

YHTEISHYÖDYKKEIDEN KÄYTÖN HALLINTA

Elinor Ostrom (1990): *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press, Cambridge, 280 s.

Institutionaalinen tai uusinstitutionaalinen tutkimussuuntaus on kasvattanut suosiotaan viime vuosina. Tosin eri kirjoittavat saattavat käyttää institutionalismia terminä hyvinkin erilaisille näkökulmille. Valtio-opin piirissä lie-nee kiivaimpina behavioralismin vuosinakin ollut kiinnostusta valtiollisiin instituutioihin. Uusinstitutionalismin yhteydessä viitataan yleensä James Marchin ja J. P. Olsonin artikkeliin *American Political Science Review* -lehdessä vuonna 1984. Tuon artikkelin keskeinen argumenttihan oli yksinkertaisesti se, että »the organization of political life makes a difference».

Elinor Ostromin tuore teos kuuluu osana Cambridge University Pressin kirjasarjaan »The Political Economy of Institutions and Decisions». Sarjan teoksia yhdistää pyrkimys vastata kysymykseen »Kuinka instituutiot kehittyvät vastauksena yksilöiden pyrkimyksiin, strategioihin ja valintoihin, ja miten instituutiot vaikuttavat poliittisen ja taloudellisen järjestelmän toimintaan?»

Elinor Ostrom on keskittynyt aikaisemmassa tuotannossaan sekä luonnonvarojen käyttöproblematiikan ympärille (väitöskirja vuonna 1965 koski julkista yrittäjyyttä pohjavesien hallinnassa) että institutionaalisen analyysin metodologiseen kehittelyyn. Ostromin uudessa teoksessa on kysymys empiiristen tapausten pohjalta perustuvasta selitysmallin tai viitekehyksen muodostamisesta. Tapausten yhteinen nimittäjä on *common pool resource* (CPR) ja tutkimusongelmana se, millä tavoin voidaan järjestää yhteisesti käytettyjen luonnonvarojen käyttö välttämättä liikakulutusta että hallinnollisia kuluja. Kyseessä on siis tyypillinen kollektiivisen toiminnan järjestämisen problematiikka.

Ostromin mukaan yhteiskäyttötilanteita on yleensä selitetty kolmen vaikutusvaltaisen mallin avulla. Hardinin vuonna 1968 julkaistun artikkelin jälkeen »the tragedy of the commons» -ilmaisulla on yleisesti luonnehdittu juuri luonnonvarojen kollektiivisen käytön ongelmallisuutta. Tilanteita on yritetty selittää myös »vangin ongelmana» sekä Olsonin *The Logic of Collective Action* -teoksen pohjalta. Ostrom pitää kaikkien kolmen mallin ongelmana niiden pessimistisyyttä yksilöiden omien ongelmanratkaisukykyjen suhteen. Toimija on kirjaimellisesti nähty vankina. Selitysmallien pohjalta tehdyt suosituksen voidaan jakaa kahteen ryhmään, jotka ovat »Leviathan» ja yksityistäminen. Ostromin mukaan mallit eivät kuitenkaan toimi todellisissa tilanteissa, jotka ovat yleensä sekoituksia yksityistämistä ja julkisista piirteisistä. Ihmiset eivät ole vankeja, mutta organisointikaan ei ole triviaali ongelma. Omaehtoiselle organisoitumiselle on nähty kolmenlaisia arvoituksia: (1) tuen muodostus uudelle instituutiolle: Kuinka ihmiset saadaan siirtymään

itsenäisestä käyttäytymisestä yhteisiin sääntöihin? (2) sitoutuminen uusiin sääntöihin sekä (3) valvonnan järjestäminen.

Teoksen rakenne on selkeä. Johdantokriittikistä Ostrom etenee menestyneiden CPR-instituutioiden analyysiin, institutionaalisen muutoksen arviointiin ja epäonnistuneiden instituutioiden analyysiin. Kaikissa vaiheissa tarkastelu rakentuu vahvasti empiirisille tapauksille. Teoksen viimeinen kuudennes paneutuu uuden viitekehyksen rakentamiseen.

Ostrom tarjoaa empiiriassaan jännittävän ja mielenkiintoisen matkan hyvinkin erilaisiin kollektiivisiin instituutioihin. Millaisia sitten ovat ominaisuuksiltaan menestyneet instituutiot, kuten kalastus-, yhteisniitty- ja kastelujärjestelmät eri puolilla maailmaa? Yhteistä kaikille on pitkäikäisyys ja vakaisuus. Tapausten spesifiset säännöt eroavat, mutta jo se, että sääntöjä on, on osa selitystä. Ostrom esittää tapauksia yhdistävä hyvän institutionaalisen *designin* periaatteet CPR-ympäristössä. Nämä periaatteet voidaan tiivistää kahdeksaksi tekijäksi: (1) selvästi määärättyt rajat, (2) säännöt on sopeutettu paikallisiin olosuhteisiin, (3) sääntöjen muotoiluun osallistuvat käyttäjät itse, (4) sääntöjen noudattamista valvotaan, (5) sääntöjen rikkomisesta rangaistaan asteittain, (6) konfliktit ratkaistaan välittömästi, (7) viranomaiset antavat käyttäjille riittävästi autonomiaa sekä (8) suuria instituutioita koskeva periaate: käyttäjien muodostama instituutio voi olla osa suurempaa järjestelmää. Periaatteet ovat toinen toistaan vahvistavia. Kun esimerkiksi käyttäjät valvovat itse, että sääntöjä noudatetaan, halukkuus noudattaa sääntöjä kohoaa.

