norrländska städer som i första rummet önskade en fyr vid Holmögdadd. 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 fyrrar och båkar som kronan hade byggt.⁶⁴

Under tidigt 1780-tal gjorde Gävle stads borgerskap en ansökan hos Amiralitetskollegium om att en fyr eller känningbåk borde anläggas på klippan Björn, norr om Örskärs fyr "till förekommande av sjöskador". Amiralitetskollegium gav landshövdingarna i Gävle, Uleåborg, Västerbotten och Vasa län i uppdrag att utröna hur det handlande borgerskapet i de berörda städerna ställde sig i frågan huruvida ännu en fyr behövdes för att vägleda de sjöfarande in mot Stockholm längs norrlandskusten.⁶⁵ Rundskrivelserna visade att inga städer över huvud taget stödde Gävles förslag. Landshövdingen i Vasa rapporterade att endast Jacobstad och

62. Hedin (1988) s. 294.

63. Hedin (1988) s. 296.

64. *Handels- och sjöfartskommittén del V: sjöfartsavgifter* (Stockholm 1900) s. 136.

65. Betänkande 4/4 1784, gamla nummerserien nr 314, GIV, Kansliet, Lotskontoret, Amiralitetskollegium, KA.

Gamla Karleby använde farleden förbi klippan Björn och då främst i nödfall. Borgerskapen i dessa städer ansåg dessutom att en fyr på det stället inte alls skulle förekomma sjöskador, utan tvärtom befordra haverier genom att flera olika fyrsken kunde orsaka förvirring vid navigationen och att de därmed inte alls ville deltaga i kostnaden för ett sådant projekt. Jacobstads borgerskap påpekade att distansen mellan Örskär och Björn skulle bli lika och de sjöfarande skulle sväva i ovisshet om vilken fyr det gällde. Därför anförde de att "ingen tänkande människa" skulle stödja Gävles förslag.⁶⁶ Likaså anförde landshövdingarna i Uleåborg och Västerbotten att deras städers borgerskap ansåg att om en fyr skulle byggas, vilket de inte ville bidra till, måste den kunna skiljas från Örskärs och Djurstens fyrar. En kostnad för en dubbelfyr, vilket landshövdingen i Gävleborg förordade, ville städernas borgerskap inte bära.⁶⁷

Det har funnits två privatägda kustfyrar 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. Generaltullarrendesocieteten hade instiftats år 1726 och societeten erlade ett årligt belopp i utbyte mot rätten att ta upp tullavgifter. Generaltullsocieteten 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.⁶⁸ Precis som för de tidigare fyrarna överlät kronan byggandet och det framtida underhållet på andra aktörer genom en entreprenadauktion. Handelsmännen hade också erbjudit sig att erlagga en båkavgift i samband med att tullavgifterna betalades i utbyte mot att det byggdes en fyr. Generaltullarrendesocieteten föreslog därmed att kronan skulle inrätta en fyr. Efter att ärendet behandlats i riksdagen, stannade man dock för ett mindre kostsamt förslag: det gamla kumlet på Korsö skulle ersättas med ett nytt större. Något kumel byggdes dock aldrig. I stället fattade viceamiral Carl Ridderstolpe, chef för Amiralitetskommissariatet i Stockholm, år 1746 ett självständigt beslut om att en fyr på Korsö skulle grundas. Amiralitetskommiss-

66. Brev till landshövdingen i Vasa från magistraten i Jacobstad 4/2 1783, gamla nummerserien nr 314, GIV, Kansliet, Lotskontoret, Amiralitetskollegium, KA.

67. Lotskontorets betänkande 3/3 1783, gamla nummerserien nr 314, GIV, Kansliet, Lotskontoret, Amiralitetskollegium, KA.

68. Hedin (2005) s 157.

sariatet var Amiralitetskollegiums förlängda arm i Stockholm, med ett stort mått av självständighet. Finansieringen av bygget skulle ske genom att de sjöfarande skulle erlägga avgifter för denna passage. 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.⁶⁹ 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 erbjudit de fördelaktigaste villkoren bland de potentiella entreprenörerna och ett kontrakt upprättades mellan honom och Amiralitetskommissariatet. Enligt kontraktet skulle Hastfer få 40 "friår", det vill säga rätten att uppbära den fulla avgiften 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.⁷⁰

