

3 VIEŠOJO SEKTORIAUS DIDĖJIMĄ AIŠKINANČIOS TEORIJOS

- 3.1 Plėtros modelis
- 3.2 Wagnerio dėsnis
- 3.3 Baumolio dėsnis
- 3.4 Politinis modelis
- 3.5 Reketo efektas
- 3.6 Per didelis viešasis sektorius
 - 3.6.1 Biurokratija
 - 3.6.2 Biudžeto sudarymo procesas
 - 3.6.3 Monopolinė galia
 - 3.6.4 Korupcija
 - 3.6.5 Kaštų išsisklaidymas
- 3.7 Išvados
- 3.8 Papildoma literatūra

Pagrindiniai klausimai

1. Kodėl pūtėsi viešasis sektorius?
2. Ar jis netapo per didelis?

■ Pamatėme, kad **viešasis sektorius daugumoje** (ypač išsivysčiusių) šalių **XX amžiuje gerokai padidėjo**. Buvo pateiktos kelios šį fenomeną **paaškinančios teorijos**:

- jos skiriasi tam tikrais aspektais, bet **nėra nepersidengiančios**;
- galima teigti, kad išsamus paaiškinimas apima **visų** šių teorijų **elementus**.

3.1 Plėtros modelis

■ Viešojo sektoriaus augimą aiškinančio **plėtros modelio** (development model) pagrindas yra tas, kad **vystantys ekonomikai, keičiasi jos struktūra ir poreikiai**. Viešojo sektoriaus išlaidų didėjimą galima paaiškinti **analizuojant plėtros procesą**:

- **pradedant industrializacijos pradžia,**
 - **baigiant plėtros proceso pabaiga.**
- Šis procesas vyksta taip:
- **ankstyvoji plėtros stadija yra industrializacija**, kurios metu **gyventojai juda iš kaimo į miestus**. Dėl to atsiranda **poreikis daug investuoti į besiplečiančių miestų infrastruktūrą**, kas didžiąja dalimi ir paaiškina viešųjų išlaidų didėjimą;
 - **vidurinėje plėtros stadijoje viešojo sektoriaus išlaidos infrastruktūrai tampa papildančiomis** privataus sektoriaus išlaidoms. **Privatus sektorius stato, pavyzdžiui, fabrikus, o viešasis – kelius, kurie į juos veda. Besitęsiant urbanizacijai ir didėjant miestams, didėja ir gyventojų tankumas**. Tai sukelia tokius išorinius poveikius kaip **tarša** ar **nusikalstamumas**. Dėl to vis **didesnė dalis viešųjų išlaidų iš infrastruktūros finansavimo perkeliama kovoti su šiais išoriniais poveikiais**;

- **galiausiai**, kai ekonomika pasiekia išsivystymo stadiją, viešųjų lėšų poreikis infrastruktūrai ar rinkos ydų koregavimui sumažėja. Dėl to išlaidų kryptį vis didesniu mastu pradeda lemti teisingumo argumentai. Socialinio draudimo išmokos ir socialiniai transferai, išlaidos sveikatos apsaugai ir švietimui tampa pagrindinėmis išlaidų kategorijomis. Be to, tokias išlaidas sunku sumažinti, kai šios viešųjų paslaugų sritys įsitvirtina visuomenėje. Priešingai, dėl visuomenės senėjimo jos linkusios net didėti.
- Nors ši viešųjų išlaidų didėjimo teorija daugiau mažiau atitinka empirinius faktus, ji turi trūkumų:
 - ji yra daugiau aprašomojo, o ne paaiškinančio pobūdžio. Iš ekonomisto požiūrio taško, šiai teorijai trūksta elgseną paaiškinančio pagrindo;
 - ekonomistai paprastai nori gauti paaiškinimą, kuriame viešąsias išlaidas apspręstų individų, sudarančių ekonomiką, pasirinkimai. Plėtros modelyje pokyčius lemia egzogeniniai ekonominio progreso procesai. Geriau būtų, jei išlaidų raidą aiškintų ūkio subjektų pasirinkimų pokyčiai, kai kinta jų pirmenybės.

3.2 Wagnerio dėsnis

- Vokiečių ekonomistas **Adolphas Wagneris** (1835-1917 m.) analizavo viešojo sektoriaus išlaidų kai kuriose Europos šalyse, Japonijoje ir JAV duomenis. Jie parodė tai, ką jau žinome, – viešojo sektoriaus dalis BVP bėgant laikui didėjo. Wagneris:

- paaiškino šią tendenciją,
- spėjo, kad ji tęsis;
- priešingai plėtros modeliams, **Wagneris pateikė teoriją**, o **ne tik apibūdinimą**, taip pat **ekonominį** savo **prognozės pagrindimą**.

■ Teorijos pagrindas yra iš 3 dalių⁶:

- **pirma**, buvo pastebėta, kad **ekonomikos augimas lėmė ir jos sudėtingumo didėjimą**. Dėl to reikėjo naujų įstatymų ir **teisinės sistemos plėtros**, atitinkamai, ir daugiau viešojo sektoriaus išlaidų;
- **antra**, vyko **urbanizacijos procesas**, atitinkamai didėjo ir susijusių **išorinių poveikių**. Šie du veiksniai jau buvo paminėti, aptariant plėtros modelį;
- **paskutinis** Wagnerio dėsnio komponentas yra labiausiai **biheavioristinis** iš trijų, ir tai jį išskiria iš kitų aiškinimų. Wagneris teigė, kad **viešojo sektoriaus produktas pasižymi dideliu pajamų elastingumu**. Tai logiška, jei kalbame apie, pavyzdžiui, švietimą, sveikatos apsaugą, kultūrą, rekreacines paslaugas. Ekonominis **augimas didins paklausą šiems produktams**, todėl **viešojo sektoriaus dalis visuminėse pajamose turėtų didėti** (jei viešasis sektorius dominuoja teikiant daugumą šių produktų). Ši išvada yra **Wagnerio dėsnio** (Wagner's Law) esmė.

