

# Empirisk analyse af kollektiv handling

## Nobelprisen i økonomi 2009 til Elinor Ostrom<sup>1</sup>

Mogens K. Justesen adjunkt, ph.d., Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet

I anledningen af Elinor Ostroms Nobelpris i økonomi i 2009 giver denne artikel en kortfattet introduktion til de væsentligste elementer af Ostroms arbejde. Nobelprisen blev tildelt Ostrom for hendes analyser af, hvorledes grupper af individer organiserer sig lokalt og udvikler institutioner, der imødegår kollektive handlingsproblemer. Ligeledes identificerer Ostrom en række betingelser, der øger sandsynligheden for, at grupper af individer løser kollektive handlingsproblemer. Ostrom leverer således et væsentligt korrektiv til konventionelle teorier om kollektiv handling.

### Introduktion

Uddelingen af Nobelprisen i økonomi i 2009 var bemærkelsesværdig af to grunde: Prisen, der blev delt mellem Elinor Ostrom og Oliver Williamson, tiltrak sig opmærksomhed, dels fordi den ene af modtagerne, Elinor Ostrom, var den første kvinde nogensinde til at modtage Nobelprisen i økonomi, og dels fordi Ostrom er politolog og ikke økonom af uddannelse. Politologer verden over har naturligt nok glædet sig over Ostroms Nobelpris, men på grund af hendes baggrund i statskundskaben er hun af mange økonomer blevet betragtet som et kontroversielt valg (Frey 2010; Levitt 2009). Den amerikanske professor i økonomi Steven Levitt (2009) mener således, at Nobelkomiteens valg af Ostrom som prismodtager er udtryk for en bevægelse i retning af en Nobelpris i *samfundsvidenskab* snarere end *økonomisk* videnskab i snæver forstand. Ret beset kan Ostroms bidrag dog uden større besvær kategoriseres inden for den stadigt voksende del af den økonomiske videnskab, der kaldes institutionel økonomi, og som bl.a. Ronald Coase og Douglass North – Nobelprismodtagere i økonomi i henholdsvis 1991 og

1993 – samt Oliver Williamson også har leveret betydelige bidrag til.

Der kan næppe herske megen tvivl om, at Ostroms Nobelpris er en velfortjent kulmination på et fornemt og vigtigt bidrag til både den økonomiske videnskab i snæver forstand og samfundsvidenskaben i bredere forstand. Ostrom har leveret væsentlige bidrag til institutionel teori (Ostrom 1986; 1990; 2005), analyser af de rationalitetsantagelser, der ligger til grund for mange økonomiske modeller (Ostrom 1999; 2005; Poteete, Janssen og Ostrom 2010), og studier af, hvordan tillid og social kapital dannes (Ostrom 2000; 2005; Ostrom og Ahn 2009). Hendes arbejde bærer også præg af en beundringsværdig grad af metodisk pluralisme. Således baserer Ostrom sine analyser på både detaljerede felt- og casestudier, kontrollerede laboratorie-eksperimenter, og senest computersimuleringer af gruppeadfærd (Poteete, Jansen, og Ostrom 2010). Ostroms vigtigste bidrag og dét, som Nobelkomiteen har lagt vægt på, er dog en række omfattende og detaljerede analyser af såkaldte kollektive handlingsproblemer og den mangfoldighed af måder, som denne type problemer håndteres på i lokalsamfund overalt i verden (Ostrom 1990; 1999; 2005). Kollektive handlingsproblemer kan opstå i situationer, hvor grupper af individer skal samarbejde og organisere sig i fællesskab for at tilvejebringe et fælles gode eller har delt ejerskab til fælles naturressourcer, fx et fælles vandreservoir, et græsningsareal, eller en kyststrækning til fiskeri. Ifølge traditionel økonomisk teori vil rationelle individer i sådanne situationer overudnytte den pågældende ressource til et punkt, hvor ressourcen bliver helt eller tilnærmelsesvist udtømt. Sædvanligvis anbefales det derfor, at sådanne ressourcer enten privatiseres eller underlægges politisk regulering.

Det er velkendt, at kollektive handlingsproblemer gennemsyrrer mange, ganske forskelligartede, områder af vores samfund (Olson 1965; Hardin 1968; Justesen 2009; Nørgaard og Klemmensen 2009; Kurrild-Klitgaard 2010). Ligeledes er det velkendt, at kollektive handlingsproblemer oftest forekommer i store grupper (Olson 1965), ligesom det også er bredt accepteret, at denne type problemer kan løses, om ikke andet, så gennem tvang (Hardin 1968; Ostrom 1990). Ostrom har imidlertid vist, at det ofte lykkedes lokale grupper af individer at organisere sig autonomt for at håndtere og administrere fælles ressourcer på en måde, så de påståede tragiske konsekvenser ikke materialiseres, og som gør, at fælles ressourcer som eksempelvis græsnings- og fiskearealer bliver udnyttet på en langsigtet og holdbar måde. Ostroms analyser viser således, at grupper af individer verden over har formået at skabe en mangfoldighed af lokale institutioner – et sæt af lokale, bindende spilleregler for brugen af fælles ressourcer – som enten er designede eller spontant udviklede over tid, men som altid er tilpasset lokale forhold, lokal viden, og det lokale biologiske og fysiske miljø. Ostrom (1990) lægger imidlertid også vægt på de situationer, hvor det ikke er lykkedes at etablere lokale institutioner til at håndtere kollektive handlingsproblemer. Ved at analysere både succeser og fiaskoer er hun dermed i stand til at identificere et fælles sæt af betingelser, der påvirker sandsynligheden for, at kollektive handlingsproblemer løses lokalt. Ostrom leverer på denne måde et væsentligt korrektiv til konventionelle analyser af kollektive handlingsproblemer ved at vise, at grupper af individer er i stand til at organisere sig lokalt med henblik på at løse lokale kollektive handlingsproblemer. Dermed har Ostrom vist, at der i hele verden eksisterer en mangfoldighed af lokalt etablerede institutioner, regler og normer, der ofte er bedre til at håndtere kollektive handlingsproblemer end statslig regulering og privatisering, som hidtil er blevet betragtet som universelle løsningsmodeller for denne type problemer.

