

# **Institusjoner og miljø**

ved  
Arild Vatn

Institutt for internasjonale miljø- og utviklingsstudier, UMB

Foredrag på 'Hansedagen',  
5. februar 2010

# Innledning

- Miljøspørsmål handler om hvordan vi griper inn i hverandres betingelser
  - Utslipp til vann, forsuring av jord og skog, endret grunnvannskvalitet, biodiversitetstap, klimaendringer
  - Vi kan snakke om **avhengige** valg
  - Slike valg kan skape konflikt og krever uansett en form for koordinering av handlinger
- Institusjoner er 'remedier' vi bruker til bl.a. å håndtere slike konflikter og definere hvordan adferd skal koordineres

# Hva er en institusjon?

- Institusjoner kan defineres som konvensjoner, normer og legale regler
- En tradisjon innen institusjonell teori ('ny' institusjonell økonomi – Douglass **North** m.fl.) ser på institusjoner som **skranker**. Ved å sette slike skranker – for eksempel eiendomsrett – kan man sikre koordinert adferd. Autonome individer
- En annen tradisjon – 'klassisk' institusjonell økonomi – har røtter helt tilbake til Thorstein **Veblen**. Denne ser på institusjoner også som **meningsskapende**. De er viktige også i å **konstituere individet** (Geoffrey **Hodgson** m.fl.). Sosialt konstruerte individer
- Dette skillet mellom 'skoler' er etter hvert ikke like skarpt, men det er analytisk meget viktig

# Hva er institusjonell analyse?

- En institusjonell analyse (IA) inneholder – slik jeg ser det – en vurdering av hvordan:
  - Institusjoner oppstår og endres – aktører, makt, interesser og verdier
  - Hvordan institusjoner
    - Påvirker **fordelingen av ressurser** (makt- og interesseforhold)
    - Påvirker form og kapasitet til å kommunisere og foreta transaksjoner – **kommunikasjon- og transaksjonskostnader**
    - Påvirker **motivasjonsstrukturer**Det er særlig det siste punktet hvor skillet mellom 'skolene' kommer fram.
- Det nye, store forskningsfeltet er rettet mot hvordan institusjoner påvirker motivasjon

