

**Referanse:**

Berge, Erling. 1991. Teori om eigedomsrett og berekraftig utnytting av fellesressursar. In *Forvaltning av våre fellesressurser. Finnmarksvidda og Barentshavet i et lokalt og globalt perspektiv*, edited by N. C. Stenseth, N. Trandem and G. Kristiansen, 71-88. Oslo: Ad Notam.

## Kapittel 2

# Teori om eigedomsrett og bærekraftig utnytting av fellesressursar

Erling Berge<sup>1</sup>

### 2.1 Innleiing

Å samordne økonomiske og økologiske mål i ressursutnytting er eit problem. Ei viktig tilnærming til problemet finn vi i det som kan kallast eit eigedomsrettsperspektiv på institusjonell utvikling (sjå t.d. Eggertsson 1990, Bromley 1989, Steinsholt 1989 eller Berge 1990). Dersom ei gitt ressursutnytting ikkje er bærekraftig, kan problemet vere å endre på eksisterande rettar og plikter i høve til ressursen slik at bruken av han blir bærekraftig. Det praktiske politiske spørsmålet når ein skal endre rettar og plikter, er oftast å finne ei rettferdig fordeling av den vinsten og det tapet som reguleringa representerer mellom dei einskildaktørane som tidlegare hadde tilgang til ressursen.

Dette kapittelet skal fokusere særleg på statens rolle i reguleringa av fellesressursutnyttinga. I drøftinga her ser vi berre på fornybare ressursar, og ikkje på lagerressursar. Det vil bli teke utgangspunkt i den aller enklaste logiske modellen for konkurransemessig utnytting av biologisk fornybare fellesressursar. Utnytting av slike ressursar er bærekraftig dersom ressursuttaket saman med naturlege prosessar i det lange løp balanserer med tilveksten.

Ein viktig konklusjon på drøftingane vil vere at berre ein statsliknande institusjon ser ut til å kunne sikre ei bærekraftig utvikling. I arbeidet med å styre ressursutnyttinga må staten fokusere på dei sidene ved bruken av ressursane som har å gjere med *transaksjonskostnader*, *positive* og *negative eksternalitetar*, *fordelingsrettferd* og *statens legitimitet* (sjå ramme 2.1).

Arbeidshypotesen er at ein stat som bevisst set seg føre å minimere transaksjonskostnadene, maksimere dei positive eksternalitetane, minimere dei negative eksternalitetane og samtidig klarer å få til fordelingsrettferd mellom borgarane, vil bli ein sterkare stat i både økonomisk og politisk forstand<sup>2</sup>. Ein sterk stat i tydinga ein stat som har lagt grunnlaget for at befolkninga klarer å løyse dei kortsiktige interessene sine i å få til akseptable levekår, er likevel berre ein føresetnad for å skape ei bærekraftig utvikling. For å få til den typen langsiktig utvikling som er bærekraftig, må dei

## Ramme 2.1 Definisjonar

*Transaksjonskostnader:* Dei kostnadene som følgjer av at ein ved bruk, produksjon, distribusjon og forbruk av ressursar må forhandle om avtalar, kontrollere om avtaler vert etterlevd og straffe dei som bryt avtalar.

*Eksternalitet:* Ein eksternalitet finn vi der eit individ (t.d. A) sin nyttefunksjon eller produksjonsfunksjon inkluderer realvariablar (ikkjemonetære variablar) som vert gitt verdiar av andre (personar, bedrifter eller regjeringar) utan spesiell tanke på kva verknader dette har på A si velferd (mi omsetjing etter Bumlol and Oates 1988:17).

*Positive eksternalitetar:* Dei gode ringverknadene som følgjer av fornuftig ressursutnytting som t.d. auka produksjon i biologiske populasjonar eller lågare prisar i ein fornuftig regulert marknad.

*Negative eksternalitetar:* Dei uønska konsekvensane av ein gitt ressursbruk som t.d. utslepp av ureinande stoff til luft og vatn eller varemangel og monopolprofitt i ein mangelfullt regulert marknad.

*Fordelingsrettferd:* Dette har å gjere med korleis rettane til å nyte fruktene av ein gitt ressursbruk er fordelt. I ulike historiske situasjonar vil det vere ulike oppfatningar om kva som er rettferdig. Visse allmenne prinsipp kan ein likevel stille opp (sjå t.d. Rawls 1971). Desse prinsippa er nært knytte til statens legitimitet.

*Statens legitimitet:* Dette går direkte på kva tiltru den einskilde innbyggjaren har til staten. Problemet vert ofte drøfta i høve til spørsmål om rettstryggleik og menneskerettar, men ein kan og formulere det som eit spørsmål om kva rettar og plikter staten som systemansvarleg aktør skal ha i høve til den private borgaren.

prosessane som skaper den sterke staten formast med dette som mål. I det arbeidet må målet om maksimering av den kortsiktige økonomiske vinsten underordnast det langsiktige økologiske perspektivet.

## 2.2 Kva tyder «allmenning»?

Garrett Hardin sette i 1968 namnet «Allmenningens tragedie» (The Tragedy of the Commons) på eit logisk nødvendig prosessforløp i konkurransen om ressursar utan veldefinerte eigarar. *Ressursar utan veldefinerte eigarar vil her bli omtala som fellesressursar* for å kunne skille dei frå allmenningar. For i vanleg språkbruk, både på norsk og engelsk, tyder allmenning (commons) ikkje berre fellesressurs, men kanskje oftare ein felleseigd ressurs, ein ressurs som er sameige for ei identifiserbar gruppe menneske. Det teoretisk og praktisk interessante i dette skiljet har ikkje alltid vore påakta. *Vi skal vidare i dette kapitlet reservere omgrepet allmenning for den felleseigde ressursen.* Men modellen som er kalla allmenningens tragedie vil vi ikkje endre namn på. Det er i dag akseptert at den logiske modellen for allmenningens tragedie gjeld for fellesressursane, og at skiljet mellom fellesressursar og allmenningar ikkje har vore skikkeleg forstått (sjå Taylor 1987:26-28, Bromley 1989: 186, Gibbs og Bromley 1989).

Etter Hardin (1968) har bruken av allmenningar og fellesressursar vorte eit stort studiefelt (sjå t.d. Hardin og Baden 1977, Berkes 1989, Martin 1989, Ostrom 1990). Ein langvarig debatt innan dette studiefeltet, som til dels har følgt faglege skilje mellom

økonomar og naturvitarar på eine sida og sosialantropologar på andre sida, kan delvis først attande til den doble tydinga av ordet allmenning. Medan økonomar og biologar, som studerte den logiske modellen for bruk av fellesressursar, konkluderte med at alle ressursar som ikkje var i privat eige stod i fare for å bli øydelagt, fann antropologar, som studerte faktiske felleseigde ressursar (allmenningar) få spor etter allmenningens tragedie. Empirien viste, meinte antropologane, at allmenningens tragedie ikkje var noka naturnødvendig lov (for allmenningar), men ein prosess som oppstod «på grunn av samanbrot i konkrete arealforvaltningsinstitusjonar» (Blakie og Brookfield 1987: 196, mi omsetjing).

I forvaltninga av allmenningar, til forskjell frå fellesressursar, vil ein finne konkrete sosiale institusjonar som regulerer bruken av allmenningen. I dei høve det er problem med å få til ei bærekraftig utnytting av ressursane i allmenningar, finn ein imidlertid at problema liknar på dei som utnytting av fellesressursar gir. Dette skal vi sjå nærmare på etter kvart (sjå også kapittel 5).