⁶ Plačiau žr. Bird, R.M. (1971), "Wagner's Law of Expanding State Activity", *Public Finance*, 26, 1-26.

■ **Wagnerio dėsnis gerai paaiškina viešojo sektoriaus santykinį didėjimą.** Jo pagrindinis trūkumas yra tas, kad jis **aiškina tik viešojo sektoriaus paslaugų paklausą.** Gamybos lygį lemia **paklausos ir pasiūlos sąveika.** Pasiūlą nagrinėja kitas modelis.

3.3 Baumolio dėsnis

■ Williamo Baumolio (1922- ... m.) dėsnis žvelgia iš kitos perspektyvos – **kokio pobūdžio yra gamybos technologija viešajame sektoriuje**⁷:

- **pagrindinė hipotezė** yra ta, kad **viešojo sektoriaus technologija yra labiau imli darbui**, palyginti su **privačiu sektoriumi**;
- **be to**, produkto tipas yra toks, kad yra **sunku padidinti našumą** ir **keisti darba kapitalu**. Pavyzdžiui:
 - ligoninėms reikia tam tikro skaičiaus **daktarų ir slaugių vienam pacientui**,
 - dėl apribojimų klasės mokinių skaičiui negalima turėti **didesnio mokinių/mokytojų santykio** ir pan.

■ Be to:

⁷ Baumol, William J. and William G. Bowen (1966), *Performing Arts: The Economic Dilemma*, New York: The Twentieth Century Fund.

- konkurencija darbo rinkoje lemia, kad **darbo užmokestis** viešajame sektoriuje yra **susijęs su privataus sektoriaus lygiu**. Nors perėjimas iš vieno sektoriaus į kitą susijęs su tam tikrais **trukdžiais**, darbo užmokesčio skirtumai negali tapti labai dideli;
 - **privačiame sektoriuje galima lengviau darbą keisti kapitalu**, jei padidėja santykinės darbo sąnaudos;
 - **technologiniai proveržiai** privačiame sektoriuje leidžia **didinti našumą**. Dėl to **didėja darbo užmokestis**, nes gamybos veiksnių rinkinio optimalumo sąlyga privačiame sektoriuje ilgainiui artina darbo užmokestį prie **ribinio pajamų produkto** (marginal revenue product).
- Kadangi viešasis sektorius nelabai gali pakeisti darbą kapitalu, **darbo užmokesčio didėjimas privačiame sektoriuje didina sąnaudas viešajame sektoriuje**. Kad santykinis viešojo sektoriaus produktas (kiekio prasme) **išliktų pastovus**, santykinės viešojo sektoriaus **išlaidos turi padidėti**. Tai ir yra **Baumolio dėsnis** (Baumol's Law), prognozuojantis viešojo sektoriaus santykinį didėjimą dėl **našumo augimo skirtumų** viešajame ir privačiame sektoriuose.
- Ši teorija **turi trūkumų**:
- **pirma**, ji nagrinėja tik **technologinį aspektą**, bet **ne politinio proceso** aspektus;
 - **antra**, **darbo pakeitimas kapitalu** gali vykti **ir viešajame sektoriuje**. Kaip rodo faktai, **našumas universitetuose ir ligoninėse** gerokai padidėjo;



- **galų gale**, daugelyje šalių **viešojo sektoriaus atlyginimai** ima vis labiau **atsilikti nuo privataus sektoriaus**, nes viešajame sektoriuje vis daugiau ima dirbti santykinai **mažesnės kvalifikacijos** ar **rizikai nepakantūs** darbuotojai.

3.4 Politinis modelis

■ **Politinis viešojo sektoriaus išlaidų modelis** (political model of public sector expenditure) atspindi **konfliktą dėl viešųjų pirmenybių tarp:**

- tų, kurie nori **didesnių viešųjų išlaidų**;
- ir tų, kurie nori **apriboti mokesčių našta**.

■ Jis parodo:

- **kaip sprendžiamas** šis konfliktas;
- ir **kodėl viešųjų išlaidų dydis** ir sudėtis atspindi **piliečių daugumos pirmenybes**, išreikštas **politinio proceso** pagalba.

■ Politinio modelio, kurį tuojau nagrinėsime, **pagrindinė išvada** yra ta, kad:

- **pusiausvyros viešųjų išlaidų lygis susijęs su pajamų pasiskirstymu**,
- tiksliau, kad **valdžios išlaidų didėjimas** glaudžiai susijęs su **pajamų nelygybės didėjimu**.

■ Aptarkime ekonomiką su **H rinkėjų**, kurių **pajamos yra intervale** nuo minimalių (0) iki maksimalių (\bar{y}). **Valdžia teikia viešąją prekę**, kuri finansuojama **proporciniu pajamų mokesčiu**. Vartotojo i , turinčio pajamas y_i , **naudingumo funkcija** (utility function) bus:

$$u_i(t, G) = (1 - t)y_i + b(G) \quad 3.1$$

kur:

t – pajamų mokesčio tarifas,
 G – viešosios prekės kiekis.

■ Funkcija $b(G)$:

- atspindi **naudą, gautą vartojant viešąją prekę**;
- darome prielaidą, kad ji yra **didėjanti** (bendroji nauda didėja) ir **įgaubta** (ribinė nauda mažėja).

