

/JUBILEJI

UDK 330:929 Stigler ŽJ.; 338.242.4

DOI: 10.51204/Anali_PFBU_21308A

Dr Boris BEGOVIĆ*

PEDESET GODINA EKONOMSKE TEORIJE REGULACIJE**

Pre ravno pedeset godina, Džordž Stigler (George J. Stigler), koji će jedanaest godina kasnije (1982) dobiti Nobelovu nagradu za ekonomiju,¹ objavio je članak pod naslovom „The Theory of Economic Regulation“ (Stigler 1971) – pionirski rad ekonomske teorije regulacije.² Čikaški uni-

* Redovni profesor, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Srbija, *begovic@ius.bg.ac.rs*.

** Srdačno zahvaljujem Nikoli Iliću, Mariji Karanikić Mirić, Danici Popović i Bojanu Ristiću na korisnim komentarima i sugestijama. Naravno, snosim isključivu odgovornost za eventualne preostale greške i za vrednosne sudove iznete u ovom radu.

¹ Preciznije i zvanično – nagrada Švedske centralne banke za ekonomske nauke u spomen Alfreda Nobela. Ta nagrada se dodeljuje zajedno sa „klasičnim“ Nobelovim nagradama.

² Upravo tako, teorija koju je Stigler formulisao je, po svojoj metodologiji i sadržaju, ekonomska teorija regulacije, iako se u samom naslovu njegovog članka prived ekonomski odnosi na regulaciju, a ne na teoriju (Coglianese 2021). Štaviše, Stigler uz imenicu teorija u naslovu članka upotrebljava određeni član (the), što znači da čitaocu jasno stavlja do znanja da to nije jedna od teorija nego jedina teorija koja uspešno objašnjava (regulatornu) stvarnost.

verzitet, onaj koji je dosad, osim Stiglera, dao najveći broj ekonomskih nobelovaca, organizovao je u aprilu ove godine dvodnevni seminar povodom pedesetogodišnjice objavljivanja tog Stiglerovog članka. Da li je tako nešto bilo opravdano? Da li i zbog čega zavređuje obeležavati taj jubilej? Kakav je doprinos tog članka i po čemu se on izdvaja od mnogih drugih tekstova tog vremena?

Odgovorima na ta pitanja posvećen je ovaj kratak osvrt na Stiglerov članak i pregled značaja koji on ima za ekonomsku nauku, pre svega za razvoj ekonomske teorije regulacije, što znači za bolje razumevanje regulatorne stvarnosti. Upravo tako, ekonomska teorija regulacije je pozitivna teorija, namenjena objašnjavanju stvarnosti. Ona treba da odgovori na nekoliko bitnih pitanja. Prvo je zbog čega se uopšte uspostavlja određena regulacija. Zbog čega i na koji način regulacija nastaje i zbog čega ona nestaje? Drugo pitanje je kakva će forma regulacije biti uspostavljena. Odgovor na drugo pitanje ima ključnu važnost za odgovor na treće, a to je kakve će biti posledice određene regulacije po društveno blagostanje. Doduše, odgovor na treće pitanje već zadire u normativnu teoriju regulacije, čiji se nalazi odnose na to da li je određena regulacije poželjna ili ne.

Pre nego što se razmotre odgovori koje Stigler daje na ta pitanja u svom članku, to jest odgovori koje pruža njegova verzija ekonomske teorije regulacije, treba definisati sam pojam regulacije, koji se ponekad poistovećuje sa ekonomskom regulacijom. Danas je uobičajeno da se pod ekonomskom regulacijom posmatra (Viscusi, Vernon, Harrington 1995) onaj oblik državne intervencije kojim se privrednim subjektima, to jest ekonomskim akterima na strani ponude nameću ograničenja u donošenju njihovih poslovnih odluka.³ Stigler, međutim, ekonomsku regulaciju poistovećuje sa državnom intervencijom. Već na samom početku članka autor upućuje na četiri vida takve intervencije: subvencije, pravne barijere ulasku, državne politike u odnosu na povezana dobra (supstitute i komplementarna dobra) i administrativno određivanje cena. Dakle, veoma širok spektar mera državne intervencije. Drugim rečima, Stiglerova intelektualna ambicija bila je da objasni celokupnu državnu intervenciju – regulaciju u najširem mogućem smislu.

³ Takođe, danas je uobičajeno da se odvojeno posmatra opšta poslovna regulacija, koja važi za sve privredne subjekte na strani ponude, i sektorska regulacija, ona koja se odnosi isključivo na obavljanje određene delatnosti. Minimalne nadnice, na primer, predstavljaju opštu poslovnu regulaciju, odnose se na sve privredne subjekte, dok isključivo vodovodno preduzeće, na primer, mora da poštuje regulatorne odluke (propise) kojim se određuje cena njegovog proizvoda, što ne isključuje da, kao i sva druga preduzeća, mora da isplaćuje nadnice najmanje jednake minimalnoj.

