

4. PRAWORZĄDNOŚĆ A SPOŁECZEŃSTWO



Z tego rozdziału dowiesz się:

- czym jest pojęcie praworządności (tzw. rule of law),
- dlaczego praworządność ma wielkie znaczenie ekonomiczne,
- czym jest niepewność reżimowa,
- co oznacza dla gospodarki stabilność prawa,
- jaka jest rola praw własności w kontekście stabilności prawnej i gospodarczej.

Najważniejsze pojęcia:

praworządność, niepewność reżimowa, wartość kapitałowa

Cechy rządów prawa

W języku angielskim istnieje termin *rule of law* [wym. rul of loł], który tłumaczy się nieraz jako **praworządność** czy też **rządy prawa**. Terminu tego używa się wtedy, gdy w danym kraju istnieje ład opierający się na uniwersalnych regułach prawnych. Co mamy na myśli, gdy mówimy o takich systemowych regułach? Chodzi głównie o to, by zasady działania władzy i aparatu państwa nie były arbitralne, czyli o to, by władca nie mógł ich dowolnie zmieniać i ustalać wedle własnej woli. Innymi słowy, chodzi o taki porządek prawny, w którym ci, którzy tworzą przepisy, nie mogą tego czynić dowolnie i bez poszanowania praw jednostek.

Określenie „rządy prawa” może być trochę mylące, ponieważ każdym społeczeństwem rządzą pewne reguły prawne, choćby niezwykle okrutne. Nawet w najbardziej dyktatorskim i zniewolonym społeczeństwie dominują z góry ustalone zasady postępowania. Angielski termin *rule of law* należałoby raczej tłumaczyć jako „duch prawa”, ponieważ najczęściej zawiera w sobie coś więcej niż tylko znaczenie: „wszystko ma być zapisane w ustawie”. W nazistowskich Niemczech również obowiązywały procedury i przepisy stanowione przez dyktaturę. Niemniej, nie uznaje się tego porządku za praworządny system oparty na zasadzie *rule of law*. Dlaczego? Ponieważ był to system, w którym prawo traktowano jako instrument, dowolnie strojony, przedstawiany i zmieniany przez jedną rządzącą partię

(przypisującą sobie wyłączność na rację w każdej kwestii). Partia ta czyniła tak wyłącznie po to, aby zrealizować konkretny cel ideologiczny, bez poszanowania bardziej fundamentalnych reguł „sprawiedliwości” zgodnych z „duchem prawa”. W systemie opartym na „duchu prawa” istnieją niezbywalne uprawnienia jednostki, których władza nie może łatwo podważyć, takie jak prawo do uczciwego procesu sądowego, prawo do wolności wypowiedzi czy prawo własności, mające ogromne znaczenie gospodarcze.

Wpływ systemu prawnego na działalność gospodarczą

Dlaczego w książce o przedsiębiorczości zajmujemy się czymś, co wydaje się bardziej pasować do zajęć z wiedzy o społeczeństwie? Ponieważ system prawny obowiązujący w danym kraju jest jednym z głównych czynników warunkujących prowadzenie działalności gospodarczej (choć nie jedynym). Mimo że nasze życie społeczno-gospodarcze zależy od wielu rzeczy, porządek prawny jest jednym z najbardziej istotnych czynników decydujących o tym, jak będzie wyglądać gospodarka.

Prawa własności wraz ze swobodą umów są jednymi z elementów składowych praworządnego systemu społeczno-gospodarczego. Zapewniają solidne podstawy dla funkcjonowania przedsiębiorstw. Czy prawa te są nieograniczone? To zależy od systemu politycznego. We wszystkich krajach aparaty władzy decydują się z różnych przyczyn na ograniczanie tych uprawnień. W sferze ideologicznej toczą się spory o to, w jakim stopniu i czy w ogóle te prawa powinny być przez państwo ograniczane. Skoro jednak we wszystkich krajach prawa jednostki są ograniczane przez aparat państwa, to po co w ogóle wprowadzać zasadę praworządności? Jak odróżnić państwa opresyjne od tych bardziej przyjaznych jednostce i czy w ogóle jest możliwe takie twarde rozróżnienie?