■ Pažymėjus **vidutini pajamų lygį visuomenėje μ** , valdžios biudžeto apribojimas yra:

$$G = tH\mu \quad 3.2$$

■ **Panaudoję šį biudžeto apribojimą**, galime vartotojo su pajamomis y_i naudingumą iš viešosios prekės kiekio G vartojimo išreikšti taip:

$$u_i(G) = \left[1 - \frac{G}{H\mu} \right] y_i + b(G) \quad 3.3$$

■ **Idealus** viešosios prekės kiekis vartotojui apsprendžiamas **pirmos eilės sąlygos** (first-order condition):

$$\frac{\delta u_i(G)}{\delta G} \equiv -\frac{y_i}{H\mu_i} + b'(G) = 0 \quad 3.4$$

■ Ši sąlyga susieja:

- **ribinę** papildomo viešosios prekės G vieneto **nauda** $b'(G)$;
- ir **ribinius kaštus** $y_i/H\mu$. Vartotojo pageidaujamas viešosios prekės kiekis **priklauso nuo jo pajamų santykio su visuomenės pajamų vidurkiu**, nes jis apsprendžia ribinius kaštus.

■ **Ribinė** viešosios prekės vartojimo **nauda yra mažėjanti** G funkcija, todėl **norimas viešosios prekės kiekis mažėja didėjant pajamoms**. Taip yra dėl to, kad **esant proporciniam pajamų mokesčiui turtingieji apmoka didesnę dalį viešosios prekės teikimo kaštų**, palyginti su neturtingais. Todėl **viešosios prekės teikimas bus neproporcingai naudingesnis neturtingiems**.

- Įprastas būdas spręsti nesutarimą dėl visuomenės pageidaujamo viešosios prekės kiekio yra **balsavimas** (voting). Jei tas kiekis apsprendžiamas **daugumos balsavimo**, kuris bus pasirinktas?
- Šiame modelyje atsakymas aiškus – **visi rinkėjai norės kiekio, kuris būtų kuo artimesnis ju pageidaujamam**. Esant bet kuriai **alternatyvų porai**, rinkėjas balsuos už tą alternatyvą, kuri **artimiausia jo pageidaujamai**. Alternatyva, kuri **artimiausia didžiausiam rinkėju skaičiui, gaus didžiausią paramą**. Yra tik vienas variantas, kuris atitiks šį reikalavimą, – tas, kurį rinksis **rinkėjas su medianos pajamomis** (žr. Apibrėžimas 3.1).

Apibrėžimas 3.1. Mediana (median)

Kintamojo centrinės tendencijos matas. Kintamojo stebinių imties mediana yra **didžiausias skaičius, kurį viršija 50% stebinių reikšmių**. Kai stebinių skirstinys yra labai **asimetriškas**, mediana dažnai vartojama **vietoje empirinio vidurkio**, kadangi šiuo atveju ji aiškiau apibūdina **skirstinio centrą**.

- Kodėl:
 - lygiai **pusė elektorato**, kurių pajamos **viršija medianos pajamas (turtieji)**, norėtų **mažiau** viešosios prekės,

- o **kitą pusę** su pajamomis mažesnėmis už medianą (**neturtingieji**) norėtų **daugiau** viešosios prekės;
- bet kuriai kitai alternatyvai, kuri yra geresnė vienai grupei, **prieštarautų** kita grupė su priešingomis pirmenybėmis.

■ **Politinė pusiausvyra** G^* , **nulemta medianos rinkėjo**, yra sprendinys šios išraiškos:

$$b'(G^*) = \frac{y_m}{H\mu} \quad 3.5$$

kur:

y_m/μ – **medianos balsuotojo pajamų** ir **visuomenės pajamų vidurkio** santykis.

■ Kadangi ribinė viešosios prekės nauda yra mažėjanti, **politinės pusiausvyros viešosios prekės kiekis didės su pajamų nelygybe**, kurią galima matuoti **medianos ir vidutinių pajamų santykiu**. Didesnė nelygybė, kurią atspindėtų mažesnis medianos ir vidutinių pajamų santykis, **verstų įtakingiausią medianos rinkėją balsuoti už didesnę** viešųjų išlaidų lygį.

- **Valdžios veiksmai** gali būti laikomi **perskirstymo priemonėmis**. Perskirstymas gali būti:
 - **aiškiai išreikštas** – socialinio draudimo ar skurdo mažinimo priemonės,

- arba gali turėti labiau **paslėptas formas**, pavyzdžiui, **idarbinima viešajame sektoriuje**, kuris yra vienas **pagrindinių** perskirstymo iš turtingųjų neturintiems būdas daugelyje šalių.
- Dėl perskirstymo pobūdžio ir mokesčių sistemos **paklausa perskirstymui didės su pajamų nelygybe**, ką ir rodo politinis modelis.

3.5 Reketo efektas

- Reketo efekto modeliai **modeliuoja politinę sąveiką kita kryptimi**. Jie daro prielaidą, kad:
 - **valdžios noras** yra **leisti pinigus**. Priežastis aiškina **biurokratijos ekonominė teorija** (economics of bureaucracy) (apie kurią žemiau). Laikykite, kad tai tiesa;
 - priešingai, **visuomenė nenori mokėti didelių mokesčių**. Didesnės viešosios išlaidos gali būti finansuojamos tik iš mokesčių, todėl visuomenė bando tam priešintis;
 - **antra vertus**, ji gauna tam tikrą **naudą dėl šių išlaidų**;
 - du **konkuruojančius tikslus** įtakoja faktas, kad **valdžia siekia perrinkimo**. Todėl ji **negali visai nekreipti dėmesio į visuomenės pirmenybes**.
- **Pusiausvyros viešojo sektoriaus išlaidų lygis**:
 - apsprendžiamas šių **dviejų konkuruojančių jėgų balanso**;

