

**ZVEZDAN NEŠIĆ**

E-mail: nesiczvezdan5@gmail.com

# ŠTIGLEROVA TEORIJA EKONOMSKE REGULACIJE: REZIME I IMPLIKACIJE

## STIGLER'S THEORY OF ECONOMIC REGULATION: SUMMARY AND IMPLICATIONS

---

**JEL KLASIFIKACIJA: K23**

---

**APSTRAKT:**

Razumevanje društvenih fenomena u eri „regulatorne države“ zahteva povratak izučavanju pozitivnih teorija ekonomske regulacije, koje su vremenom postajale manje privlačne usled rasta popularnosti normativne analize. Značaj Štiglerove teorije je teško preceniti, budući da je ireverzibilno promenila do tada uvrežene stavove o regulaciji, kao i tokove istraživanja u okviru ove oblasti. Ovaj članak pruža kratak prikaz teorije regulacije javnog interesa, analizira najvažnije elemente Štiglerove teorije ekonomske regulacije i pruža poređenje Štiglerove teorije sa Pelcmanovim modelom ponude regulacije, kao i sa Bekerovom teorijom konkurencije između interesnih grupa na tržištu regulacije. Takođe, u članku su razmotrene neke od implikacija koje direktno slede iz ključnih Štiglerovih teza, poput prevlasti interesnih grupa sa malim brojem članova, korporativističkih problema moderne predstavničke demokratije, kao i problema ekonomske neefikasnosti generisane usled delovanja interesnih grupa.

**KLJUČNE REČI:****REGULACIJA, INTERESNE GRUPE, RENT-SEEKING**

---

**ABSTRACT:**

*Understanding social phenomena in the era of "regulatory state" calls for a return to the study of positive theories of economic regulation, whose significance was reduced due to the rise of popularity of normative analysis. The importance of Stigler's theory is hard to overestimate, because it has forged the irreversible change of attitude toward economic regulation and reshaped the course of research within this field of study. This paper presents a short overview of Public Interest Theory of Regulation, analyzes the crucial elements of Stigler's theory of economic regulation, and compares Stigler's theory with Peltzman's model of economic regulation, as well as with Becker's theory of competition among interest groups on the regulation market. Furthermore, this paper deals with certain implications which directly stem from Stigler's main assertions, such as the dominance of interest groups with a small number of members, the relationship between democracy and "crony capitalism", as well as the problem of economic inefficiency which is generated by the activities of interest groups.*

**KEY WORDS:****REGULATION, INTEREST GROUPS, RENT-SEEKING**

---

# 1. EKONOMIKA REGULACIJE PRE ŠTIGLERA

Pozitivna analiza procesa uspostavljanja mera ekonomske regulacije, kao i njihovih konsekvenci, u literaturi se prvi put sreće u obliku „Teorije regulacije javnog interesa”. Budući da predstavlja svojevrsno otelotvorenje preovlađujućeg svetonazora iz perioda njenog nastanka, ova teorija posmatra državne funkcionere kao posebnu sortu ljudskih bića, posvećenu isključivo „opštem dobru”. Centralna tvrdnja teorije regulacije javnog interesa je da neophodnost eliminisanja *tržišnih imperfekcija* predstavlja *raison d'être* ekonomske regulacije. U okviru ove teorije, na strani tražnje za regulacijom nalazi se celokupna „javnost”, dok se na strani ponude regulacije nalazi sveznajuća i benevolentna država koja predstavlja *Deus ex machina* rešenje problema generisanih od strane slobodnog tržišta. Neke od najvažnijih tržišnih imperfekcija na koje zastupnici pomenute teorije često ukazuju su nesavršena konkurencija (postojanje tržišne moći), privredni ciklusi i tržišna nestabilnost, nepostojanje tržišta (eksterni efekti i javna dobra, asimetrija informacija) i „nepravedna” raspodela dohotka.

Teorija regulacije javnog interesa pati od brojnih problema, pa nije iznenađujuće da je pretrpela znatne kritike. Pre svega, ona ne poseduje adekvatnu analitičku komponentu, budući da nije u stanju da opiše mehanizme i procese putem kojih „javnost” uspeva da nametne i održi svoj interes. Zbog toga bi u ovom slučaju metodološki kanoni nalagali da je umesto reči „teorija”, pravilnije koristiti termin hipoteza. Ova hipoteza je jalova i zasnovana na eksplicitnom preplitanju pozitivnog i normativnog: njen jedini zaključak je da je regulacija uspostavljena zato što treba da bude uspostavljena (Begović, 2000). Dalje, ona je bazirana na idealističkom shvatanju motiva državnih funkcionera, kao i na precenivanju realnih mogućnosti državnog aparata, pa pruža distorziranu sliku društvene stvarnosti (Nešić, 2018). Konačno, brojne empirijske činjenice ne idu u prilog pomenutoj hipotezi, a na ovom mestu ćemo navesti samo nekoliko najvažnijih: često sama preduzeća (a ne javnost) zahtevaju uvođenje regulacije; regulacija se javlja i u granama koje ne odlikuje prisustvo tržišnih neuspeha, tj. u granama sa niskim stepenom koncentracije i granama koje ne generišu visoke eksterne efekte; regulacija često šteti javnosti u celini. Ispostavlja se da „teorija” regulacije javnog interesa u praksi predstavlja samo metod racionalizacije rastuće palete državnih funkcija, neretko radi stvaranja pogodnog terena za zloupotrebljavanje državnog aparata od strane različitih interesnih grupa.