Sve do pojave Stiglerovog članka, u objašnjavanju regulatorne stvarnosti dominirala je teorija javnog interesa, čiji je osnovni i jedini postulat bio da regulacija postoji zbog toga što država na taj način želi da ispravi ishode nesavršenog tržišta. Taj gotovo ničim obrazložen nalaz zasniva se na pretpostavci o dobronamernoj, sveznajućoj i svemogućnoj državi, pa je u svim onim slučajevima u kojima je bila potrebna njena intervencija na slobodnom tržištu takva intervencija i uspostavljena, i to sa ciljem maksimizacije društvenog blagostanja, što znači zaštite javnog interesa. Zbog toga se ta teorija ponekad u literaturi naziva i normativnom kao pozitivnom teorijom (Joskow, Noll 1981).⁴

Pretpostavka o dobronamernoj državi implicitno se zasniva na tome da izabrani političari koji formulišu određenu regulatornu politiku i državni službenici koji je sprovode maksimizuju ne sopstveni nego javni interes. Za razliku od običnih smrtnika, onih koji nemaju nikakve javne funkcije, koji su, na primer, pekari, lekari, apotekari ili slikari, i koji maksimizuju sopstveni interes – korisnost koju uživaju. Ako regulatorne politike ne daju dobre rezultate, u pitanju je, prema toj teoriji, neminovno greška, nesavršena informisanost onih koji ih dobronamerno formulišu ili sprovode. A ako se menja regulatorni režim, to je zbog toga što su se promenile nesavršenosti tržišta – uglavnom su se uvećale, pa treba uvesti dodatne mere, to jest pojačati regulaciju. Naravno, kao i svaka druga hipoteza pseudonauke, teorija javnog interesa ima odgovor na svako pitanje, osim onog ključnog: na koji se način dolazi do regulatornih odluka?

Prvi veliki doprinos Stiglerovog članka je to što je obznanio da je car go i da teorija javnog interesa uopšte nije teorija u naučnom smislu, a još manje može da objasni regulatornu stvarnost.

Drugi veliki Stiglerov doprinos je to što je jasno stavio do znanja kako treba da izgleda prava teorija, regulacije ili bilo čega drugoga: ona koja ustanovljava uzročno-posledične veze i koja, stoga, može da predvidi uslove pod kojima se javlja određeni ishod. U svom članku Stigler je jasno razdvojio tražnju za regulacijom, koja dolazi od interesnih grupa, onih koji žele da regulacija bude uspostavljena u njihovu korist, i ponudu regulacije, koja dolazi od političara, izabranih predstavnika biračkog tela, onih koji svoju vlast, to jest moć koju im daje javna funkcija, koriste da uspostave određenu

⁴ U određenoj meri ta teorija se naslanja na teorijski doprinos Pigou (Arthur Cecil Pigou), osnivača ekonomike blagostanja, čija je akademska karijera dostigla zenit u dvadesetim godinama XIX veka. Usredsređen na negativne eksterne efekte kao oblik nesavršenog tržišta, Pigou je zastupao ideju korektivnih poreza koje država treba da nametne kako bi se uspostavila efikasna alokacija resursa i, time, maksimizovalo društveno blagostanje. Stoga i ne čudi srastanje pozitivne i normativne teorije.

regulaciju. I jedni i drugi se ponašaju shodno teoriji racionalnog izbora, tako što maksimizuju korisnost koju uživaju – maksimizuju sopstveno blagostanje. Shodno tome, oni koji su na strani tražnje spremni su da se liše određenih resursa, da ih iskoriste tako što će ih ponuditi onima koji donose regulatorne odluke, kako bi dobili regulaciju koja će, u krajnjoj liniji, uvećati njihovo blagostanje. Pri tome, vrednost resursa koji su oni spremni da ponude neće biti veća od njihove očekivane korisnosti od te regulacije. Dakle, jasno je definisana rezervaciona cena na strani tražnje za regulacijom.

Na strani ponude regulacije, to jest tražnje za resursima koje je druga strana spremna da ustupi, osnovna preokupacija je osvajanje vlasti, odnosno opstanak na njoj, sa svim onim povlasticama i prinađležnostima (zvaničnim ili nezvaničnim, dozvoljenim ili nedozvoljenim, ne treba praviti analitički razliku) koje obavljanje javne funkcije obezbeđuje. Dakle, javna funkcija ima uglavnom instrumentalnu vrednost, a za teoriju regulacije je ta vrednost jedino bitna. Shodno tome, racionalno ponašanje onih koji su na strani ponude regulacije jeste da maksimizuju priliv resursa koji će im omogućiti da dođu, odnosno da opstanu na vlasti, budući da je to preduslov za maksimizaciju korisnosti koju uživaju.⁵

Dakle, određena regulacija se, prema njenoj ekonomskoj teoriji, onoj koju je Stigler uveo u akademski svet, uspostavlja razmenom između onih koji žele takvu regulaciju i onih koji su spremni da je, shodno tim željama, uspostave. Nije Stiglerova teorija pala s neba, već se ona naslanja na teoriju racionalnog ponašanja i na pomake u oblasti teorije javnog izbora (Buchanan, Tullock 1962) i teorije donošenja kolektivnih odluka (Downs 1957; Olson 1965). Stigler je uspeo da sve te pomake objedini i zaokruži u konzistentnu teoriju regulacije.