Entä kuinka hyvä instituutio muodostuu? Ostromin tarkastelemien tapausten alkuperä on menneisyyden haataama, mutta Ostrom voikin viitata omiin parin vuosikymmenen takaisin tutkimuksiinsa, jotka koskivat pohjavesivarantojen käyttöä Los Angelesin alueella. Tapaukset olivat kuin malliesimerkki tilanteesta, jossa jokaisen vedentarvitsijan etu oli pumpata vettä niin paljon kuin mahdollista välittämättä muista. Kaikkien teorioiden mukaan olisi erittäin epätodennäköistä, että ihmiset investoivat uusien instituutioiden suunnittelemiseen, neuvomiseen ja tukemiseen. Vedenkäyttösääntöjä on kuitenkin saatu aikaan. Keskeinen selitys on muutoksen tapahtuminen suuren harppauksen sijaan inkrementalistisesti, prosessin antaessa tuloksia jo ennen seuraavan askeleen ottamista. Ostrom puhuu myös sosiaalisesta pääomasta, kuten keskinäisestä luottamuksesta, jonka varaan instituution luominen muodostuu.

Myöhemmin tarkastellessaan epäonnistuneita tapauksia Ostrom palaa uudelleen *design*-periaatteiden selitysvaimaan. Esimerkiksi Bodrumin edustan kalastajilla Turkissa oli aina 1970-luvun alkuun saakka hyvä tilanne kalansaaliiden suhteen. Sitten alueelle saapui lisää kalastajia, hallitus kannusti troolareiden käyttöön, ja 1980-luvun puolella alueella oli jo 6 erilaista kalastajaryhmää hyvinkin erilaisin intressein. Kootessaan yhteen kaikki tapaukset Ostrom voi todeta, että Bodrum ei täytä ainoatakaan kahdeksasta *design*-periaatteesta ja että parhaim-

matkin tapaukset yltyvät vain kolmen periaatteen täyttämiseen.

Teoksen lopuksi Ostrom kehittää viitekehystä instituutionvalintatilanteeseen. Ostrom puhuu nimenomaan viitekehystä eikä mallista katsoen jälkimmäisten rakentuvan liian yksinkertaistavista oletuksista. Ostromin viitekehys valintatilanteelle, jossa on kyse joko *status quo* -sääntöjen tai uusien sääntöjen tukemisesta, rakentuu perinteiselle etujen ja haittojen punninnalle. Ostrom kuitenkin toteaa, ettei institutionaalinen muutos ole mekaanista kalkylointia, vaan prosessi, jossa tehdään arviointia epävarmoista kustannuksista ja hyödyistä. Esimerkiksi etuina painavat uusien sääntöjen mukainen resurssien määrä, vaihtelu ja riittävyys. Näiden seikkojen arviointi riippuu kuitenkin oleellisesti situaatiotekijöistä, kuten käyttäjien määrästä ja luonnonvaran koosta. Se, tuovatko uudet säännöt etua, ei ole fakta vaan tietoa, jota on haettava, organisoitava ja analysoitava.

Ostrom tukeutuu induktiiviseen päättelyyn, joten on paikallaan kysyä, kuinka yleistettävää CPR-tilanteet ovat. Ostrom myöntää, että hänen tarkastelemaansa tapaukset ovat pienehköjä (alle 15 000 käyttäjää), yksittäisen valtion alueelle sijoituvia, ja edustavat käyttäjilleen elintärkeitä, niukkoja resursseja. Kuitenkin tapaukset tuntuvat järkyttävän keskeisiä kollektiivisen toiminnan oletuksia. Ihmisten ei tarvitse olla vankeja. Kollektiivisiä päätöksiä on mahdollista saada aikaan. Teos korostaa myös erinomaisesti seikkaa, josta institutionalismia ilmeisen väärin perustein usein arvostellaan: instituutiot eivät ole etäisiä rakenteita, vaan yhteisiä, jatkuvuutta omaavia päätöksiä.

Teokseen sisältyy mielenkiintoinen moraalinen opetus. Ostrom nimittäin säilyttää vastuuta hyvien instituutioiden luomisesta myös tutkijoille itselleen. Väärin luotamus yksinkertaisten mallien selityskykyyn johtaa helposti keskitetyn poliittisen vallan vahvistumiseen ja potentiaalisen sosiaalisen pääoman rapautumiseen. Ostrom suosittelee instituutiotutkijoille kenttätyötä.

PEKKA KETTUNEN