# Miljøspørsmål: Stadig nye rettighetsspørsmål

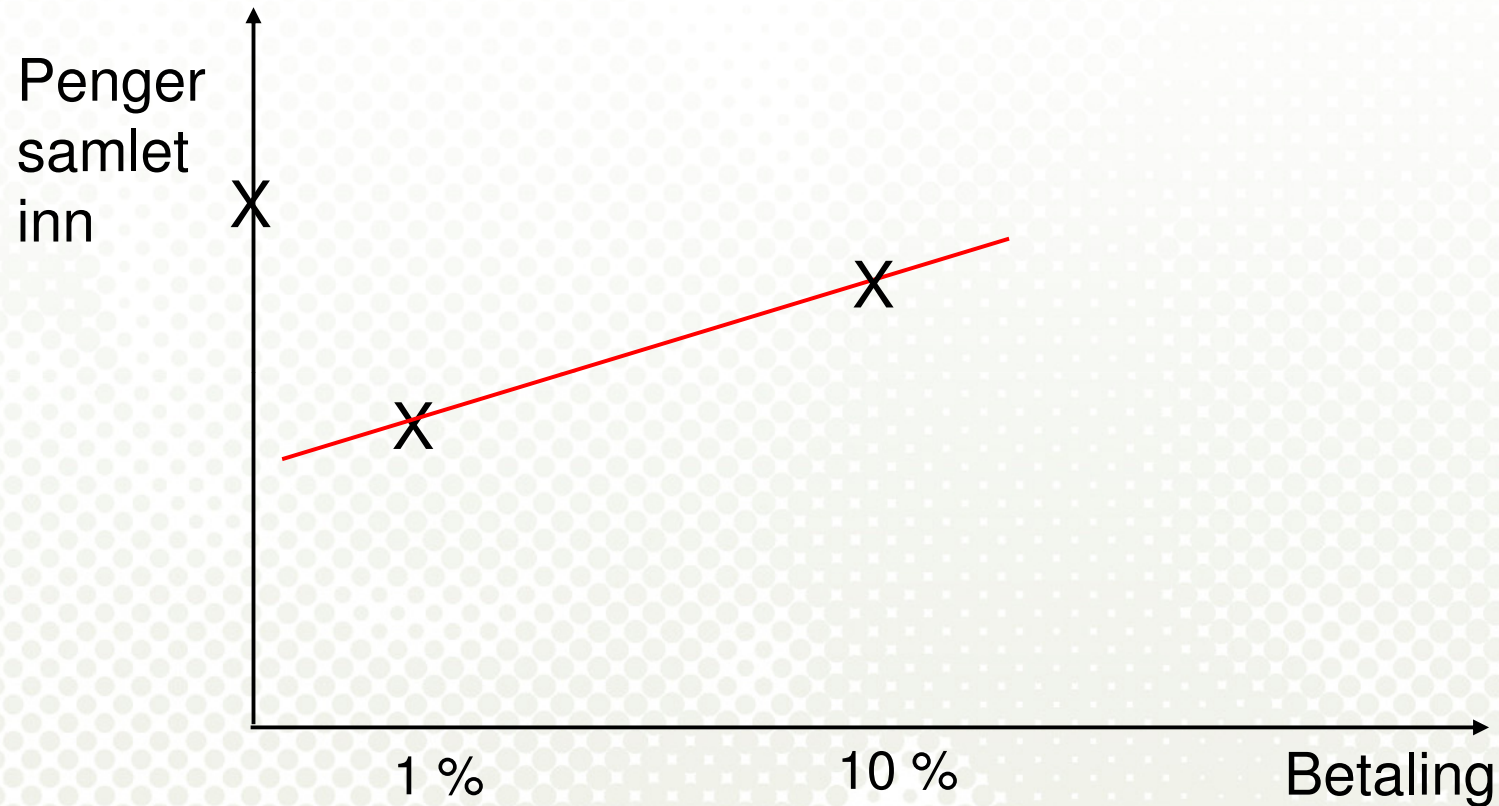
- Miljøspørsmål er som **oftest sideeffekter** av ordinær og legitim økonomisk aktivitet. De er oftest **'uventede'/'nye'**, dvs. de kan lenge gå uobservert:
  - De adderer seg opp over tid
  - Natursystemene har stor motstandskraft
- Dette betyr at vi vil stadig stå overfor nye problemer/konflikter – konflikter der det er uklart hvem som har retten. Disse på defineres.
- Samtidig vil eksisterende rettigheter med tilhørende interesser – utformet under forutsetning av at det ikke er noen miljøproblemer – påvirke kostnadene ved å gjøre noe med problemet når det først er erkjent:
  - Investeringer i eksisterende produksjon
  - Interesser som er definert av eksisterende rettighetsfordeling vil forsvare *status quo*

# Institusjoner og effektivitet

- Institusjoner definerer altså størrelsen på kostnadene og hva som blir en kostnad for hvem
- Rettighetene: Hvem har ansvaret; hvem skal betale?
  - Om transaksjonskostnadene er null: Hvem som får rettighetene betyr ikke noe for ressursallokeringen (effektiviteten) (Coase teoremet)
- Transaksjonskostnadene er ikke null
  - **Miljøgoder** → krevende å avgrense + ofte svært mange aktører  
→ **høye TK**: Hva er da det beste/effektive systemet: Marked; stat (avgifter med mer); fellesløsninger (Ostrom)??
- Motivasjonen/preferansene (kan) endres med det institusjonelle systemet – feks. individuelle vs. sosiale preferanser
- Ulike institusjonelle systemer kan **gi svært ulike resultater** avhengig av rettighetsfordeling, transaksjonskostnader og motivasjon/preferanser

# Institusjoner og motivasjon – en illustrasjon

- Innsamling til veldedige formål



Kilde: Basert på Gneezy and Rustichini (2000)

## Et eksempel: Betaling for miljøgoder

- Betaling for miljøgoder (BMG) eller 'Payments for environmental services (PES)' er en relativt ny innovasjon i miljøpolitikken
- Den blir av mange sett på som en **Coaseansk løsning** (Engel et al. 2008) – som et **marked** mellom selgere og kjøpere av miljøgoder. Det pekes særlig på at transaksjonen være **frivillig** (Wunder 2005)
- Ideen er utviklet som et alternativ til **statlige avgifter/ subsidier**. Basert på tankegangen at markeder er mest effektive måten å allokere miljøgoder på
- Vi finner metoden benyttet på en rekke områder:
  - Biodiversitet
  - Vannkvalitet
  - Reduksjon av utslipp av klimagasser – CDM; REDD etc.