## 2. ŠTIGLEROVA TEORIJA EKONOMSKE REGULACIJE

### 2.1. Polazne premise i najvažniji zaključci

Nezadovoljavajući tretman fenomena regulacije u okviru ekonomske teorije podstakao je nobelovca Džordža Štiglera da u svom revolucionarnom članku „The Theory of Economic Regulation” (1971) pruži sopstveno viđenje ovog problema. Značaj navedenog članka u okviru ekonomike regulacije zaista je teško preceniti. Štigler je pomoću standardnog metodološkog aparata ekonomske teorije analizirao gotovo celokupnu problematiku pro-

cesa političkog odlučivanja. U okviru njegove teorije ekonomska regulacija se posmatra kao bilo koje drugo ekonomsko dobro: ona se prodaje na „tržištu regulacije”, na kom postoje ponuda i tražnja za regulacijom, kao i ravnotežna cena regulacije (Nešić, 2018). Subjekti na ovom tržištu su racionalni i slede isključivo sopstveni interes. Dijametralno suprotno polaznoj hipotezi teorije regulacije javnog interesa, ishodište Štiglerove analize je pretpostavka da *regulacija po pravilu nastaje i održava se usled zahteva firmi*. Glavni zaključak od kog Štigler dolazi je da koherentne manjine (industrijske grane) uspevaju u potpunosti da „zarobe regulatora” i obezbede željene mere regulacije, koje nameću troškove disperziranoj većini (potrošačima) (*Ibid.*). U nastavku ćemo ukratko rezimirati najvažnije elemente argumentacije koja dovodi do ovog zaključka.

Štigler (Stigler, 1971) na samom početku ističe da državni aparat prinude i prisile, iz perspektive industrijske grane ili pojedinačnog preduzeća, predstavlja potencijalni resurs koji može biti (zlo)upotrebljen zarad preraspodele bogatstva. Naime, ukoliko ulaganje resursa u neproduktivne aktivnosti (poput lobiranja u cilju izmene društvenih „pravila igre”) donosi superiorne stope prinosa u odnosu na produktivna ulaganja (poput ulaganja u inovacije zarad smanjenja proizvodnih troškova ili poboljšanja kvaliteta proizvoda), preduzeća će se, prateći logiku maksimizacije profita, opredeliti za prvu navedenu alternativu. Rečju, preduzeća se na tržištu regulacije javljaju na strani tražnje: njihov cilj je da „kupovinom” specifičnih mera regulacije koje im pogoduju amplifikuju svoju ekonomsku moć. Mogući načini uvećanja ekonomske moći političkim merama su višestruki, ali se Štigler (*Ibid.*) fokusira na četiri konkretne vrste zaštite koje preduzeća mogu kupiti od države: a.) direktne novčane subvencije, b.) ograničavanje ulaska u granu upotrebom uvoznih i/ili proizvodnih kvota, obaveznih licenci i sl., c.) kontrola supstituta i komplemenata i d.) fiksiranje cena. Direktne novčane subvencije su inferiorne u odnosu na ograničavanje ulaska u granu: subvencionisano tržište postaje profitabilnije, što dovodi do priliva novih preduzeća (ukoliko je ulazak u granu slobodan), te u dugom roku dolazi do disperzije ukupnog iznosa subvencije na sve veći broj firmi.

Unutar Štiglerove teorije, članovi vladajuće političke stranke su racionalni subjekti koji ne maksimiziraju društveno blagostanje, već isključivo ličnu korisnost. Vladajuća stranka predstavlja *ponudu regulacije*, budući da stiće deo resursa neophodnih za dolazak i ostanak na vlasti *prodavanjem regulativnih mera* interesnim grupama na tržištu regulacije. Stabilan politički ekvilibrijum na tržištu regulacije u okviru Štiglerove teorije podrazumeva da interesna grupa sa malim brojem članova kupuje mere regulacije u sopstvenu korist, a na štetu ostatka društva (koje predstavlja „gubitničku” interesnu grupu). Grupe sa velikim brojem članova se u većoj meri suočavaju sa problemom konfliktnosti između ciljeva pojedinca i ciljeva grupe (koje je moguće posmatrati kao specifičnu vrstu javnog dobra), te dolazi do ispoljavanja poznatog fenomena „slepeg putnika”. Pripadnici gubitničke grupe su „racionalne neznalice” kojima se na individualnom nivou ne isplati da pružaju otpor, budući da su troškovi prikupljanja informacija i organizovanja političke akcije visoki, a očekivane koristi niske (Nešić, 2018). Konačno, Štigler (Stigler, 1971) ističe da sve dok postoji konkurencija za monopolističku poziciju vladajuće stranke (tj. barijere ulasku na političko tržište nisu visoke), regulator neće biti u stanju da naplati punu rezervacionu cenu interesnoj grupi koja od njega kupuje mere zaštite.

