



## 1 VIEŠASIS SEKTORIUS MIŠRIOJE EKONOMIKOJE

- 1.1 Valstybės ekonominis vaidmuo
  - 1.1.1 Mišri ekonomika
  - 1.1.2 Skirtingas požiūris į valstybės vaidmenį
  - 1.1.3 Rinkos ydos – priežastis valstybės veiksams
  - 1.1.4 Viešoji ekonomika ir ideologija
  - 1.1.5 Valdžios ydos
  - 1.1.6 Balansas tarp viešojo ir privataus sektoriaus
  - 1.1.7 Gimstantis sutarimas dėl valstybės vaidmens
- 1.2 Kas yra valdžia?
- 1.3 Kaip mąsto ekonomistas, užsiimantis viešojo sektoriaus ekonomika
- 1.4 Viešojo sektoriaus analizė
- 1.5 Ekonominiai modeliai
- 1.6 Normatyvinė ir pozityvinė ekonomika
- 1.7 Nesutarimai tarp ekonomistų
  - 1.7.1 Požiūrių skirtumai į tai, kaip veikia ekonomika
  - 1.7.2 Nesutarimas dėl tikslo funkcijos
- 1.8 Nuo ko pradėti analizę viešosios ekonomikos srityje
- 1.9 Pagrindinės sąvokos
- 1.10 Literatūra

## Pagrindiniai klausimai

1. Kokie yra pagrindiniai viešojo sektoriaus ekonomikos klausimai?
2. Kokie yra požūriai į ekonominę valstybės vaidmenį? Kaip jie keitėsi ir kodėl?
3. Kaip ekonomistai studijuoja viešojo sektoriaus ekonomiką?
4. Kokie yra pagrindiniai ekonomistų nesutarimų dėl tinkamos politikos, kurią turi vykdyti valstybė, šaltiniai?

## Diskusijai 1.1. Kur viešoji ekonomika yra ekonomikos mokslo medyje

■ Nuo gimimo iki mirties, mūsų gyvenimai daugybe būdų susiję su valstybės institucijų veikla:

1. **gimstame valstybinėse ligoninėse**, mūsų gimimo faktas oficialiai fiksuojamas valstybės tvarkomose duomenų bazėse;
2. dauguma mūsų eina į **“valdišką” darželį, mokosi valstybinėse mokyklose** ir universitetuose;
3. visi mes tam tikrais gyvenimo momentais **gauname pinigų iš valstybės** (pašalpas už gimimą, stipendijas už mokslą, bedarbių pašalpas, nedarbingumo kompensacijas, pensijas, sveikatos draudimą, mirties pašalpas ir t.t.);
4. visi **mokame mokesčius valstybei** – vartojimo, pajamų, turto, socialinio draudimo ir t.t.;

5. **apie ketvirtadalį darbo jėgos Lietuvoje dirba iš biudžeto išlaikomose organizacijose**, todėl valstybė turi didelę įtaką užimtumo sąlygoms ūkyje;
6. daugelyje gamybos sričių pelnai ir užimtumo galimybės yra labai veikiamos **valstybės prekybos politikos**, kuri lemia konkurenciją tarp vidaus gamintojų ir užsienio gamintojų (muitai, kvotos, kokybės reikalavimai);
7. **ką mes valgome ir geriame**, kokiuose būstuose gyvename ir pan., – visa tai **reguluojama valdžios agentūrų**;
8. važiuojame **viešaisiais keliais**, mūsų šiukšles surenka, vandenį ir šilumą dažniausiai teikia viešosios tarnybos;
9. mūsų **teisinė sistema** yra privačių sutarčių pagrindas. Ginčus sprendžia valstybiniai teismai;
10. **be gamtosauginių reikalavimų** mūsų gamta būtų daugiau užteršta;
11. **be saugumo reikalavimų, eismo taisyklių** mūsų žūtų gerokai daugiau ir t.t.

## 1.1 Valstybės ekonominis vaidmuo

### ■ Pamastykime:

- **kodėl valdžia užsiima tam tikra ekonomine veikla**, o kita – ne?;
- kodėl jos veiklos **apimtis pasaulyje per pastaruosius šimtą metų padidėjo**;
- ir kodėl ši apimtis yra skirtinga įvairiose šalyse?;
- **ar valstybė pernelyg aktyvi?**;
- ar ji viską daro gerai, ar ji galėtų būti labiau veiksminga?



- Šiuos klausimus, kurie yra **pamatiniai viešojo sektoriaus ekonomikos dalykai**, mes toliau trumpai apžvelgsime:
  - pirma aptarsime valstybės ekonominį vaidmenį moderniose ekonomikose,
  - po to pažiūrėsime kaip kito idėjos apie valstybės vietą ekonomikoje per pastaruosius amžius.

### 1.1.1 Mišri ekonomika

- Dauguma šalių turi vadinamąsias **mišrias ekonomikas** (mixed economy):
  - daug ekonominių veiklų yra atliekamos privačių įmonių,
  - tačiau daug ir valstybės;
  - be to, **valstybė įtakoja privataus sektoriaus veiklą** reguliavimu, mokesčiais, subsidijomis ir pan.
  
- Priešingai, buvusioje **Sovietų sąjungoje**, dauguma ekonominių veiklų buvo vykdomos valstybės. Šiandien turbūt tik Šiaurės Korėjoje ir Kuboje valstybės turi tokią prerogatyvą. **Daugelyje Vakarų Europos ekonomikų, ypač Prancūzijoje, nacionalinės valstybės vaidina didesnę vaidmenį ekonomikoje, nei JAV.** Po XX a. 9 deš. pradžios Europoje gerokai pasistūmėjo valstybinių įmonių **privatizacija**, tačiau valstybės ekonominis vaidmuo vis dar yra santykinai didelis.



- Pagrindinis valstybės vaidmenį ekonomikoje apibrėžiantis teisės aktas yra **Konstitucija**.

### 1.1.2 Skirtingas požiūris į valstybės vaidmenį

- Kad geriau suprastume ekonominį valstybės vaidmenį šiais laikais, verta aptarti skirtingus **praeities požiūrius**. Kai kurios XVIII-XIX a. idėjos buvo svarbios ekonominei XX a. istorijai, ir išlieka svarbios šiandien.

