Vladavina prava in odsotnost koherentnega socioekonomskega razvojnega modela

MATJAŽ NAHTIGAL

Povzetek

Na institucije vladavine prava so v vseh državah Srednje in Vzhodne Evrope v času tranzicije, evropske integracije in članstva v EU vplivali številni gospodarski, socialni, družbeni in politični procesi. Številni od teh so bili medsebojno izključujoči in niso prispevali h krepitvi vladavine prava. Na primer proces množične privatizacije v slabo reguliranem okolju ter v času velikih gospodarskih in socialnih pretresov ni prispeval h krepitvi pravnih institucij in zaupanju ljudi v pravno državo, temveč nasprotno. Slabil je pravne institucije, transparentnost, izločal družbene skupine in slabil zaupanje v pravno državo. Posamezne pravne institucije in veje oblasti so bile postavljene v položaje, ki jih razvite zahodne države niso poznale. Zato mednarodne organizacije in mednarodni tehnokrati, ki so ponujali strokovno pomoč, niso mogli pomagati izoblikovati modela, ki bi omogočal bolj uravnotežen in vključujoč gospodarski in družbeni razvoj. Le mehanično posnemanje in prenašanje institucionalnih rešitev delujočih tržnih gospodarstev in pravnih ureditev ni moglo vzpostaviti dobro delujočih nacionalnih institucij v državah v tranziciji in posttranziciji.

Kot je dejal Joseph Stiglitz, eden največjih mednarodnih kritikov nekritičnega in poenostavljenega prenašanja institucionalnih rešitev v države Srednje in Vzhodne Evrope (in pred tem držav Južne Amerike), nekdanji glavni gospodarstvenik Svetovne banke in poznejši Nobelov nagrajenec za gospodarstvo, niz reform v teh državah premore premalo instrumentov in politik, da bi lahko zagotovil uspešen prehod v dinamično, ustvarjalno, konkurenčno, vključujočo in transparentno sodobno tržno gospodarstvo in družbo blagostanja. Premalo domišljen institucionalni, pravni, politični in splošni družbeni okvir teh držav bo ustvarjal nove družbene ločnice, ki bodo oblikovale nova družbena trenja in ne bodo zmogle zagotoviti celovitega strukturnega napredka teh družb.

Prva in tudi naslednje generacije pravnih, gospodarskih in socialnih reformatorjev držav Srednje in Vzhodne Evrope so od padca berlinskega zidu, prek tranzicije in evropske integracije vse do danes spregledale številne pomembne procese. Ne le da so si večinoma sposojale bolj ali manj naključno izbrane modele po Evropi in po svetu za svoje modele razvoja brez potrebnih instrumentov in lastnih razvojnih politik, spregledale so, da so tudi institucije najrazvitejših držav v času obsežnih strukturnih sprememb in prilagoditev. Stalno posnemanje institucionalnih prilagoditev pa ne more biti podlaga za zmanjševanje razvojnega zaostanka.

Izziv za novo generacijo reformatorjev družb in držav Srednje in Vzhodne Evrope bi moralo biti prizadevanje za vzpostavitev vključujočih, trajnostnih in transparentnih institucij javnega in zasebnega prava, prilagojeno značilnostim in razvojnemu potencialu teh družb v kontekstu evropeizacije in globalizacije. Manevrski prostor za institucionalne inovacije in strukturni napredek je nedvomno zelo omejen, toda to ne more biti posplošen izgovor za prepustitev gospodarskemu in socialnemu fatalizmu, ki ga prinašajo procesi globalizacije. Šele v prizadevanju za vzpostavitev bolj vključujočega, trajnostnega in uravnoteženega modela socialnega in gospodarskega razvoja dobijo načela vladavine prava, transparentnosti in odgovornosti svojo pravo vlogo.

Ključne besede: tranzicija in posttranzicija, vladavina prava, nove družbene ločnice, razvojna past, institucionalne inovacije

AVTOR:

Prof. dr. Matjaž Nahtigal, UL FDV, Kardeljeva ploščad 5, 1000 Ljubljana, in UP FM, Izolska vrata 2, 6000 Koper, e-mail: matjaz.nahtigal@fdv.uni-lj.si.

Rule of Law and the Lack of a Coherent Socio-Economic Development Model

MATJAŽ NAHTIGAL

Summary

A multitude of economic, social, and political processes shaped the institutions of the rule of law in the countries of Central and Eastern Europe during the period of transition and their integration with the EU. Many of these processes did not help strengthen the rule of law because they were mutually exclusive. For example, mass privatization in a poorly regulated environment and a period of large social, economic, and social turmoil did not strengthen the rule of law. It did not lead to citizens' trust in the rule of law, but rather the opposite. These processes weakened the rule of law and transparency, excluded social groups, and undermined trust in the role of the law. Legal institutions and branches of government were exposed to the situation, which was unknown to developed Western countries. This is why international technocrats offering »expert aid«could not help develop a model that facilitates more balanced and inclusive economic and social development. Merely imitating and transferring solutions from the functioning market economic and legal systems could not establish well-functioning national institutions in the countries of transition and post-transition.

The challenge for the new generation of reformers in the Central and East European countries should be establishing inclusive, sustainable, and transparent private and public legal institutions. These institutions are tailored to the character and potential of these societies in the context of Europeanization and globalization. The maneuvering room for institutional innovations and for structural progress is very limited, but this cannot serve as a generic excuse for surrendering to economic and social fatalism generated by the processes of globalization. Only in the effort to establish a more inclusive, sustainable, and balanced model of social and economic development principles of the rule of law, transparency, and accountability receive their real meaning and a proper role.