Primećujemo da je u okviru Štiglerove teorije jedini *de facto* zadatak regulatornog tela sprovođenje selektivnih izmena „pravila igre”, u cilju kreiranja povlašćenog tržišnog polo-

žaja za specifičnu interesnu grupu koja je na tržištu regulacije ispoljila *najveću efektivnu tražnju* (Nešić, 2018). „Štiglerov” regulator predstavlja isključivo instrument preraspodele dohotka, koji je u potpunosti podređen ciljevima proizvođača, jer oni predstavljaju znatno boljeg „saveznika” od potrošača (spremniji su da resursima i glasovima plate za uvođenje regulacije) (Peltzman, 1993). Umesto javnog, regulator nastoji da zaštiti partikularne privatne interese; umesto obaranja cena na nivo graničnih troškova, regulator nastoji da ih pomeri naviše, što bliže monopolskoj ceni. Ovakva korporativistička simbioza između privatnih firmi i državnog aparata omogućena je specifičnim karakteristikama političkog procesa koje će biti analizirane u nastavku članka.

## 2.2. Prednost grupa sa malim brojem članova

Jedan od načina da odgovorimo na pitanje čime je determinisana visina efektivne tražnje za regulacijom koju interesna grupa ispoljava, predstavlja poređenje karakteristika *ekonomskog* i *političkog* tržišta (na kom se prodaju i kupuju javne politike). Mises (Mises, 2008) je isticao da je potrošač *suveren* na ekonomskom tržištu – njegova odluka da kupi ili ne kupi određeni proizvod determiniše šta treba da bude proizvedeno, kao i kvantitet i kvalitet proizvedenih stvari. Potrošači na ekonomskom tržištu *svakodnevno* novčanicama „glasaju” za i protiv pojedinih proizvoda i usluga, te na taj način indirektno determinišu privrednu strukturu i strukturu proizvodnje. Štiglerovim (Stigler, 1971, str. 10) rečima: „Tržište akumulira ove ekonomske glasove, predviđa njihova buduća kretanja i investira u skladu sa njima.” Nasuprot tome, glasanje na političkom tržištu je *periodično*, što umanjuje preciznost i efikasnost procesa saopštavanja preferencija. Pored toga, sve obavljene transakcije na slobodnom tržištu su *dobrovoljne*, što implicira da su takođe i obostrano korisne (makar u *ex ante* smislu). Sa druge strane, svaka politička odluka poseduje element *prisile* – kada je jednom donešena, ona je do daljnjeg obavezujuća za *svakog pojedinca*. „Čikaški” ekonomista Milton Fridman (Fridman, 1996, str. 84) lucidno je konstatovao da „glasačka kutija donosi saglasnost bez jednoglasnosti; tržište jednoglasnost bez saglasnosti.” Štigler (Stigler, 1971) primećuje da element „*prisilne saglasnosti*” u političkim odlukama stvara dve vitalne razlike između procesa odlučivanja u predstavničkoj demokratiji i procesa odlučivanja na slobodnom tržištu. *Prvo*, glasanje na političkom tržištu mora biti *simultano*. Ovaj uslov čini proces političkog odlučivanja rigidnim, jer *onemogućuje glasanje o velikom broju problema*, budući da bi direktna demokratija i izlazak na brojne referendume povodom svakog pojedinačnog pitanja generisali ogromne troškove. Upravo zato se u najvećem broju modernih demokratija referendum koristi dosta retko (naravno, uz pojedine izuzetke), gotovo isključivo prilikom donošenja krucijalnih odluka. *Drugo*, demokratsko odlučivanje pruža pravo glasa *svim pripadnicima društva*. Na ekonomskom tržištu postoji jasna demarkaciona linija između „zainteresovanih” (što po pravilu znači i relativno više informisanih) i „nezainteresovanih” (relativno manje informisanih) pojedinaca – prvi glasaju, a drugi to ne čine. Štiglerovim rečima (Stigler, 1971, str. 11): „...politički proces ne dopušta participaciju proporcionalnu znanju i zainteresovanošću.” Nije teško uočiti da mnogi pojedinci ne poseduju relevantne informacije i kognitivne sposobnosti koje predstavljaju preduslov donošenja adekvatnih odluka (kako iz individualnog, tako i iz kolektivnog ugla), kao i da ispoljavaju manjak direktnog interesa u vezi sa pojedinim političkim pitanjima. Budući da njihova odlika, uprkos svemu navedenom, direktno prožima sve

ostale pripadnike društva, ispostavlja se da politički proces generiše značajno ozbiljnije i dalekosežnije negativne eksterne efekte od tržišnog procesa (Nešić, 2018).