## Betaling for miljøgoder: Kan det virke?

- Miljøgoder er vanskelige å avgrense: Vanskelig å knytte eierrettigheter til slike goder og senere omsette disse i markeder?
- Miljøgoder involverer ofte mange aktører. Kostbart å bruke markeder?
- Er det riktig å bruke markeder: Skal individuelle preferanser og betalingsevne avgjøre bruken av miljøgoder - felles ressurser?

# Betaling for miljøgoder: Rettigheter

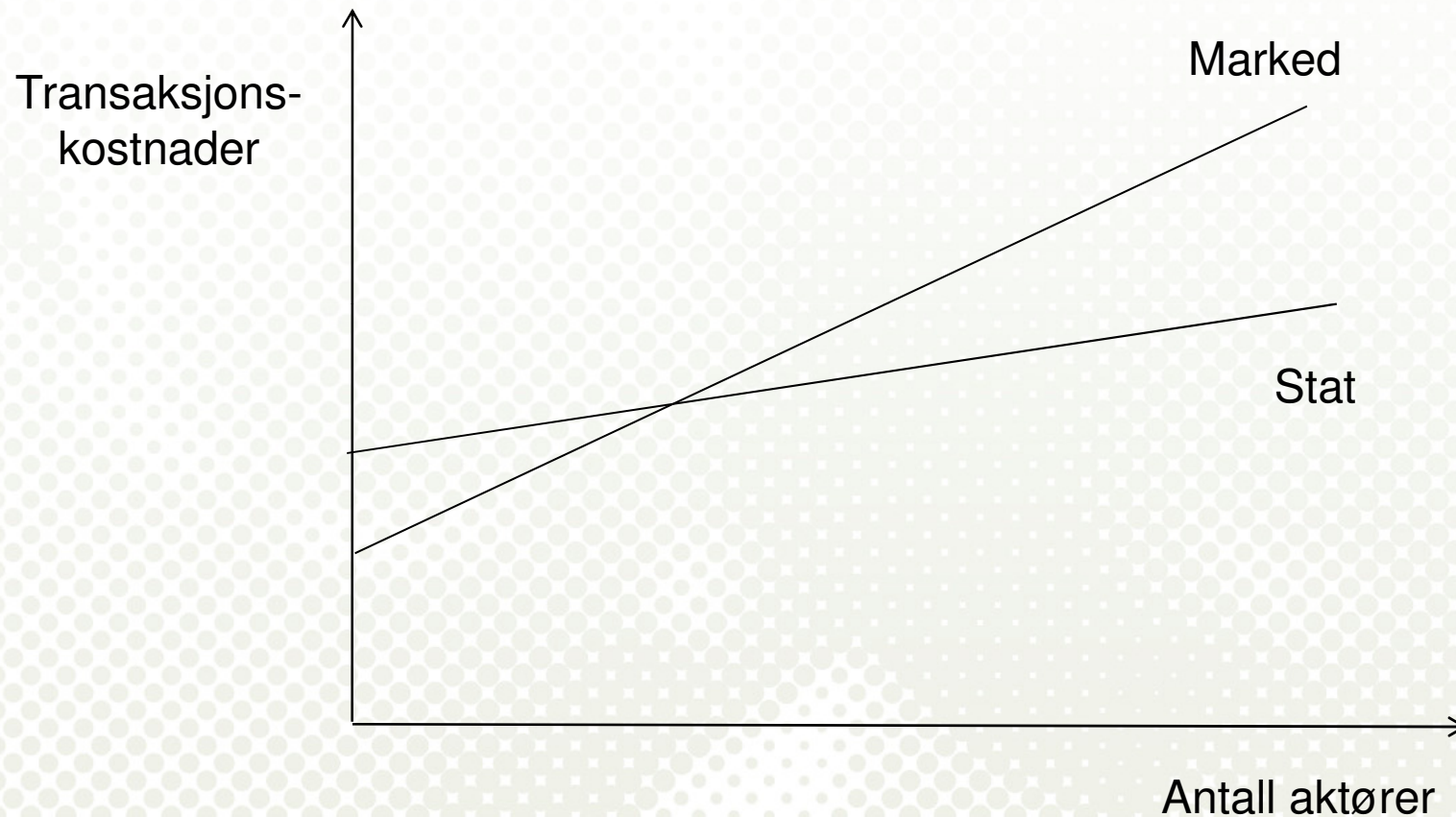
- **BMG: Hvem bør betale hvem?** I mange tilfeller får eiere av land – ofte skog – betalt for å endre praksis slik at for eksempel vannkvaliteten for nedstrøms boende blir bedre
- Dette betyr at **eksisterende praksis 'er blitt' en rettighet**. Men bør forurenser betales for å slutte å forurense eller bør forurenser betale? Det merkelige med BMG er at dette grunnlagsspørsmålet ikke blir stilt.
- Selvsagt, om rike nordmenn ønsker at fattige skogeiere i Afrika skal slutte å hogge skog for å redusere CO<sub>2</sub> utslipp – slik at vi slipper å redusere utslipp i Norge – så virker det riktig at vi betaler. Men hva om den som hogger er et multinasjonalt selskap?...
- I tilfellet BMG har fokus på å fremme (det man tror er) effektivt, overskygget det grunnleggende spørsmålet: Rettighetsfordelingen