Treći veliki Stiglerov doprinos je u tome što je tu teoriju osmislio tako da je omogućio njen dalji razvoj i njeno profilisanje zasnovano na daljem napretku ekonomske nauke, pre svega pomenutih teorija javnog izbora i kolektivnog odlučivanja. Ukratko, u svom članku on je ponudio načela, detaljno ih opisao, razradio i, praktično, ponudio smernice za dalji razvoj i nadogradnju same ekonomske teorije regulacije. Stoga ne iznenađuje to što je ta teorija dalje razvijana. Teorija ponude regulacije dalje je razvijana u formalan model (Peltzman 1976). Teorija tražnje za regulacijom dalje je razrađena pre svega u pogledu objašnjavanja efikasnosti interesnih gru-

⁵ Naravno, ne treba odbaciti mogućnost da su i sama vlast i njeno vršenje argument fikcije korisnosti onih koji su na vlasti. Uvođenje te mogućnosti ništa ne menja sa stanovišta ponude regulacije.

pa (Stigler 1974) i prevazilaženju problema slepog putnika,⁶ kao i formulisanjem teorije relativnog pritiska interesnih grupa (Becker 1983). Štaviše, jasno formulisana teorija regulacije podstakla je i one koji se sa njom ne slažu da izlože svoje argumente za koje se pokazalo da su samo komplementarni ekonomskoj teoriji regulacije, poput teorijske hipoteze o postojanju i opstajanju regulatorne ideologije (Kalt, Zupan 1984).

Četvrti veliki doprinos je empirijsko testiranje hipoteza do kojih je dovela primena njegove teorije. To je Stigler učinio u slučaju regulacije kamionskog prevoza i licenciranja određenih zanimanja u SAD. Dakle, pokazalo se, u ta dva slučaja, da nije reč o tome da su interesi potrošača narušeni usled regulatorne greške nego o tome da je od samog osmišljavanja regulacije postojala namera da se njome zaštite interesi proizvođača, i to ne svih, nego samo onih koji su starosedeoci, koji već posluju u određenoj grani. U svom članku Stigler je formulisao dva jednostavna ekonometrijska modela uporednih podataka kojima je ukazao na faktore koji utiču na regulatorne odluke, odnosno na regulatornu politiku, koja se u oba ova slučaja svodila na uspostavljanje pravnih barijera ulasku. U oba slučaja (ograničenja rada kamionskih prevoznika i licenciranje zanimanja), potvrđene su hipoteze proizašle iz ekonomske teorije regulacije. Teorija javnog interesa, odnosno hipoteza koja je suština te teorije, da se regulacija uspostavlja zbog toga što je to u javnom interesu, u interesu maksimizacije društvenog blagostanja, jednostavno nije naučna hipoteza, budući da ni ta teorija nije teorija u naučnom smislu, pa se stoga ta hipoteza nije ni mogla empirijski proveravati niti na taj način opovrgavati. Nasuprot tome, Stigler, koji je u svom opusu uvek insistirao na empirijskoj verifikaciji, to čini i ovog puta.⁷ Ozbiljna istraživanja regulatornih fenomena su od tada, po pravilu, empirijska.

Peti veliki Stiglerov doprinos je u tome što je pokazao da stvaranje pravnih barijera ulasku predstavlja jedan od najbitnijih elementa regulatorne politike kojim se direktno narušava konkurencija, sa svim nepoželjnim posledicama

⁶ Budući da je regulacija javno dobro za sve na koje se odnosi, što znači da niko ne može da se isključi iz njenog korišćenja, racionalno ponašanje ekonomskih aktera jeste da ne snose troškove uspostavljanja regulacije, ali uživaju koristi od nje kada se uspostavi – strategija slepog putnika. Ako svi ekonomski akteri slede tu strategiju, regulacija koja im ide u korist uopšte neće biti uspostavljena.

⁷ Ekonometrijska tehnika koja je korišćena u tim regresionim modelima jednostavna je i svakako neprihvatljiva sa stanovišta današnjih zahteva za ekonometrijskim testiranjem hipoteza. No, tehnika koja je korišćena u Stiglerovom radu u skladu je sa tim vremenom i tada uobičajenim ekonometrijskim pristupom. Ekonometrijske tehnike su znatno napredovale u poslednjih pedeset godina, tako da nekadašnje empirijske doprinose ne treba vrednovati današnjim kriterijumima, kao što se ponekad čini (Coglianese 2021).