Gradeći na temeljima koje je nobelovac Geri Beker postavio u svom članku „Competition and Democracy” (1958), Štiglić (Stigler, 1971) posebno ističe da političko tržište (nasuprot ekonomskom) *ne pruža adekvatne podsticaje za sticanje znanja*. Na političkom tržištu svaki pojedinac ima pravo na *ex ante* fiksiran broj glasova (0 ili 1), *nezavisno od količine informacija koju poseduje* (Becker, 1958). Zbog toga za dominantan deo glasača jednostavno nije isplativo da budu informisani o političkim problemima, ili da uopšte glasaju. U tom kontekstu, jedan od najvažnijih problema sa kojima se suočava konstitucionalna ekonomija predstavlja tzv. *paradoks glasanja*. Ekonomska logika nalaže da racionalni pojedinac donosi odluku da li će glasati na osnovu očekivanih troškova i koristi glasanja. Prikupljanje informacija, njihova selekcija i kognitivna obrada, odlazak na biračko mesto i slične aktivnosti nameću pojedincu izvesne troškove. Dodatno, glasanje u predstavničkoj demokratiji vezano je za *paket mera*, tj. za političke programe koji se tiču velikog broja pitanja, od kojih mnoga nemaju uticaj na konkretnog birača. Zbog toga je verovatnoća da glasač pronađe politički program čije su stavke u potpunosti usklađene sa njegovim interesima izuzetno niska, što znači da će svaki birač u izvesnoj meri morati da pristane na kompromis. Neophodno je istaći da na slobodnom tržištu veći broj firmi implicira *veće mogućnosti izbora*, odnosno veću verovatnoću da će pojedinac pronaći proizvod ili uslugu u skladu sa njegovim preferencijama, dok na političkom tržištu veći broj stranaka povećava potrebu formiranja *koalicije*, pa umanjuje verovatnoću da će preferencije različitih pojedinaca biti zadovoljene, budući da su politička dobra *međusobno isključiva*, dok ekonomska dobra u najvećem broju slučajeva nisu (Leube & Moore, 1986). Konačno, na političkom tržištu verovatnoća da će glas pojedinca biti presudan (što je nužan preduslov da korisnost glasanja bude pozitivna) konvergira ka nuli. Zbog svih navedenih faktora, *očekivana korisnost glasanja* na političkom tržištu po pravilu je bliska *nuli*. Posmatrano iz ovog ugla, na individualnom nivou je sasvim razumna odluka pojedinca da ostane neinformisan i apolitičan, odnosno da se ponaša poput „*racionalne neznalice*”.

Beker (Becker, 1958) insistira na još jednoj važnoj razlici između ekonomskog i političkog tržišta. On ističe da se priroda funkcionisanja političke stranke i privatne firme razlikuje po pitanju izbora ciljnog tržišnog učešća, koji je uslovljen imanentnim karakteristikama dvaju tržišta. Naime, privatna firma na slobodnom tržištu ne mora nužno da obezbedi veliki broj kupaca, odnosno, ne mora da prodaje svoje proizvode i usluge na nacionalnom nivou kako bi opstala. Veliki broj privatnih firmi posluje upravo pronalazeći specifičnu tržišnu nišu čije potrebe može zadovoljiti bolje od konkurencije. Nasuprot tome, formiranje političke partije koja ne planira da se obrati najvećem delu glasača i koja ne pretenduje na osvajanje dominantnog udela glasačkog tela, gotovo je besmisleno. Odavde direktno sledi da su za ulazak i „poslovanje” na političkom tržištu po pravilu neophodna daleko *veća sredstva* u odnosu na privatnu firmu koja posluje na ekonomskom tržištu (Becker, 1958). To dalje implicira da su *barijere ulasku na političko tržište više*, pa je samim tim broj konkurenata na ovom tržištu manji, što dovodi do slabije direktne i potencijalne konkurencije. U tom kontekstu, napomenimo i da je mali broj subjekata na strani ponude jedan od najvažnijih uslova formiranja i održavanja *kartela*.

Na osnovu analize karakteristika političkog tržišta, Štigler (Stigler, 1971) dolazi zaključka da su kanali političkog odlučivanja ispunjeni „šumovima” koji stvaraju distorzije informacija nesvojstvene ekonomskom tržištu. Izražavanje preferencija je manje precizno na političkom nego na ekonomskom tržištu, jer su politički kanali u stanju da prenose samo određene tipove informacija.

Preciznije, ukoliko svaki pripadnik društva *nezatno* preferira političku meru A u odnosu na političku meru B, ova preferencija neće biti otkrivena i nikakva politička akcija je neće konkretizovati (*Ibid.*). To znači da je sasvim moguće uvođenje određene javne politike koja donosi veliku korist manjini, dok u maloj meri šteti svim ostalim članovima društva, jer oštećenim pojedincima nije isplativo da se angažuju kako bi „podstakli” vladajuću stranku da obustavi sprovođenje ove politike. Štiglerovim rečima: „Sistem je kreiran tako da implementira sve izrazite preferencije većina i manjina, ali da odbaci neznatne preferencije većina i manjina.” (Stigler, 1971, str. 12). Zbog toga je političko tržište sklono usvajanju javnih politika koje pružaju *velike dobitke koncentrisanim grupama, a nameću male gubitke disperziranim grupama*. U *Tabeli 1* sumarno su prikazane najvažnije razlike između ekonomskog i političkog tržišta.

► **TABELA 1. POLITIČKO I EKONOMSKO TRŽIŠTE.**

KARAKTERISTIKA	POLITIČKO TRŽIŠTE	EKONOMSKO (SLOBODNO) TRŽIŠTE
Predmet glasanja	Međusobno isključivi paketi političkih mera	Specifičan i nezavistan proizvod
Način glasanja	Periodično i simultano	Svakodnevno i nezavisno
Podsticaji za sticanje informacija	Slabi	Snažni
Priroda tržišne transakcije	Prisilna – „saglasnost bez jednoglasnosti”	Dobrovoljna – „jednoglasnost bez saglasnosti”
Glasačko telo	Celokupno društvo	Isključivo zainteresovani subjekti
Eksterni efekti	Visoki i dalekosežni	Variraju u zavisnosti od grane
Verovatnoća zadovoljenja raznovrsnih ciljeva glasača	Opada sa rastom broja političkih stranaka	Raste sa rastom broja firmi u grani
Barijere ulasku u granu	Visoke	Zavise od tipa industrije
Stepen direktne i potencijalne konkurencije	Nizak	Visok
Uslovi formiranja i održavanja kartela	Povoljni	Nepovoljni
Kanali prenosa informacija	Neprecizni, ispunjeni „šumovima”	Precizni, zasnovani na cenovnom mehanizmu
Kontrolna funkcija glasača	Redukovana	Suverena
Ishod tržišnog procesa	Pogoduje specifičnoj grupi	Pogoduje najvećem delu društva
Obim i značaj nesavršenosti	Visok	Nizak

Izvor: Nešić, Z. (2018), Štigler-Pelcmanova teorija ekonomske regulacije, Master rad, Beograd, Univerzitet u Beogradu, Ekonomski fakultet.