Keywords: transition and post-transition, rule of law, new social divides, development trap, institutional innovations

1 Uvod

Obdobje tranzicije in posttranzicije je predvidevalo obsežne institucionalne, pravne, gospodarske in socialne reforme. V primeru Slovenije je to sovpadalo s procesom osamosvojitve in tudi s posledicami vojn na območju nekdanje skupne države. Zato je bil kontekst vzpostavitve novih institutov tržnega gospodarstva, reprezentativne demokracije in obsežnih institucionalnih reform toliko zahtevnejši. Vpliv različnih makroekonomskih šokov in širših mednarodnih pretresov je bil omejevalni okvir za prvo generacijo reformatorjev, ki so izvajali obsežne institucionalne spremembe.

Slovenija pa je kljub navedenim omejitvam imela sorazmerno dobre izhodiščne pogoje za izvedbo reform. Mednje spadajo: dosežena stopnja gospodarskega in splošnega družbenega razvoja, raven izobraževalnih in raziskovalnih sistemov, raven zagotavljanja javnih storitev, univerzalni sistem zdravstvenega in pokojninskega zavarovanja, raven pravnega razvoja in pravnih institucij, visoka stopnja družbene enakosti, dokaj decentraliziran družbeni razvoj z več gospodarskimi središči, razvito in aktivno svobodno civilnodružbeno delovanje in za države na prehodu tudi veliko vpetost v mednarodne – predvsem evropske – gospodarske tokove.

Primerjalno relativno ugodni izhodiščni pogoji so vlivali optimistična pričakovanja, da bo Slovenija kot ena izmed prvih držav v tranziciji – če ne že prva – v bližnji prihodnosti dosegla raven razvitosti, konkurenčnosti, inovativnosti, transparentnosti in družbene vključenosti najrazvitejših evropskih držav. Toda po dobrih treh desetletjih od osamosvojitve in po dveh desetletjih članstva v Evropski uniji ugotavljamo, da kljub splošnemu družbenemu napredku – ki ni bil premočrten – strukturnega preboja med vodilne (majhne) evropske države nismo uspeli doseči v celoti.

Ne da bi zmanjševali pomen objektivnih omejitev v zadnjih treh desetletjih, ostaja odprto vprašanje, kaj bi lahko storili v času reform prve in druge generacije reformatorjev drugače, da bi morda dosegali višjo stopnjo mednarodne konkurenčnosti in družbene razvitosti. Prav tako ne gre podcenjevati vidikov uspešnega družbeno-ekonomskega razvoja, pokazatelj katerega je 22. mesto po indeksu splošnega družbenega razvoja (Human Development Report, 2023—24, tabela 1, str. 274). To vendarle kaže splošno družbeno, socialno, gospodarsko odpornost slovenske družbe, institucije ter delovanje javnega in zasebnega sektorja. Vendarle pa ostaja vtis, da bi ta razvoj lahko bil boljši, da so slovensko družbo pretresale gospodarske, finančne in socialne krize, ki dolgoročno slabijo možnosti za celovit strukturni preboj, in da ostaja razvojni zaostanek za vodilnimi (majhnimi) evropskimi državami še naprej dokaj velik.

Ob spraševanju, kaj bi bilo v preteklih treh desetletjih mogoče narediti drugače, ne smemo spregledati širšega evropskega in globalnega konteksta, ki sta se v tem obdobju prav tako bistveno spremenila. Zato bi lahko rekli, da je strukturni preboj med najrazvitejše (majhne) evropske države hitro premikajoča se tarča, ki zahteva stalne institucionalne inovacije, stalen strateški razvojni premislek in sposobnost kolektivnega razvojnega učenja. Prav odsotnost navedenih predpogojev je verjetno najpomembnejši razlog za nespremenjen razvojni zaostanek.

Morda najpomembnejši mednarodni kontekst, ki je bil v času reform premalo razumljen, je bil, da so se reforme v državah Srednje in Vzhodne Evrope začele izvajati v času, ko je bil mednarodni neoliberalizem na vrhuncu (Nahtigal, 2002). To potrjujejo tedanje doktrine

IMF in Svetovne banke, ustanavljanje Svetovne trgovinske organizacije kot institucionalne nadgradnje liberalizacije svetovne trgovine v okviru GATT in tudi poglabljanje evropskega enotnega trga na podlagi Maastrichtske pogodbe. Vsem navedenim globalnim, nadnacionalnim in regionalnim povezavam je skupno prepričanje, da obstaja samo en, univerzalno veljaven niz institucionalnih rešitev javnega in zasebnega prava, ki ga je treba vzpostaviti na kateremkoli področju sveta. Le tako je mogoče zagotoviti vzpon manj razvitih držav in manj razvitih gospodarstev, da se priključijo razvitim državam v EU in ZDA.

Doktrina gospodarske, pravne in institucionalne ortodoksije – na vrhuncu prav v času začetka reform v državah Srednje in Vzhodne Evrope – pozablja, da je povojni uspešen razvoj držav Zahodne Evrope temeljil na socialno-tržnem gospodarstvu z raznolikimi institucijami (»raznolikimi kapitalizmi«) in da so nekatere mednarodno najkonkurenčnejše države Zahodne Evrope obenem tudi najbolj socialno razvite in vključujoče države. Doktrina univerzalnega modela tržnega gospodarstva, reprezentativne demokracije in javnega sektorja je sovpadala s padcem berlinskega zidu, unipolarne svetovne ureditve in hitrim razvojem globalizacije.

Model univerzalno veljavnega modela za vse je nekritično ponotranjila prva generacija reformatorjev po vseh Srednji in Vzhodni Evropi. V časovni stiski in ob naraščajočih gospodarskih, socialnih in družbenih stiskah so se zatekli k edinemu modelu institucionalnih reform, ki je bil na voljo in ga razglasili kot edinega mogočega, brez drugih možnosti. Ob splošni liberalizaciji družbe in družbenih odnosov, umikanju države iz upravljanja splošnih družbenih zadev je bil neoliberalni gospodarski model v tem času tudi družbeno sprejemljiv.

