

Što su i čemu služe zakoni

ZVONIMIR ŠIKIĆ¹

1.

Zakoni su osnovni instrument kojim država utječe na ekonomiju (nešto šire, to su zakonima podržane političke intervencije). Za uspjeh ili neuspjeh ekonomske politike presudno je pitanje kako njezini zakoni djeluju na ekonomiju. Standardni odgovor je jednostavan:

Novi zakon mijenja očekivane profite pojedinih aktivnosti, a u skladu s time mijenja i odluke ekonomskih aktera.

Jednostavni je primjer zakon koji uvodi nultu toleranciju alkohola u vožnji.

Izašli ste na večeru i razmišljate o tome biste li nešto popili. Osim kalkulacije o mogućoj smanjenoj pažnji koja može dovesti do nesreće, sada uzimate u obzir i vjerojatnost da vas zaustavi i kazni policija. Taj dodatni element, uveden zakonom, može promijeniti vašu odluku.

To je osnovna ideja u pozadini „imperativne teorije zakona”. Ilustrirat ću je detaljnije na primjeru slavne „zatvorenikove dileme” (zašto se ona tako zove i koje su sve njezine implikacije ovdje nije bitno):

		2. igrač	
		A	B
1. igrač	A	(7, 7)	(0, 8)
	B	(8, 0)	(2, 2)

U igri su dvojica igrača, *prvi* i *drugi*. Svaki od njih može birati između dvije akcije, A i B. Nakon što su (nezavisno) odabrali svoje akcije, nagrađeni su kako je zapisano u gornjoj tablici. Ako se obojica odluče za akciju A, obojica će dobiti 7 novčanih jedinica. Ako prvi odigra A, a drugi odigra B, prvi će dobiti 0, a drugi 8 novčanih jedinica. Ako prvi odigra B, a drugi odigra A, prvi će dobiti 8, a drugi 0 novčanih jedinica. Ako obojica odigraju B, obojica će dobiti 2 novčane jedinice.

¹Zvonimir Šikić, Fakultet strojarstva i brodogradnje Sveučilišta u Zagrebu

Dakle, 1. igrač bira redove, a 2. igrač bira stupce gornje tablice. Prve brojke (u parovima) isplate su 1. igraču, a druge se brojke isplate 2. igraču.

Lako je vidjeti što će se dogoditi ako obojica slijede svoje (sebične) interese. Ako drugi igrač odabere A, prvome je bolje odabrati B. Ako drugi igrač odabere B, prvome je opet bolje odabrati B.

Dakle, što god učinio drugi igrač, prvome je bolje odabrati B. Potpuno analogno, što god učinio prvi igrač, drugome je bolje odabrati B.

Dakle, obojica će, slijedeći svoje sebične interese, odabrati B i dobiti 2 novčane jedinice. Da su obojica odabrala A, obojica bi dobila 7 novčanih jedinica.

To je „tragedija zatvorenikove dileme”. Ona je klasični i gotovo banalni protuprimjer Smithovoj tezi da slijeđenje vlastitih interesa uvijek vodi optimalnim rješenjima. No, to nije tema ovoga članka. Tema je što **zakon** može postići u ovom kontekstu.

Pretpostavimo da država donese zakon prema kojemu će svatko tko koristi akciju B biti kažnjen s k novčanih jedinica. Tada svatko tko igra B može očekivati trošak pk (gdje je p vjerojatnost da je uhvaćen u akciji B). Drugim riječima, novi zakon mijenja isplate u zatvorenikovoj dilemi, tj. novi zakon mijenja igru. Nova igra izgleda ovako:

	2. igrač		
	A	B	
1. igrač	A	$(7, 7)$	$(0, 8 - pk)$
	B	$(8 - pk, 0)$	$(2 - pk, 2 - pk)$

Ako vlada odredi $k = 4$, kao kaznu za akciju B, i pripravnost policije digne na razinu koja osigurava 50% otkrivenih prekršitelja, tj. ako je $p = 1/2$, radi se o sljedećoj igri:

	2. igrač		
	A	B	
1. igrač	A	$(7, 7)$	$(0, 6)$
	B	$(6, 0)$	$(0, 0)$

Lako je vidjeti da će 1. i 2. igrač (i dalje vođeni samo svojim sebičnim interesima) sada igrati A i dobiti optimalnih 7 novčanih jedinica.

Primijetite da na kraju nitko neće plaćati kaznu k , ali sama mogućnost kazne dovest će do novih ishoda koji će sebična ponašanja učiniti optimalnima.

