

Merjenje prava in institucij

JANEZ ŠUŠTERŠIČ

Univerza na Primorskem, Slovenija

Poročilo z delavnice o merjenju kakovosti pravnega sistema in institucij izpostavlja dve temi. Prva so kazalniki Svetovne banke o kakovosti »vladanja« (angl. governance) – izboljšanje kazalnikov dolgoročno močno poveča nacionalni dohodek. Druga je vloga zgodovinskega izvora pravnega sistema – različne pravne tradicije naj bi vplivale na gospodarsko uspešnost držav. Logika civilnega prava je bližje logiki konstruktivističnega urejanja družbe od zgoraj, medtem ko je običajno pravo bližje liberalni logiki družb, ki temeljijo na neodvisnih odločitvah posameznikov. Sklep delavnice je, da potrebujemo boljša orodja za merjenje pravnega sistema in institucij, pri čemer bi morali poleg stroškov regulacije upoštevati tudi njene koristi.

Ključne besede: pravo, pravni sistemi, institucije, vladanje, kazalniki

Uvod

Ekonomisti se že dolgo zavedajo vpliva, ki ga imajo institucije na gospodarski razvoj in na delovanje gospodarstva sploh. Ko v ekonomiji proučujemo institucije, jih po navadi opredelimo kot formalna in neformalna pravila, ki uravnavajo interakcije med ekonomskimi subjekti. Ker so predmet proučevanja pravila, ni nič ne navadnega, če ekonomisti pri njihovem proučevanju pogosto sodelujejo s pravniki. Iz takšnega sodelovanja se je razvila celo posebna »mejna« disciplina, t.i. ekonomska analiza prava (angl. law and economics). Delavnica, ki jo je decembra v Parizu organiziral center EconomiX (glej <http://economix.u-paris10.fr/en/activites/ws/?id=52&page=programme>), je bila namenjena ustvarjanju tesnejših povezav med raziskovalci s tega področja. Glavna vsebinska tema srečanja so bile različne metode »merjenja« kakovosti pravnega sistema in institucij – izboljšanje podatkov o institucionalnih okvirih različnih držav je nujno, če želimo bolje razumeti njihovo delovanje in morda celo oblikovati priporočila za njihovo spreminjanje.

Primerjalna analiza ustav

Med bolj impresivnimi podvigi je gotovo projekt skupine ameriških raziskovalcev pod vodstvom Zacharyja Elkinsa, ki že vrsto let zbirajo podatke o ustavah – ustvariti želijo zbirko podatkov o osnovnih

formalnih značilnostih ustav vseh neodvisnih držav od leta 1789 naprej. Z delom so že tako daleč, da so lahko predstavili nekaj prvih analiz, ki so jih opravili s pomočjo zbranih podatkov. V eni od njih so proučevali dejavnike, ki vplivajo na dolžino preživetja ustave. Ugotovili so, da dlje obstanejo ustave, ki so bile sprejete z visoko stopnjo javnega soglasja in ki vsebujejo določene elemente prilagodljivosti. Stabilnost pravnega reda, ki se kaže tudi v dolgoživosti ustave, pa je seveda eden nujnih pogojev za razcvet zasebnega gospodarstva.

Pristop Svetovne banke in njegovi kritiki

Daniel Kaufmann je predstavil projekt Svetovne banke, s katerim so oblikovali niz kazalnikov za spremljanje kakovosti t. i. »vladanja« (angl. governance), to je spleta institucij in prakse upravljanja držav. Njihova ocena kakovosti vladanja je sestavljena iz šestih agregatnih kazalnikov, ki merijo: (i) možnost izražanja stališč in odgovornost vlade do javnosti; (ii) politično stabilnost in odsotnost nasilja ali terorizma, (iii) učinkovitost vlade, (iv) kakovost predpisov, (v) obstoj pravne države in (vi) preprečevanje korupcije. Analiza podatkov je pokazala, da izboljšanje kazalnikov vladanja za vrednost enega standardnega odklona v povprečju in dolgoročno poveča nacionalni dohodek države kar za 300 odstotkov. Dobra novica je, da en standardni odklon niti ni tako veliko – pomeni na primer razliko v kakovosti vladanja med Portugalsko in Nizozemsko. Slaba novica pa je, da se kakovost vladanja praviloma izboljšuje počasi.