Wszystkie państwa ograniczają prawa jednostek, ale niektóre czynią to w mniejszym stopniu od pozostałych. Władzy trudniej jest rozszerzać swoje uprawnienia w krajach posiadających rozwinięte systemy polityczne, które są bliskie idei praworządności. Wynika to z rozmaitych powodów, również kulturowych, jednak niezwykle ważna jest sama konstrukcja ładu prawnego – to, czy istnieje w nim na przykład zasada podziału władzy. Konsekwencją istnienia tej zasady jest to, że w kraju praworządnym władza nie może np. skonfiskować prywatnej własności równie łatwo jak w krajach o rządach dyktatorskich. Musi bowiem liczyć

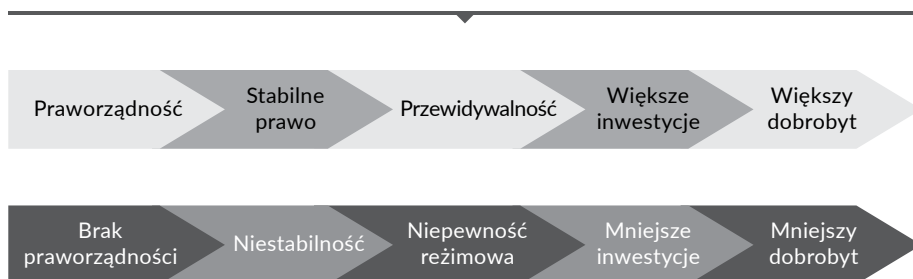
się (przynajmniej w teorii, gdyż w praktyce może być różnie) z innymi ośrodkami władzy i nacisku: z opozycją polityczną, władzą sądową, konstytucją, potencjalną presją ze strony mediów, organizacjami pozarządowymi.

Nie oznacza to oczywiście, że taka konfiskata nie jest w ogóle możliwa. Oznacza tylko tyle, że trudniej ją przeprowadzić niż w systemie, w którym dana partia ma pełny monopol na władzę i nie jest w ogóle ograniczona systemem prawnym. I choć często system ten nie działa idealnie, to jednak stanowi pewną przeszkodę, choć minimalnie ograniczając swobodę działań władzy. Te sprawy mają ogromne znaczenie dla stanu gospodarki i przedsiębiorczości. W ładzie politycznym bliskim ideałowi praworządności istnieją znane społeczeństwu i częściowo przewidywalne reguły gry.

Znaczenie stabilnych reguł prawnych

Dlaczego stabilność tych reguł ma tak duże znaczenie? Ponieważ pozwala na lepsze długookresowe planowanie. Widać to szczególnie wyraźnie w przypadku krajów rozwijających się. Wkładają one dużo wysiłku we wprowadzenie stabilnego systemu prawnego, czyli takiego, który dawałby zagranicznym inwestorom względnie dużą pewność co do politycznej przyszłości. Wyobraźmy sobie, że inwestor zastanawia się nad otwarciem fabryki w ubogim kraju. Jeśli nie może być pewien bezpieczeństwa tej inwestycji, gdyż istnieje groźba wybuchu powstania albo dojścia do władzy nieprzyjaznego dyktatora, ignorującego prawo międzynarodowe, to może się na nią nie zdecydować. W takim wypadku rozwój gospodarczy kraju będzie dużo wolniejszy od potencjalnie możliwego do osiągnięcia.

Diagram 2. Konsekwencje praworządności i jej braku



Źródło: opracowanie własne.

Wpływ niepewności reżimowej na inwestycje

W teorii prawa gospodarczego pojawia się termin **niepewności reżimowej**. Określa się nim brak przewidywalności przyszłych zmian w prawie, które dotyczą przedsiębiorców planujących inwestycje. Przewidywalność zmian ma szczególnie duże znaczenie w przypadku inwestycji długoterminowych, o horyzoncie kilkudziesięciu lat. Jeśli nie możemy być pewni tego, co władza polityczna zrobi za parę miesięcy lub lat, to będziemy mniej skłonni do inwestowania w takim kraju. Zjawisko niepewności reżimowej dobrze tłumaczy, dlaczego wielu ludzi decyduje się inwestować swoje pieniądze w krajach, gdzie opodatkowanie jest nominalnie wyższe. Często bowiem warto pozostawić pieniądze w kraju, w którym reguły praworządności są przestrzegane, nawet pomimo wyższych podatków. Dla wielu bardziej opłacalna będzie inwestycja w kraju praworządnym opodatkowana stawką 30 procent niż inwestycja w kraju łamiącym reguły praworządności opodatkowana stawką 5 procent. Dlaczego? W pierwszym przypadku inwestycja odbywałaby się w stabilniejszym otoczeniu prawnym, a więc mniej ryzykowne byłoby także jej uruchomienie, nawet gdyby potem trzeba by było zapłacić wyższy podatek i możliwe było zatrzymanie tylko 70 procent owoców inwestycji. Rozwiązanie to może się okazać lepsze niż ryzykowanie utraty wszystkich pieniędzy w kraju mniej praworządnym.