Ostroms primære bidrag til økonomien og samfundsvidenskaben er ikke teoretisk, men snarere af empirisk karakter. Ostroms forfatterskab har således dannet rammen om udviklingen af et decideret forskningsprogram til empirisk analyse af kollektiv handling – et forskningsprogram, som bedst præsenteres i sin helhed i Ostroms bog fra 2005, *Understanding Institutional Diversity*. Imidlertid er juvelen i Ostroms forfatterskab utvivlsomt bogen *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* fra 1990. Det er i denne bog, at Ostrom første gang udfolder sin hypotese i sin helhed, og det er også denne bog, Nobelpriskomiteen primært henviser til i begrundelsen for valget af Ostrom som prismodtager (Kungl. Vetenskapsakademien 2009).

Hensigten med denne artikel er ikke at give en indføring i Ostroms samlede og meget omfattende forfatterskab. Artiklens bidrag består for det første i at give en kortfattet introduktion til de dele af Ostroms arbejde, der har indbragt hende Nobelprisen i økonomi, dvs. den del af hendes arbejde, der vedhører analyser af hvorledes kollektive handlingsproblemer og fællesressource-problemer imødegås og håndteres. For det andet viser artiklen, at Ostrom med udgangspunkt i klassiske modeller til analyse af kollektiv handling, udfordrer de analytiske (og normative) implikationer af disse, samt at Ostroms empiriske analyser ganske overbevisende demonstrerer, at grupper af individer under visse betingelser formår at organisere sig lokalt og udvikle stabile institutioner til at håndtere kollektive handlingsproblemer. Artiklen uddyber Ostroms arbejde nærmere på følgende måde: Det næste afsnit præsenterer det grundlæggende teoretiske fundament for analyser af kollektive handlingsproblemer, hvorefter de konventionelle løsninger på dette problem behandles. Det efterfølgende afsnit kigger nærmere på Ostroms bidrag til analysen af fælles ressourcer og kollektiv handling. Dernæst fokuseres på det sæt af betingelser, som generelt påvirker chancerne for at imødegå kollektive handlingsproblemer. Det sidst afsnit kommer med en række konkluderende bemærkninger og kommentarer til fortsatte udfordringer inden for studiet af fælles ressourcer og kollektiv handling.

### **Kollektiv handling og fælles ressourcer**

Det er en standardantagelse i megen policy-analyse og økonomisk teori, at grupper af rationelle individer ofte ikke formår at handle på en måde, der er i alles interesse. Overladt til sig selv vil fiskere overfiske, ligesom fælles skovarealer, søer, floder, græsningsarealer, infrastruktur og meget andet vil blive udnyttet af rationelle individer uden hensyntagen til andre menneskers brug af disse ressourcer eller til deres fremtidige vedligeholdelse.

Politisk regulering begrundes ofte ud fra hensynet til at løse denne type problemer, der i samfundsvidenskaben går under navnet *kollektive handlingsproblemer*. Dette er en kategori af sociale dilemmaer, der opstår i situationer, hvor individer med en fælles interesse ikke formår at organisere sig på en måde, der tilvejebringer eller regulerer brugen af et fælles gode på en måde, der er kollektivt optimal. Analyser af sådanne problemstillinger har haft en prominent plads i samfundsvidenskabernes siden udgivelsen af Mancur Olsons *The Logic of Collective Action* i 1965 og Garret Hardins artikel *The tragedy of the commons*, publiceret i tidsskriftet *Science* i 1968. Hardin (1968) eksemplificerer problemstillingen med henvisning til en situation, hvor en gruppe bønder lader deres kvæg græsse på en fælled – dvs. et fælles græsningsareal, som

alle har adgang til at benytte. Udgangspunktet er, at hver bonde med tilknytning til fælleden agerer rationelt og vil forsøge at lade så mange af hans egne køer som muligt græsse på arealet. På et tidspunkt vil bønderne derfor befinde sig i en situation, hvor fælleden benyttes af det optimale antal køer, og hvor yderligere brug af fælleden vil medføre, at det kollektive udbytte for bønderne som gruppe falder. Problemet er imidlertid, at selv når bønderne befinder sig ved det kollektive optimum, vil den individuelt rationelle strategi for hver bonde være at lade en ekstra ko græsse på fælleden, fordi overskuddet fra den ekstra ko tilfalder bonden selv, mens omkostningen ved at overudnytte fælleden deles af hele gruppen. Følger alle bønderne denne strategi, bliver resultatet, at fælleden bliver overudnyttet, og at det samlede udbytte fra køerne falder. Derfor kaldte Hardin (1968) denne type problemstilling for *the tragedy of the commons* – 'Fælledens tragedie' (Brøns-Petersen 2009).

Fælledens tragedie er et klassisk eksempel på et kollektivt handlingsproblem (Ostrom 1990: 2-3; 1999: 493-94). Eksemplet er blevet brugt som metafor for en lang række samfundsmæssige problemer såsom forurening, skovhugst i regnskoven, ødelæggelse af fælles vand- og naturressourcer, svindel med skatter og sociale ydelser mv. I hvert tilfælde er problemet, at gevinsten ved overforbrug af ressourcer – eller skattesnyderi for den sags skyld – er private og tilfalder det enkelte individ, mens omkostningerne deles af en større gruppe eller et samfund i fællesskab. Netop derfor er der for hvert enkelt individ et stærkt incitament til at agere opportunistisk ved enten at overudnytte fælles goder eller undlade at bidrage til, at de produceres – det, der nogle gange benævnes *free-riding* (Olson 1965). Implikationen er således, at grupper af individer ofte vil være uhjælpeligt fastlåst i et dilemma, hvor det, der er individuelt rationelt, er kollektivt inoptimalt.