Odpor proti gospodarskim in socialnih reformam se je v več državah Srednje in Vzhodne Evrope začel šele pozneje, ko je nastopilo spoznanje, da reforme pomenijo hitro preurejanje družbenega bogastva in družbene moči brez splošnega družbenega razvoja, hitro družbeno razslojevanje brez nastanka neodvisnega srednjega razreda in šibke institucije, ki niso sposobne dovolj učinkovito obravnavati vse bolj razvejanih izigravanj družbenih norm (Stiglitz, 1998). Niti poznejše članstvo v EU se ni izkazalo kot zadostna varovalka pred zdrsom številnih držav iz Srednje in Vzhodne Evrope v »neliberalne demokracije« ter pred razgradnjo preostalih neodvisnih in težko vzpostavljenih institucij svobode medijev ter pluralnega diskurza, avtonomnih pravosodnih in drugih neodvisnih nadzornih institucij. Odsotnost kredibilnih alternativ, ponotranjenje enega modela za vse s strani političnih strank celotnega družbenega spektra, tehnokratski nadnacionalni pristop skupaj z vse bolj krhkimi nacionalnimi institucijami javnega in zasebnega prava so tlakovali pot k pojavu »neliberalne demokracije«.

V uvodu predstavljen omejevalen mednarodni kontekst ter tudi naraščajoča gospodarska in socialna kriza ob začetku tranzicije še ne upravičujejo posplošenega izgovora prve generacije reformatorjev za to, da niso spodbujali širšega družbenega razmisleka za iskanje mogočih alternativ. Prav tako tudi ne, da niso vzpostavljali institucionalnega in normativnega okvira za sprotno učinkovitejše obravnavanje številnih družbenih anomalij, ki so se pojavljale s procesi tranzicije.

2 Razmerje med državo in trgom

Kakšno naj bo razmerje med državo in trgom, je vprašanje, na katero reformatorji prve generacije držav v tranziciji niso našli ustreznega odgovora in ki še naprej ostaja v splošnem neodgovorjeno. Še več, vprašanje ustvarja pola, ki sta medsebojno izključujoča in nekritično zagovarjata svoj pol ter ustvarjata enodimenzionalno in površno razpravo, ki slabi in celo onemogoča poglobljen in pluralni družbeni diskurz o kredibilnih alternativah.

Po eni strani zagovorniki države in javnega sektorja nekritično zagovarjajo državo in javni sektor, pri čemer so pripravljeni spregledati številne anomalije, ki jih ustvarja javni sektor, in tudi upravljanje podjetij v državni lasti. Med anomalije spada razvejan strankarski klientelizem in birokratski dogmatizem, ki slabi neodvisno delovanje javnih institucij v javnem interesu ter avtonomno in profesionalno delovanje številnih institucij. Med anomalije spada slabo upravljanje številnih podjetij v državni lasti, kar se je najbolj pokazalo v času velike finančne krize in tudi pozneje. Med anomalije spada kadrovanje po strankarskih kvotah – namesto po objektiviziranih merilih – v številnih javnih institucijah, zavodih in agencijah. Toga hierarhična ureditev sistema javnih uslužbencev nagrajuje lojalnost in pasivnost tam, kjer bi v sodobnih dinamičnih družbah potrebovali kompetentnost, ustvarjalnost in samoiniciativnost. Trend k pripravljanju ključnih projektov zunaj ministrstev in agencij razpršuje odgovornost in preglednost, slabi kakovostno delovanje javnih institucij.

Seveda obstajajo tudi dobro vodene in upravljane javne institucije in javna podjetja (Bohinc, 2016, str. 365–371), toda javni sektor zaradi vgrajenih togosti, vse večjega vpliva strankokracije in dobro organiziranih interesnih skupin ne zagotavlja kakovostnih javnih storitev za vse uporabnike na kar najvišji ravni. Če nekritično zagovarjamo javni sektor, ne da bi obravnavali številne pomanjkljivosti in slabosti pri delovanju tega, tvegamo, da bodo spontani procesi razgradnje institucij v smeri privatizacije javnih koristi potekali še hitreje in še bolj nenadzorovano, kot na številnih področjih javnih storitev potekajo že dalj časa.

Na drugi strani nekritični zagovorniki zasebnega sektorja podobno ne zaznavajo številnih slabosti, izigravanj, premajhne konkurenčnosti in inovativnosti zasebnega sektorja. Ko so mednarodni raziskovalci analizirali prve izkušnje z vavčersko (certifikatno) privatizacijo na Češkem, ki velja za pionirko množične privatizacije v Srednji in Vzhodni Evropi, so odkrili 15 različnih načinov izigravanja privatizacijskih pravil v zasebno korist in škodo podjetij, zaposlenih in vseh drugih deležnikov (gl. več o anomalijah privatizacije v Nahtigal, 2004, str. 39–108; tudi op. 342 na str. 111). Podobne metode izigravanja pravil so se razvile v vseh drugih državah Srednje in Vzhodne Evrope ob nemoči nadzornih in pravosodnih institucij. Način, na katerega se je izpeljala množična privatizacija, je imel in ima še naprej dolgoročne negativne posledice za konkurenčnost in prestrukturiranje gospodarskih družb ter tudi za kakovost delovanja institucij javnega in zasebnega sektorja.