- nesant didelių pirmenybių pokyčių, **santykinės viešosios išlaidos bus daugiau mažiau pastovios**.
- Žvelgiant į **istorinius** viešųjų išlaidų duomenis galima matyti, kad **prieš 1914 m., 1920-1940 m., po 1945 m.** buvo santykinio **viešųjų išlaidų pastovumo laikotarpiai**.
- Tačiau **kartas nuo karto įvyksta lygio pokyčiai**, pavyzdžiui, **karų ar didelių ekonominių krizių metu**. Tokiais laikotarpiais:
 - normali ekonominė veikla yra **sutrikdyta**,
 - o **pusiausvyra tarp valdžios ir mokesčių mokėtojų nebegalioja**;
 - **reketo modeliai** teigia, kad **tai leidžia valdžioms padidinti išlaidas** per daug **neprieštaraujant visuomenei**, kuriai įteigiama, kad iškilo „**neįprasti poreikiai**“.
- Paskutinis šių modelių aspektas yra tas, kad **išlaidos nebegrižta į seną lygį**:
 - **pirma**, **mokesčių mokėtojai pripranta prie didesnių mokesčių**, laiko juos norma;
 - **antra**, **nepaprastuoju laikotarpiu** gali atsirasti **didelių viešųjų skolų**, kurias reikia vėliau išmokėti **didesnių mokesčių pagalba**;
 - **trečia**, **valdžia** galėjo prisiimti **didesnių įsipareigojimų visuomenei**, kurių sunku **atsisakyti** (fiskalinė inercija);
 - **ketvirta**, pasibaigus krizei valdžia gali pastebėti, kad yra **“naujų poreikių”**, kurie pateisina **didesnes viešąsias išlaidas**.

- Šie argumentai/pretekstai laikomi **reketo efektais** (ratchet effects), kurie lemia viešųjų išlaidų padidėjimą. Ir taip **iki kito nepaprasto įvykio**.
- Šis **modelis gana gerai paaiškina duomenis**. Ar tai įtikinantis modelis sunku pasakyti, nes:
 - jis buvo **sukonstruotas paaiškinti žinomus istorinius faktus**;
 - kitaip tariant, istoriniai duomenys negali būti naudojami kaip argumentai, kad modelis yra geras, nes pats modelis buvo sukonstruotas taip, kad paaiškintų šiuos duomenis.

3.6 Per didelis viešasis sektorius

- Aukščiau pateiktos **viešojo sektoriaus išlaidų didėjimo teorijos**:
 - **mėgina paaiškinti faktus**,
 - bet **nelabai ką turi pasakyti ar išlaidų lygis yra per mažas, ar per didelis**;
 - jos tik **aprašo procesus ir nevertina pasekmių**.
- Yra **nemažai ekonomistų/politikų**, kurie teigia, kad viešojo sektoriaus **išlaidos yra per didelės** ir tai **apsunkina ekonomiką**. Tokios išvados yra plačiai diskutuojamos, tačiau dabar aptarsime **kodėl iš principo taip galėtų būti**. Tai nėra išvados:
 - besiremiančios **kaštų ir naudos analize** (plačiau apie ją bus 15 paskaitoje),
 - o gautos **analizuojant valdžios elgseną**.

3.6.1 Biurokratija

- **Tradicinis požiūris į biurokratus** buvo tas, kad juos motyvuoja tik noras **tarnauti visuomenės interesui**. Jie to siekia vykdydami valdžios funkcijas:
 - **efektyviausių galimų būdu**;
 - ir **be politinio ar asmeninio šališkumo**.

- Šis **idealizuotas** biurokrato, kaip nesavanaudiško tarnautojo visuomenei, **įvaizdis gali būti neteisingas**. Kodėl biurokratai turi **skirtis nuo kitų, savanaudiškų** visuomenės narių?

- **Teorinė biurokratijos analizė** laikosi prielaidos, kad **biurokratus motyvuoja ju pačių naudingumo maksimizavimas**:
 - kai tik gali, jie **paverčia jiems suteiktus postus, galią ir įtaką pajamomis**;
 - **bet** dėl jų veiklos pobūdžio jie turi **sunkumų – skirtingai nuo individų privačiame sektoriuje, jie negali naudotis rinka, kad padidintų pajamas**. Jie naudą gauna siekdami **nepiniginių tikslų**.

- Sudėtinga biurokratijos teorija gali apimti **daug veiksmų**, kurie įtakoja naudingumą – **patronažą, galią, reputaciją**... Tačiau bazinei teorijai užtenka pastebėjimo, kad **šie dalykai gali būti susiję su institucijos dydžiu**. Todėl biurokrato elgseną galime modeliuoti taip: jis siekia **maksimizuoti savo institucijos dydį**, kad gautų **didžiausią nepiniginę naudą**. Dėl tokios elgsenos viešojo sektoriaus dydis tampa per didelis.

■ **Modelis.** Tegu y yra institucijos produktas, kuri matoma vyriausybė. Atsižvelgiant į produktą y , institucijai duodamas $B(y)$ dydžio biudžetas. Šis biudžetas **didėja** su stebimu produktu ($B'(y) > 0$), bet **mažėjančiu** tempu ($B''(y) < 0$).

■ Produkto gamybos kaštai atspindėti kaštų funkcija $C(y)$. **Ribiniai kaštai** yra teigiami ($C'(y) > 0$) ir didėjantys ($C''(y) > 0$). Daroma prielaida, kad:

- vyriausybė nežino šios kaštų struktūros;
- tik biurokratas pilnai supranta gamybos procesą;
- biurokrato elgseną **riboja** tik reikalavimas, kad **biudžetas**, gautas iš vyriausybės, yra **pakankamas institucijos veiklos išlaidoms padengti**.

■ Biurokrato sprendimo problema yra:

- pasirinkti tokį gamybos lygį, kuris maksimizuoja biudžeta,
- esant **apribojimui**, kad **biudžetas padengtu kaštus**.

