



## Nobelpris på lokal forvaltning

Erling Berge,  
Institutt for sosiologi og statvitenskap,  
NTNU,  
Trondheim



## Elinor Ostrom

- Fekk i 2009 saman med Oliver Williamson «Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel»
- Aksept forelesing 8 desember 2009: dette er resultatet av eit livstidsprosjekt heller enn eit einskild forskingsresultat
- Komiteen la vekt på hennar “analysis of economic governance, especially the commons” (allmenningar/ fellesgode)



## Fellesgode er karakterisert ved

- Det er dyrt eller teknisk vanskeleg å ekskludere spesifikke brukarar eller haustarar av fellesgode
- Den ressurseininga som **ein** brukar haustar er ikkje tilgjengeleg for andre
- Visse typar fellesressursar vert forvalta gjennom ulike former for felleseige, internasjonalt ofte kalla allmenningar
- Norske statsallmenningar og bygdeallmenningar er internasjonalt svært spesielle

© Erling Berge 2010

3



## Allmenning og lokal forvaltning

- Elinor Ostrom fann at pga fellesgoda ville allmenningen vere eit glimrande laboratorium for studiar av **vilkåra for sjølvstyre**.
- Fellesgoda gjer at ein i allmenningen finn - i liten skala - det grunnleggjande styringsproblemet for alle samfunn.
  - T.d. Allmenningens tragedie (Hardin 1968)
- I dag vert problemet kalla **sosiale dilemma** eller **sosial feller**
- **Korleis unngår ein i allmenningane sosiale feller?**

© Erling Berge 2010

4



## Sosiale feller I

- Oppstår dersom einskildaktørar kan tene på å bryte ut av eit samarbeid, og dersom det er slik at vinsten er basert på at storparten av dei andre samarbeider
- Sosiale feller er eit fundamentalt problem for samfunnsstyringa: det er kjent t.d. frå
- Hobbes 1651 "Leviathan"
- Hardin 1968 "The Tragedy of the Commons"
- Vi finn grader av dette problemet i svært mange situasjonar i alle samfunn

© Erling Berge 2010

5



## Sosiale feller II

- Sosiale feller er særleg alvorlege der mangelen på samarbeid fører til at vitale ressursar blir øydelagt, som t.d.: skog, beite, fiske; dvs. ressursar som i mange land var - og er - i ferd med å bli øydelagt av overforbruk
- Det var her ein såg allmenningens tragedie
- 1968-90: Garret Hardin og ei stor gruppe økonomar og administratorar var overtydd: Allmenningen er problemet. Men det fanst ei løysing:

© Erling Berge 2010

6



## 1968: Styring av allmenningen

- Løysingane som vart lagt fram var enten privatisering eller statleg styring
  1. Ressursøydinga i allmenningen krev **privatisering**. Individuelle eigarar vil ikkje øydeleggje for seg sjølve.
  2. Ressursøydinga i allmenningen krev **statleg overtaking**. Berre staten kan setje grenser for ressursuttak og handheve reglane
- Alternativet var ressursøyding: tragedien
- Men sjølvstekt var det ikkje så enkelt

© Erling Berge 2010

7



## Fleire vegar mot tragedien (McCay and Jentoft 1998 )

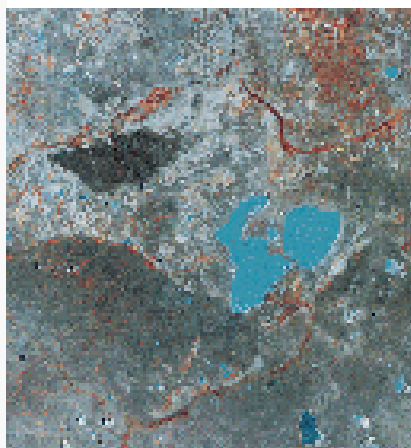
- Marknadssvikt
  - Eigarrrettane er ikkje definert (uregulerte resursar/ allmenningens tragedie)
- Lokalsamfunnssvikt
  - Problemet ligg i normer og samarbeidsklime (manglande tillit)
- Styringssvikt
  - Statlege inngrep som ikkje er tilpassa naturgrunnlag og brukargrupper

© Erling Berge 2010

8



## Styringssvikt (Sneath 1998)



© Erling Berge 2010

9



### Kommentar 1:

- Satellittbiletet (Landsat, oktober 1989) er frå grenseområdet mellom det russiske distriktet Chita og det nordaustlege Mongolia. Innsjøane er blå, områda med mest vegetasjon er raude. Grønt og grått indikerer mindre vegetasjon og bleike eller kvite område er sand og bar jord. I den nordlege delen av biletet (Russland) er fargen på landet lysare. Det ser arrete ut og ein ser at det øvste jordlaget er avdekket eller dekket av drivsand. I den sørlege delen av biletet (Mongolia) er det eit jamnare vegetasjonsdekke.