Fyrningens kvalitet och statens kontroll

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? Eller finns det till och med risk 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 att de privata fyrarna tjänade sådana enorma summor pengar på den expanderande sjöfarten.⁷¹ Tyvärr är frågan om fyrningens kvalitet i historisk tid svår att undersöka empiriskt på grund av avsaknad av relevanta data. Vilken typ av fyrningsanordning som användes indikerar med vilken kvalitet fyrningen skedde, men denna varierade mellan de olika fyrarna. Förhållandena år 1812 kan belysa variationen. De skånska och halländska fyrarna (Kullen, Falsterbo och Nidingen) fyrades med stenkol, helst engelsk så kal-

69. Hedin (2005) s. 170.

70. Korsö, Jonas Bergs fyrutredning, 1969:F4A1:103, SSM.

71. Taylor (2001) s. 749.

lade Aloe-stenkol. Ölands södra udde fyrades likaså med stenkol. Av de statliga fyrar som inte var utarrenderade – Djursten, Grönskär, Örskår och Karlsten – fyrades de två förstnämnda med stenkol och de två sistnämnda med den betydligt billigare rovoljan.⁷² Det finns alltså inga belägg för att de privata fyrarna använde sämre teknik. Val av teknik var emellertid inget de privata entreprenörerna kunde välja själva, utan det specificerades i de kontrakt staten upprättade med entreprenörerna, antingen när fyrarna byggdes eller när tekniken skulle förnyas.

År 1669 fick Johan van der Hagen kontrakt på att få bygga en fyr på Landsort och uppbära fyrpenningar. År 1678 tändes fyren för första gången men ganska omedelbart därefter, 1684, drogs Landsort in till kronan. van der Hagens änka fick uppbära fyrpenningar i ytterligare åtta år, men därefter skulle hennes rättigheter i fyren upphöra. År 1686 brann dock Landsorts fyr och van der Hagens änka fick i uppdrag att återuppbygga den under villkor att fyrpenningarna i framtiden skulle delas mellan henne och hennes arvingar och staten, i proportionen 2:1.⁷³ I övrigt hade staten ganska dålig insyn i skötseln av den viktiga fyren vid Stockholms inlopp. Både frågan om fyrningens kvalitet och kontrollen över fyren kom upp till diskussion vid flera tillfällen under 1700-talet. År 1736 behandlades en protest, inkommen till Kommerskollegium från ett antal stockholmska och utländska handelshus, angående den bristfälliga fyrningen på Landsort. Ägarna förklarade att leveranserna av stenkol kommit för sent detta år och att de varit tvungna att bygga om fyren så att den gick att elda med talgljus, en förklaring Amiralitetskollegium accepterade.⁷⁴ Under 1700-talet fortsatte de statliga myndigheterna med återkommande kontroller av fyren, som exempelvis år 1751, då Jonas Hahn riktade kritik mot fyrningen,⁷⁵ och år 1759, då landshövdingen rapporterade till Amiralitetskollegiet att samtliga brister vid Landsort "äro till alla delar botade och förbättrade".⁷⁶ Likaså gjordes en inspektion 1781, då det konstaterades att fyren behövde vitlimmas och vissa delar i muren

72. Statsförslag 1812, G4a, Kammarsektionen, Statskontoret, RA.

73. Hedin (2005) s. 47.

74. Hedin (2005) s. 55.

75. Brev från amiralitetskollegium till landshövdingeämbetet i Södermanland 14/12 1753, Handlingar rörande Landsorts fyrbåk 1669–1769, Inkommande handlingar, EIV, Amiralitetskollegium, KA.

76. Brev från landshövdingeämbetet i Södermanland till amiralitetskollegium 17/12 1759, Handlingar rörande Landsorts fyrbåk 1669–1769, Inkommande handlingar, EIV, Amiralitetskollegium, KA.

repareras med mera.⁷⁷ Den privata fyren stod alltså under återkommande statlig inspektion. Inför förhandlingarna om statens inköp av Landsort hölls en besiktning 1838 och det konstaterades att fyren och lysningsapparaten i huvudsak var i gott skick. Några allvarliga anmärkningar på skötseln gjordes inte.⁷⁸ Inte heller fick de svenska fyrägarna ta betalt hur de ville: prisbildningen var noga reglerad i överenskommelsen med staten. För fyrningen av Landsort erlade de sjöfarande sex öre per läst enligt kontraktet från 1687. Enligt kontraktet från 1749 erlade de som passerade Korsö ett öre silvermynt per läst per helfritt skepp, ett och ett halvt öre per läst för helfria skepp och två öre silvermynt per läst för ofria skepp.⁷⁹ Inte heller entreprenörerna av de statliga fyrarna hade fria händer att missköta kvaliteten. Dessa fyror bjöds vanligen ut på entreprenadauktion mot lägstbjudande, det vill säga 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 fyrningen och 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 fyrningen sköttes enligt överenskommelse. Enligt det kontrakt Statskontoret och Kammarkollegium slöt med Johan Busck 1732 skulle denna åta sig fyrningen av de tre fyrarna mot en årlig ersättning på 4 390 daler silvermynt. I gengäld skulle han sköta fyrningen och återlämna fyrarna i lika gott skick vid slutet av arrendet som när det tillträdades.⁸⁰ När Buscks arrende upphörde 1747 inspekterades fyrarna och Kullens fyr befanns vara i dåligt skick, trots att fyren under arrendetiden 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 samt Göteborg och Bohus län, befanns Busck skyldig att betala 1 757 daler silvermynt, en skuld som så