Če anomalije v javnem sektorju lahko pripeljejo do privatizacije javnih koristi in javnih virov, lahko te v zasebnem sektorju povzročijo socializacijo zasebnih izgub. Spomnimo le na nasedle projekte v času menedžerskih odkupov, finančnih špekulacij z nepremičninskimi posli, insajdersko trgovanje na borzi, prirejene stečaje v škodo upnikov, dobaviteljev, zaposlenih, lokalnih skupnosti in vse vrste finančnih odlivov v tujino zaradi izogibanja davkom. Ker se indeks zaznavanja korupcije ukvarja z

anomalijami v javnem sektorju, je še toliko težje oceniti resničen obseg anomalij v zasebnem sektorju. Ta je zelo verjetno enak ali še precej večji. Zdi se, da je spirala obrnjena navzdol: več ko je anomalij v javnem sektorju, večje so spodbude v zasebnem, da te še poglablja. Spirala anomalij javnega in zasebnega sektorja se medsebojno dopolnjuje in krepi na račun bolj uravnoteženega in enakopravnega družbenega razvoja. Ustvarjajo se socialni in gospodarski dualizem ter družbeno nezadovoljstvo, ki postaja vse večja priložnost za različne populiste in demagoge. Namesto kvalificiranih analiz, razprav in iskanja kredibilnih alternativ dobivamo vse več navideznih instantnih rešitev, ki le še oddaljujejo razvojni zaostanek in vzpostavljanje kakovostnih institucij.

Tudi za zasebni sektor velja podobno kot za javni, tudi v njem delujejo izjemno kompetentni in konkurenčni ter odgovorni posamezniki in posameznice, na katerih kljub vsem anomalijam temelji relativno uspešen družbeni razvoj, če ga gledamo po indeksu človekovega in družbenega razvoja v svetovnem merilu. Podobno velja za številna mednarodna konkurenčna podjetja, ki poslujejo po najzahtevnejših mednarodnih standardih. Najboljši del zasebnega sektorja so podjetja »de novo«, ki so jih ustanovili podjetniki s svojimi vložki in prihranki, dolgoročnim odrekanjem in lastnimi tveganji, seveda pa so tudi podjetja, ki so se uspešno preoblikovala v času tranzicije in posttranzicije.

Omenjeni indeks človekovega razvoja pa hkrati prikriva razvojni zaostanek za najrazvitejšimi in najnaprednejšimi državami, povečevanje neenakih priložnosti v družbi, nezmožnost uresničitve resničnega razvojnega potenciala družba, nižanje kakovosti javnih storitev, vključno z nezmožnostjo številnih nadzornih in pravosodnih institucij, da bi v širšem smislu obravnavale obsežne anomalije v javnem in zasebnem sektorju.

Odgovor na v uvodu zastavljeno vprašanje je tako tak: ni pravilna dilema, ali potrebujemo bolj kakovosten javni sektor ali več privatizacije, v resnici potrebujemo oboje: visoko kakovosten, transparenten in odziven javni sektor ter ustvarjalen, dinamičen in inovativen zasebni sektor. Namesto hidravličnega pogleda na javni in zasebni sektor, po katerem več države pomeni manj trga in obratno, več trga pomeni manj države, bi morali znati vzpostaviti strateško partnerstvo javnega in zasebnega sektorja. Strateško partnerstvo, ki bi bilo decentralizirano s pomočjo posredniških institucij, participatorno in eksperimentalno, saj bi temeljilo na kolektivnem učenja dobrih praks in spodletelih primerov oz. projektov. Tako bi povezovali potencialno moč javnega sektorja s spontanostjo in pobudami zasebnega. Participatornost in decentraliziranost bi preprečevala klasični birokratski dogmatizem in strankarski klientelizem ter tudi poskuse privatizacije javnih koristi in neupravičene poskuse socializacije zasebnih izgub (Unger, 1997).

Kot poudarjajo najpronicljivejši poznavalci tranzicije in posttranzicije, lahko samo države, ki dobro in uspešno upravljajo javne institucije in javna podjetja, izpeljejo transparentne in učinkovite privatizacije. Samo v državah, ki uspešno upravljajo javno dobro in javno premoženje, lahko pričakujemo tudi uspešno, inovativno, dolgoročno konkurenčno upravljanje podjetij v zasebni lasti (Nahtigal, 2015). Ne javni ne zasebni sektor ne poznata samo ene institucionalne oblike upravljanja javnih dobrin in zasebnega premoženja. Z razvojem demokratičnih ureditev se demokratizirajo tudi transparentnost, odgovornost in vključenost različnih deležnikov. Pluralnost lastniških oblik, participacija in soupravljanje ter stalno sodelovanje postajajo značilnosti upravljanja najnaprednejših in

najkonkurenčnejših družb po svetu. Kot niso kredibilna možnost populizmi, velja tudi za avtokratski državni kapitalizmi po različnih državah sveta.

Ena največjih strateških napak držav v tranziciji in posttranziciji je bila zamenjava ciljev in sredstev, na kar je med prvimi opozoril Joseph Stiglitz. Še posebej v povezavi s ključnim tranzicijskim (neprostovoljnim) poskusom: množična privatizacija in vzpostavitev lastnikov kot cilj sam po sebi. Pri tem ni bilo pomembno, kdo naj bodo lastniki, kakšna znanja, odgovornosti, dolgoročno zavezanost prestrukturiranju podjetij prinašajo novoprivatiziranim podjetjem. Tovrstni, iz nič ustvarjeni lastniki so pogosto postali dodatna bremena, ne opora za podjetja, ki so bila nujno potrebna prestrukturiranja. Bolj kot dolgoročni razvoj, prestrukturiranje in konkurenčnost teh podjetij je nove lastnike zanimalo, kako priti do dividend brez prepotrebnih vlaganj. Namesto odgovornih lastnikov smo dobili insajdersko povezane lastnike, nezainteresirane za dolgoročni razvoj podjetij in širše družbe. Nekatera velika podjetja bi zelo težko uspešno prestrukturirali tudi najboljši mednarodni strateški investitorji – pogosto prav tako nezainteresirani za tako zahtevne projekte –, kaj šele bolj ali manj naključno sestavljeni lastniki, ki so pojem lastninske, upravljavske in družbene odgovornosti zamenjali za arhaičen kapitalistični pojem, kako »obogateti čez noč« brez lastnega vložka, tveganja, znanj in odgovornosti.