En fælled er ligeledes et eksempel på en særlig type af goder, der kaldes *fælles goder* (*common-pool resources*), som særligt ofte giver anledning til fremkomsten af kollektive handlingsproblemer. Definitionen af et fælles gode er, at det er en naturligt forekommende eller menneskeskabt ressource, som *forbruges* individuelt, men som det er vanskeligt og omkostningsfuldt at *ekskudere* personer fra at bruge (Ostrom 1990: 30; 1999: 497; Ostrom et al. 1999: 278-79). Fisk i havet, vand i floder, fælles kunstvandingsanlæg, fælles skov- og græsningsarealer er eksempler på sådanne goder (Ostrom 1990: 30). I disse tilfælde er det vanskeligt eller relativt omkostningsfuldt at nægte personer adgang til at udnytte en given ressource, samtidigt med at én persons forbrug reducerer den mængde, der er tilgængelig for andre personer. Det individuelle forbrug er således en egenskab, som fælles

goder deler med såkaldte private goder, mens vanskeligheden ved eksklusion af personer er en egenskab, som deles med såkaldte kollektive goder (Ostrom 1999: 498). Eksklusionsdimensionen er imidlertid det centrale element i studier af kollektive handlingsproblemer og var ligeledes det kriterium, Olson (1965) lagde vægt på i sin klassiske analyse af emnet (Ostrom 2003: 241). Hvis det er vanskeligt at ekskludere personer fra at bruge en given ressource – som det er tilfældet med offentlige parker eller den luft, vi indånder – vil brugerne af disse goder ofte stå over for et kollektivt handlingsproblem. Hvis forbruget af en given ressource tilmed er individuelt, står brugerne ofte over for en særlig type kollektivt handlingsproblem, der vedrører fælles goder (Ostrom 2003: 248). Denne egenskab ved fælles goder er et forhold, der typisk fremhæves som argument for, at de bliver overudnyttede og udtømt over tid.

Ostrom har netop viet størstedelen af sin akademiske karriere til at analysere måden, hvorpå grupper af individer håndterer fælles goder, samt de kollektive handlingsproblemer, der følger i deres kølvand. Spørgsmålet, som Ostrom (1990) satte sig for at besvare, var således, hvordan man kan få en gruppe rationelle individer, der indbyrdes er afhængige af hinanden, til at organisere sig og undlade at opføre sig som gratister (*free-riders*). Dermed bliver spørgsmålet, hvordan og under hvilke betingelser rationelle individer samarbejder om at producere fælles goder, hvad enten det fælles gode er et fælles vandingsanlæg, et skovareal, eller noget tredje (Ostrom 1990: 29). For at forstå originaliteten i Ostroms bidrag til analysen af kollektive handlingsproblemer i forbindelse med brugen af fælles ressourcer, er det imidlertid nødvendigt først at kigge på, hvilke løsningsmodeller man traditionelt har arbejdet med, og som stadig har en prominent position i mange økonomiske lærebøger.

### Konventionelle løsningsmodeller

Traditionelt arbejdes der både i policy-analyse og økonomisk teori med to standardløsninger på fællesressourceproblemer: Fælles ressourcer skal enten underlægges statslig regulering eller privatiseres (Ostrom 1990: 8-13; Ostrom et al. 1999: 278). Argumentet for statslig regulering er, at hvis grupper af individer ikke formår at samarbejde om at producere fælles goder eller undlade at overudnytte naturressourcer, så må staten overtage ansvaret for tilvejebringelsen af det fælles gode, enten ved politisk regulering eller ved at overtage ejerskabet til fælles ressourcer. I denne løsningsmodel antages staten således at opføre sig som en benevolent velfærdsmaksimerende agent. I den rolle kan staten eksempelvis ved hjælp af regulering etablere klare regler for, hvem der må bruge en given naturressource (fx et fiskeareal), hvornår ressourcen

må bruges, og hvor meget hver enkelt bruger må forbruge, således at ressourcen benyttes optimalt og ikke overudnyttes (Ostrom 1990: 9). Den anden standardløsning på fællesressource-problemer er at privatisere ressourcerne. Med denne model bliver ejerskabet til den pågældende ressource (fx fælleden) enten tildelt en enkelt person eller et firma, eller den bliver opdelt mellem brugerne, således at hver bruger får privat ejerskab til en andel. På den måde 'internaliseres' de omkostninger, der følger af at forbruge en given ressource. Dvs. ud over at gevinsten tilfalder den enkelte ejer, vil vedkommende også oppebære alle omkostninger ved at forbruge ressourcen, hvilket skaber et incitament til ikke at overudnytte ressourcen og sikrer, at den bruges på en bæredygtig måde, der også giver afkast på langt sigt.

Umiddelbart forekommer de to konventionelle løsningsmodeller besnærende simple og ganske tillokkende. Står man over for et kollektivt handlingsproblem, er der to alternativer: Politisk regulering eller privatisering. Ostrom er ikke modstander af politisk regulering eller privatisering af fælles ressourcer, hvis det er nødvendigt, og hun anerkender fuldt ud, at visse typer goder bedst fordeles ved hjælp af staten eller markedet (Ostrom 1990: 14-15, 22; 2005: 119). Imidlertid er Ostrom ganske kritisk over for påstanden om, at de eneste holdbare og bæredygtige løsninger på fællesressource-problemer er givet ved politisk regulering eller privatisering (Ostrom 1990; 1999; 2005).