tog narušavanja po društveno blagostanje. Taj nalaz je na liniji Šumpeterovog pesimizma u pogledu budućnosti kapitalizma (Schumpeter 1942), koji se zasniva na uvidu da će moćni proizvođači-starosedeooci, oni koji su već u grani, podizanjem barijera ulasku, radi zaštite sopstvenog ekonomskog profita, onemogućavati nove ulaske u granu, koji su ključni sa stanovišta inovacija, pa će tako, zagušenjem inovacija, nestati dinamičnost kapitalizma. A savremena teorija privrednog rasta (Aghion, Antonin, Bunel 2021) upravo u takvim barijerama ulasku sagledava objašnjenje zamke srednjeg nivoa dohotka, kada zemlja ne može da se preorijentiše sa privrednog rasta zasnovanog na akumulaciji proizvodnih faktora na privredni rast zasnovan na inovacijama, onaj koji je primeren višim nivoima razvijenosti, budući da su za ovaj drugi potreban uslov upravo niske barijere ulasku novih konkurenata – onih koji inoviraju. A savremena politička ekonomija (Acemoglu, Robinson 2012) upravo u takvim barijerama ulasku sagledava uzrok propasti prosperitetnih zajednica, poput Mletačke republike, odnosno zemalja kao što je Argentina. Štaviše, savremeni sveobuhvatni empirijski radovi (Djankov *et al.* 2002) ekonometrijski su, na korišćenom, reprezentativnom uzorku, potvrdili nalaze ekonomske teorije regulacija u oblasti pravnih barijera ulasku. Na sve to, savremeni radovi koji se bave navodnim opadanjem nivoa konkurencije na tržištima proizvoda u SAD (Philippon 2019) upravo insistiraju na uvećanju pravnih barijera ulasku kao uzroku te tendencije. Sve to, međutim, ne znači da su pravne barijere ulasku uvek, u svakom slučaju, kontraproduktivne sa stanovišta društvenog blagostanja i privrednog rasta, nego da se upravo njima od Stiglerovog članka posvećuje dužna pažnja prilikom istraživanja uzroka privrednog zastoja ili nazadovanja.⁸ I svi radovi u poslednjih pedeset godina na tu temu jesu svojevrsno Stiglerovo nasleđe.

Budući da je sada jasno da nesporno zavređuje da se obeleži pedesetogodišnjica Stiglerovog članka, otvara se sledeće pitanje: zbog čega je Stiglerov članak toliko uspešan? Zbog čega je njegov uticaj na ekonomsku nauku toliko veliki?

Uz sav rizik koji nosi pokušaj da se odgovori na to pitanje, izdvaja se nekoliko odgovora koji međusobno ne isključuju. Nijedan od tih odgovora nije dovoljan sam za sebe, a združeno možda mogu da budu uverljivi. Prvo, odgovor je to što je reč o izuzetno dobro napisanom članku. No, mnogo

⁸ Pokazalo se (Vives 2016) da su pravne barijere ulasku potrebne radi očuvanja stabilnosti finansijskog sektora. Dakle, u slučaju tog sektora postoje protivrečni ciljevi: konkurencija između učesnika na tržištu i stabilnost finansijskog sistema. Teorijski posmatrano, može se definisati optimalni nivo pravnih barijera ulasku (kapitalni cenzus za banku potreban za dobijanje dozvole za rad, minimalni nivo adekvatnosti kapitala itd.), pri čemu su pomirena dva protivrečna cilja.

je dobro napisanih članaka. Stiglerov je napisan ne samo lepim jezikom, sve ređim u ekonomskoj literaturi, već i veoma provokativno. Na samom početku članka nalazi se rečenica: „Regulacija se, po pravilu, uspostavlja zbog proizvođača određene grane, a osmišljena je i sprovodi se prevashodno u njihovom interesu“ (Stigler 1971, 3). Ta tvrdnja je bila, pre svega, žestoka provokacija,⁹ usmerena na to da čitaoca razmrda iz njegovog regulatornog blaženstva. Kako se navodi u literaturi (Coglianese 2021), upravo je to bio toliko potreban dramski obrt. Dok su sve dotad ljudi blagonaklono gledali na regulaciju, kao na nešto namenjeno zaštiti javnog interesa, kao nešto namenjeno zaštiti interesa potrošača i maksimizaciji njihovog blagostanja, odjedanput je došlo surovo suočavanje sa stvarnošću. Pri tome, uopšte nije bitno da li se takav ishod u pogledu regulacije kakav navodi Stigler dogodio u svakom slučaju uspostavljanja ili pokušaja uspostavljanja regulacije, bitno je da se razbio mit o dobronamernoj regulatornoj državi.¹⁰

Drugi bitan element uspeha te teorije nije bio povezan sa Stiglerom i njegovim člankom već sa tadašnjim događanjima u Americi – ipak je tamo bila glavna Stiglerova čitalačka publika. Sve do vremena objavljivanja Stiglerovog članka vladalo je veliko poverenje u državu. S dobrim razlogom, budući da se američka država dobro pokazala: pobedila je Veliku depresiju, porazila je dva ozbiljna protivnika u Drugom svetskom ratu, a u Hladnom ratu joj uopšte nije loše išlo. No, početkom sedamdesetih godina, kako se navodi u literaturi (Coglianese 2021), dolazi do promene u tom pogledu. Amerika se zaglibila u Vijetnamskom ratu, postalo je jasno da izabrani predstavnici naroda ne govore istinu, a američki predsednik tog vremena Belu kuću napušta i svoju političku karijeru završava kao dokazani, mada ne i osuđeni kriminalac. Na sve to je došla evakuacija iz Sajgona, tek evakuacijom iz Kabula produbljen ponor američke globalne moći. Očigledno je da je postojala nesaglasnost između takve opšte slike disfunkcionalne američke države i snežno bele slike američke dobronamerne i sveznajuće države.