■ Išreiškiame tai Lagrange'o išraiška (plačiau žr. Apibrėžimas 3.2):

$$L = B(y) + \lambda[B(y) - C(y)] \quad 3.6$$

kur:

λ – Lagrange'o daugiklis prie apribojimo, kad biudžetas lygus kaštams.

■ Diferencijuodami Lagrange'o išraišką y atžvilgiu ir išsprendę lygčių sistemą gauname **biurokrato požiūriu optimalų institucijos gamybos lygį y^b** :

$$B'(y^b) = \frac{\lambda}{\lambda + 1} C'(y^b) \quad 3.7$$

Apibrėžimas 3.2. Lagrange'o metodas (Lagrangean technique)

Optimizavimo uždavinių su apribojimais (constrained optimization) sprendimo metodas, kai iš apribojimų ir tikslo funkcijos sudaroma nauja funkcija, vadinama **Lagrange'o išraiška** (Lagrangean).

Jei, tarkime, maksimizuojama tikslo funkcija $Y = f(X_1, X_2)$, esant apribojimui $g(X_1, X_2) = 0$, tai Lagrange'o išraiška yra tokia:

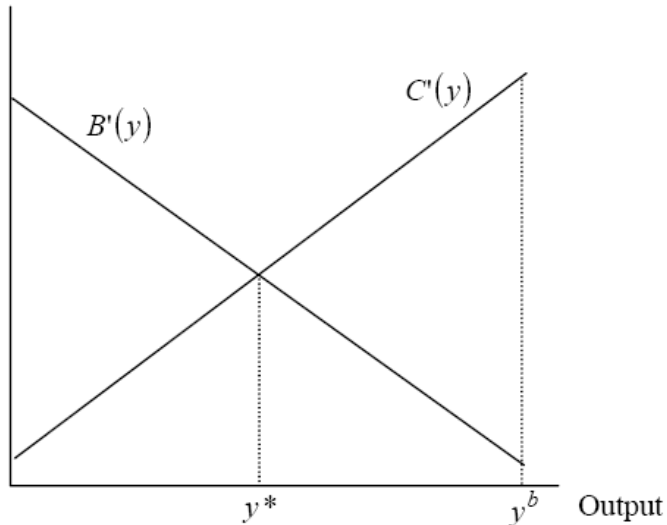
$$L = f(X_1, X_2) + \lambda g(X_1, X_2).$$

Maksimizuojant L pagal X_1 , X_2 ir λ gaunamos X_1 ir X_2 reikšmės, maksimizuojančios Y ir tenkinančios apribojimą. Daugiklis λ vadinamas **Lagrange'o daugikliu** (Lagrange

multiplier).

- Kadangi Lagrange'o daugiklis λ yra teigiamas, ši išraiška rodo, kad $B' < C'$ biurokratams optimaliame gamybos taške.
- Palyginkime biurokratui palankią pusiausvyrą su atveju, kai vyriausybė turi pilną informaciją. Egzistuoja skirtingi būdai modeliuoti efektyvumą:
 - vienas jų būtų pritaikyti institucijai kaštų ir naudos analizę, kad nustatytume efektyvų biurokratijos lygį;
 - kita alternatyva, kurią ir panaudosime, yra ieškoti efektyvaus institucijos gamybos lygio, darant analogiją tarp jos ir pilną maksimizuojančios įmonės – ši rinktųsi gamybos lygį, kuriame skirtumas tarp pajamų ir kaštų būtų kuo didesnis. Naudojant šią analogiją, institucija turėtų rinktis gamybos lygį, kuris maksimizuotų biudžeto ir kaštų skirtumą $B(y) - C(y)$. Institucijai tai ekvivalentiška pelno maksimizavimui.
- Diferencijuojant y atžvilgiu gauname, kad efektyvus gamybos lygis y^* sulygina ribinį gamybos lygio pokyčio efektą biudžetui su ribiniais kaštais, kad $B'(y^*) = C'(y^*)$. Biurokrato pasirinktas gamybos lygis yra didesnis už efektyvų.

Marginal Budget
and
Marginal Cost



Pav. 3.1. Perteklinis biurokratijos gamybos lygis

■ Didėjančių ribinių kaštų ir mažėjančios ribinės naudos kreivės yra dėl aukščiau padarytu prielaidų. Efektyvus gamybos lygis yra jų sankirtoje. Priešingai, gamybos lygis pasirinktas biurokrato, tenkina sąlygą $B'(y^b) < C'(y^b)$, t.y. jis yra i dešinę nuo y^* .

Biudžetas padengia kaštus kai plotas po ribinio biudžeto kreive lygus plotui po ribinių kaštų kreive. Paveikslas rodo, kad biurokratijos dydis yra per didelis, jei jį apsprendžia pats biurokratas.

- Šis paprastas modelis parodo kaip **asmeninių biurokrato tikslų siekimas** gali lemti **perteklinį** viešojo sektoriaus dydį. **Sudėjus atskiras institucijas**, sudarančias viešąjį sektorių, gausime **pertekliškumą agreguotame lygyje**. Tai ir yra neefektyvumas, kadangi pinigai išleidžiami institucijoms, kurios **neduoda tiek naudos visuomenei**.

- Šis modelis yra paprastas, bet jo **trūkumas yra prielaida, kad biurokratai turi laisvę nustatyti savo institucijų dydį**. Sudėtingesniuose modeliuose **šią laisvę riboja politinis ar visuomenės spaudimas**. Tai sumažins neefektyvumo nuostolius, bet **pagrindinė išvada, kad biurokratai turi paskatas pernelyg plėsti savo institucijas išlieka**. Kokiu mastu taip yra realybėje priklauso nuo:

- **biurokrato pilietiškumo,**
- ir **apribojimų** tokiai jo elgsenai.

