

Elinor Ostrom

Prezenta lucrare urm?re?te definirea succint? a modului în care ideile Elinorei Ostrom se reflect? în designul politicilor publice la nivel na?ional. În acest scop, am în vedere observa?iile trasate de autoare în cartea *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, publicat? în 1990 cu privire la teoria tragediei bunurilor/ resurselor comune ?i teoria ac?iunii colective*, care se înscriu în curentul *New Institutional Economics*. Înainte de toate, se impune definirea celor dou? teorii din perspectiva lui Ostrom, subliniind faptul c? această perspectiv? a autoarei este în leg?tur? direct? cu teoria alegerii ra?ionale din ?tiin?ele politice.

The commons sau *common-pool resources* se refer? la totalitatea resurselor/ bunurilor la care oamenii au acces f?r? a putea fi trasate grani?e fixe de proprietate în interiorul acestora. Bunurile comune nu sunt bunuri publice, sunt bunuri de care orice individ se poate folosi liber ?i adesea devin obiectul sau arena competi?iei. Tragedia bunurilor comune rezid? din lipsa de responsabilitate prin care indivizii se raporteaz? la acestea, ducând la epuizarea sau distrugerea lor. De?i conceptul nu îi apar?ine la origine, autoarea îl teoretizeaz? ?i recurge adesea exemplul unui râu folosit de o comunitate pentru iriga?ii, râu care risc? s? fie secat dac? unul sau mai mul?i membri ai societ??ii folosesc apa excesiv. Pornind de la acest scenariu, tragedia bunurilor comune este analizat? în paradigma dilemei prizonierului: indivizii au posibilitatea de utiliza râul corect sau abuziv. Dac? un individ folose?te apa râului în exces ?i ceilal?i o fac corect, acesta are doar de câ?tigat, îns? dac? individul este corect ?i ceilal?i ac?ioneaz? abuziv, acesta are doar de pierdut. Pe de alt? parte, dac? to?i se comport? abuziv, cu to?i au foarte pu?in de câ?tigat la final, iar câ?tigul este întotdeauna pe termen scurt. A?adar solu?ia cea mai profitabil? în raport cu riscurile asumate este ca to?i s? se comporte corect ?i s? coopereze, mai ales c? indivizii nu pot anticipa comportamentul celorlal?i ca s? mizeze de la început pe câ?tig.

În acest punct intervine, de fapt, contribu?ia lui Ostrom care se departajeaz? de abordarea pesimist-fatalist? a tragediei bunurilor comune ?i î?i arog? o nou? solu?ie. Comportamentul corect ?i cooperarea nu sunt nici pe departe solu?ia „natural?” pentru indivizi, ci sunt fie rezultatul interven?iei publice, guvernamentale, prin reglementare, fie rezultatul unei colabor?ri motivate de câ?tig între companiile private. Ambele solu?ii sunt criticate pentru limit?rile lor, iar alternativ, Ostrom propune un model explicativ pentru managementul sustenabil al bunurilor comune pornind de la comunit??ile locale. Din acest punct, lucrarea trateaz? institu?iile ?i modul în care acestea pot fi construite pentru a crea ac?iune colectiv? ?i proteja bunurile comune. Autoarea analizeaz? activitatea mai multor comunit??i istorice din Elve?ia, Japonia, Spania, Filipine ?i teoretizeaz? o serie de principii ?i reguli care stau la baza cre?rii ac?iunii colective. Artizanii ac?iunii colective sunt institu?iile locale care determin? cine este eligibil s? ia decizii într-un context, ce ac?iuni sunt permise sau restrânse, ce reguli vor fi utilizate, ce proceduri trebuie urmate, ce informa?ii trebuie puse sau nu la dispozi?ie ?i ce câ?tiguri vor fi atribuite indivizilor în func?ie de ac?iunile lor. Pentru Ostrom, institu?iile sunt rezultatul unor reguli formal constituite, dar ?i reguli informale bazate pe *common knowledge* sau bun-sim?, pe o evolu?ie a rela?iilor sociale. Paradoxul este c?, a?a cum în dilema prizonierului cu privire bunurile comune, cooperarea nu este prima solu?ie preferat?, aceea?i dilem? se poate aplica ?i asupra respect?rii regulilor într-o comunitate. Institu?iile nu func?ioneaz? eficient decât dac? membrii comunit??ii consider? c? este în interesul lor s? respecte regulile. Regulile sunt, în general, respectate când indivizii iau parte la conceperea lor, deci este nevoie de participare democratic?. Comunit??ile locale sunt mai fiabile pentru generarea ac?iunii colective pentru c? restrângerea arenei în care are loc dezbaterea regulilor conduce mai u?or la consens, deci ?i la un num?r mai mic de indivizi care le-ar putea înc?lca. În plus, comunit??ile locale au ?i o mai mare legitimitate în utilizarea bunurilor comune din proximitate pentru c? le cunosc ?i le folosesc cel mai frecvent, iar exploatarea lor nepotrivit? are efecte negative directe asupra comunit??ii.