Problema i allmenningar startar gjerne med samanbrot av konkrete institusjonar for arealforvaltning (Blakie og Brookfield 1987: 192-196, sjå også Berkes 1989:70-88). Befolkningsauke og endringar i teknologi vil kunne føre til slike samanbrot. Men også utan befolkningspress eller feil teknologi kan det bli problem i allmenningar. Ofte er staten involvert som aktør i desse prosessane gjennom freistnader på å setje i kraft nye reglar for utnyttinga av allmenningar utan tanke for eksisterande reglar. Interaksjonen mellom gamle og nye reglar skaper uuntenderte konsekvensar som fører til ei utvikling som ikkje er bærekraftig. Jodha (i Blakie og Brookfield 1987:196-207) finn t.d. at ei viktig årsak til jorderosjon i Rajasthan i India var jordreformer innført i 1952 for å få til ei jamnare ressursfordeling. Før den tid var bruken av allmenningar skattlagt, og det la band på bruken. Etter den tid vart allmenningen delvis privatisert som jord til tidlegare jordlause, dels vart han ein faktisk fellesressurs. Saman med befolkningsvekst og ny teknologi i jordbruket har dette ført til alvorleg jorderosjon.

Studiane av problema knytt til bruken av fellesressursar er ofte teoretiske og orienterte mot kva som kan gjerast for å hindre tragedien. «Løysingane» ein finn, kan sjåast som å definere eigedomsrettar til ressursane (arealforvaltningsinstitusjonar vil per definisjon utgjere eit system av eigarrettar til arealressursane). Den politiske debatten fundert på dei teoretiske drøftingane av «allmenningens tragedie» har ofte sett likskapsteikn mellom eigarrettar og privat eigedom slik dette er kjent i vestlege industriland<sup>3</sup>. Det kan synast som at uttrykket «allmenningens tragedie» saman med den doble tydinga av omgrepet allmenning, har gjort det lett å tru at privat eige av ressursar er relativt uproblematisk samanlikna både med fellesressursar og allmenningar. I det ein kanskje kan kalle «modne rettssystem» (Honoré 1961: 107, tala i ein litt annan samanheng om «mature legal systems») synest det likevel ikkje som det har vore større grad av uforsvarleg ressursforvaltning i allmenningar enn det ein kan finne i reint privateigde ressursar. Netting (1981) viser t.d. korleis fjellbeitet i Sveits med eksisterande teknologi og bruksmåtar vert nytta økonomisk fornuftig gjennom dei reglane som gjeld for bruken av denne allmenningen<sup>4</sup>, Dahlman (1980) hevdar at blandinga av privateige og allmenning i landsby jordbruket i England i mellomalderen var ei fornuftig tilpassing til eksisterande teknologi og produksjonsvilkår. På den andre

sida finn ein i moderne kapitalistisk jordbruk problem medjorderosjon, ofte som følgje av at ny teknologi vert introdusert. Problema kjem dels av manglande kunnskap om sambandet mellom teknologi og naturgrunnlag (sjå Stinchcombe 1983), men også ofte på grunn av at ein er motivert av kortsiktig profitt-maksimering (sjå t.d. Messer:232- 238 i Blaikie og Brookfield (red.) 1987).

Der ein faktisk har studert bruk av fellesressursar eller der rask vekst i folketalet *og!* eller teknologisk endring la press på den tradisjonelle bruken av allmenningen, har ein imidlertid funne at allmenningens tragedie er ein god modell for å skjøne ei historisk utvikling. Det gjeld t.d. dei store havfiskeria som heilt opp til nyleg har vore sett på som ein u-uttømmeleg fellesressurs (sjå t.d. Wilson i Hardin og Baden 1977:96-111, Jentoft 1987 og Sandberg 1991), det samme har rein luft vore. I dagens situasjon servi at desse ressursane er i ferd med å bli tømte. Vi kan da studere på nært hald både dei elementære bruksprosessane som fører fram til allmenningens tragedie og korleis allmenningens tragedie set igang politiske prosessar som endrar reglane for ressursbruken. Prosessane som fastlegg reglane for ressursbruken, dei institusjonsbyggande prosessane, synest under visse historiske vilkår å transformere ressursbruken i retning bort frå allmenningens tragedie. Gjennom innføring av sosiale institusjonar som klargjer kven som har kva for rettar og plikter i høve til ressursen, har det i somme situasjonar vore mogleg å få til ei forvaltning av ressursen ut frå eit mål om bærekraftig utvikling. Det kritiske her er rettane og pliktene, eller med andre ord den institusjonelle ordninga som regulerer sambandet mellom ressursen og brukarane (sjå Gibbs og Bromley 1989).

Det er med andre ord slik at dei reglane som styrer ressursutnyttinga, dvs. den praksis som blir foreskriven av ein kultur og dei lover som blir sett ut i livet av ei statsmakt, avgjer om ressursutnyttinga vil vere bærekraftig eller ikkje.

### **2.3 Eit døme på allmenningens tragedie**

I diskusjonen av statens rolle for ei bærekraftig ressursutnytting, skal vi ta utgangspunkt i ein enkel, stilisert modell for bruken av ein fellesressurs. Modellen viser korleis ulike omgrep frå teorien om eigedomsrettar kan kaste lys over ein del problem som dukkar opp i utnytting av fellesressursar. Modellen er ikkje basert på faktiske observasjonar, men kombinerer element vi finn i ulike andre samanhengar. Konklusjonane er dels logiske følgjer av modellen med dei forenklingane vi har gjort, dels er dei spekulasjonar i forlenginga av dette. I begge høve kan det vere på sin plass å åtvare mot utan vidare å akseptere konklusjonane. Både meir komplekse modellar og empiriske studium av faktiske historiske samfunn trengst for å bekrefte eller avkrefte dei.

Modellen tar utgangspunkt i ein allmenning som i praksis viser seg å vere ein fellesressurs. Ei viktig forenkling, som vi kjem attende til i drøftingane, går ut på at verken befolkningspress eller historiske tradisjonar verkar inn på avgjerder om bruken av allmenningen. Heller ikkje er det utanforståande krefter, som t.d. ein statsadministrasjon eller sterke private aktørar, som har interesser i korleis allmenningen vert nytta ut over å stoppe krig og drap.

Anta at vi har eit klart avgrensa landområde der to storfamiliar frå gamalt av har drive med rein. Familiane har alltid hatt rett til uinnskrenka indre sjølvstyre av både seg

sjølv og landområdet. Det finst ingen som er mektig nok til - eller interessert i - å fastlegge talet på dyr. Frå gamalt av har sjukdom både mellom folk og fe saman med krig og plyndring mellom familiane halde talet på menneskje og dyr på eit jamt konstant nivå. Men tidene endrar seg. Gjennom eit visst press har ein fjern statsadministrasjon klart å overtale familiane til å gi avkall på dei tradisjonelle familiefeidane. Ein statleg oppsynsmann hjelper dei. Samtidig har familiane takka ja til helsestell og veterinærtenester som har fjerna sjukdom både mellom folk og fe. Sidan krig ikkje er mogeleg, er det berre ein prosess som kan avgjere kva for ein familie som er mektigast: Ein konkurranse om kven som har flest dyr. Dei to familieoverhovuda startar å auke talet på dyr i dyreflokkane.

Statens oppsynsmann ser fortvila på og forklarar for høvdingane at dei må la vere å gjere dette. Om ikkje lenge vil dyra ha beita ned alt beitelandet. Mange dyr vil svelte i hel og begge familiane vil vere fattigare enn dei no er (tabell 2.1).