3.6.2 Biudžeto sudarymo procesas

- Alternatyvi **perteklinės biurokratijos teorija** gali būti išvesta analizuojant **biudžeto sudarymo procesą** (budget-setting). Tarkime, kad kiekviena šalies **ministerija** yra

vadovaujama **politiko**, kuris gauna **pasitenkinimą dėl didesnio biudžeto**. Pavyzdžiui, jį labiau myli pavaldiniai, jei jis “išmuša” jiems didesnius atlyginimus.

■ Daugelyje valstybių šalies biudžetą sudaro **Finansų ministerija**, po to jį tvirtina vyriausybė ir parlamentas. **Procesas prasideda nuo atskirų ministerijų pasiūlymų surinkimo**. Modelis, formalizuojantis šį procesą, gali parodyti **kaip ministerijos biudžetas keisis laike**.

■ Tarkime, kad biudžetas metais t yra B_t . **Paraiška biudžetui** (budget claim) metais $t + 1$ tada yra:

$$B_{t+1}^c = [1 + \alpha]B_t \quad 3.8$$

kur $\alpha > 0$. Tokia taisyklė atspindi **mechaninį biudžeto atnaujinimo procesą**, kai biudžeto pagrindas yra paskutinių metų biudžetas “plus dar truputį”. Be abejo, **tai nieko bendra neturi su efektyvumu**.

■ Vyriausybė paprastai:

- **neduoda tiek, kiek prašoma** (o biurokratai tai supranta ir jau teikdami paraiškas prašo daugiau),
- ir daugiau mažiau **proporcingai** (kad kai kurie ministrai nesijaustų pažeminti) **sumažina asignavimus**.



- **Aprobuotas biudžetas** tada yra:

$$B_{t+1} = [1 - \gamma]B_{t+1}^c = [1 - \gamma][1 + \alpha]B_t \quad 3.9$$

- Ši **dinaminė** išraiška atspindi biudžeto dydžio evoliuciją:
 - jei $\alpha > \gamma$, **biudžetas bėgant laikui didės**. Šis augimas gali nieko bendra neturėti su visuomenės poreikiais ir yra **galimybė, kad viešosios išlaidos taps perteklinės, net jei pradžioje tokios nėra**;
 - kai $\gamma < \alpha$, biudžetas bėgant laikui mažės. Istorija rodo, kad toks atvejis **mažai tikėtinas**.
- Taigi, **biudžeto**, kaip visiškai **nepriklausomo nuo efektyvumo ir visuomenės intereso** argumentų reiškinio, **modeliavimas** yra svarbus **alternatyvus** viešojo sektoriaus veikimo **modelis**.
- Nors realybė gal nėra tokia baisi, bet **tokioje šalyje kaip Lietuva, kur kaštų ir naudos analizė net nėra iteisinta, o programinis biudžeto planavimo principas įgyvendintas daugiau formaliai**, šis paprastas **modelis** pakankamai gerai **atspindi realią situaciją**.

3.6.3 Monopolinė galia

- Ekonomikos teorija sako, kad rinkos pusiausvyrą lemia pasiūlos ir paklausos balansas. Daroma prielaida, kad tie, kurie tiekia prekes rinkai, yra ne tie patys, kurie vartoja. Nesant rinkos monopolizavimo, pusiausvyrą bus efektyvi.
- Jei taip pat būtų viešojo sektoriaus siūlomų prekių atveju, efektyvumas taip pat būtų pasiekiamas. Deja, yra 2 priežastys kodėl taip nėra:
 - pirma, viešasis sektorius gali sau suteikti monopolinę galią, tiekiant savo gaminamas prekes ir paslaugas;
 - antra, ši monopolinė galia gali būti išplėsta iki rinkos užgrobimo (market capture).
- Pelną maksimizuojantis monopolistas visada norės sumažinti gamybos lygį žemiau konkurentinio, tokiu atveju monopolinė galia turėtų lemti nedidelę valdžią, o ne priešingai.
- Tai būtų rimtas argumentas jei ne faktas, kad valdžia gali nesinaudoti monopoline galia. Jei ji siekia efektyvumo, tai ji tikrai to nedarys. Dar daugiau, kadangi vyriausybė gali nesiekti pelno maksimizavimo, ji galėtų netgi išnaudoti monopolinę poziciją užpildama rinką savo preke. Ir vėl grįžtame į perteklinės biurokratijos modelį.
- Rinkos užgrobimo idėja kyla iš viešojo sektoriaus siūlomo produkto specifikos. Priešingai nei dauguma privačios rinkos prekių, nemažai jų:
 - sudėtingos,

- ir nevisiškai suprantamos pačių vartotojų. Ryškiausi pavyzdžiai būtų švietimas ir ypač sveikatos apsauga. Abiem atvejais vartotojas nei gali suprasti kas tai per produktas, nei kas jam yra geriausia.
- Kitas viešojo sektoriaus teikiamų prekių bruožas yra tas, kad paklausa nulemia ne vartotojai, ir ne rinkoje. Šis klausimas deleguotas specialistams, pavyzdžiui, medicams, mokytojams, kurie taip pat atsakingi už pasiūlos lygį. Šiuo požiūriu jie užgrobia rinką.
- Šio rinkos užgrobimo pasekmė – specialistai gali nustatyti toki lygį, kuris tenkina juos pačius. Kadangi dauguma laimėtų dėl jų sektoriaus plėtros (tam tikrose ribose), tai sukuria paskatas sukurti pasiūlą, didesnę už efektyvų lygį.
- Plėtros apribojimas yra nenorėjimas, kad specialistų konkurencija sumažintu pajamas ar standartus. Štai kodėl baigti teisę ar mediciną yra “taip sunku” – pats **klanas** (clan) užkelia kartelę taip aukštai.
- Kitaip tariant, yra tam tikras pakeičiamumas tarp pajamų ir galios:
 - pajamos neigiamai priklauso nuo **klano dydžio**,
 - o galia – teigiamai;
 - pusiausvyra gali neturėti nieko bendro su socialiniu efektyvumu ir būti per didelė.