## 2.3. Paradoks neograničene vlade

Prethodno analizirani argumenti nagoveštavaju da Štiglerova teorija, pored uvida u problematiku optimalne veličine interesne grupe na tržištu regulacije, ukazuje i na opasnost destruktivnih korporativističkih tendencija koje moderna predstavnička demokratija nije u stanju da prevaziđe. Naime, ukoliko paleta funkcija državnog aparata prinude i prisile nije striktno ograničena (u idealnom slučaju svedena u okviru „minimalne države“), demokratski politički proces u sebi sadrži klice propasti<sup>1</sup>, budući da ne poseduje efektivne mehanizme koji bi bili u mogućnosti da zaustave „začarani krug“ konverzije ekonomske moći u političku, radi njenog vraćanja natrag u ekonomsku (sada značajno veću od inicijalne).<sup>2</sup> Onog trenutka kada suvereni državni aparat dobije odrešene ruke da vrši arbitrarne (*ad hoc*) izmene društvenih „pravila igre“, najkoherentnije interesne grupe će preuzeti stvar u svoje ruke i obesmisлити ključno uporište legitimiteta države: njenu funkciju univerzalnog, nezavisnog, egzogenog i objektivnog arbitra, čiji je zadatak da osigura jednakost pred zakonom – zahtev da ista opšta pravila važe za svakog pojedinca u društvu, odnosno da sfere autonomnog delovanja svih pojedinaca budu jednako ograničene. Svoj stav u vezi ovog problema izneo je i Fridrih fon Hajek, koji tvrdi da je neograničena vlada načelno onemogućena da uspostavi liberalni ideal „jednakosti u slobodi“. U trećem tomu knjige *Pravo, zakonodavstvo i sloboda* Hajek ističe da „...paradoksalan rezultat posedovanja neograničene vlasti onemogućava predstavničkom telu da dovede do dominacije opštih principa, zato što u takvom sistemu većina u predstavničkoj skupštini, da bi ostala većina, mora da učini sve što može da bi, garantujući im posebne koristi, kupila podršku nekoliko posebnih interesa. [...] Jedino ograničena vlada može da bude valjana vlada, zato što ne postoje (i ne mogu da postoje) opšta moralna pravila za dodeljivanje posebnih koristi...“ (Hajek, 2002, str. 273, 280).

Posmatrajući stvari iz ovog ugla, Štiglerova teorija regulacije predstavlja prodornu kritiku krucijalnih elemenata političko-ekonomskog sistema koji pojedini autori (Baumol, et. al.) nazivaju *oligarhijski kapitalizam*. Ovi autori posebno ističu da je jedna od determinišućih odlika ovog privrednog sistema implementacija javnih politika koje pogoduju samo specifičnoj grupi ljudi unutar društva.<sup>3</sup> Pored toga, još jedna važna odlika oligarhijskog kapitalizma je visok stepen korupcije. Iako su zaključci Štiglerove teorije ekonomske regulacije univerzalno primenjivi, stav autora ovog članka je da oni imaju najveću težinu upravo u slučaju zemalja koje odlikuje visok stepen sistemske korupcije.<sup>4</sup>

- 
- 1 Kako ističe Fridrih fon Hajek (Hajek, 2002, str. 271): „Izgleda da poseban proces koji smo izabrali da bismo dokučili ono što zovemo voljom naroda dovodi do rezultata koji imaju malo šta zajedničko sa bilo čim što zaslužuje ime 'opšta volja' bilo kog dela stanovništva.“
  - 2 Problem konverzije ekonomske moći u političku, kao i neophodnost formiranja predvidivog i (kratkoročno) neizmenljivog okvira („pravila igre“) unutar kojih se odvija tržišni proces, posebno su isticali nemački ordoliberali. Izvlačeći pouke iz društveno-ekonomske propasti koja je zadesila Vajmarsku republiku, Ojken i Bem su primetili da odsustvo opštih pravila i principa, unutar kojih je jedino moguće održavanje poretka i očuvanje ekonomske i političke slobode, dovodi do privredno-društvene haotičnosti i destruktivnih socioekonomskih posledica. Ovi autori su upozoravali na opasnost državnih mera koje nisu utemeljene na objedinjujućem opštem principu, već se donose selektivno i arbitrarno (na *ad hoc* osnovama), što često dovodi do njihove kontradiktornosti. Ovakve mere pogoduju isključivo partikularnim interesima, dok nanose štetu društvu u celini.
  - 3 Ukoliko je dotična grupa direktno povezana sa vladajućom političkom strankom, ovaj sistem je bolje preimenovati u „kleptokratija“ (Baumol, Litan, & Schramm, 2007, str. 71).
  - 4 Na teorijskom nivou su korupcija i lobiranje sasvim odvojeni fenomeni, dok u praksi često dolazi do njihovog mešanja i preplitanja ukoliko nedefinisano pravnog ambijenta to dopušta. Nekoliko najvažnijih razlika između idealno-tipskih koncepcija korupcije i lobiranja su sledeće: korupcija je ilegalna, dok lobiranje to ne mora biti; lobiranje je daleko trans-