**Diskusijai 1.2. Kiek įmanoma sutarti postmodernizmo, plintančio reliatyvizmo laikais?**



Raimondas Kuodis

1 September at 12:07 · 🌐 📍

Postmodern theory may be the most loathed concept ever to have emerged from academia. Developed within literature and philosophy departments in the 1970s, it supposedly told us that facts were debatable, that individual perspectives mattered most, that shared meaning was an illusion and that universal truth was a myth.

...

These challenges to postmodern theory did identify an important crisis. Losing a shared vocabulary for the world's problems, for the way we relate to one another and for current events may be the greatest threat to American society.

...

"The deliberate falsehood and the outright lie used as legitimate means to achieve political ends," writes Arendt in her 1971 essay "Lying in Politics," "have been with us since the beginning of recorded history."

...

It's one thing to help people understand that facts don't emerge in a vacuum or that grand narratives aren't always accurate explanations for the way things are. But it's another thing to suggest that such ideas have encouraged society at large to reject scientific fact as "just another opinion."



WASHINGTONPOST.COM

Perspective | Postmodernism didn't cause Trump. It explains him.

■ Vienas dominuojantis **XVIII a. požiūris**, kuris buvo ypač paplitęs tarp prancūzų ekonomistų, buvo kad **valstybė turi aktyviai skatinti prekybą ir pramonę**. Šio požiūrio šalininkai buvo vadinami **merkantilistais** (mercantilists). Iš dalies dėl noro jiems prieštarauti, **Adamas Smithas** (kuris yra dažnai vadinamas modernios ekonomikos pradininku) parašė **“The Wealth of Nations” (1776)**, kurioje **pasisakė už ribotą valstybės vaidmenį**. Smithas bandė parodyti kaip **konkurencija ir pelno motyvas skatina žmones tarnauti viešajam interesui, siekiant jų pačių interesų**:

- pelno motyvas skatina žmones, konkuruojant vienas su kitu, siūlyti prekes, kurių reikia kitiems;
- tik įmonės, kurios gamina tai kas turi paklausą ir kuo mažesne kaina, išgyvens;
- Smithas teigė, kad ekonomika, tarytum **nematomos rankos** (invisible hand) vedama, gamina kas pageidaujama ir geriausiu būdu.

■ **Adamo Smitho idėjos turėjo didelę įtaką politikams ir ekonomistams**. Dauguma iš svarbiausių XIX a. ekonomistų, tokių kaip John Stuart Mill ir Nassau Senior, propagavo doktriną, žinomą kaip **leiskite veikti** (*laissez faire*). Jų požiūriu:

- **valstybė turi palikti privatų sektorių ramybėje** – ji neturi reguliuoti ar kontroliuoti privačių įmonių;
- **nežabota konkurencija** geriausiai tarnautų visuomenei.

■ **Ne visi XIX a. socialiniai mąstytojai buvo įtikinti Smitho argumentų**. Juos jaudino:

- **didelė pajamų nelygybė**, kurią jie matė;

- **neturtas**, kuriame gyveno didžioji dalis darbininkų klasės;
  - ir **nedarbas**, kuris dažnai kankino šią klasę.
- Kol XIX a. rašytojai, tokie kaip **Charlesas Dickensas** mėgino atspindėti darbo klasės vargus novelėse, socialiniai teoretikai, tokie kaip Karlas **Marxas**, Jean Charles Léonard de **Sismondi**, ir Robertas **Owenas**, sukūrė teorijas, kurios ne tik bandė paaiškinti tai ką jie matė, tačiau taip pat pasiūlė būdus, **kaip galėtų būti pertvarkyta visuomenė**. Daugelis iš jų **visuomenės negeroves priskyrė privačiai kapitalo nuosavybei**, t.y. ką Adamas Smithas laikė gėrybe, jie laikė blogybe:
- **Marxas** buvo labiausiai įtakingas tarp tų, kurie **siūlė didesnę valstybės vaidmenį kontroliuojant gamybos priemones**;
  - kiti, tokie kaip **Owenas**, **matė sprendimą** nei valstybėje, nei privačiose įmonėse, tačiau **mažesnėse žmonių grupėse, kurios kooperuotųsi** ir dirbtų bendram labui.
- **Privati kapitalo nuosavybė ir nevaržomas verslumas**, iš vienos pusės, ir **valstybinė gamybos priemonių kontrolė** iš kitos pusės – šie **priešingi principai tapo varomąja tarptautinės politikos ir ekonomikos jėga XX a.**, ką ir atspindėjo **Šaltasis karas**.
- Pastaruosiu metu buvusio **komunistinio bloko šalys** buvo fenomenalaus **pereinamojo laikotarpio į rinkos sistemą pabaigoje** – kartu besikeičiant ir valstybės vaidmeniui tose ekonomikose. **JAV ir kitose išsivysčiusiose šalyse** valstybės ekonominis vaidmuo taip pat pasikeitė, tačiau **pokyčiai buvo daugiau laipsniški**, reaguojant į ekonominius įvykius



amžiaus metu. Dabar **plačiai sutariama, kad rinkos ir privačios įmonės yra būtinos, kad ekonomikos sėkmingai veiktų, tačiau valstybė taip pat turi turėti svarbų vaidmenį rinkoje:**

- koks tiksliai tas vaidmuo, iki šiol visiškai nesutariama;
- ir vargu ar kada nors taip atsitiks.

### 1.1.3 Rinkos ydos – priežastis valstybės veiksmams

■ **Didžioji depresija** (The Great Depression), kurios metu JAV ir kai kuriose kitose šalyse nedarbo lygis pasiekė 25 procentus ir nacionalinis produktas smuko trečdaliu po 1929 m., buvo tas įvykis, kuris **labiausiai pakeitė požiūrį į valstybės vaidmenį**. Buvo pagrįstas ir vėliau plačiai paplito požiūris, kad **rinkos nesuveikė**, ir atsirado didžiulis spaudimas valstybėms ką nors daryti su šia rinkos yda. Didysis anglų ekonomistas **Johnas Maynardas Keynesas**, rašęs Didžiosios depresijos metu, teigė, kad **valstybė ne tik gali reaguoti į ekonominius nuosmukius, bet ir privalo**.