I forhold til privatiseringsmodellen har en række naturressourcer (eksempelvis fisk i havet) en karakter, som gør, at privatisering næppe lader sig gøre (Ostrom 1990: 60). Og selv i tilfælde, hvor privatisering er muligt, er det en uhyre krævende og kompleks opgave at definere, implementere, håndhæve, og monitorere ejendomsrettigheder, for slet ikke at tale om håndteringen af de fordelingsmæssige konflikter, der uvægerligt opstår i forbindelse med privatisering af ressourcer, som tidligere har været fælleseje (Ostrom 1990: 22). I forhold til reguleringsmodellen, som har været og stadig er meget anvendt i alle dele af verden, bestrider Ostrom antagelsen om, at brugere af fællesressourcer agerer som rationelle egoister, der er hjælpeløst fangede i kollektive handlingsdilemmaer, som de ikke formår at løse uden mellemkomsten af et øjensynligt uafhængigt statsapparat, mens politikere og embedsmænd omvendt formodes at handle i den generelle offentlige interesse (Ostrom 1999: 494; 2005: 238). Samtidig fremhæver Ostrom, at embedsværket – til trods for dets ekspertise – ikke nødvendigvis besidder al den relevante information, der er nødvendigt for at optimere brugen af fællesressourcer. Meget af denne viden besiddes i stedet af lokale brugere, fx bønder og fiskere (Ostrom 1990: 17; 2005: 238). Endeligt hviler både re-

gulerings- og privatiseringsmodellen på en antagelse om, at institutionelle løsninger på fællesressource-problemer relativt nemt kan designes og implementeres fra centralt hold ved anvendelse af et fælles sæt af regler. Ensartede regler for brugen af fællesressourcer tager imidlertid ikke højde for lokale variationer i biologiske, fysiske, og kulturelle omstændigheder, som kun lokale brugere har viden om (Ostrom 1999: 494; 2005: 238-40). Ligeledes har eksternt formulerede regler ofte mindre legitimitet end regler, der er designet eller har udviklet sig lokalt (Ostrom 2005: 262). Som en konsekvens af disse forhold har centraliseret politisk regulering (og privatisering) af fællesressourcer ofte en række utilsigtede konsekvenser, som kan forstærke eksisterende kollektive handlingsproblemer eller ligefrem skabe kollektive handlingsproblemer i situationer, hvor de ellers var løst (Ostrom 1990: 23; 1999: 495-96).

### Lokal selvorganisering og institutionel diversitet

En stor del af Ostroms arbejde består i at udfordre den traditionelle opfattelse af, at privatisering og statslig regulering fungerer som universelle modeller til at løse de kollektive handlingsproblemer, der opstår i forbindelse med brugen af fælles goder. I stedet demonstrerer hun ganske overbevisende, at grupper af individer i vidt forskellige samfund verden over ofte selv formår at etablere og håndhæve et sæt af institutioner – dvs. fælles spilleregler – til at regulere brugen af lokale fællesressourcer (Ostrom 1990, 1999, 2005; Ostrom et al. 1999). Ostroms analyser viser derfor, at individer har en bemærkelsesværdig evne til at håndtere og løse lokale kollektive handlingsproblemer ved selv – og uden mellemkomsten af eksterne myndigheder – at udvikle institutioner, der bidrager til at minimere incitamenterne til at overudnytte ressourcer og agere opportunistisk, og som er tilpasset lokale fysiske og biologiske omstændigheder samt lokale normer og kultur.

Dermed bidrager lokalt etablerede institutioner til at reducere den usikkerhed og de transaktionsomkostninger, der er forbundet med at håndhæve og overvåge aftaler (North 1990: 27). Ostrom hævder imidlertid ikke, at lokale, selvorganiserede grupper, og de institutioner, de etablerer til at håndtere kollektive handlingsproblemer, producerer økonomisk 'efficiente' eller kollektivt 'optimale' konsekvenser i nogen som helst forstand (Ostrom 1990: 182-83). Snarere argumenterer hun for, at lokale grupper har mulighed for at eksperimentere med et sæt af regler og politikker til at håndtere lokale problemer for på den måde at finde frem til det sæt af regler, som er bedst tilpasset en bestemt kontekst (Ostrom 1999: 519-20; 2005: 281). I sin vægste udgave er hendes argument således, at lokalt etablerede institutioner som minimum leverer stabile løsninger på kollektive handlingsproble-

mer, og at der dermed *er* alternativer til centralregulering og privatisering. En lidt stærkere version af argumentet hævder, at lokalt udviklede institutioner ofte fører til 'bedre' konsekvenser end standard-alternativerne. Disse analyser af lokal selvorganisering og institutionel diversitet udgør et væsentlig bidrag til samfundsvidenskaben (Munger 2010).

Det, der gør Ostroms analyser ganske enestående og troværdige, er, at de ikke er baserede på nogle få casestudier, men på et omfattende empirisk materiale fra mange forskellige lande og over lange tidsperioder. Således har Ostrom studeret århundrede gamle måder at organisere fælles græsningsarealer i landsbyer i Schweiz og Japan (Ostrom 1990: 61-69) samt den lokale organisering af vandingsystemer i spanske, filippinske, og sri-lankanske byer med meget begrænsede nedbørmængder (Ostrom 1990: 69-88). I disse tilfælde viser Ostrom, at der selv i geografisk tæt beliggende byer har udviklet sig ganske forskelligartede institutioner til at håndtere det samme grundlæggende problem – knaphed på vand – hvilket på udmærket vis illustrerer Ostroms generelle pointe om, at lokalsamfund ofte formår at udvikle unikke institutioner til at håndtere lokale problemer. Ostrom har ligeledes studeret etableringen af institutioner til at håndtere og fordele grundvand i Californien (1990: 104-26); lokale fiskeres indsats for at etablere fælles regler til at regulere kystfiskeri i Tyrkiet, Sri Lanka og Nova Scotia i Canada (1990: 18-20, 104-78); organiseringen af hummerfiskeri i Maine, USA (Schlager og Ostrom 1992; Ostrom 1999: 528-539) og lokale kunstvandingsanlæg i Nepal (Ostrom et al. 1999: 280; Poteete, Jansen og Ostrom 2010: 102-107). Dette er blot et lille udpluk af det store empiriske materiale, Ostrom baserer sine analyser på. Udvalget af cases understreger dog en vigtig pointe, nemlig at lokale grupper formår at organisere sig selv med henblik på at håndtere kollektive handlingsproblemer i mange, meget forskellige samfund og på mange forskellige tidspunkter i historien. Ud over disse empiriske felt- og casestudier har Ostrom også benyttet kontrollerede laboratorieeksperimenter og computersimulationer af gruppeadfærd til at studere de betingelser, under hvilke grupper af individer samarbejder om at tilvejebringe fælles goder. Også her viser hendes resultater, at individer ofte samarbejder mere end forudsagt af gængse teorier om kollektiv handling (Ostrom, Walker og Gardner 1992; Ostrom 2005; Poteete, Jansen og Ostrom 2010).