Zato je bilo eno večjih presenečenj v času tranzicije in množične privatizacije, da so bila nekatera podjetja, ki so zamujala s postopki privatizacije in po inerciji postala lastništvo zaposlenih ali ostala to, uspešnejša in odpornejša na makroekonomske šoke kot hitro privatizirana podjetja. V praksi se je pokazalo, da so lahko v nasprotju z začetnimi pričakovanji tudi podjetja v lasti zaposlenih dobro upravljana in usmerjena v dolgoročni razvoj — tudi zaradi interesov zaposlenih za dolgoročno uspešen razvoj podjetja, celo ob kratkoročnih odrekanjih — ter uspešna na odprtem trgu. Seveda pa gre le za eno od presenečenj tranzicije, ki je odstopalo od začetnih predpostavk pred izvedbo množične privatizacije. Če bi v času tranzicije in množične privatizacije kombinirali druge lastniške oblike, iskali ustrezna ravnotežja med notranjimi in zunanjimi lastniškimi oblikami ter raznolike in dolgoročno stabilne oblike lastništev, upravljanj in zavezanosti podjetjem, bi lahko obdobje tranzicije ustvarilo bolj domišljene, inovativnejše in dolgoročno uspešnejše oblike lastništev in zavezanosti dolgoročnemu uspehu teh podjetij kot samo premalo reguliran, premalo nadzorovan in premalo domišljen model vzpostavljanja lastniških oblik v obliki klasične lastninske pravice, ki ga je v preteklih desetletjih razvilo trgovsko in gospodarsko pravo.

Namesto neproduktivnega in površinskega spora med nekritičnimi zagovorniki javnega sektorja in nekritičnimi zagovorniki zasebnega sektorja (država : trg) bi morali vzpostaviti dialog med obstoječimi institucionalnimi rešitvami in iskanje novih, inovativnih institucionalnih oblik za celovit razvoj. Funkcija javnega sektorja in še posebej podjetij v državni lasti je, da ustvarjajo gospodarsko in finančno odpornost celotne družbe v času makroekonomskih šokov. S tem pomagajo tudi trgu in zasebnemu sektorju, da bolje prebrodi različna obdobja gospodarskih pretresov, prestrukturiranj in mnogoterih kriz. Dobro upravljanja podjetja v državni lasti morajo postati tudi tehnološko napredna in inovativna, s čimer spodbujajo razvoj in inovacije zasebnega sektorja. Slabo upravljana podjetja, pogosto prepredena z odlagališči odsluženih političnih kadrov in interesnih skupin, gredo v privatizacijo. Potrebujemo mešano gospodarstvo in pluralne lastniške oblike, uravnotežene, dovolj stabilne in usmerjene v dolgoročen trajnostni razvoj.

Predvsem pa podjetja v državni lasti in druge javne institucije za upravljanje javnega premoženja ne smejo postati breme za davkoplačevalce, kar je bil pogost primer pri nas v času gospodarskih in finančnih kriz. S tem je plahnela tudi širša družbena podpora podjetjem v državni lasti. V valovih po finančnih krizah smo bili prisiljeni odprodati prehitro in preveč podjetij v državni lasti. Zaradi slabega pogajalskega položaja in slabe splošne perspektive pod slabimi splošnimi pogoji in vprašljivim mednarodnim skladom, ki večinoma kupujejo za nadaljnje prodaje po prestrukturiranju teh podjetij v obliki nižanja stroškov, torej programih odpuščanj.

Dokler kot majhno odprto gospodarstvo in majhna odprta družba ne bomo razumeli pomena mešanega gospodarstva, ki bo dobro delujoče, inovativno in dolgoročno razvojno naravnanega, bomo slabili svoj razvojni potencial, finančno in davčno trdnost javnega in zasebnega sektorja in tudi nižanje dolgoročnega financiranja javnih storitev. Slabo in neodgovorno upravljanje podjetij v javni in zasebni lasti, nasedla podjetja in investicije so pomembno poslabšali našo dolgoročno razvojno perspektivo. Vzorci ravnanj, za katere smo upali, da jih bomo presegli v času obsežnih institucionalnih reform, ostajajo nespremenjeni. Še natančneje, »inovativni« in novi načini izigravanja pravil v času množične privatizacije in vzpostavljanja trga so se razširili in okrepili. Postali so bolj prefinjeni, predrznejši in težji za zaznavanje, analiziranje in pravočasno obravnavanje.

Le potrpežljivo in vztrajno iskanje novega razvojnega modela, temelječega na institucionalnih inovacijah in širokem družbenem razvojnem zavezništvu, pluralnosti in vključenosti, lahko vzpostavi pogoje za resničen strukturni napredek. Ta se vse bolj odmika. Tranzicijske in posttranzicijske elite, prva in preostale generacije reformatorjev niso uspele opraviti svojega poslanstva. Zato se nezaupanje v institucije poglablja, odpira se pot novim populistom in demagogom. Nov razvojni in družbeni konsenz v spremenjenem – vse zahtevnejšem – procesu evropeizacije in globalizacije ob zelenem prehodu, gospodarstvu in družbi znanja predvideva nova razvojna družbena zavezništva, novo vizijo ter koherenten in kredibilen program družbenega, gospodarskega, socialnega, političnega in kulturnega razvoja.