## 2.4. Štiglerova teorija i Pelcmanov model ponude regulacije – poređenje ključnih rezultata

„Čikaški” ekonomista Sem Pelcman pružio je matematičku formalizaciju Štiglerove teorije regulacije. Pelcman (Peltzman, 1976) počinje analizu prihvatajući Štiglerovu tezu da regulatorni proces predstavlja isključivo instrument preraspodele bogatstva između različitih interesnih grupa. Unutar Pelcmanovog modela, racionalni regulator uvodi poresku stopu „gubitničkoj” grupi, kako bi pružio transfer „pobedničkoj” grupi.<sup>5</sup> Nekoliko zaključaka ovog modela ide u prilog Štiglerovoj teoriji. Model dokazuje da, pod određenim pretpostavkama, ukoliko regulator uvodi uniformnu poresku stopu svakom članu unutar „gubitničke grupe” pojedinačan ekonomski interes (interesna grupa) uspeva da obezbedi regulatornu politiku u skladu sa sopstvenim ciljevima. Ova interesna grupa će uvek biti manja od celokupnog biračkog tela, što je u skladu sa koncepcijom prema kojoj regulatorni proces deli celokupno društvo na „pobednike” i „gubitnike”. Rezultati komparativne statike unutar modela ukazuju da veličina pobedničke interesne grupe teži nuli, jer deluju sile koje podstiču regulatora da koncentriše transfer na malu grupu, a disperzira ukupnu sumu poreza na veliku grupu. Što je politički proces ispunjeniji „šumovima”, odnosno, što je pretvaranje transfera bogatstva u političku podršku teže, to će biti manja veličina pobedničke grupe, a veća veličina gubitničke grupe (*Ibid.*). Baš kao što je Štigler (Stigler, 1971) isticao, imanentna imperfektnost političkih kanala podstiče članove pobedničke grupe da ne rasipaju ukupni dobitak na veći broj članova, dok članove gubitničke grupe podstiče da rasipaju ukupni gubitak na veći broj članova.

Ipak, postoji nekoliko važnih razlika između Štiglerove teorije regulacije i Pelcmanovog modela. Pre svega, Pelcmanov model nalaže da čak i u slučaju kada isključivo jedna grupa uspe da „zarobi” regulatora, ona nije u stanju da obezbedi maksimalan iznos transfera koji joj regulator može pružiti. Cilj regulatora (maksimizacija političke podrške) nije kompatibilan sa ciljem interesne grupe (maksimizacija transfera bogatstva) (Nešić, 2018). Takođe, ukoliko je regulator u mogućnosti da uvodi različite nivoe poreskih stopa i vrši diskriminaciju unutar različitih podgrupa pobedničke i gubitničke grupe, sasvim je moguće da će nekim članovima gubitničke grupe biti uveden negativan porez (subvencija), ili da će nekim članovima pobedničke grupe biti uveden pozitivan porez.<sup>6</sup> Navedeni rezultati u velikoj meri bacaju senku na Štiglerovu izvornu tezu, prema kojoj jedna interesna grupa uspeva da „zarobi” regulatora i „izvuče” celokupne benefite od regulacije (*Ibid.*). Štiglerova ravnoteža na tržištu regulacije, koja podrazumeva da je regulatorno telo u potpunosti „zarobljeno” od strane jedne industrijske grane, samo je *specijalan slučaj* u okviru Pelcmanovog modela (*Ibid.*). Pelcmanova koncepcija regulatornog procesa je u znatno većoj meri „demokratska”, jer racionalni regulator mora zadovoljiti ciljeve *brojnih interesnih grupa*, koje pojedinačno obezbeđuju samo fragmente ukupnog transfera bogatstva, nastalog uvođenjem regulacije (*Ibid.*). Takođe, model ukazuje da je regulacija *atomističkih grana* u principu podjednako politički privlačna kao i regulacija visoko koncentrisanih grana, pa za razliku od Štiglerove teorije nije unapred poznato da li će regu-

---

parentnije; barijere ulasku na tržište lobiranja su znatno manje; lobiranje zadovoljava šire interese od korupcije (iako su i jedni i drugi interesi najčešće partikularni).

5 Poreska stopa unutar ovog modela je analogna merama regulacije koje nanose štetu jednoj interesnoj grupi, dok je transfer analogan merama regulacije koje donose koristi drugoj grupi.

6 Ovo zavisi od tri faktora: *per capita* bogatstva grupe, osetljivosti bogatstva na promenu poreske stope i glasačke osetljivosti na promenu poreza (Vidi Peltzman, 1976, str. 218-219).

lacija posedovati karakter zaštite potrošača ili zaštite proizvođača. Pelcman (Peltzman, 1976) takođe zaključuje da je ograničavanje ulaska u granu, koje je Štigler posmatrao kao instrument zaštite proizvođača, zapravo neophodno radi održavanja željene cenovne strukture (zasnovane na „internom subvencionisanju“) koja regulatoru maksimizira političku podršku. Rečju, Pelcman tvrdi da je ograničavanje ulaska u granu nezavisno od zahteva samih preduzeća. Konačno, trend ka *deregulaciji* je moguć ishod regulatornog procesa unutar Pelcmanovog modela, dok je u okviru Štiglerove teorije (ali i u okviru teorije regulacije javnog interesa) proces deregulacije neobjašnjiv.