77. Ödmjukt memorial 10/6 1781, gamla nummerserien, nr 316, GIV, Kansliet, Lotskontoret, Amiralitetskollegium, KA.

78. Hedin (2005) s. 75.

79. Statskontorets promemoria 4/3 1756, Fyror och båkar 1665–1756, Tull- och licentkontoret, FX:1, Kammarkollegium, RA.

80. Kontrakt med Johan Busck, vol. 1750–1780, Inkomna handlingar, EIV, Lotskontoret, Amiralitetskollegium, KA, fol. T,

småningom drevs in av kronofogden.⁸¹ Fyrar på entreprenad besiktigades återkommande och om brister som entreprenören ansågs skyldig till uppdragades blev denna ersättningskyldig.

Inledningsvis poängterades hur kontraktens utformning påverkade riskfördelning, vinstfördelning och kvalitetskontrollerna. Hur såg då kontrakten egentligen ut mellan stat och de privata tjänsteproducenterna? Kontrakten som specificerade vad fyrägarna eller entreprenörerna av de statliga fyrarna egentligen skulle leverera är kortfattade och saknar närmare bestämmelser om tjänstens utförande. Villkoren i änkan van der Hagens kontrakt från 1687 för fyrningen av Landsort var allmänt formulerade: "fyrningen vederbörligen årligen under- och vidmakthålla".⁸² Det första kontraktet på Landsort, utfärdat 1651 av drottning Christina till van Eijck och Gerner var inte mycket tydligare. Utöver att fyrningsperioden skulle vara mellan den 1 augusti och 26 december ifrån den tid på dygnet då det "skumt bliva om kvällen" specificerades kvaliteten på fyrningen 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".⁸³ I ett kontrakt från 1695 för skötseln av fyren på Nidingen hade fyrinspektören kaptten Wernle ingått kontrakt med landshövdingen Tungel där han förband sig att till "fyrningens försynande all försorg borde dragas" och att han ansvarade för att fyrningen sköttes.⁸⁴ I kontraktet rörande Korsö fyr mellan baron Hastfer och Amiralitetskollegium framgår det att Hastfer skulle bygga fyren i enlighet med de av Kungl. Maj:t godkända ritningarna. Vad gäller kvaliteten på fyrningen stipulerades inte mer i kontraktet att Hastfer och hans efterkommande skulle "underhålla fullkomlig och riktig fyr med allt vad därtill hörä".⁸⁵ Enligt kontraktet mellan Sofia Maria de la Gardie angående fyrarna på Ölands norra och södra udдар från 1670 skulle hon "fyrbåkarna rätt och verderbörligen underhålla".⁸⁶ De enda fyrarna där

81. Clemensson, Gustaf, "Stenkolsverkens fyrningsentreprenad", i Gustaf Clemensson (red.), *Stenkol och lera del 3: skånska stenkolsverket 1737–1786* (Stockholm 1963) s. 328.

82. Kontrakt med van der Hagens änka om landsortiske fyrbåkens upprättande 10/3 1687, Fyrar och båkar 1665–1756, Tull- och licentkontoret, FX:1, Kammarkollegium, RA.

83. Drottning Christinas privilegiebrev till Abraham van Eijck och Göran Gerner 30/8 1650, Fyrar och båkar 1665–1756, Tull- och licentkontoret, FX:1, Kammarkollegium, RA.

84. Albert Sandklef, *Allmogesjöfart på Sveriges västkust 1575–1850* (Lund 1973) s. 249.

85. Projektavhandling med kammarherren baron Gustaf Hastfer 18/3 1754, Lots- och fyrväsendet, vol. 2, Ämnessamlingen, RA.

86. Privilegium på fyrbåkarernas inrättande för fru Maria de la Gardie, 18/9 1672, Lots- och fyrväsendet, vol. 5, Ämnessamlingen, RA.