2.1 Dileme pravnih institucij v času tranzicije in posttranzicije

Zaradi kompleksnosti procesov tranzicije in posttranzicije, slabe reguliranosti, nejasnih in nasprotujočih si družbenih ciljev so bile nadzorne institucije in institucije pravne države postavljene pred izjemno zahtevno nalogo. Brezpogojen umik države iz upravljanja gospodarstva ter vzpostavljanje tradicionalnih lastninskih in pogodbenih institutov na trgu je ustvarilo pravni in družbeni vakuum. Tega so najbolje izkoristili dobro povezani posamezniki z notranjimi informacijami, ki so se dokopali do lastninskih deležev. Deloma je od te sheme odstopa zapoznel in postopen proces privatizacije na Poljskem, ki je omejil število investicijskih družb in zanje postavil strožja merila ustanavljanja v smislu poznavanja pravil finančnega poslovanja, finančne odgovornosti, poročanja nadzornim organom, prepovedi zlorabe notranjih informacij ipd.

Vendar pa za države v tranziciji in posttranziciji v splošnem velja, da je bila hitrost privatizacije – tudi za ceno številnih nesankcioniranih kršitev – pomembnejša kot kakovost in transparentnost. Veljalo je prepričanje, da prej ko bo privatizacija izpeljana in

bodo vzpostavljeni novi formalni lastniki, prej bodo nastopili pogoji za učinkovitejše upravljanje podjetij in pogoji za delovanje pravne države v najširšem pomenu. S časovnim zamikom lahko zatrdimo, da ima primarna alokacija lastninskih upravičenj pomembno vlogo, da Coasov teorem učinkovitosti lastninskih upravičenj in razmerja principal – agent ne deluje neodvisno od siceršnjega normativnega konteksta in da ni vseeno, kdo naj bodo odgovorni, dolgoročno usmerjeni lastniki novoprivatiziranih podjetij. Obstajajo različne skupine lastniških oblik, notranjih in zunanjih, institucionalnih in individualnih, javnih in zasebnih, ki lahko tvorijo dolgoročne razvojne koalicije za podjetja, ali koalicije, usmerjene v kratkoročna pridobivanja koristi na račun dolgoročnega konkurenčnega razvoja teh podjetij. Katere so primerne lastniške kombinacije, državam v tranziciji in njihovim reformatorjem razen redkih izjem ni uspelo odgovoriti.

Ustvarjen vakuum, neodgovorjena institucionalna vprašanja, prav tako odsotnost dolgoročne strategije družb in držav v tranziciji in posttranziciji so pustila pravosodje pred številnimi dilemami. Poleg orisanega konteksta je bilo pravosodje soočeno še z dodatnimi nalogami, kot so dolgotrajni in zahtevni postopki denacionalizacij, stanovanjska lastninska preoblikovanja in drugi postopki zaradi sprejemanja nove zakonodaje na večini pravnih področij. Pravosodje se je tudi krajevno, stvarno in organizacijsko preoblikovalo, začele so se uvajati modernizacija, informatizacija in druge novosti v pravosodju. Pravosodje se je v času organizacijskih sprememb soočalo tudi z odlivi kadrov v druge, privlačnejše kariere. Pomagali niso niti pozivi k lustraciji v pravosodju, kar je še pospešilo odlive kadrov.

Postopoma je pravosodje zaradi številnih tranzicijskih stranpoti in izigravanj v času množične privatizacije v očeh javnosti izgubljalo zaupanje, ker je drugima vejama oblasti verjetno ustrezalo, v smislu, da ni bilo toliko pozornosti javnosti glede postopkov sprejemanja zakonodaje, ki je bila velikokrat tako slabo pripravljena, da jo je bilo treba pogosto in parcialno spreminjati. Prav tako javnost ni bila dovolj pozorna, kolikšen del zakonodaje se je sprejemal pod vplivom interesnih skupin in lobijev, ki so med tranzicijo in posttranzicijo pridobivali družbeno moč in nesorazmeren vpliv. Ena od značilnosti zakonodaje je bila tudi vse večja pojmovna odprtost besedil, ki je ustvarjala široko diskrecijo izvršne veje oblasti. Tanka meja med še sprejemljivim diskrecijskim odločanjem in nesprejemljivo arbitrarnostjo se je pomikala v smer čedalje večje arbitrarnosti. Politične stranke širšega spektra delujejo vse bolj kot interesne družbene skupine in ne kot resnične politične stranke. Posledično so na dnu zaupanja javnosti.

Kljub tranzicijskim in posttranzicijskim družbenim stranpotem se je pravosodje postopoma preoblikovalo in napredovalo. Deloma zaradi tradicije profesionalnosti ter dosežene ravni pravnega izobraževanja in splošne družbene pravne zavesti, deloma zaradi zavez v procesu evropske integracije. Poleg organizacijskih in zakonodajnih sprememb je bil velik poudarek na informatizaciji celotnega pravosodnega sistema, prvič je bil precejšen del sodne prakse dostopen s pomočjo informacijskega sistema. Digitalizirala se je zemljiška knjiga in širil dostop do digitalnih storitev uporabnikov sodnih storitev. Sprejet je bil celovit načrt odpravljanja sodnih zaostankov, tako podedovanih zaostankov kot obvladovanje sprotnega pripada zadev. Dostopnost do sodnih postopkov ostaja široka tudi za socialno ranljive družbene skupine, vzpostavljen je sistem brezplačne pravne pomoči in številni drugi ukrepi za pomoč socialno šibkejšim družbenim skupinam.

Eden od novih izzivov pravosodja v času tranzicije in posttranzicije je povečanje čezmejnega organiziranega kriminala. Priložnosti in koristi ustvarjanja enotnega evropskega trga pogosto še pred gospodarstvom in državljani izkoristijo dobro organizirane mednarodne kriminalne združbe. Zato čezmejno povezovanje zahteva tudi okrepljeno čezmejno sodelovanje pravosodnih organov in nove naloge zanje. Čezmejne kriminalne združbe na področju tihotapljenja drog, pranja denarja, tihotapljenja ljudi in njihovega izkoriščanja ali čezmejnih davčnih vrtiljakov zahtevajo visoko stopnjo organiziranosti, usposobljenosti in strokovnosti organov odkrivanja kaznivih dejanj in pravosodja v celoti. Tudi izpostavljenost organov pravosodja pri odkrivanju in pregonu organiziranega kriminala je nedvomno visoka ter terja ustrezna zaščitne ukrepe in podporo celotne družbe. Številne države v razvoju in srednje razvite države, ki se niso uspele ustrezno organizirati in pravočasno preprečiti razmaha organiziranega kriminala, so zastale ali nazadujejo v svojem gospodarskem, socialnem, institucionalnem in splošnem demokratičnem razvoju.