© Erling Berge 2010

10

## Kommentar 2:



- Vi kan her sjå dei uintenderte konsekvensane av storskala regjeringsinngrep. Store offentlege inngrep har vanlegvis uintenderte konsekvensar. Rimeleg ofte, sjølv når tiltaka er styrt av dei beste intensjonane, vil konsekvensane vere til skade for dei som skulle nyte godt av det. Målgruppa vil da vere betre tent om ingenting var gjort.

© Erling Berge 2010

11

## Allmenningens tragedie i dag



- Tragedien er i dag sett som ein prosess som kan starte dersom visse vilkår er til stades, som til dømes dersom
  - Forvaltning er er umogeleg eller sett som alt for kostbar
  - Endringar i haustingsteknologi eller tilgang til marknader endrar insentiva for hausting
  - Sosiale konflikter eller kriser driv store befolkningsgrupper inn i nye økosystem, eller aukar eller konsentrerer talet på menneskje i eit økosystem svært raskt

© Erling Berge 2010

12



## Studiar av allmenningar 1968-90

- Det semantiske problemet:
  - Allmenning som ressurs open for alle (ingen reglar gjeld)
    - Overforbruk kjem med vekst i talet brukarar og med meir effektiv haustingsteknologi
- Styringsproblemet i allmenningar sett som sosiale system med avgrensa medlemskap
  - Somme klarer ikkje styre seg sjølve og ressursen blir øydelagt: kvifor går det galt?
  - Somme klarer å styre seg sjølve i hundrevis av år. Kva gjer at dei lukkast

© Erling Berge 2010

13



## Allmenningen er ikkje problemet

- Det var ikkje vanskeleg å finne eksempel på tragediar i private ressursystem eller i statleg ressursstyring
  - Dei enkle løysingane
    - Privatisering
    - Statsstyring
- kunne ikkje forklare noko som helst

© Erling Berge 2010

14



## Ostrom 1990: Begge løysingane kan ikkje vere rette samtidig!

- Etter systematisk gjennomgang av mange case studiar av allmenningar
- Slike som hadde mislukkast og
- Slike som hadde overlevd i hundrevis av år
- Syntes Ostrom å sjå visse fellestrekk hos dei som hadde teke vare på ressursane sine i lang tid.
- Ho foreslo 7 prinsipp for å lage (designe) velfungerande allmenningar:

© Erling Berge 2010

15



## Ostrom 1990 "Governing the Commons" **Varige allmenningar er i alle fall delvis sjølvstyrte med**

1. Klart definerte genser (sosialt og i høve til økosystemet)
2. Kongruens i fordelinga av rettar og plikter
3. Rett til å formulere og revidere bruksreglane
4. Lokalt kontrollerte overvakingssystemar

© Erling Berge 2010

16





## Ostrom 1990 "Governing the Commons"

5. Trinnvis styrke i straff for brot på reguleringane
  6. Lavkostnadsarenaer for konfliktløysing
  7. Det lokale sjølvstyret er respektert av statsmakta
  8. (Store system er hierarkisk oppbygd )
- Konklusjon basert på mange studiar 68-90:**
- folk har vore utruleg oppfinnsame for å unngå tragedien



## Designprinsipp 1 og 2 :

1. **Klart definerte grenser.**  
Forvaltningsinstitusjonar for bærekraftig ressursutnytting har regelverk som avgrensar ressursen, kven som har legitime rettar i ressursen og korleis ressursen skal utnyttast
2. **Kongruens i fordelinga av rettar og plikter.**  
Forvaltningsinstitusjonar for bærekraftig ressursutnytting fordeler goda frå ressursbruk omlag proporsjonalt med korleis regelverket legg kostnadar på den einskilde brukaren. Og regelverket for bruk er tilpassa den lokale kunnskapen om tilstanden i ressursen.



## Designprinsipp 3 og 4 :

3. **Prosedyrar for kollektive val.**  
Forvaltningsinstitusjonar for bærekraftig ressursutnytting er brukarstyrt. Dei har ei "grunnlov" som gir prosedyrereglar for legitime avgjerdsprosessar om forvaltninga av ressursen. Dei fleste som er påverka av regelverket har høve til å vere med i utforminga av det.
4. **Overvaking** Forvaltningsinstitusjonar for bærekraftig ressursutnytting har system for overvaking av bruken av ressursen og for informasjonsinnhenting om status og utvikling til ressursen. Dei som vaktar ressursen og hentar inn informasjon er anten brukarane sjølv eller folk som gjer det på oppdrag for brukarane.