På baggrund af disse studier konkluderer Ostrom (1990, 1999, 2005), at der er en voldsom diskrepans mellem på den ene side de forudsigelser om udnyttelse af fællesressourcer, som udspringer af traditionel økonomisk analyse af kollektiv handling, og på den anden side resultaterne fra et utal af empiriske (og eksperimentelle)

studier baseret på materiale fra alle dele af verden. Grunden til denne diskrepans mellem teori og empiri er ifølge Ostrom, at de teoretiske modeller – 'fælledens tragedie', 'fangernes dilemma', og Olsons (1965) teori om kollektiv handling – der typisk anvendes til at analysere kollektive handlingsproblemer, kun er anvendelige under særlige betingelser. Ostrom afviser således ikke, at disse modeller er nyttige. Tværtimod finder de ofte empirisk støtte, men kun når de antagelser, modellerne hviler på, er tilnærmelsesvist opfyldt (Ostrom 1990: 183; 2005: 117-18). Dvs. når individer interagerer i statiske snarere end dynamiske sammenhænge, når fremtidige gevinster bortdiskonteres, når spillets regler er eksogent givne og ikke kan ændres, når gruppestørrelsen er meget stor, når det ikke er muligt at kommunikere om og koordinere handlinger, når det ikke er muligt at etablere mekanismer til at overvåge og håndhæve aftaler, og når individer som en konsekvens af disse forhold ikke kan opbygge tillidsrelationer til hinanden, så finder modellerne typisk empirisk støtte (Ostrom 1990: 182-84; 1999: 496; 2005: 117-118). Men er en eller flere af disse betingelser ikke opfyldt, så bliver samarbejde om at løse fælles problemer muligt.

Til at forklare hvorfor samarbejde er muligt, trækker Ostrom i særlig grad på nyere bidrag til spil-teori, der fremhæver, at når individer interagerer med hinanden over tid, opstår der mulighed for stabile ligevægtssituationer, hvor individer samarbejder (Ostrom 1990: 7, 39; 2005: 117). Når individer indgår i sådanne gentagne spil og har tilstrækkeligt lange tidshorisonter, agerer de ikke nødvendigvis kortsigtet rationelt, men er i stand til at samarbejde om at tilvejebringe fælles goder. Interaktion over tid betyder, at individer vil tage højde for fremtidige gevinster ved samarbejde, og at individer kan opbygge tillid til hinanden. Og det er netop sådanne forhold, der karakteriserer de samfund og grupper, Ostrom analyserer: Her indgår individer ofte i relativt små grupper, der interagerer med hinanden over tid, og som lærer og kommunikerer om, hvilke fordele og ulemper bestemte typer af individuelle handlinger har for gruppen som helhed (Ostrom 1990: 183-84). Individer, der indgår i sådanne grupper, kan dermed udvikle et fælles sæt af normer og opbygge tillidsrelationer til hinanden, der gør det muligt at opretholde samarbejde over tid. Selv når der er meget stærke handlingsanvisende normer, fastholder Ostrom dog, at det kan være fristende at snyde, og at det grundlæggende problem derfor ikke bliver 'løst', men snarere 'håndteret' (Ostrom 1990: 210-11).

Når individer interagerer over tid, bliver det imidlertid muligt at ændre nogle af de strukturelle og institutionelle forhold, som antages at være givne i de klassiske kollektive handlingsmodeller. Dermed kan der etableres regler og mekanismer til at sanktionere folk, der opfø-

Table 1. Karakteristika ved succesfulde institutioner til at administrere fælles ressourcer

Design princip	Indhold
1. Klart definerede grænser	Klar definition af godet og dets brugere
2. Proportionalitet mellem indsats og belønning	Overensstemmelse mellem fordele og omkostninger
3. Lokale beslutningsregler	Brugere deltager i at designe, administrere og revidere regler.
4. Monitorering	Regeloverholdelse overvåges af delmængde af brugere
5. Graduerede sanktioner	Gradvis sanktionering af brud på regler
6. Konfliktløsningsmekanismer	Adgang til lokale arenaer til at løse konflikter
7. Anerkendelse fra eksterne myndigheder	Lokale institutioner anerkendes af eksterne myndigheder

Kilde: Baseret på Tabel 3.1 i Ostrom (1990: 90), samt Ostrom (2005: 259).

rer sig opportunistisk og agerer som gratister. Dvs. at de strukturer og institutioner, der er eksogene konstanter i eksempelvis 'fælledens tragedie', bliver til endogene variable – forhold, det er muligt at ændre – når individer tillades at interagere over tid. Og det er lige præcis det forhold, der interesserer Ostrom mest. Snarere end at acceptere, at individer er hjælpeløst fangede i sociale dilemmaer under omstændigheder, de ikke kan ændre, er Ostrom interesseret i at undersøge, hvordan grupper af individer søger at organisere sig ud af lokale kollektive handlingsproblemer ved at etablere regler og institutioner, der gør det muligt at undgå overudnyttelse af ressourcer over tid (Ostrom 1990: 7).