## 2.5. Interesne grupe i ekonomska (ne)efikasnost

Nakon radova Štiglera (1971) i Pelcmana (1976), Geri Beker (1983) u svom članku iznosi sopstvenu teoriju državnog intervencionizma, koju je u užem smislu moguće posmatrati kao *teoriju tražnje za regulacijom*. Bekerov model je fokusiran na proces i efekte *konkurencije između interesnih grupa na tržištu regulacije*. Kako bismo istakli elemente analize na kojima tri navedena autora poentiraju, zapitajmo se kakav je efekat porasta broja interesnih grupa koje se takmiče na tržištu *rent-seekinga*. Za razliku od Štiglera i Pelcmana koji ističu negativne reperkusije regulatornog procesa (viši stepen alokativne neefikasnosti usled ulaganja veće vrednosti resursa u neproduktivne (*rent-seeking*) aktivnosti), Beker posmatra problem iz drugačijeg ugla i ističe pozitivne efekte rasta konkurencije između interesnih grupa.<sup>7</sup> Naime, potencijalne javne politike koje interesne grupe nastoje da obezbede, same predstavljaju oskudne resurse – nemoguće je usvojiti beskonačan broj alternativnih javnih politika, budući da su one najčešće međusobno isključive. Zbog toga specifična interesna grupa mora biti efikasnija u proizvodnji političkog pritiska od njenih rivala.

Beker je dokazivao da snažniji stepen konkurencije između različitih interesnih grupa dovodi do usvajanja *efikasnijih javnih politika*, upravo zato što interesne grupe koje se zalažu za njihovo usvajanje poseduju inherentne prednosti na tržištu *rent-seekinga*. Moguće je ukratko ilustrovati ovu tezu jednim rudimentarnim prikazom pomeranja iz monopolske tržišne strukture u savršeno konkurentsku. Budući da navedena promena tržišne strukture donosi veće gubitke potrošačima nego dobitke proizvođačima (zbog čistog gubitka društvenog blagostanja), sledi da će potrošači biti spremni da plate (lobiraju) veći iznos kako bi sprečili uvođenje i održavanje regulacije čiji je cilj kreiranje monopola.

U svojoj knjizi *Institucionalni aspekti privrednog rasta* (2011), Begović poredi nivo rasiapanja resursa usled *rent-seeking* aktivnosti unutar dva široko definisana politička sistema: autokratije i demokratije. Naime, ukoliko pođemo od zdravorazumske pretpostavke da su *barijere ulasku* u aktivnosti *rent-seekinga* više u autokratskom, u odnosu na demokratski politički sistem, postavlja se pitanje kakvi su njihovi efekti na stepen ukupne ekonomske neefikasnosti. U demokratiji je omogućeno jeftino formiranje i funkcionisanje brojnih interesnih grupa. Ovakav „konkurentski“ karakter traganja za rentom ima dve međusobno suprotstavljene posledice (Begović, 2011, str. 230):

<sup>7</sup> Naravno, Beker ne spori da, iako konkurencija između interesnih grupa ima pozitivne efekte, sama proizvodnja političkog pritiska od strane interesnih grupa predstavlja društveno neproduktivnu upotrebu resursa.



1. Postoje podsticaji za rast *alokativne neefikasnosti*. Naime, što je veći broj privrednih subjekata uključen u aktivnosti *rent-seekinga*, to je veća količina resursa upošljena u neproduktivne (ili čak destruktivne) aranžmane.
2. Javlja se efekat na koji je ukazao Becker – veću verovatnoću uspeha sada imaju interesne grupe koje zahtevaju *efikasnije javne politike*.

Obrnuto, unutar *autokratskog* političkog sistema ne postoji sloboda ulaska u aktivnosti *rent-seekinga*, budući da su političke barijere znatno snažnije, pa će broj subjekata koji se bavi ovom aktivnošću biti manji nego u slučaju demokratskog političkog sistema. To dalje implicira niži nivo statičke alokativne neefikasnosti, ali i niži stepen konkurencije između interesnih grupa (što ultimativno dovodi do usvajanja neefikasnijih javnih politika). Iako ih je manje nego u demokratiji, interesne grupe u autokratiji uspevaju da nametnu željene javne politike, koliko god one bile štetne po društvo, budući da *ne postoji konkurencija koja bi ih u tome sprečila*. Budući da u slučaju oba politička sistema postoje protivrečni efekti, neto uticaj većeg broja interesnih grupa na ekonomsku efikasnost nije unapred poznat.

Sa aspekta celokupnog društva, ekonomska logika nameće svim interesnim grupama imperativ „razoružavanja”, tj. zahteva svodenje *rent-seeking* aktivnosti na nulti stepen. Međutim, ovakvo rešenje je suštinski neostvarivo unutar nekooperativne igre, budući da se nijednoj interesnoj grupi na individualnom nivou ne isplati da se „razoruža”, sve dok veruje da njeni konkurenti neće učiniti isto. Upravo zato što svaki politički sistem nužno poseduje izvesnu količinu *rent-seeking* aktivnosti, otvara se ekonomski problem u vidu *trade-offa* između različitih tipova neefikasnosti koje proizilaze iz delovanja interesnih grupa. Drugim rečima, pred ekonomistima je (nimalo lak) zadatak pronalaženja optimalnog broja interesnih grupa i stepena *rent-seekinga* u društvu. U tom kontekstu, ekonomska teorija bi trebalo da predstavlja osnovu formulisanja pravnog okvira koji, sa jedne strane, postavlja pravila igre unutar kojih mogu delovati interesne grupe i, sa druge strane, postavlja neophodna ograničenja delovanju državnog aparata u ovom procesu.