No er ikkje høvdingane dumme. Dei ser godt korleis dette vil fungere. Sidan beitet er ein fellesressurs, medan familien hevdar eigedomsrett til dyra, vil dei kunne hauste heile gevinsten av det eit nytt dyr tar for seg av beiteressursen, medan dei deler kostnaden i form av slitasje på beitet med den andre familien. Det er med andre ord ein direkte kortsiktig profitt i å leggje eit nytt dyr til flokken. Enno viktigare er det kanskje at dei begge ser at om dei lar vere å auke dyretalet har dei i praksis gitt sigeren i kampen om å få flest dyr til den andre familien. Kva skal ein stakkars høvding gjere? Tar han prognosen om katastrofe alvorleg, vil fleirtalet i familien stemple han som ei knehøne som ikkje berre lar den andre familien bli mektigast, men også lar dei beite opp det graset dei sjølve har bruk for. Kanskje han heller skal fortsetje å auke dyretalet sitt og frontt vone at den andre høvdingen vil vere klok nok til å gi seg?

**Tabell 2.1.** Døme på knehønespel ("Game of Chicken"; sjå Hovi 1985 eller Taylor 1987): Strukturen i avgjerdsituasjonen om bruken av ein fellesressurs. Dei to familiane har 4 dyr kvar. Beitelandet rekk nett til 8 feite dyr. Familien A kan velje mellom å auke flokken med 2 dyr eller la være, det same valet har familien B, Om berre den eine aukar talet på dyr, vil denne familien få 6 magre dyr medan den andre får 4 magre dyr. Om begge aukar dyretalet, vil dyra øydeleggje beitet slik at 8 dyr dør av svolt og dei har kvar att 2 magre dyr.

		Familie B	
		FLEIRE DYR	SAME DYRETAL
Familie A	FLEIRE DYR	2	4
	SAME DYRETAL	6	4

Folk flest vil i slike situasjonar velje å halde fram med å auke talet på dyr i flokken i det dei vonar dommedagsprofetane tar feil eller at syndfloda kjem etter at dei er døde. Men om prosessen får gå sin gang, vil familiane før eller seinare få sjå tragedien manifestere seg. Dyra døyrr og etter kvart menneska. Dersom det manglar restriksjonar - krig og sjukdom eller kulturelle institusjonar - vil fridom i bruken av ein fellesressurs føre til felles katastrofe.

Slike katastrofar finst det spor av i historia, men dei er få. Modellen vi drøftar her er sjølvstekt ikkje tenkt å seie noko om faktisk historisk utvikling. Sjølv med generaliseringar til n-persons superspel (superspel er repetisjonar av einskildspel, (sjå t.d. Axelrod 1984 og Taylor 1987), er det tvilsamt om spelteorien vil kunne seie noko om faktiske historiske prosessar. Ein viktig grunn til dette ligg i at dei katastrofegenererande prosessane har gått med sakte fart. Menneska fekk oftast tid til å tilpasse kultur og institusjonar til endra livstilhøve.

Utviklinga av dei sidene ved kultur og institusjonar som har å gjere med styring av langsiktige prosessar som t.d. befolkningsvekst eller ressursutnytting, har fram til i dag ikkje vore styrt av rasjonelle aktørar (jfr. note 2). I dagens situasjon har vi imidlertid ikkje tid lenger til å stole på prøving og feiling i utvikling av sosiale institusjonar. Den raske takten i sosiale endringar og storleiken på verknadene av ein ufornuftig ressursbruk har gjort at vi i dag ikkje lenger kan stole på at «vanleg» historisk utvikling vil gi oss bærekraftige sosiale institusjonar raskt nok. Det kan nok også reisast tvil om vi i dag er villige til å akseptere historias «dom» over dei kulturane som ikkje klarer å utvikle dei nødvendige institusjonane raskt nok. Alternativet til prøving og feiling er å tenkje igjennom kva problemet går ut på for å sjå om vi bevisst kan konstruere dei institusjonane som trengst for at utnyttinga av fellesressursar skal vere bærekraftig.

Modellen her er berre tenkt å illustrere ein del problem som arbeidet med institusjonsutvikling må ta omsyn til om vi gjennom medvete arbeid skal lukkast med å få til ei bærekraftig ressursutnytting. La oss derfor gå attende til problemet som møter dei to familiane som gjennom fridomen sin klarer å øydeleggje framtida til begge.

## **2.4 Ei løysing på allmenningens tragedie**

Om det no var slik at begge familiehøvdingane var rasjonelle aktørar som såg korleis avgjerdssituasjonen tvinga dei til å gjere det som i det lange løp var ufornuftig, må vi og tru at dei ville kunne sjå at løysinga på problemet måtte finnast i å endre på strukturen i avgjerdssituasjonen. På ein eller annan måte måtte dei kunne bli einige om ei fordeling av beiteressursen, anten gjennom direkte fordeling av den, eller gjennom å tildele familiane kvotar av dyr. Dei to høvdingane kunne t.d. forhandle fram ein avtale med eit slikt innhald. Men avtalar skal også haldast. Ein eller annan instans måtte få i oppdrag av dei to stammene å overvake at dei begge held seg til avtalen og kanskje også makt til å straffe brot på den. I praksis måtte dei to stammene finne opp ein handlekraftig «stat».

Ser vi på konkrete allmenningar i ulike samanhengar finn vi at dei alle har ulike variantar av styringssystem som skal sikre interessene til brukarane. Dei tre kritiske parametrane for styringssystema som skal regulere bruken av allmenningen synest å vere talet på rettshavarar, typen av avgjerdssystem og typen av ressurs som vert hausta.

Talet på rettshavarar kan variere frå to personar til alle borgarar i staten. Til fleire rettshavarar det finst, til vanskelegare er det å få samrøystes avgjerder og til vanlegare vil det vere å finne at fleirtalsavgjerder er bindande for alle.

For ressursane er det viktig å skilje mellom rotfaste ressursar som skog, og vandrane ressursar som fisk og vilt. Særlege problem dukkar opp når ein skal forvalte kombinasjonar av vandrane og rotfaste ressursar som t.d. rein i høve til beitemarka, eller lodda i høve til beiteområda ved iskanten. Prosedyrene for å komme fram til fleirtalsavgjerder og måtane ein sikrar at dei vert etterlevde på, er nett det vi meiner med styringssystemet (sjå ramme 2.2).

Dei faktiske styringsinstitusjonane vi finn i historia (eller i dagens samfunn) er imidlertid ikkje «konstruerte» med tanke på langsiktig bærekraftig utvikling. Dei er resultat av ei historisk og kulturell utvikling og har vist gjennom praksis at dei i alle fall på kort sikt og fram til i dag har vore bærekraftige<sup>5</sup> (sjå t.d. kapittel 7). Den historiske tilpassinga mellom kultur og bærekraft i utnyttinga kan godt vere basert på krig og sjukdom. Moderne medisin og forbod mot familie- og ættefeidar kan derfor godt tenkjast å endre tilhøvet mellom befolkning og naturgrunnlag så drastisk at ressursutnyttinga ikkje ein gong på kort sikt (ein generasjon) er bærekraftig. Befolkningsvekst aleine vil over nokre generasjonar føre til eit øydeleggjande press på ein fellesressurs dersom det ikkje finst eit alternativt ressursgrunnlag for nye hushald eller institusjonar som kan regulere kven som får tilgang til fellesressursen.

Men om vi i dag må gå medvete inn for å lage institusjonar som på lang sikt forvaltar ressursane bærekraftig, kva prinsipp skal vi da halde oss til? La oss gå attende til konklusjonen om at dei to stammene må forhandle fram ein slags regjeringsinstitusjon for beitelandet sitt.