■ Ekonomikos nesugebėjimas užtikrinti visišką užimtumą nebuvo vienintelė problema, kuri pritraukė dėmesį. **Depresija iškėlė problemas, kurios mažiau aštria forma egzistavo jau senai:**

- didelė dalis visuomenės **prarado pinigus kai bankrutavo bankai** ir krito akcijų rinka;
- daug **pagyvenusių žmonių pateko į visišką skurdą;**

- daug ūkininkų pamatė, kad jų **produkcijos kainos taip sumažėjo**, kad jie negalėjo mokėti palūkanų už paskolas ir **nemokumas tapo masinis**.
- **Politikų reakcija.** Reaguodama į Didžiąją depresiją, pavyzdžiui, JAV federalinė vyriausybė ne tik ėmėsi daugiau aktyvaus vaidmens stabilizuojant ekonomiką, tačiau taip pat priėmė teisės aktus, kad spręstų daug susijusių problemų – ji sukūrė:
  - **draudimą nuo nedarbo,**
  - **socialinį draudimą,**
  - federalinį **indėlių draudimą,**
  - federalines programas **paremti žemės ūkio produktų kainas;**
  - ir dar daug kitų programų, skirtų pasiekti socialinius ir ekonominius tikslus.
- Šios programos buvo pavadintos **Naujuoju požiūriu** (The New Deal). **Panašios reformos įvyko ir kitose pasaulio šalyse.**
- **Po Antrojo pasaulinio karo, JAV ir kitos išsivysčiusios šalys mėgavosi neregėtu klestėjimu.** Tačiau tapo akivaizdu, kad **ne visi naudojami šiais vaisiais:**
  - daug žmonių nuo pat gimimo buvo pasmerkti neturtui,
  - jie negalėjo gauti menką išsilavinimą,
  - todėl jų galimybės gauti pastovų ir gerai apmokamą darbą buvo menkos.

- Ši nelygybė lėmė daugelio vyriausybių programų atsiradimą. Pavyzdžiui, XX a. 7 deš. JAV prezidentas Lyndonas B. Johnsonas paskelbė **“Karą skurdui”** (War on Poverty). Kai kurios programos buvo skirtos sukurti **socialinį saugumą skurstantiems**, pavyzdžiui:
  - **programos teikti maistą ir sveikatos paslaugas,**
  - kitos, kaip **permokymo programa ir programa, teikianti priešmokyklinį išsilavinimą neprivilegiuotiems vaikams**, buvo skirtos pagerinti ekonomines galimybes tų, kurie **“suklydo pasirinkdami tėvus”**.
  
- **Programų vertinimas.** Ar vyriausybės galėjo sušvelninti šias problemas? Kaip vertinti to sėkmę? **Pasekmės buvo mišrios:**
  - kai kuriose šalyse **programos sušvelnino skirtumus tarp turtingųjų ir skurdžių,**
  - tačiau kartais **valstybės išlaidos sveikatos apsaugai ir socialiniam draudimui labai išaugo,**
  - valstybės ėmė klimpti į **didelius biudžeto deficitus.**
  
- Tačiau iki šiol **išsivysčiusiose šalyse skurdas nėra išnaikintas.** Ir valstybės programų kritikai, ir rėmėjai sutaria, kad gerų norų neužtenka: **daug programų,** skirtų sušvelninti suvokiamus rinkos ekonomikos trūkumus, **turėjo gerokai skirtingą poveikį, nei buvo tikėtasi.** Pavyzdžiui:
  - **miestų atnaujinimo programos,** skirtos pagerinti gyvenimo kokybę, kai kada **baigdavosi prastų būstu pakeitimu naujesniais, kurių nuskurdę žmonės negalėjo įpirkti,** tokiu būdu netgi pabloginant jų sąlygas. **Ėmė daugėti benamių;**

- taip pat neproporcingai **didelė dalis pagalbos žemės ūkiui nukeliavo į didelius ūkius**, o daug nedidelių fermerių žlugo;
  - vyriausybės taip pat daug kur buvo kaltinamos, kad didelės **socialinės paramos sistemos sukūrė išlaikytinių psichologiją**, ir lėmė didesnę nedarbo lygį.
- Natūralu, kad **kartas nuo karto kritikai (liberalai, kurie labiau akcentuoja valdžios klaidas) siūlo iš pagrindų peržiūrėti valdžios programas. Programų gynėjai (socialdemokratai, kurie labiau akcentuoja rinkos klaidas) teigia, kad vyriausybės neturi atsisakyti pastangų spręsti pagrindines socialines ir ekonomines problemas**, tačiau turi labiau pasistengti nustatant jų parametrus ir kruopščiau jas įgyvendinti.

#### 1.1.4 Viešoji ekonomika ir ideologija

- Ekonomistai, besidomintys viešąją ekonomika, nagrinėja ne tik valstybės programų ar apmokestinimo pasekmes, bet ir siūlo kaip reikėtų daryti. **Požiūriai į tai, kaip turėtų veikti valstybė ekonominėje sferoje, yra veikiama ideologinių požiūrių į tai, koks turi būti ryšys tarp individo ir valstybės. Politiniai filosofai išskyrė 2 svarbiausius požiūrius.**

- **Organinis požiūris į valstybę.** Pagal jį visuomenė suvokiama kaip natūralus **organizmas**. Kiekvienas **individas yra šio organizmo dalis, o valdžia gali būti laikoma jo širdimi**. Yang Chang-chi, Mao Tse-tungo etikos mokytojas, teigė, kad “šalis yra organinė

visuma, kaip žmogaus kūnas. Tai nėra mašina, kuri gali būti išardyta ar sudėta iš naujo.”

### Individas:

- svarbus tik kaip visuomenės dalis,
- ir jo gerovė apibrėžiama tik visuomenės gerovės kontekste.