În ceea ce privește impactul asupra politicilor publice, recunoaștem două dimensiuni: modul în care tragedia bunurilor comune se reflectă pe agenda publică, pe de-o parte, iar pe de altă parte, internaționalizarea și instituționalizarea principiilor acțiunii colective.

Tragedia bunurilor comune este un concept legat încă de la începuturi de ideea sustenabilității la nivel global, fiind inițial propus de ecologistul Garrett Hardin. Ideea de a fi satisfăcute nevoile prezentului fără a periclita posibilitatea generațiilor viitoare de a-și satisface propriile nevoi pornește de la preocuparea pentru utilizarea iresponsabilă a resurselor și externalitățile negative ale activității umane, ca de pildă poluarea. Politicile publice la nivel național reprezintă un ecou al angajamentelor asumate la nivel global încă de la prima definiție consacrată a dezvoltării durabile propusă prin raportul „Viitorul nostru comun”, denumit și raportul Brundland, publicat de ONU. În prezent, Agenda 2030 la nivel global împreună cu politica UE a Pactului ecologic își au efectele la nivel național în Strategia națională pentru dezvoltare durabilă a României 2030 împreună cu planul de acțiune, precum și implementarea regulamentelor europene și transpunerea directivelor din pachetul Fit for 55. Toate aceste politici trasează responsabilități partajate între guvernul central și cel local.

Problematika acțiunii colective de la nivelul comunităților locale este însă mult mai volatilă pentru că la nivelul politicilor publice implică mai multe acțiuni. Așa cum argumentam anterior, Ostrom a dezvoltat un set de principii care ar permite funcționarea acestui sistem. În primul rând, definirea clară a grupurilor care au acces la resursele/ bunurile comune, acces care în orice sistem de drept se realizează pe baza unor criterii de atribuire, autorizări și concesiuni. În al doilea rând, autoarea punctează că regulile cu privire la bunurile comune trebuie să fie rezultatul deciziei la nivel local. Acest principiu este problematic pentru că implică un nivel ridicat de autonomie administrativă locală. Carta Europeană a Autonomiei Locale adoptată la nivelul Consiliului Europei, ratificată de statele membre precum România, garantează pentru independența politică și administrativă a comunităților locale. Constituția, codul administrativ român, dar și legi speciale trasează limitele partajării deciziei și responsabilităților între diferitele autorități ale statului. Un exemplu în acest sens este gestionarea pădurilor care se face prin intermediul ocoalelor silvice ce pot fi constituite în mai multe moduri: direct sub autoritatea Romsilva (la nivel central, în subordinea Ministerului Mediului), sub autoritatea Institutului de Cercetare-Dezvoltare în Silvicultură sau ca regie autonomă. În acest ultim caz, există numeroase ocoale silvice gestionate în comun de mai multe unități administrativ teritoriale locale. Al treilea principiu vorbește despre participarea democratică la crearea legilor și votarea lor. În acest caz, sistemul democratic reprezentativ se realizează la nivel local prin consiliul local, iar participarea publică la elaborarea actelor normative este posibilă în baza legii privind transparența decizională. Alte două principii susțin implementarea unor mecanisme de monitorizare și sancțiuni pentru încălcarea regulilor cu privire la bunurile comune în loc de prohibiții. Cu titlu de exemplu, politicile europene transpuse în România cu privire la regula „Poluatorul plătește” reprezintă un astfel de model. Totuși, pentru unele tipuri de bunuri comune interdicțiile limitate sunt soluția. De pildă, există cote de pescuit în Delta Dunării sau perioade de prohibiție care protejează anumite specii. Observăm așadar, cum principiile lui Ostrom nu sunt general valabile tuturor categoriilor de bunuri comune. Apoi un principiu vorbește despre implementarea unui sistem de gestionare a conflictului la costuri reduse. Acesta nu constituie un subiect de politică publică, ci de politică instituțională. Cazul Roșia Montană este un exemplu de management greșit al conflictului, dar un bun exemplu de solidaritate locală dar care nu se înscrie până la capăt într-o acțiune colectivă după modelul lui Ostrom. S-au putut constata consecințele ignorării voinei comunității locale și a părților interesate, precum și consecințele disensiunilor în interiorul comunității locale însăși. Ultimele principii trasate de Ostrom fac referire la aspecte ce țin de partajarea responsabilității administrative între centru și local care intră sub auspiciile analizei cu privire la autonomia locală de mai sus. Așadar, observăm că există tipare de gestionare a bunurilor comune cu implicare parțială a comunităților locale, dar nu avem un exemplu care să respecte fidel întregul model explicativ al autoarei. Adicional, un exemplu apropiat de dinamică social-administrativă după modelul propus de Ostrom sunt grupurile de acțiune locală, organizate după modelul francez LEADER și finanțate de FEDER. Aceste grupuri unesc prin parteneriat autorități locale, reprezentanți ai sectorului privat și societăți civile din comunitate pentru a colabora pentru dezvoltarea comunității rurale. De asemenea, trebuie să avem în vedere că sistemul administrativ român are tradiție în organizarea franceză,