© Erling Berge 2010

19



## Designprinsipp 5, 6 og 7 :

5. **Sanksjonar er sterkt gradert**  
Forvaltningsinstitusjonar for bærekraftig ressursutnytting har system for dømning og straff ved regelbrot. Sanksjonane er sterkt differensiert etter situasjon og type regelbrot.
6. **Konfliktløysingsmekanismar**  
Forvaltningsinstitusjonar for bærekraftig ressursutnytting har system for konfliktløysing ved interessekonfliktar og konfliktar om regeltolking mellom dei som har legitime rettar i ressursen.
7.  **Rett til å organisere seg sjølv** Maktbruken til forvaltningsinstitusjonar for bærekraftig ressursutnytting er avgrensa og legitimert av staten.

© Erling Berge 2010

20



## Designprinsipp 8

### 8. Hierarkisk oppbygde forvaltningssystem

I komplekse ressurssystem er forvaltninga delegert og fordelt på brukarorganisasjonar tilpassa ressurstype og lokale tilhøve. Forvaltningsinstitusjonen er bygd opp omkring samanslutningar av lokale organisasjonar.

- Men å oppdage slike designprinsipp er ikkje tilstrekkeleg til å få Nobelprisen. Dei var også berre utgangspunktet for grunnforskningsproblemet: kvifor er det slik?

© Erling Berge 2010

21



## Grunnforskinga omfattar m.a.

- Aktørmodellen (typen av rasjonalitet: t.d. profittmaksimering, likebehandling, lokalsamfunnsvekst )
- Studiar av samhandling i grupper (somme karakteristika viser seg å ha avgjerande verknad for utfallet)
  - Varigheta av samhandlinga
  - Kommunikasjonssystemet
  - Evne til omforming av samhandlingsreglane
  - Sanksjonering av samhandlingspartnarar
  - Eksempelvis:

© Erling Berge 2010

22



## Forsking på Prinsipp 4 og 5

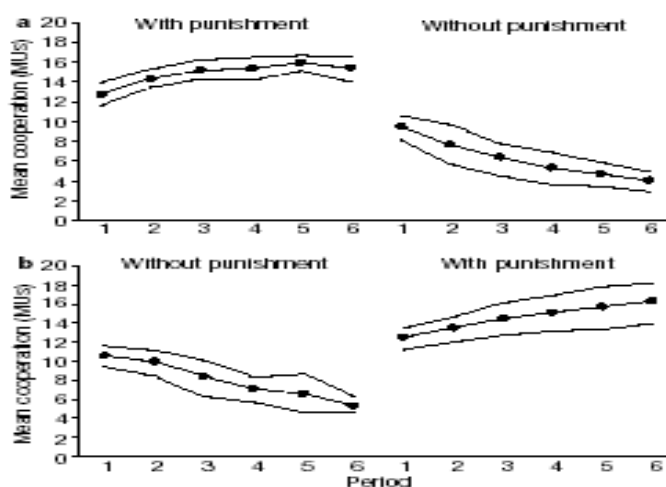
- Design prinsipp 4 og 5 handlar om overvaking og sanksjonering.
- Der reglande for samarbeidet gjer det mogleg å straffe dei som bryt ut for å vere gratispassasjer, der aukar graden av samarbeid klart og systematisk
- Mye forsking har stadfesta kor dette.
- Neste bilete viser resultat frå eksperimentelle studiar av samarbeid (Fehr and Gächter 2002):

© Erling Berge 2010

23



## Samarbeid: overvaking og sanksjonering



© Erling Berge 2010

24



## Lokal forvaltning

- Design prinsipp 7 seier at Ressursbrukarane skal har rett til å organisere seg sjølve og at staten må anerkjenne dette på eit minimumsnivå
- Tilhøvet mellom sentral og lokal forvaltning er i ei viss meining eit uløyst problem.
- Men det er ikkje mange som i dag ventar å finne **ei** løysing. Her er det tale om skreddarsaum.
- Forskingsfronten i dag finn vi under overskrifta "Adaptive co-management"

© Erling Berge 2010

25



## Adaptiv co-management I

- "Adaptiv" har kome inn etter kvart som ein har erkjent korleis økosystema stendig endrar karakter. Dei gjentar seg aldri. Forvaltninga må kvart år samle inn ny kunnskap og tilpasse forvaltninga til den nye situasjonen. Innsamling og systematisering av lokal informasjon (læring) så vel som tilpassing til ein ny situasjon skjer raskast og rimelegast gjennom sjølvstyrte forvaltningseiningar
- Men lokal forvaltning klarer ikkje alt aleine