■ Taigi, **bendruomenė yra aukščiau individo**. Pavyzdžiui, Platono *Respublikoje* piliečio veikla pageidautina, tik jei ji nukreipta į teisingos bendruomenės kūrimą. Viena iš organiškose valstybėse koncepcijų buvo **nacizmas**. Nacionalsocializmas nepripažino atskiros individo erdvės, o **kasdienė veikla**, anot jo, **turi prasmę ir vertę tik dėl tarnavimo visuomenei**.

■ **Visuomenės tikslai nustatomi valstybėse**, o visuomenė turi juos įgyvendinti. Be abejo, tikslai gali smarkiai skirtis:

- **Platonas** manė, kad valstybės tikslas turi būti auksinis amžius, kai žmogaus veikla būtų nulemta **visiško racionalumo**;
- Adolfas **Hitleris** valstybės tikslu matė **rasinį grynumą**;
- **Lenino** matymu, **proletariato valstybė turėjo atvesti visuomenę į socializmą**.

■ Kadangi **visuomeniniai tikslai gali skirtis**, esminis klausimas yra **kaip juos pasirinkti**. Organinio požiūrio šalininkai paprastai teigia, kad **konkretūs tikslai yra natūralūs visuomenės organizmui**. **Suvereniteto siekimas** tam tikroje geografinėje vietoje yra tokio natūralaus tikslo pavyzdys. Tačiau nors filosofai amžių amžius ginčijosi ką reiškia natūralumas, klausimas išlieka kontraversiškas.

- **Mechaninis požiūris į valstybę.** Pagal šį požiūrį valdžia nėra organinė visuomenės dalis. Ji tiesiog individų susikurtas patogus mechanizmas, kad būtų lengviau siekti individualių tikslų. Individas, o ne grupė yra centre.
- Netgi priimant požiūrį, kad valdžia egzistuoja žmonių gėriui, vis dar išlieka problema apibrėžti ką konkrečiai tas gėris reiškia ir kaip valdžia turėtų jo siekti. Faktiškai visi sutaria, kad individams gerai kai valstybė juos gina nuo (fizinės, ekonominės) prievartos. Šiam tikslui valdžia turi turėti monopolinę teisę į prievartos galią. Priešingu atveju kils anarchija ir kaip pastebėjo XVII a. filosofas Thomas Hobbesas, “žmogaus gyvenimas tampa vienišas, skurdus, bjaurus, brutalus ir trumpas”.
- Neseni įvykiai, pavyzdžiui, Somalyje, kuriame nėra efektyvios nacionalinės vyriausybės, ir kuriame smurtas yra plačiai paplitęs, yra Hobbeso minčių iliustracija. “Tautų turte” Adamas Smithas taip pat teigė, kad valdžia turėtų ginti visuomenę nuo smurto ir kitų visuomenių invazijos bei, kiek įmanoma, kiekvieną visuomenės narį nuo kitų visuomenės narių engimo ar neteisningumo (V knyga).
- Taigi, **minimalistinė valdžia turi tik vieną funkciją – saugoti visuomenės narius nuo fizinės prievartos.** Be to, Smithas teigė, kad valstybė turėtų būti atsakinga:
  - už tam tikrą infrastruktūrą (kelius, tiltus, kanalizaciją),

- ir **viešąsias institucijas**, “kurių atskiri individai ar nedidelės jų grupės neturėtų paskatų sukurti ir išlaikyti” (V knyga).

■ Šiame taške **mechaninės valdžios tradicijos nuomonės išsiskiria. Libertarai**, kurie tiki labai ribota valdžia, mano, kad **daugiau funkcijų valdžiai nereikia**. Smitho žodžiais, “kiekvienas, kol nepažeidžia teisingumo įstatymų, yra visiškai laisvas siekti savo interesų kaip nori (V knyga). Libertarai labai skeptiški dėl valdžios gebėjimo padidinti socialinę gerovę. Kaip sakė Thomas **Jefferson**, “kartais girdime, kad žmogui negalima patikėti savęs valdymo. Ar tada galime jam patikėti kitų valdymą? Gal radome angelus, įsikūnijusius karaliuose, kurie žmogų valdytų? Tegul istorija atsako į šį klausimą.”

■ Priešingai, tie, kuriuos galėtume vadinti **socialdemokratinės pakraipos** politikais, mano, kad **reikšmingas valdžios įsikišimas būtinas individų gerovei**. Šie įsikišimai gali būti labai įvairūs:

- darbo vietos saugumo **reguliavimas**,
- prieš **diskriminaciją** nukreipti įstatymai,
- **pašalpos neturtingiems** ir pan.

■ Kai jiems atkertama, kad tokios intervencijos pažeidžia asmenų laisvę, jie atšauna, kad **laisvė – tai daugiau nei fizinės prievartos nebuvimas**. Neturtingas individas gali išleisti savo pajamas kaip nori, bet tokios laisvės erdvė yra labai ribota.

■ Be abejo, tarp libertarų ir socialdemokratinių vizijų yra **požiūrių kontinuumas** į tai, kiek valdžios turi būti mūsų gyvenime.

■ **Modernus požiūris.** Požiūris, kad **individas, o ne grupė yra svarbiausias elementas, yra gana naujas.** Istorikas **Lawrence Stone**<sup>1</sup> teigia, kad prieš modernybę ”buvo paprastai sutariama, kad **grupės, ar tai būtų gentis, kaimas ar vėliau valstybė, interesai turėjo prioritetą individo norų ar tikslų atžvilgiu.** Gyvenimas, laisvė ir laimės siekimas buvo asmeniniai idealai, kuriuos vidutinis, mąstantis **XVI a. žmogus tikrai būtų atmetęs kaip pagrindinius geros visuomenės tikslus.”**

■ **Vėlesniais amžiais anglosaksiškoje politinėje mintyje ėmė dominuoti mechaninis požiūris.** Tiesa, tas dominavimas nėra absoliutus – **pasaulyje yra ir kitų modelių.** Tas, kas teigia, kad kažkas turi būti daroma “nacionalinio intereso vardan”, neturint omenyje individo ar jų grupių gerovės, laikosi organinio požiūrio. Šis požiūris populiarus šiuolaikinėje **Rusijoje, Kinijoje, kurių visuomenės nėra labai individualistinės.** Taigi, kaip teigė Kenneth Arrow<sup>2</sup>, “**įtampa tarp visuomenės ir individo yra neišvengiama.** Jų pretenzijos konkuruoja tiek asmens sąmonėje, tiek socialinio konflikto arenoje.”