Kao i kod nulte tolerancije alkohola, zakon mijenja dobitke i gubitke vezane uz različite akcije, a time i ponašanje aktera. To rezultira boljim ishodima za sve, tj. boljim društvenim ishodom.

Pretpostavka cijele ove analize jest da svi zakone uzimaju ozbiljno. To je i njezina glavna mana.

2.

Razmislimo još jednom; što se događa kada se uvede zakon o nultoj toleranciji alkohola u vožnji? Odgovor bi trebao biti jednostavan: ljudi manje piju dok voze jer se boje da će ih policija kazniti.

No, zašto policajci počinju kažnjavati vozače koji piju? Odgovor bi opet trebao biti jednostavan: zato što tako propisuje novi zakon.

Ali, zašto policajci primjenjuju novi zakon? (Uostalom, u mnogim zemljama policija ne implementira, ili samo djelomično implementira nove zakone.) Odgovor je da su i policajci dio igre. Ako ne primjenjuju zakon, prijavit će ih unutarnja kontrola, dospjet će na sud, a možda će čak izgubiti posao.

No, zašto će ih unutarnja kontrola prijaviti, a sud kazniti? Zašto će neki tekst iz *Narodnih novina* promijeniti ponašanje sudaca? Opet isti odgovor: zato što će netko zaprijetiti sucima, netko tome nekome itd.

Ali, tko će zaprijetiti zadnjoj kariki u tome „imperativnom lancu“?

Pogledajmo kako sve to izgleda u slučaju zatvorenikove dileme. Standardno objašnjenje funkcionira dok se ne zapitamo tko kažnjava akciju B. Ako to čine policajci, onda i oni moraju biti dio igre. Dakle, više nije riječ o igri dvojice aktera nego više njih.

Ako uvedemo sve igrače (početnu dvojicu aktera, policajce, unutarnju kontrolu, sudce...) postaje jasno da zakon ne možemo gledati kao instrument promjene isplata svim upletenim igračima.

Naime, više nema nikoga tko bi mogao promijeniti te isplate jer su svi koji su za igru relevantni – u nju već uključeni.

Drugim riječima, zakon ne može mijenjati igru jer su sve mogućnosti koje su dostupne poslije uvođenja zakona bile dostupne i prije njegovog uvođenja. Policajac vas je i u vrijeme 0.5 promilskog zakona mogao kazniti s napuhanih 0.3 promila (naravno, namješteno i nelegalno), unutarnja kontrola mogla je to ignorirati itd. Igra se ne mijenja objavom nekog teksta u *Narodnim novinama* (ako malo razmislite, shvatit ćete da bi takva moć bilo kojega teksta zapravo bila apsurdna).

No, nešto se ipak mijenja. Ljudi staju pred crvenim svjetlima semafora i plaćaju poreze.

(S druge strane, u Kairu me šokiralo da baš ni jedan vozač ne staje na crveno, kao što Nijemce šokira koliko Grka ne plaća poreze. Kada bi tinta iz *Narodnih novina* imala moć koju joj pridaje imperativna teorija, to se ne bi moglo dogoditi.)

Glavni problem imperativne teorije i jest to da ona ne može objasniti zašto zakoni nekada i negdje uspiju, a nekada i negdje drugdje ne.

Što je alternativa? Mislim da je to Basuova primjena Schellingovog pojma *fokalne točke* na drugačije razumijevanje zakona!

Najprije, što je fokalna točka? Pretpostavite da se u određeno vrijeme trebate naći s prijateljem na velikom gradskom trgu, ali se niste točno dogovorili gdje. Vaš će susret uspjeti ako oboje dođete na isto mjesto, a neće uspjeti ako odete na različita mjesta.

Schelling bi rekao da igrate igru u kojoj odabirete „točku susreta”; ako oboje odaberete istu točku, bit ćete nagrađeni (uspješnim susretom), a ako odaberete različite točke, nagrade nema.

Sljedeće što nam treba je pojam Nashovog ekvilibrija (sjećate se „ludog” matematičara iz filma *Briljantni um* – za to je dobio „ekonomskog Nobela”). Kada svi igrači odaberu svoju akciju, ti odabiri čine Nashov ekvilibrij samo ako bi svaki od njih jednostranom promjenom svoje akcije prošao lošije (dakle, nitko nema poticaja mijenjati svoju akciju ako je u Nashovom ekvilibriju).

Na primjer, ako vi i vaš prijatelj odaberete istu točku na velikome trgu, onda ste u Nashovom ekvilibriju, a ako odaberete različite točke, onda niste (uočite da u ovom slučaju postoji mnogo Nashovih ekvilibrija – čine ih svi odabiri koji se poklapaju). U zatvorenikovoj dilemi postoji točno jedan Nashov ekvilibrij. To je onaj u kojemu obojica aktera odabiru B.