Inwestowania i działalności gospodarczej nie sposób porównywać do gier, ale nawet na ich przykładzie łatwo zobaczyć rolę stabilnych reguł. W szachach najlepsi gracze planują kilkanaście ruchów do przodu. Jest to możliwe, ponieważ obie strony zobowiązują się do przestrzegania określonych zasad. Planowanie długookresowe ma sens, bo każdy musi się trzymać zasad. Wyobraźmy sobie jednak, że jedna ze stron uzyskałaby nadzwyczajną przewagę i mogłaby w dowolnym momencie zmienić reguły poruszania się gońca lub wieży. W takiej sytuacji długoterminowe planowanie przez drugą stronę nie miałoby sensu.

Własność i wartość kapitałowa

Podobnie jest z inwestowaniem i rozsądnym gospodarowaniem zasobami. Stabilne reguły gry pozwalają na długoterminowe planowanie gospodarcze. Ma to jednak swoje konsekwencje. Długoterminowe planowanie gospodarcze pozwala docenić długoterminową wartość zasobów

gospodarczych. Załóżmy, że posiadamy dom i kawałek ziemi. Dzięki temu mamy gdzie mieszkać i uprawiać rośliny. Ponieważ istnieje porządek społeczny i reguły prawne, to inni ludzie nie mogą korzystać z naszego domu i ziemi bez naszej zgody. Dzięki temu nasze nieruchomości mają **wartość kapitałową** – wartość wynikającą z ich przyszłego użycia: za kilka miesięcy, kilka, kilkanaście, kilkadziesiąt lat. Gdyby każdy mógł dowolnie korzystać z naszych nieruchomości, zasoby te zostałyby szybko wyeksploatowane. Nie mielibyśmy żadnego powodu, by w nie inwestować i podejmować się względem nich długookresowego planowania.



Czy wiesz, że...?

World Bank Group [wym. ˈwɔrld bank grʊp; znaczenie: grupa banku światowego] publikuje co roku raport Doing Business [wym. ˈduɪŋ bɪznɪs; znaczenie: prowadzenie działalności gospodarczej], który ocenia poszczególne kraje pod względem stabilności i przewidywalności systemu prawnego (np. egzekwowania kontraktów, ochrony zawartych umów itd.). Najbardziej rozwinięte kraje zajmują w nim najwyższe miejsca. Kraje, w których prawo jest bardzo niestabilne, czyli trudne do przewidzenia, plasują się na niższych pozycjach. Aktualny ranking możesz znaleźć na stronie: <https://www.doingbusiness.org/>

Podobnie jest z dobrami, które stoją na półkach w sklepach. Wyobraźmy sobie, że państwo nagle zmienia reguły gry i pozwala ludziom zabierać te towary bez płacenia za nie. Najpierw doszłoby do przepychanek i wszyscy rzuciliby się na darmowe towary (które potem pewnie sprzedawaliby innym). Skoro takie towary z łatwością mogłyby zostać zabrane, to później mało kto chciałby je produkować i dostarczać masowo ludziom. W ten sposób nagła zmiana reguł gry sprawiłaby, że inwestowanie stałoby się nieopłacalne, ponieważ z powodu niestabilności systemu prawnego dobra nie miałyby swojej długookresowej wartości kapitałowej.

Z tych powodów stabilność reguł i praworządność odgrywają istotną rolę w sprawnym funkcjonowaniu porządku ekonomicznego. I choć nie gwarantują rozkwitu przedsiębiorczości i wzrostu gospodarczego, są ich fundamentem.

*Pytania i zadania*

1. Wyjaśnij na podstawie diagramu 2, dlaczego praworządność ma znaczenie dla gospodarki.
2. Czym jest niepewność reżimowa? Podaj przykłady.
3. Podaj przykłady znaczenia stabilności systemu prawnego dla planowania inwestycji.
4. Wyjaśnij, w jaki sposób prawo do własności zasobów decyduje o istnieniu wartości kapitałowej.
5. Wyjaśnij krótkowzroczność propozycji, według której wszystkie dobra na sklepowych półkach należałyby właścicielom sklepów odebrać i rozdać ludziom za darmo, aby się nie marnowały.
6. Znajdź w Internecie najnowszy raport Doing Business i przeanalizuj w nim pozycję Polski na tle innych krajów.