---

<sup>1</sup> Stone, Lawrence (1977), *Family, Sex, and Marriage in England, 1500-1800.* New York: Harper & Row, p. 4.

<sup>2</sup> Arrow, Kenneth J. (1974), *Limits of Organization.* New York: W.W.Norton.



■ Anglosaksiška **ekonominė mintis** taip pat **dominuojama individualizmo**. Žmonės ir jų norai yra pagrindinis ekonomikos teorijos dėmesio objektas. Tačiau netgi individualistinėje tradicijoje išlieka daug nesutarimų kiek aktyvi turi būti valdžia, siekdama individų ar jų grupių gerovės padidinimo. Kitaip tariant, **mechaninis požiūris dar pats savaime nėra ideologija**, kuri pasako ar valstybė turi kištis konkrečioje situacijoje. Tam reikia pasitelkti ekonomikos teoriją ir empirinę analizę.

■ Deja, ekonominė politika nesiremia tik teorija ir ekonomine analize. Valstybės veikimas (ar neveikimas) neišvengiamai priklauso ir nuo:

- etinių dalykų,
- viešosios nuomonės (kurią didele dalimi formuoja žiniasklaida, turinti savų interesų),
- bei politinio išskaičiavimo.

■ Stengsimės į tai atsižvelgti mūsų paskaitose.

### 1.1.5 Valdžios ydos

■ Nors **rinkos ydos** lėmė pagrindinių valdžios programų atsiradimą, daugelio tokių programų trūkumai vertė ekonomistus ir politologus nagrinėti **valdžios ydas**:

- kada valdžios programos blogai veikia?
- ar tos valdžios programų ydos yra atsitiktinės,

- ar jos natūraliai ir nuspėjamai kyla dėl vidinio pačios valdžios institucijų veiklos pobūdžio?
  - kokias pamokas reikia išmokti ateičiai?
- Yra 4 pagrindinės sisteminės valdžios nesėkmių, siekiant jos tikslų, priežastys:
- ribota valdžios informacija,
  - ribota privataus sektoriaus reakcijos į jos programas kontrolė,
  - ribota biurokratijos kontrolė,
  - ir apribojimai, kuriuos sukuria politiniai procesai.
- **Ribota informacija.** Daugelio veiksmų pasekmes sunku numatyti, be to, valdžia kartais neturi sėkmingoms programoms būtinos informacijos. Pavyzdžiui, skiriant socialines pašalpas Lietuvoje į šią programą patenka daug “**zuikių**” (free riders), t.y. daug dirbančių nelegaliai apsimeta socialiai remtinais, kadangi neturi legalaus pajamų šaltinio, arba nusiperka invalidumo pašalpas. Valdžia turi ribotą informaciją kaip atskirti tuos “**kam iš tikro reikia**” nuo “zuikių”.
- **Ribota privataus sektoriaus reakcijos kontrolė.** Valdžia tik ribotai kontroliuoja savo veiksmų pasekmes. Pavyzdžiui, valstybės dažnai nesugebėdavo kontroliuoti savo programų išlaidų (pavyzdžiui, vaistų kompensavimui ar sveikatos apsaugai bendrai). Viena iš priežasčių, kad **valdžia tiesiogiai nekontroliuoja bendrojo išlaidų programai dydžio.**

Netgi kai ji nustato paslaugos kainas, ji nekontroliuoja paslaugos paklausos kiekio, t.y. kiek medikų kokiam pacientų kiekiui išrašys kompensuojamus vaistus ar skirs gydymą.

■ **Ribota biurokratijos kontrolė.** Parlamentas ir vyriausybė leidžia teisės aktus, tačiau **deleguoja jų įgyvendinimą vyriausybės agentūroms:**

- šios dažnai išleidžia detalius **poįstatyminius aktus**, ir dažnai šie aktai yra kritiškai svarbūs, lemiant kaip įstatymai bus įgyvendinti;
- agentūros taip pat atsako už **įgyvendinimo kontrolę**.

■ Dažnai negebėjimas užtikrinti reguliavimo idėjų įgyvendinimą yra dėl pačių įstatymų leidėjų **idėjų dviprasmiškumo**. Kitais atvejais problemos kyla dėl to, kad **biurokratai neturi tinkamų paskatų** vykdyti parlamento valią. **Pavyzdžiui**, kai kalbama apie darbo galimybes, **reguliuotojai dažnai gali gauti daugiau iš reguliuojamųjų jiems įtikdami**, nei gindami vartotojų interesus, iš kurių nieko negausi.

■ **Politinių procesų nulemti apribojimai.** Netgi jei vyriausybė visiškai informuota apie jos galimų veiksmų pasekmes, politinis procesas, kurio pagalba daromi sprendimai dėl veiksmų, sukelia papildomus sunkumus. **Pavyzdžiui:**

- **politikai turi paskatas veikti specialių interesų grupių naudai**, jei jos finansuoja šiuolaikiniais laikais vis labiau **brangstančias politines kampanijas**;
- **rinkėjai**, iš kitos pusės, dažnai linkę ieškoti **lengvų sprendimų** sudėtingoms problemoms, jų **supratimas** apie, pavyzdžiui, skurdo priežastis yra **ribotas** ir pan.

■ Valstybės kišimosi į ekonomiką **kritikai**, kaip Miltonas Friedmanas, Friedrichas Hayekas ir kiti liberalai mano, kad šie **4 valdžios ydų šaltiniai yra pakankamai svarbūs, kad valdžia būtų labai apribota** savo siekiuose išgydyti tariamus rinkos trūkumus.

### 1.1.6 Balansas tarp viešojo ir privataus sektoriaus

■ **Rinkos dažnai nesuveikia**, tačiau **valdžiai dažnai nepavyksta ištaisyti rinkos ydas**. Šiandien ekonomistai, svarstydami apie tinkamą valstybės vaidmenį, bando **atsižvelgti tiek į valdžios, tiek į rinkos trūkumus**. Jie sutaria, kad yra daug problemų, kurias rinka sprendžia neadekvačiai. Griežčiau tariant, **rinka yra visiškai efektyvi tik esant gana griežtoms prielaidoms** (žr. 4 ir 5 paskaitas).