© Erling Berge 2010

26



## Adaptiv co-management II

- "Co-management" (fellesforvaltning) har kome inn som tema etter kvart som ein såg at direkte statsstyring fekk problem både med informasjonsinnhenting (læring) og med aktivitetane til ei passiv og til tider lite samarbeidsvillig lokalbefolkning. Eit statleg byråkratiet klarte sjeldan å gjere det betre enn det lokalbefolkninga gjorde på eiga hand. Fellesforvaltning med ei høveleg arbeidsdeling vart svaret (Berkes, Colding, and Folke 2003)

© Erling Berge 2010

27



## Lokal forvaltning: poly-sentriske system

- Før Elinor Ostrom vart oppteken av berekraftig ressursforvaltning (ho viser her til Brundtlandkommisjonen) hadde ho mellom anna studert korleis innbyggjarane i Indiana var nøgde med offentlege tenester som politi og brannvern.

© Erling Berge 2010

28



## Hierarki mot poly-sentriske system

- For å kome i inngrep med korleis det lokale tilbodet av politi og brannvern fungerte i staten Indiana utvikla ho og ektemannen Vincent teoriar om poly-sentriske system som eit alternativ til den gjengse hierarkiske og monolittiske modellen som var - og til dels framleis er - rådande i den delen av statsvitskapen som studerer offentleg forvaltning.
- Innbyggjarar i poly-sentriske system var jamt over meir nøgde enn dei i hierarkiske

© Erling Berge 2010

29



## Eit poly-sentrisk system

- Består av **mange ulike** lokalt organiserte einingar for produksjon av offentlege gode.
- Dei varierer mye i storleik og i type offentleg gode dei tilbyr.
- Aktiviteten er lite regulert av overordna styringssystem, mye av eigenutvikla konstitusjonelle reglar og mye av samarbeid og konkurranse med nabo-einingar

© Erling Berge 2010

30



## Lokal forvaltning: reglar

- All slags samfunnsstyring dreiar som om utforming og etterleving av reglar. Dette gjeld sjølvstøtt også for lokalt sjølvorganisert styre.
- Regelhierarkiet
  - Tolking og bruk av reglar
  - Utforming av reglar
  - Reglar om å lage reglar
  - Meta-reglane: fellesverdier og trussystem
- Storsamfunnet har aukande grad av interesse i utforming av reglane etter som ein arbeider seg oppover i regelhierarkiet

© Erling Berge 2010

31



## Komplekse ressursystem

- Dagens utmark har eit breiare spektrum av fellesgode enn det ein har historisk erfaring med
- Brukarane av tradisjonelle fellesgode har ofte lite kunnskap om og interesse i moderne gode som biodiversitet og andre økosystemtenester
- Nett derfor er det fellesforvaltning veks fram mange stader i verda
- Mangelen på erfaring med fellesforvaltning og nye økosystemtenester burde mane til varsemd og ei eksperimentell haldning til nye reglar

© Erling Berge 2010

32





## Konklusjon

- Det finst inga oppskrift på den "optimale" forvaltningsorganisasjonen. Dette gjeld både for den ein-skilde organisasjonen og for systemet av slike organisasjonar
- Studiar av komplekse sjølvorganiserte system har så langt konkludert med at det er praktisk umogeleg å finne ei optimal løysing reint analytisk
- Det poly-sentriske systemet har ein del gunstige eigenskapar som tyder på at det - i det lange løp - vil finne betre løysingar enn eit hierarkisk byråkrati
  - Mellom dei viktigaste er evna til å lære og omstille seg raskt
  - Sentrale styringsorgan kan gjere mye for å legge til rette for slik læring og omstilling
  - Ein føresetnad er at ein kan akseptere at somme kan komme til å mislukkast (relativt sett)
- Men kanskje kan ei form for adaptiv fellesforvaltning gjere det enno betre?

© Erling Berge 2010

33



## Litteratur

- Berkes, Fikret, Johan Colding, and Carl Folke, eds. 2003. *Navigating social-ecological systems: building resilience for complexity and change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fehr, Ernst, and Simon Gächter. 2002. Altruistic punishment in humans. *Nature* 415:137-140.
- Hardin, Garrett. 1968. The Tragedy of the Commons. *Science* 162 (3859):1243-1248.
- Hobbes, Thomas. 1651. *Leviathan*. London, 1987: Penguin.
- McCay, Bonnie J., and Svein Jentoft. 1998. Market or Community Failure? Critical Perspectives on Common Property Research. *Human Organization* 57 (1):21-29.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2005. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Sneath, David. 1998. State Policy and Pasture Degradation. *Science* 281 (5380):1147-1148.

© Erling Berge 2010

34