⁹ Na tu provokaciju je bez ikakve zadržke naseo i na te grabulje pedeset godina kasnije svom snagom naleteo Sanstajn (Sunstain 2021) odgovorivši da se „regulacija po pravilu ne uspostavlja zbog proizvođača određene grane“. Kao dokaz za tu tvrdnju, jednostavnu negaciju Stiglerove, Sanstajn navodi sedam regulatornih odluka, od kojih je jedna pravilnik američkog Ministarstva pravde kojim se „postavljaju novi standardi za umanjivanje seksualnog zlostavljanja u zatvorskim ustanovama“ (*sic*). Ako postojanje tog uputstva za zatvore nije potkopalo Stiglerovu ekonomsku teoriju regulacije, ništa neće.

¹⁰ Politički pandan toj Stiglerovoj tvrdnji je programska poruka američkog predsednika Regana (Ronald Regan) izrečena u njegovom inauguralnom govoru u januaru 1981. godine: „Država nije rešenje našeg problema; država je problem.“

Treći razlog uspeha Stiglerove teorije je metodološki. U samom članku data je isključivo skica, osnovni obrisi ekonomske teorije regulacije, ali je ta skica bila savršeno jasna. To je omogućilo brojne nadogradnje onoga što je Stigler formulisao i, time, dalji razvoj same teorije. Dakle, nije reč o stacionarnoj i sveobuhvatnoj ekonomskoj teoriji koja može jedino da se potpuno prihvati ili odbaci. Oni koju su se slagali sa osnovnom koncepcijom mogli su da daju sopstveni doprinos i stoga, između ostalog, ta teorija ima veliki broj sledbenika, za koje i danas Striglerov članak predstavlja inspiraciju (Shleifer 2021). Štaviše, ta nedorađenost Stiglerove verzije teorije ekonomske regulacije omogućila je da se ta teorija, zasnovana na teoriji javnog izbora, prenese i u druge oblasti istraživanja ljudskog delanja. Sasvim je opravdano tvrditi (Shleifer 2021) da je upravo pojava Stiglerovog članka označila početak savremene političke ekonomije.¹¹

Četvrti razlog je to što je ekonomska teorija regulacije nastala u vreme kada ekonomska nauka postaje u punoj meri empirijska, i kada su ekonomskoj akademskoj zajednici već dojadile sveobuhvatne teorije koje mogu da objasne sve i svašta, ali ne omogućavaju formulisanje hipoteza koje se mogu empirijski testirati. Ekonomska teorija regulacije predstavlja raskid sa takvim naučnim delovanjem, upravo zbog toga što se na osnovu nje mogu formulisati jasne hipoteze koje se empirijski mogu testirati, odnosno opovrgavati. U brojnim radovima su empirijski proveravani osnovni nalazi ekonomske teorije regulacije.¹² Za to testiranje je bitno da postoje i brojni drugi faktori koji utiču na regulatorne ishode. Za neuspeh regulacije da maksimizuje društveno blagostanje, kako se navodi u literaturi (Shleifer 2021), ne treba kriviti isključivo nameru onih koji su ovladali regulatorom – greške se uvek čine, a postoje i drugi uticaji sa suprotnim dejstvom.

Peti razlog leži u tome što je Stiglerov tim člankom ponudio jasnu i ubedljivu anatomiju nesavršenosti državne intervencije, čime je potkopana teza da je državna intervencija opravdana uvek ukoliko postoji bilo kakva nesavršenost tržišta. Jednostavno, treba imati u vidu da gubitak društvenog blagostanja od nesavršene državne intervencije može biti veći od onoga do koga dovodi nesavršeno tržište. Sameravanje relativne nesavršenosti tržišta u odnosu na nesavršenost državne intervencije posle objavljivanja Stiglerovog članka polako postaje nova smernica normativnog posmatranja

¹¹ Savremena politička ekonomija nije ništa drugo nego ekonomska teorija politike kao oblasti ljudskog delanja. Stoga taj izraz ne treba poistovećivati sa političkom ekonomijom XIX veka, što je tada bio sinonim za ekonomsku nauku.