### 3. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Iako je nastala pre skoro pola veka, Štiglerova teorija ekonomske regulacije nam, možda više nego bilo kada ranije, pruža mogućnost da razumemo jedan segment složene društvene stvarnosti koja nas okružuje. Problematika poželjnog odnosa između javnog i privatnog sektora, tj. između državnog aparata i slobodnog tržišta, više dobija na praktičnom značaju svaki put kada država proširi svoj delokrug, a trendovi prethodnog veka jasno ukazuju na činjenicu da metod društvenog odlučivanja posredstvom političkih kanala sve više dominira nad ekonomskim (tržišnim) principima. I dok nije previše komplikovano konstatovati da živimo u eri *rent-seeking* društva i „regulatorne države”, kao i da to predstavlja ozbiljnu pretnju po liberalne i demokratske vrednosti, daleko je teže ukazati na način kojim bi trebalo izaći na kraj sa ovim problemima. Činjenica da preko 50% regulatornih komesara, u tržišno orijentisanoj zemlji poput SAD-a, nakon isteka mandata dobija posao upravo u preduzećima koja su regulisali tokom mandata (Eckert, 1981), dovoljno je indikativna da nas odvraća od bilo kakvih utopističkih namera usmerenih ka suptilnom prilagođavanju postojećeg sistema. Stav autora ovog članka je da bilo kakvo značajno

umanjenje podređenosti državnog aparata partikularnim interesima, može biti ostvareno isključivo svođenjem domena državnih funkcija u okvire „minimalne države”. Ovakva redukcija državnih funkcija imala bi dalekosežne efekte na strukturu privrede, budući da bi industrije čija je profitabilnost u najvećoj meri bazirana na zloupotrebi državnog aparata bile primorane na pronalaženje alternativnih izvora profita, ili osuđene na izumiranje. Naravno, ključno pitanje koje se otvara je: da li je opisano sužavanje delokruga države društveno poželjno, odnosno da li su ukupne društvene koristi koje nastaju redukovanjem palete državnih funkcija veće od troškova koji odatle proizilaze? Budući da razmatramo problem iz ugla Štiglirove teorije, pozitivan odgovor se u datim uslovima prirodno nameće usled prevlasti malog broja pojedinaca nad ostatkom društva, pa predloženo rešenje deluje makar kao primamljiva smernica.

## LITERATURA

---

Baumol, W. (1990), “Entrepreneurship: Productive, Unproductive and Destructive”, *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, Pp. 893-921.

---

Baumol, W., Litan, R. & Schramm, C. (2007), *Good Capitalism, Bad Capitalism, and the Economics of Growth and Prosperity*, New Haven & London, Yale University Press.

---

Baumol, W., Panzar, J. & Willig, R. (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, San Diego, Harcourt Brace Jovanovich.

---

Becker, G. (1958), “Competition and Democracy”, *Journal of Law and Economics*, Vol. 1, Pp. 105-109.

---

Becker, G. (1983), “A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 98, Pp. 371-400.

---

Begović, B. (2000), “Teorije ekonomske regulacije: pregled oblasti”, *Ekonomika misao*, Vol. 33, No. 1-2, Pp. 9-47.

---

Begović, B. (2012), *Institucionalni aspekti privrednog rasta*, Beograd, Službeni glasnik.

---

Demsetz, H. (1968), “Why Regulate Utilities?” *Journal of Law and Economics*, Vol. 11, Pp. 55-65

---

Eckert, R. (1981), “The Life Cycle of Regulatory Commissioners”, *Journal of Law and Economics*, Vol. 24, Pp. 113-120.

---

Fridman, M. (1996), *Sloboda izbora*, Novi Sad, Global book.

---

Hajek, F. (2002), *Pravo, zakonodavstvo i sloboda*, Podgorica, CID.

---

Leube, K. & Moore, T. (Eds.) (1986), *The Essence of Stigler*, Stanford, Hoover Institution Press, Stanford University.

---

Mises, L. (2008), *The Anticapitalistic Mentality*, Auburn, The Ludwig von Mises Institute.

---

Nešić, Z. (2018), *Štigler-Pelcmanova teorija ekonomske regulacije*, Master rad, Beograd, Univerzitet u Beogradu, Ekonomski fakultet.

---

Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge Mass, Harvard University Press.

---

Peltzman, S. (1976), "Toward a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics*, Vol. 19, No. 2, Pp. 211-240.

---

Peltzman, S. (1993), "George Stigler's Contribution to the Economic Analysis of Regulation", *Journal of Political Economy*, Vol. 101, No. 5, Pp. 818-832.

---

Posner, R. (1974), "Theories of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 5, No. 2, Pp. 335-358.

---

Schumpeter, J. (2003), *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Routledge, Taylor and Francis e-Library.

---

Stigler, G. (1971), "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, Pp. 3-21.

---