## 2.5 Transaksjonskostnader og eksternalitetar

Ser vi på problemet med å forhandle fram ein regjeringsinstitusjon, er det viktig å ta utgangspunkt i at det ikkje er gratis verken å forhandle fram ein slik avtale eller å sikre seg at han blir etterlevd. Kostnader ved å forhandle fram avtalar og å sjå til at dei vert

### Ramme 2.2

#### Ulike styringssystem

Variantar av styringssystem, fastlagt gjennom

1) typer av avgjerdssystem

a) samrøystes avgjerder

b) fleirtalsavgjerder

2) typer av ressursar

a) rotfaste ressursar

b) vandrane ressursar

2) talet på rettshavarar

a) brukssameiget

b) bygdelaget

c) landsbyen

d) kommunen

e) staten.

etterlevd kallast transaksjonskostnader (sjå ramme 2.1).

Transaksjonskostnader, som andre kostnader, bør minimerast. Sidan kostnaden med kontrollinstitusjonen (regjeringa) må dekkjast frå overskotet til dei to familiane, vil det vere særleg viktig å finne fram til dei kontrollmekanismene som er rimelegast i drift. Uansett kor rimeleg kontrollen er, vil det likevel vere ein kostnad som må dekkjast. Eksistensen av transaksjonskostnader fører altså til at regjeringa må ha høve til å skattleggje.

Dersom dei to stammene i utgangspunktet er klar over at dei må ende opp med ein institusjon som må skattleggje dei og utøve makt over dei, bør dei som rasjonelle aktørar vere omtensame og nøyaktige i å forme ut arbeidsprinsipp for den nye staten t.d. i høve til skattlegginga.

Om vi går ut frå at den einaste oppgåva til staten skal vere å hindre overbeiting på fellesressursen beiteland, vil rettesnora for å lage statens «grunnlov» måtte vere ei vurdering av kva driftskostnader ulike kontrollmeknismar kan gi. Skal kontrollen baserast på å fastsetje kvoter for talet på dyr eller skal han baserast på å fordele beiteressursen mellom dei to familiane?

For å finne kva som er det beste, bør ein gå nøy inn i drivkreftene i utnyttingsprosessen. Ei viktig drivkraft i prosessen var at familien hausta vinsten av eit ytterlegare dyr medan kostnaden vart delt med den andre familien. Å legge eit nytt dyr til familien sin flokk førte med andre ord til eksternalitetar for den andre familien. Ein strategi for institusjonell endring er å internalisere eksternalitetar: Å la det bli samsvar mellom den som tar avgjerda, den som haustar profitten og den som betaler kostnaden<sup>6</sup>. Om det var mogeleg å dele beitelandet i to likeverdige stykke slik at kvar familie fekk sitt beiteland, ville eksternaliteten vere internalisert. Eit gjerde mellom dei to familieområda ville vere enkelt å overvake og billeg i vedlikehald. I praksis er dette ei «privatisering» av fellesressursen. Vi ser at privatiseringa ikkje er ei direkte løysing på problemet med overbeiting. Det gjerdet gjer er å ta bort eit av motiva for overbeiting. Innan sine eigne område står familiane fritt til å overbeite framleis. Men der er det dei sjølve som må tole konsekvensane. Spørsmålet er om dei to familiane ser seg tent med å tenkje langsiktig i ressursutnyttinga. Kanskje høvdingen i den eine går inn for å hauste maksimalt av ressursen på kortast mogeleg tid for å setje overskotet i ein sveitsisk bank i tillit til at statens oppsynsmann og den andre familien, som tenkjer langsiktig, vil ta seg av resten av familien når konsekvensane av ressursøydinga manifesterer seg? Den historisk velprøvde løysinga med privat eige av ressursar fungerer berre dersom det i enden av utnyttingsprosessen finst effektive straffer for dei som ikkje tenkjer langsiktig i ressursutnyttinga anten ved at staten foretar avstraffing eller ved at naturen får gå sin gang gjennom svolt og befolkningsnedgang.

## **2.6 Komplikasjonar: gratispassasjerar og vriompeisar**

I mange samanhengar lar det seg ikkje gjere å finne ei grense som deler fellesressursen rettferdig mellom dagens brukarar. Da må ein sjå nærmare på problemet med direkte regulering av ressursbruken.



Når det skal forhandlast fram ein avtale om direkte regulering av ein ressurs, vil ein måtte komme til eit punkt der ein vurderer korleis ein skal gå fram dersom ein i framtida vil endre på ressursbruken. I ein liten demokratisk familie vil det vere rimeleg å falle ned på prinsippet om at alle må vere einige. Men dersom dette prinsippet vert innført, vil ein før eller seinare, gjennom befolkningsvekst og manglande høve til å overtale folk, komme opp i situasjonar der ein eller annan ser seg tent med å gå inn i «uthalingsspelet» (engelsk: «The game of hold out»). Den som spelar uthalingsspelet er ein vriompeis). Dersom ei endring i ressursbruken vert sett som svært profitabel (t.d. sal av ein tomt eller eit fellestiltak, som gjødsling av beitet) eller heilt nødvendig for å få til ei berekraftig utnytting av ressursen (regulering av talet på beitedyr), kan ein eller annan vriompeis av dei som må vere einige nekte å gå med på endringa. Ved å vere standhaftig og uthaldande i denne nektinga, kan kanskje vriompeisen få dei andre til å tilby gratis deltaking i prosjektet eller ein ekstra stor del av profitten for å få han til å samtykke til endringar i bruken av ressursen. Dersom vriompeisen gjennom uthalingspelet kan sleppe unna å betale kostnaden ved eit nytt fellestiltak, men likevel ha rett til å hauste av dei føremoner tiltaket gir, har vriompeisen vorte gratispassasjer (sjå 1.5).

Gratispassasjerar kan dukke opp på mange måtar i høve til eit fellesskap, også i situasjonar som ikkje har noko å gjere med endringar i bruken av fellesressursen. Å lure seg unna - heilt eller delvis - skattebetaling er vel den mest vanlege. Men også heilt lovlege «gratispassasjerar», som t.d. mottakarar av sosialhjelp eller subsidiar, kan lett bli eit problem. Skattesystemet og den rolla det spelar er her sentralt.

## 2.7 Skattlegging og fangens dilemma

La oss gå ut frå at det i vårt demokratiske familiesamfunn har vorte vanskelege levekår for fleire av medlemmene slik at dei ikkje heilt maktar å betale den skatten regjeringa har skrive ut. Det synest rimeleg å frita desse fattigaste frå å betale skatt. Men fattigdom er vanskeleg å utrydde med skattelette. Ein enkel veg mot jamnare fordeling av levekåra er direkte overføringar, subsidiar av ulike slag. Men heller ikkje det har vist seg å gi noka «berekraftig» løysing. I den politiske prosessen synest det heller som det vert fleire som har vanskar og som på ulik måte må få overføringar eller lette i skatten. Problemet er ikkje berre at folk har lett for å bli fanga i ei subsidiefelle der dei har trong for permanente overføringar. Ein viktig del av problemet ligg i at for kvar som får lette i skatten eller direkte overføring, må skatten for dei andre aukast.