centralizat?, iar solu?ia lui Ostrom se întemeiaz? pe modele institu?ional-culturale care favorizeaz? localizarea. În România nu este, deci, surprinz?tor s? constat?m o lips? a capacit??ii administrative la nivel local ?i unele eforturi guvernamentale de a o consolida prin platforme de cooperare ?i grupuri de lucru. Cu titlul de exemplu reg?sim Nucleele de Dezvoltare Durabil? gestionate de Secretariatul General al Guvernului prin care se asigur? cooperarea pentru transpunerea politicii de dezvoltare durabil? la nivel local.

În loc de concluzii trebuie îns? subliniate ?i limit?rile ?i avantajele modelului lui Ostrom. În primul rând, modelul nu este infailibil tuturor categoriilor de bunuri comune ?i societ??i, a?a cum am ar?tat mai sus. Solu?ia propus? de autoare poate fi fiabil? bunurilor comune arondate comunit??ilor locale, îns? cele mai multe bunuri comune dep??esc limitele administrative, iar segmentarea politicilor cu privire la aceste bunuri de care depind multiple comunit??i sau diferite state, a?a cum este situa?ia bazinului hidrografic, impun politici cel pu?in na?ionale sau transna?ionale. Ostrom prezint? solu?ia comunit??ilor mici ca pe o alternativ? la administrarea de c?tre guvernul central sau priva?i, îns? modul în care define?te institu?iile care guverneaz? comunitatea mic? reprezint? tot o form? de micro-scalare a guvern?rii unui stat, nicidecum o alternativ? statului. Probabil principalul motiv pentru care alege micro-scalarea este pentru c? reprezint? o condi?ie esen?ial? pentru a crea reguli cu un grad mare de reprezentare democratic? ce pot fi cunoscute, însu?ite ?i respectate de toat? comunitatea. Cu cât num?rul participan?ilor la jocul de democratic este mai mare, cu atât num?rul care compune minoritatea este mai mare ?i deci ?i num?rul celor asupra c?roră sunt impuse reguli pe care nu le-au votat ?i nu îi reprezint?. Nu în ultimul rând, practica administrativ? demonstreaz? c? modelul ideatic al cooper?ri este o solu?ie care se construie?te pe termen lung ?i c? decentralizarea administr?rii unor resurse importante trebuie s? fie înso?it? nu doar de capacitate administrativ?, ci ?i de un angajament al deciden?ilor ?i administra?iei locale pentru transparen?? ?i responsabilitate în actul de administrare. La acestea se adaug? ?i spirit civic ?i preocupare efective pentru implicarea în treburile publice din partea cet??enilor astfel încât s? fie prevenite corup?ia ?i abuzurile. A?a cum Ostrom îns??i remarc?, solu?ia cooper?rii nu este cea mai evident? ?i cei mai mul?i membrii ai unei comunit??i locale pot lua decizii care îi afecteaz? pe termen lung îmb?ta?i de posibilitatea câ?tigului pe termen scurt. Probabil principalul avantaj al teoriei lui Ostrom este flexibilitatea, capacitatea de adaptare a principiilor propuse pentru forme de cooperare la nivelul comunit??ilor mari. Prin urmare, regulile care patroneaz? ac?iunea colectiv? sunt direct aplicabile unei multitudini de forme de cooperare na?ional?, dar ?i transna?ional?, îns? în acest context e necesar? asumarea ajust?rii viziunii autoarei cu privire la limitarea interven?iei guvernamentale.

*collective action, am ales traducerea fidel? care are uz ?i în limba român?, dar nu trebuie confundat? cu ac?iunea colectiv? în sens juridic