Višestruki Nashovi ekvilibriji suočavaju vas s problemom: *koji od njih odabrati?* Jasno je da želite odabrati onaj isti koji odabiru i drugi igrači. Ako ne odaberete isti, rezultat neće ni biti Nashov ekvilibrij (sjetite se vašega susreta s prijateljem na velikome trgu). No, kako igrači mogu koordinirati svoje odabire kada se oni provode nezavisno?

Tu u igru ulazi (psihološki) pojam fokalne točke. Ako na velikome trgu postoji sat ispod kojega vidite da ljudi čekaju druge ljude, ispod kojega ste katkada i vi nekoga čekali (pa pretpostavljate da je to činio i vaš prijatelj), vjerojatno ćete u dogovoreno vrijeme stati ispod sata. To je vrlo vjerojatno mjesto vašeg uspješnog susreta (vrlo vjerojatni Nashov ekvilibrij).

Takav Nashov ekvilibrij, koji zauzima psihološki istaknuto mjesto u razmišljanjima aktera, Schelling je nazvao fokalnom točkom. Ona može dovesti do željene koordinacije.

Prilično je jasno da zakoni mogu stvarati fokalne točke. Na primjer, ljudi se na stubištima obično drže desne strane. Zašto, ako zakon propisuje samo *vožnju* po de-

snoj strani? Zato jer zakon stvara fokalnu točku koja koordinira stubišna kretanja, bez obzira što se zakon na ta kretanja ne odnosi.

Basu odlazi korak dalje, smatrajući da zakon *uvijek i jedino* djeluje tako što stvara fokalne točke (dakle i na cesti, a ne samo na stubištu). Novi zakon ne mijenja igru (sjetite se da je nema tko promijeniti ako su svi relevantni akteri dio igre); on stvara nove fokalne točke, tj. nova očekivanja spram tuđih ponašanja.

Novi zakon mijenja ponašanja građana mijenjajući njihova očekivanja spram mogućih reakcija policajaca na njihovu „vozačku čašicu”. Policajci pak djeluju na očekivani način zbog svojih promijenjenih očekivanja spram reakcija unutarnje kontrole itd.

Cijeli taj skup promijenjenih očekivanja fokalna je točka stvorena novim zakonom. Svaki igrač očekuje da će ostali igrači odabrati tu novu fokalnu točku (što dodatno povećava vjerojatnost baš toga odabira).

To ne znači da će se to sigurno dogoditi – uostalom, znamo da se zakoni krše. Ali kada se zakon poštuje, ono što to čini mogućim jest činjenica da je zakon uspješno stvorio novu fokalnu točku.

Možda ovaj „fokalni pogled” djeluje gotovo trivijalno i ne tako daleko od „imperativnog pogleda”. No, vidjet ćemo da su njegove implikacije često potpuno različite od „imperativnoga”.

3.

Zakoni se bitno razlikuju po svojoj efikasnosti. Neki se krše rijetko, a njihovi prekršitelji uglavnom su kažnjeni. Neki se drugi krše često, a njihovi prekršitelji gotovo nikada nisu kažnjeni.

Fokalni pogled na ulogu zakona može nam objasniti tu razliku u efikasnosti. Naime, on pokazuje da postoje dva osnovna razloga zašto se zakoni krše.

Jedan je razlog neuspjeha taj što zakon fokalnom točkom pokušava proglasiti nešto što nije Nashov ekvilibrij i stoga je unaprijed osuđen na propast (sjetite se da fokalna točka, koju bi zakon trebao stvoriti, mora biti Nashov ekvilibrij). Mnogi neuspješni zakoni zemalja u razvoju imaju taj problem. Ti zakoni jednostavno nisu usklađeni s interesima svih individualnih igrača, čak i kada svi očekuju da će ih svi poštivati.

Dio toga razumio je i standardni pogled - ali samo dio. Sjetimo se zakona o nultoj toleranciji pića u vožnji. U standardnom pogledu velika se briga posvećuje dobroj procjeni kazne. Ako vozaču užitak u čašici vrijedi c kuna i ako je policija potpuno efikasna (tj. uspijeva uhvatiti sve prekršitelje), onda kazna k mora biti veća od c da bi zakon bio uspješan. To se zna oduvijek.

Fokalni pogled vidi više od toga. Da bi zakon stvorio kompatibilne poticaje za sve relevantne igrače, nije dovoljno postići da vozačima ne bude u interesu piti, nego

se mora postići i da je policajcima u interesu hvatati pijane vozače, da je unutarnjoj kontroli u interesu otkrivati policajce koji to ne čine itd.