¹² Predugačak bi bio spisak makar najznačajnijih empirijskih radova na ovu temu, pa stoga treba pogledati njihov sveobuhvatan pregled (Joskow, Rose 1989). Ipak, treba izdvojiti rad (Rucker, Thurman 1990) koji je pokazao mehanizam kojim je uspostavljena regulacija proizvodnje kikirikija u SAD koja ide u korist svega nešto više od 20.000 proizvođača, a na štetu celokupne američke populacije – potrošača kikirikija. Sve u skladu sa predviđanjima ekonomske teorije regulacije.

državne intervencije, smernica za donošenje odluka u tom pogledu. A to podrazumeva i razmatranje alternativnih rešenja – regulacija nije neminovna – za svaku uočenu nesavršenost tržišta (Shleifer 2021).

Imajući u vidu takav uspeh ekonomske teorije regulacije i njegove uzroke, može se postaviti pitanje šta su nedostaci te teorije, onako kako ju je Stigler formulisao, i na to pitanje odgovoriti iz ugodnog položaja retrospektivnog razmatranja – prošlo je već pedeset godina.

Prvi nedostatak svakako je to što na analitičkom planu Stigler ne pravi razliku između zakonodavne i izvršne regulatorne vlasti, pa time, neminovno, ni između nominalne i efektivne regulatorne politike. Stigler razmatra jedino zakonodavnu regulatornu vlast i implicitno pretpostavlja da ne postoji razlika između dve pomenute regulatorne politike. No, izvesno je da postoji znatna razlika između nominalne i efektivne regulatorne politike, ne samo zbog opšte nesavršenosti informacija, a regulacija je zahtevna u pogledu informacija, nego zbog snažne asimetrije informacija i agencijskog problema. Asimetrija informacija postoji između regulatora i regulisanih preduzeća, i to u korist preduzeća, pa stoga efektivna regulatorna politika odstupa od nominalne, od one koju su formulisale zakonodavne regulatorne vlasti. Štaviše, asimetrija informacija postoji i između zakonodavne i izvršne regulatorne vlasti i tu asimetriju prati snažan agencijski problem, budući da podsticaji agentu, koji je superiorno informisan, nisu, odnosno ne moraju da budu u skladu sa ciljevima regulatora (Laffont, Tirole 1993). A pokazalo se da su regulatori po pravilu bliski onima koje regulišu – ili su zvaničnici regulatornih tela došli iz kompanija privredne grane koja se reguliše ili po prestanku svog mandata odlaze u te kompanije. Fenomen u literaturi poznat kao rotaciona vrata (Eckert 1981).

Drugi bitan nedostatak leži u tome što Stiglerova inicijalna verzija te teorije ne dopušta mogućnost da se razlikuju interesi kompanija u okviru jedne privredne grane – za Stiglera je grana homogena. Međutim, heterogenost privrednih grana uobičajena je pojava. A onda, u uslovima različitih regulatornih interesa kompanija u jednoj grani, do izražaja dolazi relativna snaga svake od njih da za sebe isposluje upravo ono regulatorno rešenje koje joj odgovara. Upravo je ta heterogenost omogućila deregulaciju telekomunikacija u SAD osamdesetih godina prošlog veka. Uzrok tome je bila najveća relativna snaga uticaja onih korporacija, pre svih MCI, koje su se protivile ekonomskoj regulaciji tog sektora i monopolskoj poziciji koju je imao tadašnji potpuno vertikalno integrisani AT&T.¹³

¹³ Isto tako, za uspostavljanje regulacije američkog telefonskog sistema 1920. godine bila je kompanija AT&T, a protiv te regulacije svi njeni tadašnji konkurenti (Mueller 1997).

Time se dolazi do pitanja u kojoj meri Stiglerova teorija može da objasni ne samo funkcionisanje regulatornog tela nego i promene u regulatornoj politici. U kojoj meri Stiglerova ekonomska teorija regulacije može da objasni pojedine epizode uvođenja regulacije u određene grane ili njenog ukidanja – deregulacije? U literaturi se može pronaći određen odgovor na ta pitanja (Peltzman 2021), mada je pitanje koliko je on dobro obrazložen.

Nije sporno da postoje regulatorne epizode koje je Stiglerovom ekonomskom teorijom regulacije teško objasniti. Na primer, deregulaciju avio-saobraćaja u SAD 1978. godine i ukidanje nacionalnog regulatornog tela (CAB – Civil Aeronautical Board). Ta deregulacija je bila protivna interesima avio-prevoznika starosedelaca, bila je u interesu potrošača, koji su kao interesna grupa po pravilu nedelotvorni, usled njihove velike disperzije i male mogućnosti predupređivanja strategije slepog putnika. Prema nalazima Stiglerove verzije ekonomske teorije regulacije, avio-saobraćaj bi i danas bio regulisan, budući da je regulacija bila pod dominacijom velikih avio-prevoznika, koji su u uslovima regulacije prisvajali veliki iznos ekonomskog profita. Isto se odnosi na regulisanje prehrambene i farmaceutske industrije na osnovu zakona iz 1938. godine (Food, Drug and Cosmetic Act), protiv koga su bile kompanije angažovane u tim privrednim granama (Carpenter 2021).