3.6.4 Korupcija

■ Į **korupciją** (corruption) galima žiūrėti ne tik kaip į **moralinį nukrypimą** nuo socialinių normų, bet kaip ir į **pasekmę to, kad valstybės pareigūnai naudoja savo galias asmeniniams tikslams**.

■ Korupcija **iškraipo išteklių pasiskirstymą** nuo efektyvios pusiausvyros **link rentos siekimo** (rent seeking) **veiklų** (žr. Apibrėžimas 3.3).

Apibrėžimas 3.3. Rentos siekimas (rent seeking)

Realių išteklių naudojimas siekiant pasisavinti **viršpelnį rentos pavidalu**. Pramonės šaka gali naudoti išteklius **lobistiniais** tikslais, siūlydama vyriausybei nustatyti apribojimus, pavyzdžiui, muitus importuojamai prekei.

Kai siekiama rentos, **vartotojai** patiria dvejopus **nuostolius**:

- **dėl aukštesnių kainų** prarandamas **vartotojo perviršis** (consumer surplus),
- ir patiriamas nuostolis dėl **gamybos apimčių sumažėjimo**, dalį **išteklių skiriant rentos siekimui**. Vėliau dalis išteklių gali būti skiriama tokios **rentos apsaugai**.

Žr. C.K. Rowley, R.D. Tollison, G. Tullock, *The Political Economy of Rent-Seeking*, Boston:

Kluwer Academic Publishers, 1988.

■ **Rentos siekimas** yra pastangos gauti viršpelni. Vienas pavyzdys yra **monopolinis pelnas** (monopoly profit), bet sąvoka yra platesnė. **Korupcija**:

- ne tik perskirsto (paimamas turtas iš vienu ir duodamas **specialioms interesu grupėms**),
- bet ji **gali lemti didelius efektyvumo nuostolius**;
- stekendami verslininkus iš kurių jie gyvena, **korumpuoti pareigūnai gali žlugdyti ekonomikos augimą** – kyšiai mažina privataus kapitalo grąžą.

■ Viena svarbiausių **korupcijos formų** yra **perteklinis reguliavimas** (predatory regulation). Tai procesas kai **valdžia specialiai įveda reguliavimą**, kad **verslas ir gyventojai mokėtų kyšius, siekdami jį apeiti**. Kadangi taip bereikalingai didinami našios veiklos kaštai, korupcija sumažina efektyvumą.

■ **Žala** yra ypač didelė kai kelios institucijos, gal net veikdamos nepriklausomai, **sukuria kliūtis ekonominei veiklai**, kad kiekviena galėtų rinkti **kyšius mainais už kliūtis pašalinimą** (pavyzdžiui, sukuriamas **poreikis licencijai**, tada ji **parduodama**, prižiūrima kaip jos **laikomasi**). **Verslas arba susitaiko** su tuo, arba traukiasi į šėšėlinę ekonomiką, kad iš viso išvengtų reguliavimo. Todėl šiuo aspektu korupcija yra **žalinga**.

■ **Teigiama korupcijos pusė.** Ar kyšiais besiremianti **korupcinė sistema turi teigiamų pusių?** Taip, – **kyšis** yra **tarytum aukcionas**, kuris nukreipia **ištekliaus geriausia kryptimi**. **Pavyzdžiui**, korupcija **viešuosiuose pirkimuose** yra panaši į aukcioną, kai kontraktas atitenka verslininkui, kuris **gali sumokėti didžiausią kyšį** (reiškia jo **gamybos procesas** yra labai **efektyvus**).

Intarpas 3.1. Korupcijos formulė pagal Transparency International

“Korupcija yra **patikėtų galių** panaudojimas **asmeninei naudai gauti**”

(Pope, J. (2000), *TI Source Book 2000*, Transparency International, p. 2)

$$K = (M + D - A) / E$$

K – korupcija,

M – monopolinė galia,

D – diskretiškumas (veiksmų laisvė)

A – atskaitingumas,

E – etika.

■ Deja, čia iškyla tam tikros **problemos**:

- **pirma**, visuomenei svarbūs ne tik tikslai, bet ir **priemonės**. Papirkinėjimas **kenkia visuomenės moralei, pasitikėjimui vienu kitais**, o tai yra vieni svarbiausių veiksmų, veikiančių visuomenės **laimės lygį**;
- **antra**, žmonės neturėtų būti **baudžiami už sąžiningumą**;
- **trečia**, sunku **optimizuoti ar valdyti** tokias šėšelines veiklas kaip **kyšininkavimas**.

3.6.5 Kaštų išsisklaidymas

■ Paskutinė šioje paskaitoje aptariama teorija, susijusi su **pertekline valdžia**, yra **bendro išteklių problema** (common resource problem). **Asignavimų valdytojai** (spending authorities) yra **išsibarstę**, o Finansų ministerija (iždas), turi surinkti pakankamai pajamų, kad patenkintų jų poreikius. **Kiekvienas iš asignavimų valdytojų, nekreipdamas dėmesio į kitų poreikius, turi savo išlaidų prioritetus, kuriuos gali geriau patenkinti „melždamas“ bendrą biudžetą.**

■ Tai ir yra bendro išteklių problema. Panašūs **pavyzdžiai** yra kai **žvejai** žvejoja **tame pačiame vandens telkinyje**, ar kai **naftos kompanijos** siurbia naftą **tame pačiame naftos telkinyje**. Visais šiais atvejais **atsiranda ištekliaus poreikvojimas**.