Går vi attende til vinstmatrisa for knehønespelet, ser vi at skattar og utgifter til vriompeisar og gratispassasjerar lett kan endre strukturen i vinstmatrisa til noko som er verre enn knehønespelet: Fangens dilemma (tabell 2.2). Fangens dilemma er karakterisert ved at utbyttet av ein samarbeidsstrategi vert mindre enn det ein kan rekne med utan samarbeid (dvs. utan statsmakt) uansett kva andre samarbeidsviljuge måtte gjere (sjå også ramme 2.3). I slike spel vil rasjonelle aktørar ha valet mellom å bli egoistar eller å reformere staten (endre spelereglane). Om no samarbeidsstrategien inkluderer betaling av skatt, medan individualistane som ikkje samarbeider også

**Tabell 2.2.** Døme på spel av typen «fangens dilemma» (sjå Taylor 1987): Strukturen i avgjerdssituasjonen om bruken av ein fellesressurs når ein tar omsyn til skattar og gratispassasjerar. Berre dei som vel samarbeidslina i høve til staten betaler skatt. Egoistane vil både bryte statens reguleringar av dyretalet og skatteplikta. Dess fleire som blir egoistar, dess meir skatt blir det på dei som samarbeider. Når alle samarbeider, klarer det seg med å betale 1 feitt dyr i skatt. Når individa av type B gjer seg til egoistar, må samarbeidsfolka betale 3 magre dyr til staten. Dei har da igjen 1 magert dyr. Det er mindre enn dei 2 magre dyra dei ville sitje igjen med om dei óg gjorde seg til egoistar.

		Individ B	
		EGOISME	SAMARBEID
Individ A	EGOISME	2 2	1 6
	SAMARBEID	6 1	3 3

inkluderer vrompeisar og andre gratispassasjerar, ser vi at staten fort vil få problem med legitimiteten ettersom skatten veks. Dersom staten har valt feil institusjonell overbygning, t.d. at det er for lett å lure seg unna skattar, eller at kontraktbrot ikkje vert straffa, eller at utru stats tenarar får forsyne seg av fellesressursane, kan staten komme til å gjere situasjonen for innbyggjarane verre enn om dei ingen stat hadde. Staten vil da vere i ferd med å bryte saman. At ei slik utvikling ikkje er heilt umogeleg, har vi sett i Aust-Europa.

## 2.8 Privat eige av ressursar og bærekraftig utvikling

Vi ser at når fleire aktørar (anten dei er individ, familiar eller nasjonar) har rett til å nytte ressursar utan at det er definert aktørspesifikke eigarrettar til ressursane, vil rasjonelle aktørar konstruere ein systemansvarleg aktør (stat) som kan fordele bruksrettane mellom aktørane og overvake bruken av ressursen. I prinsippet vert dette det samme som å innføre private eigarrettar.

For å finansiere «staten», den systemansvarlege aktøren, må dei andre aktørane betale skatt. Vi ser at dersom skattlegginga blir urettferdig, anten ved at ho er ulikt fordelt eller ved at det ikkje er samsvar mellom skatten som blir betalt og dei goda samfunnsmedlemmene får tilbake (kollektive gode, positive eksternalitetar), vil eit viktig motiv for å slutte opp om verksemda til staten vere borte. Dersom ein stat t.d. må overføre ressursar frå kontroll med ressursutnytting (t.d. alle slags reguleringar av næringslivet; sjå Stigler 1988), til kontroll med skatteinnbetaling (t.d. oppfinning og innkreving av nye avgifter), er det eit tydeleg symptom på at staten er i ferd med å grave

### Ramme 2.3 Definisjon av knehønespel, fangens dilemma og forsikringsspel

I eit spel mellom to aktørar A og B der kvar av spelarane kan velje mellom strategien 1 og strategien 2, kan vi seie at spelaren A får vinsten  $A_{11}$  dersom både A og B vel strategien 1, og  $A_{22}$  dersom begge vel strategien 2. Vinsten er  $A_{12}$  når A vel strategien 1 og B strategien 2, og  $A_{21}$  når A vel strategien 2 og B strategien 1. Spelaren B har tilsvarende vinstane  $B_{11}$ ,  $B_{12}$ ,  $B_{21}$  og  $B_{22}$ . Vinstmatrisa for spelet er gitt i tabell 2.3.

Tabell 2.3. Vinstmatrise.

		Spelar B	
		STRATEGI 1	STRATEGI 2
Spelar A	STRATEGI 1	$B_{11}$ $A_{11}$	$B_{12}$ $A_{12}$
	STRATEGI 2	$B_{21}$ $A_{21}$	$B_{22}$ $A_{22}$

Alle spela vi drøftar her er symmetriske, dvs.  $A_{11}=B_{11}$ ,  $A_{12}=B_{12}$ ,  $A_{21}=B_{21}$  og  $A_{22}=B_{22}$ . Dersom strategi 1 er «stå-på-strategien» og strategi 2 er «knehønesstrategien» kan knehønespelet ("game of chicken") definerast ved at  $A_{12} > A_{22} > A_{11} > A_{21}$ . Dersom  $A_{12} > A_{22} > A_{11} > A_{21}$  kallar ein spelet «Fangens dilemma». Strategi 1 er da ein «egoismestrategi» medan strategi 2 er ein "samarbeidsstrategi". Dersom  $[(A_{22} \text{ og } A_{11}) > (A_{21} \text{ og } A_{12})]$ , kallast spelet for eit "forsikringsspel" (engelsk: "assurance game"). Problemet er å sikre seg at begge aktørane vel det same. Eit forsikringsspel får ein også om problemet er at dei to aktørane må velje ulikt, dvs. når  $[(A_{21} \text{ og } A_{12}) > (A_{22} \text{ og } A_{11})]$ . For meir om slike spel, sjå Taylor (1987).

grunnen ut frå sitt eige fundament. I staden for å produsere og selge mest mogeleg effektivt, vil næringsdrivande bli opptekne av å finne måtar å unngå avgifter på, samtidig som dei må nytte meir ressursar til å overvake samhandlinga si med andre aktørar.

Tiltraa til staten, legitimiteten, er viktig ikkje berre for staten si evne til å overleve, men enno meir fordi ei bærekraftig ressursutnytting er avhengig av den. Vi såg ovanfor at brukarane av ein ressurs måtte ha langsiktige interesser i bruken av den, dersom ressursutnytting skal bli bærekraftig. Langsiktige interesser er likevel ikkje nok. I tillegg må brukarane av ein ressurs kjenne seg sikre på at dersom dei handlar med utgangspunkt i langsiktige interesser, vil dei kunne hauste fruktene av dette. Dei må tru at staten vil beskytte interessene deira også i framtida.

I ressursutnyttinga vil dei langsiktige interessene strekkje seg over fleire generasjonar. Det grunnleggande problemet med å sikre bærekraftig ressursutnytting er dermed ikkje berre å overtøye samfunnsmedlemmene om at rettane deira i ulike

ressursar er like sikre i framtida som dei er i dag og at det er fornuftig å tenkje langsiktig når dei gjer bruk av desse rettane. Ein må også overtyde dei om at dei må inkludere framtidige generasjonar i vurderingane sine.

Ser vi historisk på problemet med å sikre langsiktige interesser i ressursbruken, kan ein seie at det har funnest to tildriv til å tenkje langsiktig. For det første var det arveretten som gjorde det praktisk interessant å tenkje på verknadene for etterslekta, og for det andre var det praksisen med at staten overlet den einskilde ressursbrukaren til seg sjølv ved feil ressursutnytting. Dersom ressursen ikkje vart forvalta ut frå langsiktige interesser var resultatet gjerne at livsgrunnlaget vart øydelagt, om ikkje for ein sjølv så i alle fall for arvingane.

Generelt kan ein vel seie at ein slik strategi vil fungere betre når kvar eigedom (t.d. eit jordstykke eller ein bruksrett til annan naturressurs) ikkje er for stor. Om eigdommen er for stor vil tida mellom handling og konsekvens vere for lang. Konsekvensen for samfunnet totalt er også mindre om det er mindre eigdommar som vert vanstyrt samtidig som lærepotensialet for andre aktørar er større.