Slovensko pravosodje je nedvomno naredilo pomembne korake pri krepitvi delovanja pravne države ter ustavnih mehanizmih zavor in ravnovesij. K temu so prispevali stalno usposabljanje pravosodnih organov, mednarodno sodelovanje in izmenjave, še posebej v kontekstu evropske integracije, tudi vse bolj niansirano analiziranje delovanja številnih pravnih institutov v nam primerljivih evropskih državah. Če so se v prvem obdobju tranzicije še preprosto in mehanično prevzemali zakonske rešitve in pravni instituti, je v poznejših fazah prevzemanje tujih pravnih institutov postalo v splošnem bolj premišljeno (Ferlinc, 2023). Tudi sodelovanje s pravosodnimi organi po Evropi in svetu je pripomoglo k bolj premišljenemu uvajanju in uporabljanju številnih pravnih institutov v praksi. Poleg sodelovanja imajo vse pomembnejšo vlogo tudi podrobnejša primerjalnopravna analiza sodne prakse in izvajanja pravnih institutov v nam primerljivih pravnih ureditvah po posameznih evropskih državah. Med tovrstne institute spadajo vprašanja izločanja dokazov, izvajanje prikritih metod opazovanja ter ravnotežje med procesnimi varovalkami za pošteno sojenje in preprečevanji poskusov zlorab teh istih varovalk.

Tudi mednarodna poročila, kot so poročila Evropske komisije in Poročilo o razvoju 2024, ki ga pripravlja UMAR, kažejo postopno izboljševanje na lestvici indeksa vladavine prava, pri čemer Poročilo o razvoju za leto 2024 (str. 128—129) po eni strani poudarja napredek na področju kakovosti in učinkovitosti sodstva, po drugi pa, da se Slovenija po kazalniku indeksa vladavine prava še vedno uvršča v drugo polovico držav EU. Zaznavanje korupcije – poznamo raziskave in indekse za javni sektor, za zasebni sektor pa so raziskave in podatki bistveno manj dosegljivi – ostaja visoko in se po navedenem poročilu v zadnjih letih celo nekoliko povečuje.

Vprašanja vladavine prava, pravne države ter delovanja neodvisnega in učinkovitega pravosodja so večplastna ter zahtevajo večplastno analizo in razpravo. Posamezni statistični podatki, primerjalna poročila in indeksi so lahko pri niansirani razpravi gotovo koristni, ne pomenijo pa celotne analize. Poleg kvantitativnih kazalnikov je potrebna tudi kvalitativna razprava o vladavini prava, ključnih postulatih pravne države in smeri razvoja celotne družbe (European Commission, Rule of Law 2023 Report).

Kot je razprava o modelu razvoja za napredno družbo pretežno enostranska, površinska, in tudi zavajajoča, pogosto velja tudi za razpravo o vladavini prava. Poglobljena in kvalificirana razprava o vladavini prava, širših družbenih pogojih za učinkovito delovanje

pravne države je produktivno v kontekstu razprava o nacionalnem razvojnem modelu v pogojih evropeizacije in globalizacije. Mogoča je v pogojih razumevanja značilnosti in predpostavk za vzpostavitev vključujoče, trajnostne in inovativne družbe znanja 21. stoletja. Dokler bo prevladovala poenostavljana in nezadostno reflektirana razprava dveh polov o hidravličnem razmerju med državo in trgom, bo težko vzpostaviti bolj niansirano razpravo o vladavini prava. Družbeni razvojni zaostanek se utegne le še povečevati, obstoječe socialne stebre bo vse težje ohranjati, kar lahko opazujemo pri trajajoči zdravniški stavki in nezmožnosti za dogovore glede ustreznih sistemskih rešitev, ki bi delovale za vse deležnike.

Ob površni razpravi o problemih vladavine prava in učinkovitem delovanju pravne države so tudi številne strategije, kako je mogoče rahljati zavezanost vladavini prava v praksi. Eden od teh je, da dobro organizirane in interesno povezane skupine ustvarijo toliko odmevnih pravnih afer v kratkem času, da jih je težko temeljito analizirati in sankcionirati vse hkrati. Še preden se pride do dna eni večji pravni aferi, izbruhne naslednja ali več teh. Res je, da je sankcioniranje najtežjih in najkompleksnejših pravnih afer – na primer finančnih izigravanj na finančnih trgih – velik zalogaj celo za najbolj razvite in sofisticirane pravosodne sisteme, kot je ameriški. Zanj je znano, da je bil v času velike finančne krize z epicentrom na Wall Streetu nemočen kljub velikanskim finančnih malverzacijam, izgubam in velikanskim vložkom, ki so jih morali pokrivati davkoplačevalci za saniranje nekaterih največjih finančnih gigantov na svetu.