- Tokiu atveju **centrinis strateginis komitetas**:
 - turėtų **geresnį viešųjų lėšų alternatyviųjų kaštų vaizdą**,

- ir galėtų **geriau palyginti konkuruojančius** pasiūlymus, nei išsibarstę asignavimų valdytojai.

■ **Tendencijos link didesnio fiskalinio federalizmo** (fiscal federalism) ir **subsidiarumo** (žr. Apibrėžimas 3.4) **pagilina šią bendrų išteklių problemą**, nes kiekvienas asignavimų valdytojas ar valdžios lygmuo gali **primesti projektus, kurių kaštus netiesiogiai dalinasi kiti**. Todėl jie siūlo **daugiau kainuojančius** projektus, nei jei nebūtų šio **neigiamo išorinio efekto**.

Apibrėžimas 3.4. Subsidiarumas (subsidiarity)

Sprendimų priėmimo principas, nustatantis, kad sprendimai turi būti priimami tuo lygmeniu, kuriuo jie yra veiksmingiausi. Populiarus **Europos Sąjungoje**. Srityse, kurios nepriklauso išimtinai Bendrijos kompetencijai, pagal subsidiarumo principą Bendrija imasi veiksmų tik tuomet, kai siūlomo veiksmo tikslų ES valstybės **narės negali deramai pasiekti**, o Bendrija dėl siūlomo veiksmo **masto arba poveikio juos pasiektų geriau**.

■ **Individo lygmuo**. Problema yra ir **individo lygmenyje**. Aptarkime tokias viešai teikiamas paslaugas kaip pensijos, sveikatos apsauga, švietimas ar infrastruktūra (tiltai, keliai ir t.t.). Akivaizdu, kad **už šias viešąsias paslaugas valdžia:**

- **tiesiogiai neima visų ribinių kaštų**,

- bet iš dalies **subsidijuoja** šias veiklas naudodama **bendrasias mokestines įplaukas** dėl **lygybės** sumetimų.
- Natūralu, kad **naudos gavėjai**, kurie **nesusiduria su pilnais kaštais**, **rems didesnes viešųjų paslaugų programas** nei priešingu atveju.
- Panašus argumentas galioja ir **priešingam atvejui**, kai svarstomos viešųjų **išlaidų mažinimo reformos**:
 - **naudos gavėjai** yra **koncentruota ir įtakinga grupė** ir potencialiai **daug prarastų**;
 - priešingai, **mokesčių mokėtojai** yra **išsibarstę ir laimėtu santykinai nedaug**, jei, **pavyzdžiui**, būtų sumažintas mokytojų kiekis ar algos.
- Todėl ir **stringa** tokios **reformos**, o viešosios programos turi tendenciją pūstis.

3.7 Išvados

- Šioje paskaitoje aptarėme pagrindines viešojo sektoriaus **plėtros teorijas**:
 - **kiekviena jų turi įdomių įžvalgų**,
 - bet **nėra visaapimanti**.
- Biurokratijos elgsenos modeliai **abejoja valdžios efektyvumu**. Todėl buvo ir liks **amžinas klausimas**:

- ar **valdžia per didelė**,
 - ar tai tik **nedidelė kaina** už socialinių ir ekonominių problemų sušvelninimą;
 - **vieni** mano, kad **valdžia papildo rinką**, **kiti** – kad **konkuruoja su ja**.
- **Valdžia** kaip **darbdavys konkuruoja su verslu dėl talentingu žmonių**. Galimybė, kad **protingiausi ir talentingiausi** žmonės tampa politikais ar biurokratais:
- **vieniems nepatinka** – kodėl jie pasišvenčia “**turto paėmimui iš kitų, o ne jo kūrimui**”?;
 - **kiti** mano, kad **nieko nėra blogiau** kaip **kvaili politikai** ir **biurokratai**.
- **Kai žmonės moka mokesčius, jiems lieka mažiau pinigų rinkos prekėms** ir paslaugoms pirkti. Tokiose srityje kaip **sveikatos apsauga ir švietimas**, **viešasis ir privatūs sektoriai** taip pat **konkuruoja**.
- Galima teigti, kad **valdžia padeda privačiam sektoriui**:
- sukurdamą **infrastruktūrą**,
 - ir palaikydama **viešąją tvarką**;
 - ji (kartais) užtikrina **makroekonominį stabilumą** ir pan.
- Kaip ir architektūroje, **funkcijos lemia formą**. Geras **pavyzdys** yra **švietimas**, kuris turi **daugybinius tikslus** (žmonių raštingumas, profesiniai įgūdžiai, pilietiškumo ir vertybių ugdymas, lygios karjeros galimybės, parengimas gyvenimui):

- jų pasiekimo sėkmė yra sunkiai išmatuojama,
 - be to, yra daug suinteresuotu pusių (moksleiviai, tėvai, darbdaviai, mokytojai, mokesčių mokėtojai), turinčių galimai konfliktuojančius tikslus;
 - dažnai abejojama, ar rinka, turinti siaura pelno siekimo tikslą, adekvačiai susidoros su visais šiais aspektais.
- Kitose paskaitose giliau nagrinėsime valdžios ir rinkos nuodėmes.

3.8 Papildoma literatūra

Peacock, A.K. and Wiseman, J. (1961), *The Growth of Public Expenditure in the UK*, (Princeton: Princeton University Press).

Rose-Ackerman, S. (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, (Cambridge: Cambridge University Press).

Niskanen, W.A. (1974), “Non-market Decision Making: the Peculiar Economics of Bureaucracy”, *American Economic Review*, 58, 293 - 305.

Wilson, J.Q., (1989), *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York: Basic Books.

Meltzer, A. and Richard, S. (1981), “A Rational Theory of the Size of Government”, *Journal of Political Economy* 89, 914-27.

Laffont, J.-J. (2001), *Incentives and Political Economy*, Oxford: Oxford University Press.