Nuditi kompatibilne poticaje samo posljednjoj „rundi” aktera nije dovoljno. Lako je zamisliti zakon s drakonskim kaznama koje građane sigurno neće poticati na kršenje toga zakona. No, oni bi ga ipak mogli kršiti ako su poticaji policajcima, unutarnjoj kontroli itd. takvi da oni zakon ne provode. Dakle, policija ne hvata prekršitelje, pa oni (znajući to) zakon ipak krše (bez obzira na drakonske kazne).

Dakle, prvi uvjet efikasnosti zakona jest da on promovira fokalnu točku koja je Nashov ekvilibrij (naravno, u igri koja uključuje sve relevantne aktere; građane, policajce, unutarnju kontrolu, sudce, itd.).

To ipak nije dovoljno jer postoji i drugi razlog za kršenje zakona. Ako postoji više Nashovih ekvilibrija i zakon bira jedan od njih, on još uvijek može promašiti tako da taj ekvilibrij ne uspije učiniti fokalnim.

To se može dogoditi zbog više razloga. Ako već postoji snažna fokalna točka, zakon je možda neće uspjeti zamijeniti. Ako na velikome trgu imate sat ispod kojeg se ljudi sastaju, postavljanjem novoga znaka s natpisom „točka susreta” (na nekom drugom mjestu) možda nećete uspjeti zamijeniti staro mjesto susreta. Štoviše, novi zakon ne samo da može ne postati novom fokalnom točkom, nego može čak i uništiti staru.

To može objasniti neuspješno presađivanje zakona iz jedne sredine (s njenim fokalnim točkama) u drugu sredinu (s drugačijim fokalnim točkama).

Još jedan razlog jest da kada u zemljama u kojima se zakoni često krše objavite novi zakon, svi očekuju da će se i taj kršiti, pa zato on ne uspijeva postati fokalnom točkom. To objašnjava zašto su u nekim zemljama gotovo svi zakoni neefikasni, dok su u drugima gotovo svi efikasni.

No, možda je najvažniji uvid koji pruža fokalni pogled taj da je sve ono što se postiže zakonom moguće i bez njega.

Ako neka država zakonom zabrani posuđivanje novca uz kamate, to će sigurno upropastiti njenu ekonomiju. No, ako je to moguća posljedica zakona, onda se to može dogoditi i bez zakona jer zakoni ne stvaraju Nashove ekvilibrije (nego samo one koji već postoje čine fokalnima). Budući da je Nashov ekvilibrij po definiciji stanje u kojemu nitko nema poticaja mijenjati ga, ako društvo u njemu jest – u njemu će i ostati.

To je vrlo važan uvid. Na primjer, ljudi često misle da promjenom zakona koji su ograničavali slobodu govora ili su promicali rasnu, rodnu, klasnu i druge nejednakosti, dolazimo do slobode govora i rasne, rodne, klasne i drugih jednakosti. U stvarnosti to naravno nije tako, a fokalni pogled nam objašnjava zašto nije tako. Onaj isti Nashov ekvilibrij, koji su stari retrogradni zakoni činili fokalnim, postoji i kada tih

zakona nema, a fokalnim ga i dalje mogu činiti neformalne društvene norme (zbog kojih je on uostalom i bio Nashov ekvilibrij).

Čitatelji Kafkinog *Procesa* možda će se sjetiti da muke kroz koje prolazi K. nisu izazvane nikakvim zakonima.

Kastinski sustav u Indiji i dalje postoji, iako je zakonom zabranjen. Riječ je o Nashovom ekvilibriju koji fokalnim čine društvene norme i ostracizam kojemu su podvrgnuti oni koji ih krše.

Sve analize pokazuju da su američki mediji neslobodniji od britanskih, iako britanski imaju manje zakonom zajamčenih sloboda od američkih.

Važno je razumjeti (a fokalni pogled nam to omogućava) da za postizanje željenih ciljeva, npr. ljudskih prava i sloboda, nije dovoljno promijeniti zakone. Moramo biti svjesni da se ta prava i te slobode mogu kršiti (i krše se) usprkos zakonima koji ih jamče. Potreban je stalni oprez i budnost da bi se te vrijednosti održale fokalnima. Zakoni pomažu, ali nisu dovoljni.

Literatura:

1. Basu, K. *Lectures in Industrial Organization Theory*, Oxford, Blackwell, 1993.
2. Schelling, T. *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Harvard UP, 1960.