# Betaling for miljøgoder: Transaksjonskostnader

- Er så markedsløsningen effektiv. Dette handler om først og fremst om transaksjonskostnader.
- BMG krever i de fleste tilfeller **mellommenn** mellom kjøpere og selgere.
- Disse mellommennene viser seg i stor grad å være offentlige myndigheter. Altså egentlig ikke marked; ikke frivillighet. Eks:
  - Kommunale myndigheter pålegger ekstra vannavgift for å betale oppstrøms skogbrukere
  - Statlige 'kjøp' – eks.vis det norske skoginitiativetSå BMG er i stor grad det vi ellers kaller **statlige subsidier**, men det høres nok bedre ut at det er snakk om 'betaling'...
- Offentlige løsninger har ofte langt lavere transaksjonskostnader enn markeder for denne typen goder – særlig når antall aktører er stort

# Betaling for miljøgoder: Transaksjonskostnader

Følgende prinsipielle figur basert på data fra et utvalg case (særlig i u-land):



# Betaling for miljøgoder: Transaksjonskostnader

- Data fra landbruksprogrammer i Europa ('agri-environmental programs') viser følgende nivå på transaksjonskostnader
  - Dersom betalingen eller avgiften følger en vare (korn, gjødsel, plantevernmidler), er transaksjonskostnadene **noen få tideler av en prosent** av selve betalingen/avgiften
  - Dersom betalingen er knyttet til en lett observerbar 'proxy' for miljøgodet – feks areal – ligger transaksjonskostnadene på **noen prosent** av betalingen – oftest under 10 %
  - Dersom betalingen er knyttet mer direkte til leveranse av et miljøgode, er transaksjonskostnadene **flere titalls prosent** av betalingen – i området 20 – 110 % av betalingen
- I de få tilfeller der vi har data fra mer rene BMG prosjekter ligger transaksjonskostnadene på nivå med selve betalingen

# Betaling for miljøgoder: Motivasjon

- Hva representerer betalingen?
  - Et mål på ressursens verdi?
  - Et insentiv til å produsere et MG
  - En kompensasjon for kostnader ved å gjøre det som er riktig
- **Insentivproblemet** → betaler du noen, må du betale alle. Insentiv til å bli 'forurensere' for å få kompensasjon for å slutte – eks. fra REDD
- Betaling for noe man gjør fordi det er riktig, kan 'skyve ut' denne **moralske motivasjonen**
  - Eks: Vannpolitikk i Aten
  - Eks: Bloddonasjon
  - Eks: Eksperimenter (for eksempel Ostrom)
- Hva motiverer mellommennene – pengene eller 'den gode sak'. Dette betyr sannsynligvis veldig mye for hvor bra systemet virker – jfr. finanskrisa og CDM

# Konklusjon

- Institusjoner **er koordineringsinstrumenter**. Men de er ikke nøytrale instrumenter. Å definere rettigheter innebærer også å velge side i situasjoner der det er konflikt/avhengighet
- Effektivitet er en funksjon av det valgte institusjonelle systemet:
  - Definerer rettigheter, påvirker transaksjonskostnader og motivasjon/preferanser
  - Om transaksjonskostnader var null og motivasjonen autonom, ville det ikke være mulig å skille mellom ulike institusjoner/økonomiske systemer mht effektivitet.
- Miljøproblemer – nye avhengigheter som kontinuerlig skapes som følge av økonomisk ekspansjon. De er derfor først og fremst **rettighetsspørsmål**. Men i debatten om miljøspørsmål skjules dette ved å fokusere på effektivitetsaspektene.