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 lade entreprenörerna bud där det lägstbjudande vann, och staten tog således allt överskott av de erlagda fyrpenningarna. Ofullständigheten i kontrakten, 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 affärssuppgörelser mellan företag i den moderna kapitalistiska ekonomin, liksom många moderna statliga upphandlingar av dyra projekt, som byggandet av motorvägar och fängelser i USA.⁸⁷ 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 kontrakten. Lägre kvalitet och högre privata vinster kan uppstå utan att man kan påvisa att kontraktet inte är uppfyllt. Som 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 till och med återbetalningsskyldig.⁸⁸ Svårigheterna att noga definiera kvaliteten tycks i praktiken inte ha lett till något förfall.

Slutsats

Hur skall man då förstå det svenska fyrsystemet där vissa fyrar 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 felak-

87. Detta uppmärksammades redan under 1960-talet av Stewart Macaulay, "Non-contractual relations in business: a preliminary study", *American sociological review* 28:1 (1963), s. 55–67; Hart, Shleifer & Vishny (1997) s. 1150; Patrick Bajari, Stephanie Houghton & Steven Tadelis, "Bidding for incomplete contracts: an empirical analysis of adaptation costs" <http://econweb.tamu.edu/puller/Stata_TEM_papers/Houghton.pdf> (16/9 2011), s. 5.

88. Det finns ingenting i det här använda materialet som tyder på att inspektörerna skulle ha blivit mutade i syfte att låta entreprenörerna slippa ansvar för bristande underhåll.

tig 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 viktig, i detta fall, statens regleringar är.

Utbyggnaden av det svenska fyrväsendet från och med 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 fyra längs kusterna. Det finns inga belägg för att utbyggnaden av fyra 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 fyraavgifter 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 fyra förstatlögats. 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".⁸⁹ 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: både politiska möjligheter att genomdriva beslut, byråkratisk kompetens och finansiella resurser att göra investeringar. Som Dan Bogart framhållit är de statliga investeringarna av störst betydelse i fattiga länder. Låga inkomster i samhället leder till låga intäkter för privata företag vilka därmed har svårt att finna incitament till investeringar. Om en stat med större budget än ett privat företag gör dessa investeringar kan den samhällliga välfärden öka.⁹⁰ Men en fattig stat har många andra prioriteringar och resultaten i denna undersökning ger vid handen att en fattig stat kunde överlåta risktagandet till privata entreprenörer i utbyte mot privilegiet att tjäna pengar på

89. *Handels- och sjöfartskommittén del V: sjöfartsavgifter* (Stockholm 1900) s. 31.

90. Dan Bogart, "Developmental states? Explaining cross-country differences in private vs. state ownership of new railroad miles 1860–1912", <http://www.socsci.uci.edu/~dbogart/newprivatweb_1_14_2008.pdf> (16/9 2011), s. 11.

tjänste- och varuproduktionen. 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, såsom manufaktur, sjöfart och bruk, studerats och deras roll för den fortsatta utvecklingen livligt debatterats. Till skillnad från manufakturer, skepp och bruk är dock fyror till sin natur allmännyttiga, och utbyggnaden av dessa allmännyttiga inrättningar under den här perioden belyser att, parallellt med en frikostig politik som gynnade ett fåtal ägare av manufakturer, skepp och bruk, bedrevs också en politik som lyckosamt kunde skapa och finansiera allmänna välfärdsinrättningar i form av just fyror och dessutom få de som använde dem mest att betala för dem.

Safety at sea contracted out: private and public lighthouses in Sweden before 1840

Ronald Coase's famous 1974 paper "The Lighthouse in Economics" (in *Journal of Law and Economics*) is widely cited as demonstrating that private enterprise can produce so called public goods, i.e. goods that are beneficial to society but cannot be individually consumed. Coase cited a number of famous nineteenth and twentieth century economists who all argued that the lighthouse service is a quintessential government activity. Coase reached the conclusion that, historically, in England there existed a relatively efficient privately financed lighthouse system. Coase not only intended to revise the economic theory of public goods, he also had a methodological agenda: instead of highbrow theorising, economists should generalize their findings based on "studies of how such activities are actually carried out within different institutional frameworks". In this paper I provide such a study, an account of the workings of the Swedish lighthouse system. In Sweden the lighthouse service was provided by a mix of private parties and the government, until most private lighthouses were bought by the government in the 1830s. By using insights from the public-private partnership literature I explain the rise of private stakes in lighthouses in the seventeenth century and the government takeover in the 1830s.

Keywords: Sweden, Coase, lighthouses, contracting out, incomplete contracts, history