I moderne velferdsstatar er det vanskeleg å akseptere konsekvensar som t.d. tap av levebrød, fattigdom og svolt slik ein gjorde i tidlegare tider, særleg når fedrenes synder går ut over barna. Men dersom staten av humanitære grunnar finn å måtte gripe inn i konsekvensane som følgjer av kortsiktig ressursbruk, må han ha alternative former for straff. Dersom den einskilde eigaren av ein ressurs ikkje kan overtydast om at det er fornuftig å tenkje langsiktig, eller dersom eigarrettane er forma slik at eigarane kan ta ut ressursar og transformere dei til profitt uansett om ressursbruken er bærekraftig eller ikkje, vil det ikkje vere mogeleg å få til bærekraftig ressursutnytting med privat eige av ressursane.

## **2.9 Statleg eige av ressursar og bærekraftig utvikling**

Som ein analytisk motpol til idealtypen «full privat eige utan statleg regulering ut over garantiar for grenser og rettstryggleik i overføringar av rettar», kan ein stille opp «full statleg eige med direkte regulering av all ressursbruk». Den minimale staten med full privat eige av alle ressursar ville vere eit bærekraftig, men lavproduktivt samfunn. Men om det ikkje endra seg bort frå den minimale staten, ville det definitivt ikkje vere noko humant velferdssamfunn. Straffa for feil forvaltning av ressursar, eller mangel på ressursar, ville vere svelt i hel.

Der staten står som full eigar av alle ressursar, vil ein ha større problem med å få til bærekraftig ressursbruk. Statens oppsynsmenn vil ha problem både med å overvake resten av innbyggjarane og med å overvake seg sjølve. I praksis vil staten sine ressursar verte til fellesressursar både for innbyggjarane og for statens tenestemenn. Løysinga på problemet her er ikkje å finne opp ein «stat», men å «finne opp» den motiveringa som ligg i privat ressursforvaltning og korleis ho kan styrast gjennom ein regulert marknad.

Ein kjenner ikkje faktiske historiske samfunn verken med full privat eige eller med full statleg eige. Historiske samfunn har for korte periodar nærma seg ein tilstand som kan studerast ved hjelp av dei idealtypiske modellane. Vanlegvis finn vi blandingssamfunn (ramme 2.4).

#### **Ramme 2.4 Grensa mellom stat og borgar**

I moderne velferdssamfunn er alternativet til privat eige ikkje statleg eige. Debatten går på å finne den rette fordelinga mellom dei rettar staten skal eige og dei rettar private skal eige. Svært mykje ideologisk og politisk strid går nettopp på å finjustere skillet mellom statlege og private interesser. Resultatet av striden får konkret uttrykk i lover og forskrifter som t.d. avkortar rettar private har hatt, eller utvidar, garanterer og forsterkar etablerte og legitime rettar. Samstundes er det heile tida i gang ei teknologisk og organisatorisk utvikling som både skaper nye ressursar, nye måtar å bruke gamle ressursar og nye vanskar med å gjere bruk av gamle rettar. Vurderingane av kva ressursbruk som skal garanterast, få lov å eksistere eller må hindrast, er ein prosess som aldri er avslutta. Systemet av eigarrettar i eit samfunn må redefinierast og konfirmerast i ein løpande prosess.

Fordelinga av rettar mellom stat og borgar, og fordelinga av rettar mellom ulike grupper av borgarar (bønder, fiskarar, samar, industriarbeidarar, funksjonærar, akademikarar) er neppe uavhengig av statens organisering. I eit demokrati vil det t.d. krevjast ei svært innsiktsfull regjering dersom ho gjennom direkte regulering skal forvalte ressursar ut frå ein konsekvent langsiktig strategi. Faren for at ein nyttar ressursane kortsiktig til å skaffe seg stemmer og fred frå ulike interessegrupper har vist seg stor. Staten, eller meir presist, statens makt over ressursallokering, kan i slike samanhengar i praksis bli ein fellesressurs med prosessar som dei vi ovanfor såg førte fram til «allmenningens tragedie». Både velferdsstaten og det økonomiske fundamentet han bygg på er da i ferd med å rase saman.

#### **2.10 Folkestyre og menneskerettar som vilkår for bærekraftig ressursforvaltning**

I arbeidet med å allokere rettar til ulike nivå og å regulere bruken av dei, er det ofte vanskeleg å halde klart oversikten og dei langsiktige måla. Når den historisk etablerte innsikten slik han er nedfelt i lover og forskrifter og etablert praksis ikkje lenger er brukbar i ei meir kompleks verd, tar ein kanskje ikkje med til reformarbeidet krava om langsiktig ressursforvaltning og passende straff for brot på krava. Ein ser kanskje ikkje klart kva utfall som følgjer av spela dei ulike vriompeisane set igang eller korleis gratispassasjerane vrir insentivstrukturen og underminerer legitimiteten<sup>7</sup>. Dei daglege problema med å få samfunnet til å fungere, med å finne fram til «praktiske løysingar» tar all tid. Ein blir så oppteken med brannsløkking at ein ikkje får tenkt igjennom det langsiktige brannvernet.

Motivasjonsproblemet, problemet med korleis ein formar ut institusjonelle prosedyrer, lover og reglar slik at folk tar dei nødvendige omsyn i ressursforvaltninga, reiser også allmenne problem som rettferd og likskap. Det er ikkje nok å sjå til at aktørane sin ressursbruk er bærekraftig på lang sikt, og at brot på lover og forskrifter blir miskunnslaust straffa. Aktørane må også vere sikre på at langsiktig ressursuttak og investeringar vil komme dei til gode i form av auka livsstandard. Dei må med andre ord ha tiltru til staten. Dei må tru at staten også i morgon vil stille dei same krav om langsiktig ressursforvaltning og dele ut dei same straffene. Dei må tru at staten ikkje vil bli teken over av folk som vil misbruke statsmakta til eigen bate eller til å forfordele

visse grupper. Dei må tru at staten fordeler kostnadene ved overvakinga og straffe-systemet rettferdig. Og dei må oppleve at dei som bryt reguleringane blir straffa rettferdig.

Men korleis kan folk ha tiltru til at staten verkeleg satsar på ein langsiktig politikk? Korleis kan folk overvake at skattane er rettferdig fordelt og at brot på reguleringar vert straffa etter lova? Korleis kan dei sikre seg mot at byråkratiet ikkje misbrukar makta eller at den politiske prosessen ikkje skaper «allmeningsstatens tragedie»?

Svært mykje er avhengig av at folk har tillit til byråkrati og politikarar<sup>8</sup>. Korleis tillit konkret vert skapt eller veks fram er det vel ingen som kan seie så mye om. Men i botnen trur eg det må finnast eit høve til opprør: Til å skifte ut politikarar og byråkrati. Derfor er demokrati viktig.

Men demokrati garanterer sjølvsagt verken bærekraftig ressursforvaltning eller tillit til staten. For at staten skal kunne ha eit grunnlag for å sikre bærekraftig ressursforvaltning, må han også ha visse bindingar mot den demokratiske avgjerdsprosessen. Visse grunnleggande rettar og prosedyrer for atferd, anten vi no kallar dei menneskerettar eller Guds bod, må med andre ord stå over og utanfor den demokratiske staten. Visse vedtak må vere «ulovlege» uansett kor stort fleirtal det er for dei. Derfor er menneskerettane viktige.

## **2.11 Fordelingsrettferd som vilkår for bærekraftig ressursforvaltning**

Drøftinga av den enkle modellen vi starta med har ført fram til konklusjonar om at dei rasjonelle aktørane må følgje visse klare prinsipp når dei konkret skal forme den staten som trengst for å gjere det rasjonelt for den einskilde aktøren å satse på bærekraftig ressursforvaltning.