Ponekad se ekonomskoj teoriji regulacije prebacuje da ne može da objasni zbog čega su određene privredne grane neregulisane ili nedovoljno regulisane (Carpenter 2021). Na primer, finansijski sektor. Pitanje je koliko je ta primedba na mestu. Tražnja za regulacijom podrazumeva u osnovi i tražnju za deregulacijom, odnosno za nepostojanjem regulatornih stega kao regulatornog režima. Uspeh finansijskog sektora u SAD u tom pogledu (taj sektor je nesporno slabo regulisan – stege su prilično labave), u celini se može objasniti upravo karakterom tražnje za regulacijom, to jest zahtevima da ona ne postoji ili bar da ne bude robustna. Bankarska interesna grupa je mala, veliki su pojedinačni interesi i lako se prevazilazi problem slepog putnika. Korisnici bankarskih usluga su disperzovani, pa svako od njih ima podsticaj da se opredeli upravo za strategiju slepog putnika, čime se potkopava snaga njihove kolektivne akcije. Na to još treba dodati znatnu asimetriju informacija u korist bankarske interesne grupe, čime se savršeno može objasniti zbog čega je regulatorni režim u osnovi u korist bankarskog sektora. U takvim uslovima, a naročito ukoliko javnost zaboravi na finansijske krize iz prošlosti, preduzimaju se i zahvati na planu deregulacije, poput ukidanja ograničenja u poslovanju nametnutih Glas–Stigelovim zakonom (Glass–Steagall Act) iz 1933. godine, koje se dogodilo u poslednjoj deceniji prošlog veka. Dakle, ekonomska teorija regulacije može veoma dobro da objasni situacije, ne neminovno sve, u kojima regulacija nije ni uspostavljena, odnosno u kojima je nivo regulacije ispod onoga koji bi se očekivao da je

cilj te regulacije maksimizacija društvenog blagostanja. Jednostavno, postoji splet interesa koji do toga dovodi, a kada se taj splet interesa promeni, i regulatorni ishod postaje drugačiji.

Ako se u tradiciji marksizma ekonomska teorija regulacije posmatra kao završen opus, kao nešto što postaje sveto, pa se samo može dalje razrađivati, prepričavati sa ukazivanjem na to koliko je veliki autor, onda postoje određene slabosti, pre svega nedorečenosti Stiglerovog članka. Ako se, pak, Stiglerov članak posmatra u svetlu osnove koja bi se dalje nadograđivala, kao smernice za dalji rad, za modifikacije i usavršavanje, onda te primedbe i nisu primedbe već sugestije za nastavak rada. No, treba uzeti u obzir (Peltzman 2021) da je opalo interesovanje za pozitivne teorije regulacije, tako da je, naročito u ovom veku, sve manje radova na tu temu. Daleko je veće interesovanje za normativnu analizu, to jest za pronalaženje optimalne politike državne intervencije, oličene u regulaciji. Promenili su se akademski prioriteti.

Da li je danas ekonomska teorija regulacije opšteprihvaćena u ekonomskoj nauci, u njenoj matici? Uglavnom jeste. Ako i ima osporavanja, ono dolazi od biheviorističke ekonomske analize, koja pod znak pitanja stavlja pretpostavku o racionalnom ponašanju ekonomskih aktera i posredno teoriju racionalnog odlučivanja. U tome je najdalje otišao Sanstajn (Sunstein 2021), koji nudi alternativno objašnjenje regulacije. Ono se zasniva na Lukasovom (George Lucas) odgovoru na neku sugestiju u vezi sa izmenom scenarija filma „Povratak džedaja“: „Ne dopada mi se i ne verujem u to!“ Sanstajnov zaključak, njegova teorija regulacije koja je alternativa Stiglerovoj, verovali ili ne, glasi: regulacija je posledica onog u šta regulatori veruju, a oni veruju u ono što im se dopada. Zašto im se nešto dopada ostaje misterija. Još je veća misterija kako to što se dopada regulatorima neminovno uvećava blagostanje potrošača, kako Sanstajn tvrdi u svom tekstu. Povratak u (regulatorni) srednji vek! Uzgred, šta se sve dopalo autoru ovog osvrta da izrekne o Sanstajnu i njegovom doprinosu teorije regulacije ostaje tajna, zbog njegove racionalne odluke da to ipak ne napiše, zasnovane na racionalnoj proceni koristi i troškova tako iskazanih stavova u pisanoj formi namenjenoj ozbiljnoj čitalačkoj publici. Dakle, nekom nešto može da se dopada, ali to ne znači da neminovno veruje u to.

O današnjoj intelektualnoj klimi najviše govori to da je, posle pola veka rasprave, formalizacije teorije (Peltzman 1976), brojnih modifikacija i sveobuhvatnih empirijskih istraživanja – dakle, posle svega toga – argument ono što je u privatnom razgovoru izjavio holivudski režiser i producent. To su, može se pretpostaviti, posledice postmodernizma, u kome svako ima pravo na svoju istinu, na intelektualnu atmosferu današnjice. Za one koji veruju u tradicionalne vrednosti, u ljudsku racionalnost, ma koliko sputanu,

u teoriju racionalnog odlučivanja, u kome može i da se pogreši, Stiglerov članak, objavljen pre pedeset godina, predstavlja svetionik sa koga ipak stiže informacija o ispravnom putu. Za njih je to karavan koji i dalje prolazi. Bez obzira na lavež.