Policy-implikationerne af Ostroms analyser bliver dermed også radikalt forskellige fra de policy-anbefalinger, der udspringer af traditionelle teorier om kollektiv handling. Accepterer man præmisserne for kollektive handlingsdilemmaer som 'fælledens tragedie', herunder at individer ikke er i stand til at ændre spillets regler, så følger det, at statslig regulering og privatisering er universelle løsningsmodeller på problemet. Hvis man imidlertid som Ostrom er villig til at revidere disse præmisser, herunder at acceptere at individer ofte indgår i gentagne spil, hvor de er i stand til at ændre spillets regler, så bliver policy-implikationerne, at der findes talrige, ganske forskellige og lokale måder at håndtere kollektive handlingsproblemer på.

### Design-principper: Det fælles i det unikke

Hvis institutionelle løsninger på kollektive handlingsproblemer er så mangfoldige, er spørgsmålet imidlertid, om der er nogle *generelle* forhold, der kendetegner de situationer, hvor grupper af individer samarbejder om at imødegå eller løse kollektive handlingsproblemer. Ligeså væsentligt som analyserne af institutionel diversitet er den del af Ostroms arbejde, der identificerer de *fælles betingelser*, der øger sandsynligheden for, at grupper af individer med succes håndterer fællesressource-problemer. Efter som Ostrom både analyserer tilfælde, hvor det er lykkedes lokale grupper at etablere institutioner til at håndtere

kollektive handlingsproblemer (1990: 58-88), og tilfælde, hvor det ikke er lykkedes (1990: 143-78), er hun i stand til at sige noget om, under hvilke betingelser, det er sandsynligt, at kollektive handlingsproblemer løses af selvorganiserede lokale grupper. De specifikke regler, der anvendes i bestemte lokalsamfund på særlige tidspunkter, varierer meget, bl.a. afhængigt af det specifikke biologiske og fysiske miljø, samt hvilket gode, der er tale om. Snarere end at fokusere på fælles regler, identificerer Ostrom i stedet en række 'design-principper' – eller klynger af regler – der kendetegner stabile, succesfulde institutioner, som er etablerede for at løse fællesressource-problemer (Ostrom 1990: 89-102; 2005: 258-71). Ostrom identificerer i alt syv design-principper, forstået som væsentlige elementer eller betingelser, der bidrager til at forklare, hvornår institutionelle regler til at håndtere fælles ressourcer etableres, efterleves og håndhæves over tid (1990: 90).<sup>2</sup> De syv design principper er vist i oversigtsform i Tabel 1.

*Det første princip* – klart definerede grænser – indebærer dels, at den konkrete ressource, der skal administreres (fx en fælled, en skov eller en kyststrækning) er klart defineret. Ligeså vigtigt er det imidlertid, at *brugerne* af ressourcen er klart definerede (Ostrom 1990: 91; 1999: 510). Dvs. at det skal være muligt at definere både antallet af brugere samt den 'type' brugere, der har adgang til den pågældende ressource. De typer, der har adgang til en fællesressource, kan eksempelvis være beboere i et bestemt lokalsamfund eller medlemmer af en lokal organisation. Ved at etablere regler, der afgrænser, hvem der har adgang til at forbruge en fælles ressource, bliver det muligt at skelne 'insidere' fra 'outsidere'. Dermed undgår man dels, at udefrakommende personer overudnytter godet, og dels etableres der en ramme for, hvem man skal samarbejde med for at vedligeholde eller tilvejebringe det fælles gode (Ostrom 2005: 261). *Det andet princip*, der kendetegner succesfulde institutioner, er, at der skal være regler, der sætter brugernes gevinster ved at forbruge fællesressourcer i forhold til omkostningen ved dette forbrug (Ostrom 1990: 92; 2005: 262-63). Hvis alle fordelene fra en fælles ressource tilfalder en bestemt gruppe – fx

en lokal elite – mens alle omkostningerne oppebæres af en anden gruppe, vil incitamentet til at efterleve et sæt af fælles spilleregler svækkes betydeligt (Ostrom 2005: 263). Derfor må den indsats, brugerne ligger for dagen for at tilvejebringe et fælles gode, være nogenlunde proportionalt med deres udbytte af godet. *Det tredje princip* indebærer, at de individer, der er underlagt lokale regler, også selv er med til at designe disse regler (Ostrom 1990: 93; 2005: 263-64). Dette indebærer i realiteten, at en form for lokalt demokrati ofte giver grobund for succesfulde institutioner. Grunden til dette er dels, at et sådant lokaldemokratisk forum kan tilpasse regler til (ændringer i) lokale omstændigheder, og dels, at regler, der er lavet af brugerne selv, ofte betragtes som mere legitime, hvorved en højere grad af regeloverholdelse kan forventes (Ostrom 2005: 263). Uanset at tillid er vigtigt for at afstedkomme og opretholde samarbejde, er det ikke tilstrækkeligt til at løse kollektive handlingsproblemer og sikre, at folk overholder fælles regler over tid (Ostrom 1990: 93-94; 2005: 265). Dette understreger væsentligheden af *det fjerde design-princip*: Monitorering. Succesfulde institutioner er således ofte karakteriseret ved, at man lokalt etablerer procedurer til at overvåge, at brugere af fælles ressourcer overholder det fælles sæt af spilleregler. Er dette ikke tilfældet, bliver det ofte fristende at agere som gratist og overudnytte en fælles ressource eller undlade at bidrage til godets produktion, uanset styrken af lokale normer for samarbejde. Monitorering er således nødvendigt for at sanktionere regelbrug og for at øge tilliden til, at alle overholder de fælles spilleregler. Det, der imidlertid karakteriserer de succesfulde institutioner, er, at monitorering af regeloverholdelse ikke foretages af eksterne agenter, men af en delmængde af brugerne selv (Ostrom 1990: 94; 2005: 265). Ved at en delmængde af lokale brugere varetager overvågningsopgaven sikres dermed, at disse også kan holdes ansvarlige for deres handlinger af lokalsamfundet. Hvis fælles regler skal opretholdes over tid uden ekstern intervention, skal brud på regler sanktioneres. *Det femte design princip*, Ostrom identificerer, vedrører netop sådanne sanktioner. Ostrom fremhæver imidlertid, at succesfulde institutioner er karakteriseret ved, at sanktioner for regelbrud er graduerede (Ostrom 1990: 94-100; 2005: 266-67). Det betyder grundlæggende, at første gang en bruger af det fælles gode bryder det fælles regelsæt, er straffen ganske mild, eksempelvis i form af en advarsel. Sådanne milde sanktioner tjener primært det formål at sende et signal til synderen samt at sprede information til de øvrige brugere i lokalsamfundet om, at en given person har brudt en given regel, men dog uden at førstegangsforsøelser har store materielle konsekvenser. Pointen med graduerede sanktioner er imidlertid, at gentagne regelbrud bliver straffet stadigt