- Tačiau valdžios trūkumų pripažinimas lemia, kad:
  - **valdžia turi nukreipti energiją tik į tas sritis, kuriose rinkos ydos yra akivaizdžiausios,**
  - **ir kur yra galimybė, kad valdžios įsikišimas gali iš esmės pakeisti situaciją;**
  - tarp vakarų ekonomistų šiandien vyrauja požiūris, kad ribota valstybės intervencija turi **palengvinti (bet neišspręsti) pačias blogiausias problemas**.
  
- Tokiu būdu, valstybė turi aktyviai siekti **palaikyti visišką užimtumą ir sušvelninti blogiausias skurdo pasekmes**, tačiau privatus sektorius turi vaidinti pagrindinį vaidmenį

ekonomikoje. Vyraujantis požiūris bando rasti būdą **kaip valdžia ir rinkos dirbtų kartu, sustiprindamos vienas kitą**. Pavyzdžiui, šiuolaikinės valstybės savo veiksmus daugiau grindžia rinkomis ir rinkos mechanizmais.

■ **Paskatų sutvarkymas yra pigesnis ir efektyvesnis už policinius metodus**. Pavyzdžiui, Lietuvoje:

- sprendžiant **importo mažomis kainomis** problemą, buvo remiamasi represiniais metodais, vietoje to, kad būtų panaikintas patentininkų institutas;
- arba 2009 m. buvo persekiojamos motinos, kurios dirbtinai padidino savo paskutinių 3 mėn. atlyginimą, vietoje to, kad pašalpos bazė būtų susieta su **prieš nėštumą** buvusiu atlyginimu.

■ Tačiau **išlieka nesutarimai** kiek apribota ar kiek aktyvi turi būti valdžia, o požiūriai skiriasi pagal tai, kaip kas žiūri į rinkos ydas, ir į tai, kaip efektyviai valstybė galės jas sušvelninti.

### 1.1.7 Gimstantis sutarimas dėl valstybės vaidmens

■ Kad ir kokie svarbūs yra **požiūrių skirtumai** dėl valstybės ekonominio vaidmens, jie yra **gerokai mažesni nei prieš 100 metų**, kai socialistai gynė dominuojantį valstybės vaidmenį, o *laissez faire* ekonomistai iš viso nenumatė valstybei didelio ekonominio vaidmens.

Šiuolaikiniai požiūriai į valdžios vaidmenį atspindėjo dvejose iniciatyvose – **dereguliavime** (deregulation) ir **privatizacijoje** (privatization).

- Pavyzdžiui, JAV ir kitose išsivysčiusiose šalyse:
  - **vyriausybės iš pradžių nustojo reguliuoti kainas** didžiąjai daliai privataus sektoriaus, pavyzdžiui, avialinijų bendrovėms ir pan.;
  - vėliau buvo **įvesta konkurencija** tokiose srityse kaip **telekomunikacijos, elektros ar dujų tiekimas** ir pan.
  
- Antras didelis procesas vakaruose ir pokomunistinėse šalyse – **privatizacija** – perleido privačiam sektoriui veiklas, kurias prieš tai vykdė valstybė. **Privatizacijos procesas buvo daug didesnis Europoje**, kur buvo privatizuoti **telekomai, geležinkeliai, avialinijos ir infrastruktūrinės įmonės**. JAV, kadangi vyriausybė ir taip valdė nedaug įmonių, erdvė privatizacijai buvo gerokai mažesnė. Privatizacijos pasekmės nebuvo vienareikšmiškos.

## 1.2 Kas yra valdžia?

- Kol kas mes kalbėjome apie valstybės, valdžios ar vyriausybės vaidmenį ekonomikoje, tačiau **kas tiksliai yra ta valdžia?** Valdžia – tai **gausybė institucijų** kaip parlamentas, vyriausybė, savivaldybės, prezidentas, ministras pirmininkas ir merai, savivaldybių tarybos, teismai, ministerijos ir gausybė vyriausybinių agentūrų, kaip mokesčių inspekcija, darbo birža ir t.t.

- **Valdžia dažnai turi hierarchinį pavidalą** – nuo centrinės vyriausybės, savivaldos organų iki seniūnijų. **Centrinė vyriausybė yra atsakinga už nacionalines programas**, tokias kaip gynyba, pinigų ir fiskalinė politika, prekybos santykių su kitomis valstybėmis reguliavimas. Pagal **subsidiarumo principą**, savivaldybės paprastai atsako už švietimą, viešąją tvarką ir tokių paslaugų kaip kanalizacija, šiukšlių išvežimas ir pan. teikimą.
  
- **Riba tarp to, kas yra viešoji institucija ir kas nebėra, yra dažnai neaiški**. Kai vyriausybė įkuria įmonę, ar ji yra dalis “viešojo sektoriaus”? Pavyzdžiui, “Lietuvos geležinkeliai”, kurių visos akcijos priklauso valstybei (Susisiekimo ministerijos vaidmenyje), kurie gauna valstybės subsidijas, bet kurie valdomi kaip privati įmonė. **Reikalai yra dar labiau komplikuoti** kai vyriausybė valdo įmonę kartu su privačiais investuotojais (**viešosios ir privačios partnerystės** (public-private partnerships)).
  
- **Kas išskiria valstybines institucijas nuo privačių institucijų? Yra 2 svarbūs skirtumai:**
  - **pirma**, demokratinėje šalyje **asmenys, kurie yra atsakingi už viešosios institucijos valdymą, yra rinkti**, ar yra paskirti ko nors kas yra išrinktas. Tokio vadovaujančio asmens **legitimumas yra tiesiogiai ar netiesiogiai kilęs iš rinkiminio proceso**. Privačiose kompanijose tokius asmenis renka akcininkai;
  - **antra**, valdžiai suteiktos tam tikros **prievartos teisės**, kurių privačios institucijos neturi. Valstybė turi teisę priversti jus mokėti mokesčius, o jei nemokėsite, ji gali

konfiskuoti jūsų turtą, ji gali paimti jūsų turtą valstybės reikmėms, atitinkamai už jį kompensuodama.