Ein viktig føresetnad i drøftinga har heile tida vore at dei rasjonelle aktørane i utgangspunktet har tilgang til nok ressursar til å overleve sjølv etter at ressursbruken er justert i høve til målet om bærekraftig (for)bruk. Vi veit at dette ikkje er rett for store deler av verdas befolkning. For svært mange er situasjonen den at dei einaste ressursane som dei er nokolunde sikre på å ha tilgang til, er eiga arbeidskraft. Skeivfordelinga av andre ressursar er påtakeleg i svært mange samfunn (sjå t.d. Schnaiberg et al. 1986). Verdskommisjonen for miljø og utvikling legg avgjerande vekt på fattigdomsproblemet i spørsmålet om å få til ei bærekraftig utvikling (WCED 1987). Det er imidlertid ikkje nok å seie «del goda».

Ut frå dei prinsippa for sambandet mellom staten og aktørane som er drøfta ovanfor, slik som klare garantiar for eigedom og person, må ein vente at mange prosessar vil bidra til at aktørar med i utgangspunktet like ressursar etter kvart blir ulike. Likskap i ressursfordelinga på eit gitt tidspunkt er derfor ikkje i seg sjølv eit godt nok kriterium å arbeide etter.

På den andre sida er det heller ikkje grunn til å vente at aktørar som i utgangspunktet er utan ressursar å forvalte, skal slutte opp om statens mål om bærekraftig ressursforvaltning. Tvert imot må ein vente at kostnaden ved å beskytte ressurseigarar mot dei utan eigarinteresser kan verte dramatisk høge samtidig som det nok kan vere vanskeleg å få oppslutning om eit skattesystem som skal finansiere slik verksemd.

Det er vanskeleg å sjå korleis staten kan få til ei bærekraftig ressursforvaltning utan at borgarane i staten har eit visst minimum av rettar til dei ressursane som er nødvendige for å få ein akseptabel livsstandard. Sidan feil ressursforvaltning skal føre til konsekvensar mellom anna i form av tap av rettar til ressursar, må det bli allokering av rettar til nye medlemmer av samfunnet som blir det kritiske. Om staten manglar prosedyrer for å allokere det nødvendige minimum av rettar til alle nye medlemmer av samfunnet, vil det hjelpe lite om dei etter kvart utdøyande gamle medlemmene er aldri så flinke ressursforvaltarar. Sidan mengda av naturressursar er endeleg og sidan staten skal vere varsam med å gripe inn i eigarrettane (han kan t.d. ikkje i kvar generasjon gå attende på eller gjere om den ressursfordelinga ein tok utgangspunkt i da staten vart konstruert utan at det får konsekvensar for tidsperspektivet aktørane legg på ressursutnyttinga), må løysinga søkjast i andre rettar enn dei direkte rettane til å kunne nytte visse naturressursar. Rett til utdanning og arbeid synest å vere eit betre utgangspunkt enn t.d. jord for å gi kvart individ det nødvendige minimumet av startressursar.

Pastoralsamfunn og bærekraftig utvikling representerer eit spesielt problem i moderne velferdsstatar. Problemet er spesielt fordi det oftast gjeld ei eiga etnisk gruppe som skil seg ut frå resten av statens innbyggjarar på fleire måtar enn gjennom næringsgrunnlaget. Det er spesielt fordi mykje tyder på at den mest fornuftige koblinga mellom ressursar og befolkning er eigeforma allmenning. Og det er spesielt fordi ei forvaltning av allmenningen må skje gjennom eit visst sjølvstyre for pastoralsamfunnet. Dette vil krevje særlover og overvaking ulik det ein finn i fastbuande samfunn. Problemet er også spesielt fordi ein har lite erfaring med arvereglar til, og eksklusjonsmekanismer frå, retten til uavkorta tilgang til allmenningen. Ein har heller ikkje erfaring med å administrere ein rett til arbeid og utdanning som alternativ til overbefolkning av allmenningen. Dette er imidlertid problem som burde kunne finne si løysing i konkrete drøftingar mellom statsmakt og pastoralsamfunn.

## 2.12 Konklusjon

Denne drøftinga starta med å studere den logiske strukturen i avgjerder om å bruke fellesressursar med siktemålet å seie noko om kva som skulle til for å få ei bærekraftig ressursforvaltning. Ut frå denne drøftinga kom ein til at rasjonelle aktørar ville måtte konkludere ein analyse av sin eigen situasjon med å konstruere ein stat. Vidare drøfting viste at staten i så fall må konstruerast etter visse prinsipp om han skal kunne garantere bærekraftig ressursforvaltning. Staten må byggje på demokratisk kontroll og garantere visse grunnleggande menneskerettar. Han bør streve etter å minimere transaksjonskostnader, fjerne negative eksternalitetar og maksimere positive eksternalitetar. Staten må vidare sjå til at alle nye medlemmer i samfunnet får eit visst minimum av startressursar. Den nødvendige skatten, dvs. kostnaden ved å overvake ressursbruken og å sikre nye medlemmer dei nødvendige startressursane, må fordelast rettferdig. Og ikkje minst må staten legge vinn på å utføre oppgåvene sine på ein måte som kan bygge opp under folks tillit til han.

Konklusjonane er på den eine sida verken oppsiktsvekkjande eller særleg spesifikke. Dei peikar ikkje ut over *idealet* om den demokratiske rettsstaten. På den andre

sida kan ein kanskje seie at drøftinga peikar på visse sider ved den moderne velferdsstaten som det i det daglege ofte er lett å miste av syne både for staten sjølv og for folk flest. Frå tid til tid bør ein stoppe opp for å vurdere dei mange små skritta opp mot dei meir langsiktige merkesteinane. Nye tider og nye skikkar har endra vilkåra for ei bærekraftig ressursutnytting. Forvaltningsinstitusjonane må endrast i samsvar med dette.

Desse allmenne konklusjonane tar oss ikkje så langt i retning av den verkelege verda. Det er opplagt trong for ei særleg drøfting av korleis ein stat skal handtere minoritetsgrupper som t.d. samane. Er det akseptabelt av ein lovgjevar å gi ulike lover for ulike folkegrupper? Og i tilfelle, kor langt kan ein gå i å gje særlover? Korleis skal ein kunne skilje mellom ressursbruket og den etniske gruppa? Kva rettar skal følgje av den etniske identiteten og kva skal følgje av hevd på ein gitt ressursbruk? Korleis skal eksklusjonsreglar formast ut og korleis skal nye rekruttar få tilgang til ressursen? Spørsmåla er mange og svara få. Dei få konklusjonane vi har, kan imidlertid nyttast av minoritetsgrupper og deira talsmenn til å vurdere korleis ein gitt stat faktisk regulerer verksemda deira.

## Noter

<sup>1</sup> Basert på Berge (1990). Skrivninga har vore støtta av NLVF. Takk til Hans Sevatdal for nyttige kommentarar til tidlegare versjonar.

<sup>2</sup> Ein kunne kanskje tolke den historiske utviklinga i Vest-Europa som ei «ubevisst» utvikling av statsapparata etter desse prinsippa. Utviklinga er da eit resultat av konkurranseprosessar i eit system av statar (som t.d. Vest-Europa i tida etter Romerriket si oppløysing). I eit system av statar som konkurrerer om å dominere kvarandre, vil den staten gjere det best som anten bevisst eller meir tilfeldig opprettar institusjonar som følgjer prinsippa antyda her. I eit system av statar vil ein dermed gjennom små, meir eller mindre tilfeldige institusjonelle endringar, saman med imitasjon av dei som har suksess, kunne endre samfunnet relativt raskt (samanlikna med monolittiske imperium) i retning av friedom og velstand for dei mange heller enn dei få. Sjå også Mann (1986) sin diskusjon av det han kallar «bur-effekten» («the caging effect») av sivilisasjonsutviklinga. Utviklinga av statar og ein sivilisasjon hadde ein slags bur-effekt på folk. Sjølv om dei klaga fælt over både maktovergrep og skattar dei var nøydd til å betale, fann folk liten vinst i å forlate staten sin jurisdiksjon ved å stemme med føtene. Utan staten var levkåra enno dårlegare.