Kot se za resno delavnico spodobi, predstavitev kazalnikov kakovosti vladanja ni ostala brez kritike. Razpravljavci so opozorili na velik problem subjektivnosti in pristranskosti. Kot primer subjektivnosti so navedli kazalnik pravne države, v ozadju katerega so zelo različne in spreminjajoče se opredelitve tega, kaj pravna država sploh je. Pristranskost naj bi se kazala v tem, da se kakovost institucij ocenjuje predvsem iz zornega kota podjetij ter iz zornega kota zahodnjaškega pojmovanja »dobrega vladanja«. Dodaten problem je velika medsebojna povezanost različnih indeksov, saj so rezultati enih raziskav pogosto vhodni podatek za druge ali pa temeljijo na enakih viri. Temu problemu se morda lahko izognemo z uporabo metode glavnih komponent, ki v množici podatkov lahko razbere najpomembnejše dejavnike.

Najodmevnejša je bila kritika Benita Arunada iz Barcelone, ki je opozoril, da sedanja hiperprodukcija institucionalnih kazalnikov lahko vodi v določen »fetišizem«. Po njegovem mnenju je recimo osredotočenje na znameniti kazalnik »enostavnosti poslovanja« Svetovne banke povzročilo, da so države pripravile prave kampanje za

poenostavljanje regulativnega okvira in odpravljanje administrativnih ovir. Pri tem pa so pogosto pozabile, da je določeno prisilno zbiranje podatkov – na primer v poslovnem registru – lahko tudi koristno, saj morebitnim poslovnim partnerjem, posojilodajalcem ali regulatorjem ponuja pomembne informacije o podjetjih. Na koncu delavnice smo se vsi strinjali, da ne smemo meriti samo stroškov regulacije oziroma predpisov, temveč tudi njihove koristi, saj niso vsi predpisi nujno nekoristni ali zgolj posledica lobiranja posebnih interesnih skupin.

Alternativa: merjenje z analizo dejanskega ravnanja podjetij

Pariški raziskovalci pod vodstvom Erica Brousseauja so predstavili izjemno zanimivo alternativo vprašalnikom, ki so po navadi glavno orodje pri ugotavljanju delovanja institucij v praksi. Osnovna zamisel je v tem, da se podjetja pri svojem ravnanju v praksi pravzaprav prilagajajo obstoječim institucijam oziroma jih upoštevajo pri svojih odločitvah. Če bi imeli objektivne informacije o ravnanju podjetij v različnih okoljih, bi torej lahko posredno sklepali o kakovosti institucij v teh okoljih.

Raziskovalci so imeli dostop do podatkov francoskega patentnega urada, ki po zakonu že od leta 1904 naprej hrani izvod vsake mednarodne pogodbe o licenciranju, ki jo je sklenilo kakšno francosko podjetje. Pregledali so vzorec pogodb, ki so jih podjetja sklepala s partnerji iz Nemčije, ZDA in Japonske, ter iz primerjave značilnosti pogodb sklepali o tem, v katerem od treh različnih okolij podjetja ocenjujejo, da so njihove intelektualne lastninske pravice najbolj zaščitene. Ugotovili so, da je to v Nemčiji, medtem ko je pravno okolje med temi tremi državami najslabše na Japonskem.

Pomen zgodovinskega izvora pravnega sistema

Ena od zanimivejših razprav, ki se je vlekla vso delavnico, je bila teza, da zgodovinski izvor pravnega sistema (angl. legal origin) še danes vpliva na številne pomembne značilnosti držav. Pravni sistemi držav se razlikujejo po tem, ali temeljijo na tradiciji običajnega prava (angl. common law) ali na tradiciji civilnega prava (angl. civil law). Civilno pravo je značilno za kontinentalne evropske države (razlikujemo francoski, nemški in skandinavski tip) in temelji na tem, da zakone sprejema parlament, sodišča pa imajo vlogo njihovega uveljavljanja oziroma izvrševanja. Gre torej za načelo oblikovanja pravnega sistema »od zgoraj navzdol«. Za sistem običajnega prava, ki prevladuje v anglosaških državah, pa je značilno, da se pravo sproti

oblikuje in razvija skozi odločitve sodnikov o posameznih konkretnih zadevah. Bolj kot na zakonih torej temelji na precedensih oziroma na presoji sodnikov. Tako gre vsaj delno za oblikovanje prava »od spodaj navzgor«. Poleg teh dveh glavnih tipov literatura omenja vsaj še skandinavski tip, posebne značilnosti pa naj bi imeli tudi sodobni pravni sistemi držav s socialistično pravno tradicijo.