■ **Privačios institucijos ir asmenys ne tik kad neturi šių teisių, tačiau valdžia netgi riboja asmenų teisę pasiduoti kitu prievartai. Pavyzdžiui, jums neleidžiama vergauti.**

■ Priešingai, visi privatūs mainai yra savanoriški. Aš galiu norėti jūsų žemės, kad statyčiau namą, tačiau negaliu jėga jūsų priversti ją parduoti. Aš galiu manyti, kad tam tikras sandoris naudingas mums abiems, tačiau negaliu jėga jūsų priversti įvykdyti šį sandorį.

### 1.3 Kaip mąsto ekonomistas, užsiimantis viešojo sektoriaus ekonomika

■ **Ekonomistai nagrinėja ribotumą**, t.y. kaip visuomenės panaudoja ribotus išteklius, ir bando atsakyti į 4 pagrindinius ekonominius klausimus:

1. ką gaminti?
2. kaip gaminti?
3. kam gaminti?
4. kaip šie sprendimai priimami?

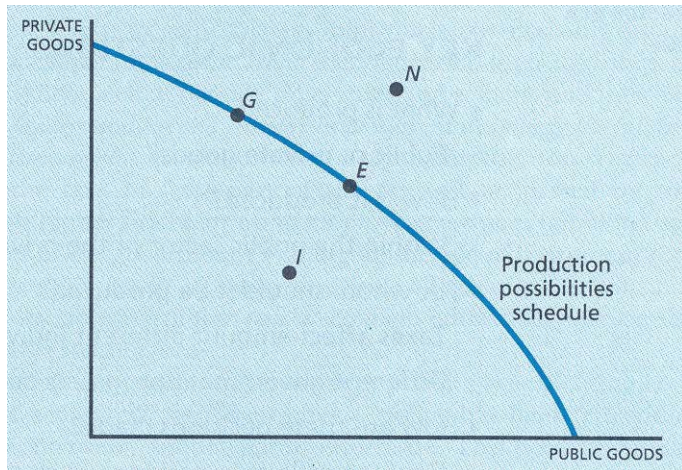
■ Kaip ir visi ekonomistai, viešojo sektoriaus ekonomistai taip pat nagrinėja šiuos pagrindinius klausimus. Tačiau jų dėmesio objektas yra **pasirinkimai padaryti viešajame**



**sektoriuje bei valstybės vaidmuo** ir būdai, kuriais valdžia įtakoja sprendimus, daromus privačiame sektoriuje.

■ **Ką gaminti?** Kiek mūsų išteklių turėtų būti skirta gaminti **viešąsias prekes**, tokias kaip nacionalinis saugumas ar automagistralės, ir kiek išteklių turi būti skirta gaminti **privačias prekes**, kaip maistas, televizoriai ir pan.? Dažnai šis **pasirinkimas atspindimas gamybos galimybių kreivę** (production possibility frontier), kuri atspindi įvairius kiekius abiejų – viešųjų ir privačių – prekių, kurios gali būti efektyviai pagamintos su duota technologija ir ištekliais:

- visuomenė gali išleisti **daugiau viešosioms prekėms**, kaip nacionalinis saugumas, tačiau tik **sumažindama privatų vartojimą** (iš taško  $G$  į  $E$ );
- **taškas I**, kuris yra žemiau gamybos galimybių kreivės, yra **neefektyvus**: visuomenė gali gauti ir daugiau viešųjų prekių, ir daugiau privačių prekių;
- **taškas N**, kuris yra virš kreivės, yra **neįmanomas**, jo negalima pasiekti su esamais ištekliais ir technologija.



**Pav. 1.1. Visuomenės gamybos galimybių kreivė**

Ji rodo maksimalų kiekį privačių prekių, kurį visuomenė gali naudoti prie kiekvieno viešųjų gėrybių kiekio. Jei visuomenė nori naudoti daugiau viešųjų prekių, ji turi atsisakyti tam tikro kiekio privačių prekių.

- **Kaip gaminti?** Šis klausimas apima tokius sprendimus kaip:
  - **ar gaminti privačiame ar viešajame sektoriuje,**

- naudoti **daugiau kapitalo ir mažiau darbo** ar priešingai,
  - ar naudoti **energiją taupančias technologijas**, ar ne.
- Be to, valstybės politika įtakoja kaip įmonės gamina prekės:
- **aplinkosaugos reikalavimai** riboja gamintojų išmetamus teršalus,
  - pajamų ir socialinio draudimo **mokesčiai**, kuriuos įmonės turi mokėti už savo samdomuosius, pabrangina darbą ir, tokiu būdu, santykinai skatina naudoti technologijas, kurioms reikia mažiau darbo.
- Pastarieji klausimai taip pat yra iš temos kaip gaminti.
- **Kam gaminti: paskirstymo klausimas.** Valstybės sprendimai dėl mokesčių ar socialinių programų įtakoja kiekvieno iš mūsų pajamas, kurias galime išleisti (disponuojamas pajamas). Panašiai, valdžia turi nuspręsti **kokias viešąsias prekes gaminti**. Kai kurios **grupės turės naudą** iš vienos viešosios prekės gamybos, kitos – iš kitos.
- **Kaip daromi pasirinkimai?** Viešajame sektoriuje sprendimai daromi **kolektyviai**. Kolektyviniai sprendimai yra tokie, dėl kurių visuomenė turi spręsti kartu, pavyzdžiui, **dėl teisinės sistemos, kariuomenės dydžio, jos išlaidų kitoms viešosioms gėrybėms** ir pan. Ekonomikos teorija nagrinėja kaip asmenys daro sprendimus dėl vartojimo, kaip įmonės daro sprendimus dėl gamybos, ir kaip veikia kainų sistema, kad užtikrintų pasiūlos ir paklausos pusiausvyrą. **Kolektyvinis sprendimų priėmimas yra gerokai labiau komplikotas,**

kadangi **asmenys dažnai nesutaria kas yra pageidautina**: vieni norėtų daugiau saugumo, kiti daugiau gėlėmis apšodintų parkų.