LITERATURA

- [1] Acemoglu, Daron, James A. Robinson. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. London: Profile Books.
- [2] Aghion, Phillipe, Celine Antonin, Simon Bunel. 2021. *The Power of Creative Destruction: Economic Upheaval and the Wealth of Nations*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press.
- [3] Becker, Garry S. 3/1983. A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence. *Quarterly Journal of Economics* 98: 371–400.
- [4] Buchanan, James M., Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- [5] Carpenter, Daniel. 2021. George Stigler's Errors and Their Virtues. *Promarket*. Publication of the Stigler Center at the University of Chicago Booth School of Business, 6th July. <https://promarket.org/2021/07/06/george-stiglers-errors-regulatory-capture-influence/>, poslednji pristup 20. avgusta 2021.
- [6] Coglianesi, Carry. 2021. Assessing George Stigler's Economic Theory of Regulation. *Promarket*, Publication of the Stigler Center at the University of Chicago Booth School of Business, 27th July. <https://promarket.org/2021/07/27/assessing-george-stiglers-economic-theory-of-regulation/>, poslednji pristup 20. avgusta 2021.
- [7] Djankov Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei, Shleifer. 1/2002. The Regulation of Entry, *Quarterly Journal of Economics* 117: 1–37.
- [8] Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Collins.
- [9] Eckert, Ross D. 1/1981. The Life Cycle of Regulatory Commissioners. *Journal of Law and Economics* 24: 113–120.
- [10] Joskow, Paul L., Roger G. Noll. 1981. Regulation in Theory and Practice: An Overview. 1–65. *Studies in Public Regulation*, ed. Garry Fromm. Cambridge, Mass.: The MIT Press.

- [11] Joskow, Paul L., Nancy L. Rose. 1989. The Effects of Economic Regulation. 1149–1506. *Handbook of Industrial Organization*, Vol. II, eds. Richard Schmalensee, Robert D. Willig. Amsterdam: North Holland.
- [12] Kalt, Joseph P., Mark A. Zupan. 3/1984. Capture and Ideology in the Economic Theory of Politics. *American Economic Review* 74: 279–300.
- [13] Mueller, Milton L. 1997. *Universal Service: Competition, Interconnection, and Monopoly in the Making of the American Telephone System*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- [14] Olson, Mankur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- [15] Peltzman, Sam M. 2/1976 Toward a More General Theory of Regulation. *Journal of Law and Economics* 19: 211–240.
- [16] Peltzman, Sam M. 2021. The Durable Impact of Stigler’s Theory of Economic Regulation. *Promarket*. Publication of the Stigler Center at the University of Chicago Booth School of Business, 15th April. <https://promarket.org/2021/04/15/impact-george-stigler-theory-economic-regulation-gerald-ford/>, poslednji pristup 20. avgusta 2021.
- [17] Philippon, Thomas. 2019. *The Great Reversal: How America Gave Up on Free Markets*. Cambridge Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press.
- [18] Rucker, Randal R., Walter N. Thurman. 2/1990. The Economic Effects of Supply Control: The Simple Analytics of the U.S. Peanut Program. *Journal of Law and Economics* 33: 483–515.
- [19] Schumpeter, Jozef. A. 1950. *Capitalism, Socialism and Democracy*. 3rd Edition. New York: Harper Collins [2008].
- [20] Shleifer, Mark. 2021. George Stigler’s Paper on Regulation and the Rise of Political Economy *Promarket*. Publication of the Stigler Center at the University of Chicago Booth School of Business, 28th April. <https://promarket.org/2021/04/28/george-stiglers-regulation-political-economy-capture/>, poslednji pristup 20. avgusta 2021.
- [21] Stigler, George J. 1/1971. The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science* 2: 3–21.
- [22] Stigler, George J. 1/1974. Free Riders and Collective Action, An Appendix to the Theories of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science* 5: 359–365.

- [23] Sunstein, Cass. 2021. Stigler's Interest-Group Theory of Regulation: A Skeptical Note. *Promarket*. Publication of the Stigler Center at the University of Chicago Booth School of Business, 16th April. <https://promarket.org/2021/04/16/george-stigler-theory-regulation-capture-cass-sunstein/>, poslednji pristup 20. avgusta 2021.
- [24] Laffont, Jean-Jaques, Jean Tirole. 1993. *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- [25] Viscusi, W Kip, John M. Vernon, Joseph E. Harrington. 1995. *Economics of Regulation and Antitrust*. Second Edition. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- [26] Vives, Xavier. 2016. *Competition and Stability in Banking: The Role of Regulation and Competition Policy*. Princeton & Oxford: Princeton University Press.