Kljub zahtevnosti sankcioniranja najzahtevnejših primerov to ne pomeni, da bi morala pravosodje in družba od njih popolnoma dvigniti roke. Prav sankcioniranje najtežjih primerov pošilja sporočilo družbi o sposobnostih institucij pravne države ter tem, katera ravnanja in prakse so za družbo in pravosodje nesprejemljivi. Če teh signalov pravosodja ni, se v družbi postopoma naseljuje prepričanje, da se prag (ne)sprejemljivosti znižuje in da je krepitev sistemske korupcije nekaj, čemur se ne da zoperstaviti. To pa je družbeno ozračje, v katerem najbolje uspevajo interesne skupine na račun javnega interesa ter privilegirani insajderji na račun javnega interesa, odprtosti in poštene konkurence. Morda je eden največjih negativnih dosežkov interesnih skupin čedalje večja družbena ponotranjenost, da če pridobivajo privilegirane interesne skupine, bo to pomenilo postopoma priložnosti in razvoj tudi za vse druge. Na podlagi tridesetletnih empiričnih izkušenj in tudi primerjalnih študij lahko tovrstno razmišljanje zavrnemo kot popolnoma napačno in neutemeljeno.

Seveda so poleg kopičenja težko rešljivih velikih pravnih afer tudi številne druge taktike in strategije, s katerimi se je mogoče izogniti ali omejiti učinkovanje pravne države. Mednje spadajo vse vrste izogibanj postopkom in zavlačevanj teh zaradi zastaranja postopkov. To so sicer obrambne taktike, ki jih uporabljajo povsod, vendar je ponovno pravosodje tisto, ki mora kakovostno in korektno parirati tudi tovrstnim taktikam. Številne zakonodajne reforme ter tudi harmonizacija z evropskimi standardi EU in Sveta Evrope pripomorejo tudi h krepitvi slovenskega pravosodja.

3 Zaključek

Načela vladavine prava in kakovostno delovanje institucij pravne države (celovit pregled temeljnih postulatov vladavine prava in pravne države v Pavčnik, 2009) najbolje delujejo takrat, ko ima družba celovito strategijo razvoja. To je kontekst, v katerem se lahko najuspešneje obravnavajo najzahtevnejša vprašanja in dileme pravne države (Kennedy,

1997). Težje ko družba najde širok konsenz o razvojnih strategijah na temelju odprtega, pluralnega in vključujočega diskurza, težje je vzpostavljati temelje za uspešno delovanje nadzornih in pravosodnih institucij. Dalj ko družba ne uspe najti dovolj širokega konsenza o temeljnih razvojnih vprašanjih (povzetih v dilemi država ali trg), bolj se krepijo interesne skupine in slab javni interes ter uravnotežen, vključujoč družbeni razvoj. Strukturni razvojni preboj je čedalje težje doseči, kar ponovno najbolj ustreza posameznim interesnim skupinam v družbi ter ustvarja podlago za nove vzpone populizma in demagogov zaradi naraščajočega družbenega nezadovoljstva. Zadnje je mogoče preprosto izkoriščati in preusmerjati navzven (npr. migracije, EU ...).

Po drugi strani lahko imajo pravosodje in institucije vladavine prava pomembno vlogo pri širšem zaznavanju, tudi predvidevanju in pravočasnem odzivanju na najbolj pomembna in družbeno škodljiva ravnanja v družbi, na primer izigravanje davčnih obveznosti, beg kapitala v davčne oaze, prirejeni javni razpisi v vse bolj elaboriranih oblikah in še nekaj podobnih družbeno najbolj škodljivih ravnanj, npr. postopki privatizacije v preteklosti. Če bo družba uspela oblikovati bolj koherentno razvojno strategijo, bodo tudi organi pravosodja lahko učinkoviteje odigrali svojo vlogo. In obratno, če bodo organi pravosodja odigrali svojo vlogo učinkoviteje, bo tudi prostor za oblikovanje koherentne razvojne družbene strategije ustrezno širši.

Dva pola v razpravi država ali trg, ki slabita kakovostni in niansiran družbeni diskurz, sta del problema. Odgovorno družbeno ravnanje bo mogoče vzpostaviti, ko bomo dovolj podrobno razumeli, kakšni so razlogi, ki ustvarjajo in poganjajo družbeno neodgovorne prakse. Pravni hibridi so lahko prav tako dvoji: lahko so škodljivi, če smo jih prenesli nekritično in mehanično v okolje, ki nima koherentne družbene strategije, in so le nova priložnost za utrjene parcialne družbene interese. Lahko so ustvarjalni in produktivni, če premoremo koherentno družbeno strategijo ter znamo ustrezno varovati in krepiti javni interes, avtonomijo in profesionalnost pravne stroke.

Uporabljeni viri

Bohinc, R. (2016). *Družbena odgovornost*. Ljubljana: Založba FDV.

UN Development Programme (2024). *Breaking the Gridlock*. New York: UN Development Programme. Dostopno na: https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2023-24reporten.pdf, 30. april 2024.

European Commission (2023). *2023 Rule of Law Report*. Brussels. Dostopna na: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2023-rule-law-report_en, 30. april 2024.

Ferlinc, A. (2023). *Pravna država v Sloveniji in onkraj*. Ljubljana: Založba FDV.

Kennedy, D. (1997). *A Critique of Adjudication*. Harvard University Press.

Nahtigal, M. (2002). *Vloga prava v državah v tranziciji*. Ljubljana: Založba FDV.

Nahtigal, M. (2004). *A Decade of Transition and Beyond*. Ljubljana: Založba FDV.

Nahtigal, M. (2015). *Privatizirati ali ne privatizirati – napačna razvojna dilema: predlogi za alternativni razvojni model*, Pravna praksa: PP, leto 34, št 7/8, str. Ii-vi.

Pavčnik, M. (2009). *Pravna država*. Ljubljana: Založba GV.

Stiglitz, J. (1998). *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward Post-Washington Consensus*. Helsinki: UNU WIDER.

UMAR (2024). *Poročilo o razvoju*. Ljubljana: UMAR. Dostopno na: https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/razvoj_slovenije/2024/slovenski/POR2024_01.pdf, 30. april 2024.

Unger, R. M. (1996). What Should Legal Analysis Become? Verso, London.