hårdere, og ultimativt kan føre til udstødelse fra lokalsamfundet (Ostrom 2005: 267). *Det sjette design-princip* indebærer, at der skal være nem adgang til lokale konfliktløsningsmekanismer. I tilfælde af stridigheder eller i situationer, hvor der er uenighed om fortolkningen af en given regel, kan en hurtig og effektiv løsning af sådanne konflikter bidrage til, at samarbejdet om at håndtere fælles ressourcer ikke bryder sammen (Ostrom 1990: 100-101; 2005: 268-69). *Det syvende og sidste design-princip* – at lokalt etablerede institutioner anerkendes af eksterne myndigheder – er i virkeligheden en forudsætning for, at de foregående seks kan materialiseres. For at det overhovedet skal være muligt for lokale grupper af individer at organisere sig autonomt og etablere institutioner til at administrere lokale fællesressourcer, kræver det, at eksterne myndigheder – fx staten og centraladministrationen – anerkender sådanne gruppers ret til dette (Ostrom 1990: 101; 2005: 268-69). Hvis ikke centrale, eksterne myndigheder anerkender lokalt etablerede regler og institutioner, bliver det af gode grunde yderst vanskeligt for lokale grupper at administrere og håndtere brugen af fælles ressourcer i deres nærområde. I dette tilfældet ender vi, hvor vi startede: I situationen, hvor kun to mulige løsninger på fællesressource-problemer – statslig regulering og privatisering – betragtes som mulige, og hvor de problemer, der følger heraf, udfolder sig.

Disse syv design-principper karakteriserer generelt de lokalt etablerede institutioner, der med succes formår at håndtere og administrere brugen af fælles ressourcer. Ostroms pointe med at fremhæve disse principper er hverken, at de er nødvendige eller tilstrækkelige betingelser for at løse kollektive handlingsproblemer. Snarere er hendes pointe, at når lokalt designede institutioner lever op til disse generelle karakteristika, så øges sandsynligheden for, at de rent faktisk vil løse – eller i det mindste imødegå – de oprindelige kollektive handlingsproblemer. Modsætningsvist kan man også sige, at jo færre af disse principper, der karakteriserer lokalt etablerede institutioner, des mindre er sandsynligheden for, at de vil løse kollektive handlingsproblemer. Sådanne institutioner vil derfor ofte fejle og bryde sammen over tid, hvorved problemer med overudnyttelse af fællesressourcer vil fortsætte. Ved at analysere både institutionelle succeser og fiaskoer lykkedes det således for Ostrom både at insistere på, at lokale problemer ofte kræver lokale løsninger, og at identificere et generelt sæt af regler og principper, der påvirker sandsynligheden for, at individer organiserer sig kollektivt med henblik på at løse fælles problemer – uafhængigt af tid og sted. Dette er Ostroms blivende bidrag til det *videnskabelige* studie af økonomi og politik.

## Konklusion

For Ostrom personligt er Nobelprisen i økonomi kulminationen på et livsværk – i bogstaveligste forstand – som tog sin begyndelse, da hun var ph.d.-studerende ved University of California, Los Angeles, i den første halvdel af 1960'erne, og som siden har resulteret i et utal af bøger og videnskabelige artikler. For samfundsvidenskaben som helhed har Ostroms arbejde resulteret i udviklingen af et forskningsprogram til empirisk analyse af kollektiv handling. Inden for dette program har særligt to forhold bidraget til at indbringe Ostrom Nobelprisen i økonomi. Dels har Ostrom leveret en række omfattende empiriske analyser af institutionel diversitet samt måden, hvorpå grupper af individer ofte formår at imødegå kollektive handlingsproblemer og udvikle stabile institutioner til håndtering af fælles ressourcer. Og dels har hun identificeret en række betingelser, der øger sandsynligheden for, at grupper af individer formår at løse kollektive handlingsproblemer lokalt uden ekstern intervention. Således har Ostrom – som ingen andre hverken før eller siden – formået at udfordre den dominerende opfattelse inden for økonomi og politologi af, at kollektive handlingsproblemer kun kan løses af staten – gennem tvang – eller markedet – gennem privatisering. Implikationerne af Ostroms arbejde er imidlertid ikke et forsvar for den 'tredje vej' mellem kapitalisme og socialisme (Frey 2010: 304). Snarere forsvarer Ostrom det, hun kalder et *polycentrisk* regeringssystem, dvs. et politisk system, hvor borgere er i stand til selv at organisere sig i flere forskellige administrative og geografiske enheder, og hvor hver af disse enheder har betydelig autonomi til at etablere og håndhæve særegne sæt af institutionelle spilleregler til at regulere brugen af specifikke goder (Ostrom 2005: 283; Kurrild-Klitgaard 2010).