<sup>3</sup> Berkes og Farvar (Berkes 1989:2) skriv: «The major emphasis here is on communal resource management systems. The «tragedy of the commons» model overemphasizes the solution of privatization and central administrative controls at the expense of local level controls and selfmanagement»

<sup>4</sup> «The centuries-long survival and continued productivity of both alp and forest testify to the effectiveness of communal management, the wisdom of conservation measures, and the continued enforcement of rules against overgrazing and indiscriminate timber cutting» (Netting 1982:68-69).

<sup>5</sup> Ostrom and Ostrom (1969: 157 i Hardin og Baden 1977) finn at det oppstår problem med bruken av allmenningar (“common pool resources”) dersom det er slik at «1) Ownership of the resource is held in common, 2) A large number of users have independent rights to the use of the resource, 3) No user can control the activities of the other users, or, conversely, voluntary agreement or willing consent of every user is required in joint action involving the community of users, 4) Total use or demand upon the resource exceeds the supply.»



<sup>6</sup> Å internalisere eksternaliteter fører med seg transaksjonskostnader. Om ein samanliknar transaksjonskostnadene ved å internalisere ein eksternalitet med kostnadene frå å la han forsetje, kan dei frå eit perspektiv synast likeverdige. Den totale samfunnsmessige kostnaden av ein negativ eksternalitet kan vere både større og mindre enn kostnaden ved å fjerne eksternaliteten. Ut i frå eit mål om maksimal økonomisk effektivitet vil ein vel tilråde å la vere å fjerne eksternaliteten om den samfunnsmessige kostnaden ved å fjerne han er større enn kostnaden ved å la han eksistere. Men om eit rettferdig samfunn vert sett som eit overordna mål i høve til (kortsiktig) økonomisk effektivitet, vert ein slik konklusjon gal. Den store skilnaden mellom eksternalitetar og transaksjonskostnader er at transaksjonskostnadene kan fordelast rettferdig.

<sup>7</sup> I arealplanlegginga ser ein tydeleg korleis vriompeisar og gratispassasjerar gjer livet vanskelegare for alle (sjå Berge 1985 og 1988). Eigedomssystemet til jord saman med makttilhøve i politikken gjer det lett for einskilde grunneigarar å blokkere omdisponering av areal til offentlege formål som t.d. næringsbygg, vegar, bustadbygging eller liknande. Dei kan kjøpast ut om prisen er høg nok. Oreigning kan nyttast om ein har tid til å vente. Som regel vil tiltaket lokalisertast til ein stad der eigaren vil selge, men da med den konsekvensen at samfunnets totale transaksjonskostnader vert større, eller dei positive eksternalitetane mindre. Gratispassasjerane, t.d. dei som eig nabotomta til areala der offentlege investeringar kjem, er heller ikkje vanskelege å finne. Dei haustar verdiauke på eigedommane sine utan eigen innsats og kan nytte store summar på lobbyverksemd for å få den «rette» lokaliseringa av eit offentlig tiltak (jfr, striden om hovudflyplassen).

<sup>8</sup> Det er freistande å foreslå at ein av grunnane til at den protestantiske etikken vart viktig for utviklinga av den moderne kapitalismen (Weber 1930), var at han innprentar folk å utføre samvitsfullt pliktene sine både andsynes konge og Gud, og at folk verkeleg trudde på at denne haldninga gjennomsyra arbeidet til byråkratiet.

## Litteratur

- Axelrod, R. 1984. *The Evolution of Cooperation*. Basic Books, New York.
- Baumol, W.J. og W.E. Oates. 1988. *The Theory of Environmental Policy*. Second edition, Cambridge University Press, Cambridge.
- Berge, E. 1985. Rural eller urban arealbrukskontroll? I A. Olsen og A. Selfors (red.) *Fysisk Planlegging*, pp 80-97. Fagbokforlaget, Lillehammer.
- Berge, E. 1988. Eigedomsutvikling og samfunnsplanlegging. Nokre merknader om føremoner og ulemper som følgjer med eigedomsutvikling i dagens samfunn. *NOTAT* 88:6, Institutt for sosialforskning, Oslo.
- Berge, E. 1990. Some Notes Towards a Property Rights Perspective on Institutional Change in the Welfare State. *INAS-NOTAT* 1990:9. Institute of Applied Social Research, Oslo.
- Berkes, F. (red.). 1989. *Common Property Resources. Ecology and Community-Based Sustainable Development*. Belhaven, London.
- Blaikie, P., og H. Brookfield (red.). 1987. *Land Degradation and Society*. Methuen, London.
- Bromley, D.W. 1989. *Economic Interests & Institutions*. Basil Blackwell, Oxford.
- Dahlman, Carl J. 1980. *The Open Field System and Beyond: A Property Rights Analysis of an Economic Institution*. Cambridge University Press, Cambridge.

- Eggertsson, T. 1990. *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Gibbs, C.J.N., og D.W. Bromley. 1989. *Institutional Arrangements for Management of Rural Resources: Common Property Regimes*. I Berkes (ed.), pp 22-32.
- Hardin, G. 1968. The Tragedy of the Commons. *Science* 162: 1243-1248.
- Hardin, G., og J. Baden (eds.). 1977. *Managing the Commons*. W.H. Freeman and Company, San Fransisco.
- Honoré, AM. 1961. Ownership. I A.G. Guest (ed.) *Oxford Essays in Jurisprudence*, pp 107-147. Oxford University Press, Oxford.
- Hovi, J. 1985. Når knehøner blir flere enn to. Noen merknader om n-persons Chicken. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 26: 524-546.
- Jentoft, S. 1987. Allmenningens Tragedie - statens ansvar? *Tidsskrift for samfunnsforskning* 28: 369-390.
- Mann, M. 1986. The Sources of Social Power. Vol. I: *A History of Power from the beginning to AD. 1760*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Martin, F. 1989. *Common Pool Resources and Collective Action: A Bibliography*. Bloomington, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Netting, R.M. 1981. *Balancing on an Alp: Ecological Change in a Swiss Mountain Community*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Rawls, J. 1971. *A Theory of Justice*. Oxford University Press, Oxford.
- Sandberg, A 1991. Fish for all: CPR-problems in North Atlantic Environments. *NF-arbeidsnotat* 11 04/91, Nordlandsforskning, Mørkved.
- Schnaiberg, A, N. Watts, og K. Zimmermann (eds.) 1986. *Distributional Conflicts in Environmental Resource Policy*. Gower & WZB-Publications, Aldershot.
- Steinsholt, K. (red.). 1989. *Perspektiver på eiendom*. Landbruksbokhandelen, Ås.
- Stigler, G.J. 1988. *Chicago Studies in Political Economy*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Stinchcombe, A. L. 1983. *Economic Sociology*. Academic Press, New York.
- Taylor, M. 1987. *The Possibility of Cooperation*. Universitetsforlaget, Oslo.
- WCED 1987 (World Commission on Environment and Development, Chaired by Gro Harlem Brundtland). *Our Common Future*. Oxford University Press, Oxford.
- Weber, M. 1930. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. Unwin, 1970, London.