Različne pravne tradicije naj bi vplivale na gospodarsko uspešnost držav. Prva ideja je, da se osnovna tipa pravnih sistemov razlikujeta ne samo po tem, kako pravo nastaja, temveč po temeljnih filozofskih nazorih o vlogi prava v družbi. V sistemih civilnega prava ima zakonodaja predvsem vlogo izvajanja politik oziroma urejanja družbenih odnosov v skladu z odločitvami najvišjega oblastnega telesa, to je demokratično izvoljenega parlamenta. V sistemih običajnega prava sta pravo in sodni sistem predvsem sredstvo reševanja sporov med posamezniki. Zato je logika civilnega prava bliže logiki konstruktivističnega urejanja družbe od zgoraj, medtem ko je običajno pravo bliže liberalni logiki družb, ki temeljijo na spontanem redu in neodvisnih odločitvah posameznikov. Ker je individualizem osnova tržne ekonomije, naj bi bil torej sistem običajnega prava boljša osnova za uspešen gospodarski razvoj držav.

Kritiki takšne razlage opozarjajo, da je preveč poenostavljena, saj danes obstaja mnogo hibridnih sistemov, ki jih ni mogoče preprosto razvrstiti v enega od dveh osnovnih tipov. Tako recimo tudi v državah običajnega prava danes veliko stvari urejajo s predpisi, ki jih sprejema država na podlagi lastne presoje, in ne gre samo za kodifikacijo dobrih praks, ki so se oblikovale s svobodno interakcijo subjektov in z dobro odmerjenimi odločitvami sodnikov. Poleg tega se pravni sistemi spreminjajo, številne reforme pa so zabrisale povezave med izvorom pravnega sistema pred več stoletji ter njegovo današnjo strukturo in logiko delovanja.

Florencio Lopez-de-Silanes, eden od avtorjev hipoteze o pomenu zgodovinskega izvora pravnih sistemov, je predstavil pregledni članek, v katerem s soavtorji povzemajo rezultate empiričnih raziskav o vplivu pravne tradicije na gospodarsko uspešnost držav. V članku so raziskovalci z empirično analizo pokazali številne sistematične razlike v zakonodaji držav in njihovih ekonomskih rezultatih glede na tip pravne tradicije. Države s civilnim pravom na primer slabše ščitijo pravice malih delničarjev in posojilodajalcev ter imajo več državnega lastništva bank. Posledica je šibkejša razvitost finančnega in kapitalskega trga ter zaradi neučinkovitosti tudi večja obrestna marža. Države s civilnopravno tradicijo imajo tudi obsežnejšo regulacijo trgov. Posledica večjih administrativnih ovir za vstop novih po-

nudnikov v dejavnost je manjša konkurenca na trgih ter večja korupcija in siva ekonomija. Obsežnejša regulacija delovnopравниh pogodb zmanjšuje prilagodljivost trga dela in s tem zmanjšuje zaposlenost in povečuje brezposelnost.

Ugotovitve glede trga dela so potrdile tudi obsežne raziskave vpliva delovnega prava na delovanje trga dela v razvitih in manj razvitih državah, ki jih je predstavila Carmen Pages. S prečno empirično analizo delovanja trga dela v različnih gospodarskih sektorjih je pokazala, da regulacija, katere namen je zaščita zaposlitve, dejansko zmanjšuje fluktuacijo delavcev, vendar je posledica tega tudi manjši skupni obseg zaposlenosti. Podjetja, ki vedo, da je odpuščanje težko, zaradi česar je fluktuacija manjša, so tudi previdnejša pri novem zaposlovanju oziroma se odločajo za neformalno ali sivo zaposlovanje. Negativen učinek je najmočnejši v tistih gospodarskih sektorjih, v katerih obseg proizvodnje in dodana vrednost najbolj nihata. To pomeni, da previsoka regulacija delovnih razmerij dejansko zmanjšuje sposobnost prilagajanja podjetij negativnim zunanjim šokom, ki povzročajo nihanje proizvodnje.

Dvodnevna delavnica se je končala s sklepom, da pravni sistem in institucije gotovo pomembno vplivajo na ekonomski razvoj, da pa potrebujemo boljše metode za njihovo merjenje, ki bi bile bolj mednarodno primerljive in bi omogočale podrobnejše analize njihovih vplivov. Predvsem pa bi morali poleg stroškov regulacije upoštevati tudi njene koristi, zlasti takrat, ko razmišljamo o njihovih spremembah.