Ostroms arbejde har leveret et meget vigtigt bidrag til det videnskabelige studie af kollektiv handling og har dermed bidraget til akkumulationen af viden om, hvornår kollektive handlingsproblemer opstår, hvordan grupper af individer håndterer disse, og under hvilke betingelser grupper formår at løse sådanne problemer uden ekstern intervention. Der er naturligvis fortsat adskillige udfordringer inden for studiet af kollektive handlingsproblemer og måder at håndtere fælles goder. Blandt disse er, hvorledes man håndterer kollektive handlingsproblemer i situationer, hvor gruppestørrelsen er meget stor (Ostrom et al. 1999). At gruppestørrelse er en væsentlig forklarende faktor i forhold til analyser af kollektiv handling er en kendt sag (Olson 1965). Men det er uklart, hvorvidt Ostroms analyser og implikationerne af disse lader sig anvende i relation til forhold som globale klimaforandringer, eller om denne type kollektive handlingsproblemer i virkeligheden bedst håndteres ved hjælp af mere

konventionelle løsningsmodeller (privatisering eller regulering). Heterogenitet inden for grupper kan ligeledes forstærke kollektive handlingsproblemer, hvis individer med forskellig baggrund har mindre tillid til hinanden og meget forskellige opfattelse af, hvilke regler og normer der skal anvendes til at håndtere fælles goder (Ostrom 2005: 252). Hverken gruppestørrelse eller heterogenitet er dog determinerende for udfaldet af kollektiv handling, ligesom der findes adskillige eksempler på succesfuld kollektiv handling under sådanne omstændigheder (Ostrom 2005: 251-53). Uanset hvilken retning fremtidige analyser af disse problemstillinger bevæger sig, er en ting dog sikker: Forskningen i håndtering af kollektive handlingsproblemer vil for altid stå på skuldrene af Elinor Ostroms arbejde.

## Litteratur

- Brons-Peterson, O** 2009 'Gevinsten ved gensidighed', Weekendavisen, Ideer, no. 42, 16. oktober.
- Frey, B** 2010, 'Lin Ostrom's contribution to economics: A personal evaluation', *Public Choice*, vol. 143, pp. 303-08.
- Hardin, G** 1968, 'The tragedy of the commons', *Science*, vol. 162, pp. 1243-48.
- Justesen, MK** 2009, 'Politiske dilemmaer og det institutionelle fundament for økonomisk vækst', *Politica*, vol. 41, no. 1, pp. 5-23.
- Kungl. Vetenskapsakademien** 2009, *Scientific Background on the Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2009: Economic governance*. Stockholm
- Kurrild-Klitgaard, P** 2010, 'Exit, collective action and polycentric political systems', *Public Choice*, vol. 143, pp. 339-52.
- Levitt, SD** 2009, 'What this year's Nobel Prize in economics say about the Nobel Prize in economics', New York Times, 12. Oktober.
- Munger, MC** 2010, 'Endless forms most beautiful and most wonderful: Elinor Ostrom and the diversity of institutions', *Public Choice*, vol. 143, pp. 263-68.
- Nørgaard, AS & R Klemmensen** 2009, 'Hvorfor stemmer oppositionen for regeringens lovforslag? Korporatisme og parlamentariske forlig i Danmark, 1958-1999', *Politica*, vol. 41, no. 1, pp. 68-91.
- Olson, M** 1965, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Ostrom E** 1986, 'An agenda for the study of institutions', *Public Choice*, vol. 48, no. 1, pp. 3-25.
- Ostrom, E** 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, New York.
- Ostrom, E** 1999, 'Coping with tragedies of the commons', *Annual Review of Political Science*, vol. 2, pp. 493-535.
- Ostrom, E** 2000, 'Collective action and the evolution of social norms', *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, no. 3, pp. 137-58.
- Ostrom, E** 2003, 'How types of goods and property rights jointly affect collective action', *Journal of Theoretical Politics*, vol. 15, no. 3, pp. 239-70.
- Ostrom, E** 2005, *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press, New Jersey.
- Ostrom, E & TK Ahn** (2009) 'The Meaning of Social Capital and its Link to Collective Action'. I GT Svendsen & GL Svendsen (red.) *Handbook of Social Capital. The Troika of Sociology, Political Science*



*and Economics*, pp. 17-35. Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA.

**Ostrom E, J Walker, & R Gardner**, 1992, 'Covenants with and without a sword: Self-governance is possible', *American Political Science Review*, vol. 86, no. 2, pp. 404-17.

**Ostrom, E, J Burger, CB Field, RB Norgaard, & D Policansky**, 1999, 'Revisiting the commons: Local lessons, global challenges', *Science*, vol. 284, pp. 278-82.

**Poteete, A, M Janssen, & E Ostrom** 2010, *Working Together: Collective Action, the Commons, and Multiple Methods in Practice*, Princeton University Press, New Jersey.

**Schlager, E & E Ostrom**, 1992, 'Property-rights regimes and natural resources: A conceptual analysis', *Land Economics*, vol. 68, no. 3, pp. 249-62.

## Noter

1. Tak til Otto Brøns-Petersen samt to anonyme bedømmere for nyttige kommentarer.
2. Selvom der ofte er disse syv principper, der fremhæves, identificerer Ostrom (1990: 90) også et ottende princip, som dog kun gælder for håndteringen af fællesressourcer, der er en del af et større fælles system. Pointen med dette princip er, at når en fællesressource udgør en del af et større system, håndteres kollektive handlingsproblemer bedst ved at etablere flere administrative niveauer, der er indlejrede i hinanden.