■ Vienas iš viešojo sektoriaus ekonomikos teorijos tikslų yra studijuoti **kaip yra daromi kolektyviniai pasirinkimai** (dar vadinami **socialiniais pasirinkimais** (social choices)) **demokratinėse visuomenėse**.

■ Dažnai **politikai sako, kad “tai yra naudinga visuomenei”**, arba “esu susirūpinęs visuomenės gerove”. Reikia **atsargiai vertinti** tokius pareiškimus, kadangi **skirtinga politika gali būti naudinga skirtingiems asmenims**. Viešojo sektoriaus ekonomikos **teorija žvelgia gerokai giliau nei politikai ir leidžia tiksliau įvertinti jų užmačius**, kurių jie siekia su tam tikra politika.

#### 1.4 Viešojo sektoriaus analizė

■ Nagrinėjant kiekvieną iš fundamentalių ekonominių klausimų, galima išskirti **4 bendrąsias analizės stadijas**:

- apibūdinti **ką valdžia daro**,
- analizuoti valdžios **veiksmų pasekmes**,
- įvertinti **alternatyvias politikas**,
- ir **interpretuoti politines jėgas**, kurios lemia valstybės sprendimus.

■ **Žinojimas kokia veikla užsiima viešasis sektorius ir kaip jis yra organizuotas.** Valdžios operacijų sudėtingumas yra toks didelis, kad kai kada yra sunku įvertinti kam ir kiek išlaidų skiriama. **Budžetas** (budget) yra kelių šimtų lapų vyriausybės dokumentas ir jame kartais sunku susigaudyti kokia sritis yra finansuojama, kadangi pinigai skirti, pavyzdžiui, švietimui ar viešajai tvarkai ar socialinei paramai **eina per kelias ministerijas** ar agentūras.

■ Be to, kaip buvo minėta, **mokesčiai renkami skirtinguose lygiuose**, centriniame ar savivaldybių, be to, **pavyzdžiui**, Lietuvoje kai kurios viešosios sritys – mokyklinis švietimas, darželiai, sveikatos apsauga ir pan. – yra **papildomai “finansuojamos” privačių asmenų įnašais, dovanomis ir kyšiais**.

■ **Valdžios veiksmų pasekmių supratimas ir, kiek įmanoma, prognozavimas.** Kai įmonėms yra uždedamas (ar padidinamas) mokestis, **kas iš tikrųjų moka šį mokestį?** Bent dalis mokesčio bus perkelta ant:

- vartotojų per didesnes kainas;
- ar ant darbuotojų, kaip darbo užmokesčio sumažėjimas.

■ Kokios pasekmės socialiniam draudimui kai vyriausybė keičia išėjimo į pensiją laiką? Kokias pasekmes turi galimybė atsiimti mokėjimus už mokslą, būsto palūkanas, privatų pensijų ir gyvybės draudimą, kaip buvo Lietuvoje nuo 2003 m.? Pavyzdžiui, leidžiant

atimti būsto paskolos palūkanas iš mokesčių, turi **pabrangti būstas**, o tai iš dalies **atsveria pradines socialines tokios politikos užmačias**. Lietuvoje taip ir įvyko.

■ Valstybės politikos pasekmės yra dažnai labai **komplikuotos**, kad tiksliai jas numatyti. Netgi po to kai žingsnis padarytas, **sunku susitarti dėl pasekmių**.

■ **Alternatyvių politikų įvertinimas**. Kad tai atliktume, ne tik turime žinoti alternatyvių politikų pasekmes, tačiau turime **atskleisti kriterijus** tų pasekmių įvertinimui. Pirmiausia, mes turime suprasti valstybės **politikos tikslus**, o tada turime **įvertinti, kuris iš pasiūlymų labiausiai tikėtinais tuos tikslus pasieks**.

■ Daug valstybės programų turi **kelis tikslus**. Pavyzdžiui, didinti ekonominį augimą ir mažinti skurdą. Kai kuri politika gali būti geresnė siekiant vieno tikslo, kita – kita. Todėl reikia sistemos kaip daryti sprendimus tokioje situacijoje, t.y. **kaip sistemingai įvertinti pakeičiamumą** (trade-off) tarp skirtingų tikslų, kai vertiname alternatyvias politikas.

■ **Politinio proceso interpretavimas**. **Kolektyviniai sprendimai**, tokie kaip ar skirti pinigų žemės ūkiui ar investuoti į švietimą, **atliekami per politinį procesą**. Kaip galime paaiškinti, kad pasirenkamos tam tikros alternatyvos? **Ekonomistai ir politologai nustato įvairias grupes, kurias gauna nauda ar praranda dėl valstybės programų ir analizuoja paskatas, kurias šios grupės turi, kad pabandytų mobilizuoti politinį procesą, siekdamos naudoti sau.**

■ Jie taip pat klausia **kaip politinės sistemos struktūra**, kuri apsprendžia “žaidimo taisykles” (pavyzdžiui, ar prezidentas gali vetuoti įstatymus, kada turi atsistatydinti vyriausybės ir pan.), **įtakoja sprendimus**.

■ Tada jie bando **žvelgti giliau: kas apsprendžia pačias žaidimo taisykles?** Nagrinėjant šiuos klausimus, **ekonomika ir politiniai mokslai susilieja į politinę ekonomiką** (political economy). Tačiau **ekonomistai stengiasi dominuoti šioje analizėje**: jie pabrėžia ekonominių paskatų svarbą politinio proceso dalyvių elgesyje, ir todėl šis aspektas, anot jų, vyrauja darant sprendimus. Posakis “**nesvarbu apie ką kalbama - visada turimi omenyje pinigai**” gerai apibendrina šią temą.

### Intarpas 1.1. Trys Musgrave'o šakos

Richardas Musgrave'as, vienas iš didžiųjų viešųjų finansų ekonomistų XX a., manė, kad valstybė turi 3 plačias ekonomines funkcijas:

1. Pirma yra **stabilizacijos** (stabilization) **funkcija**, t.y. užtikrinimas, kad ekonomika yra visiško užimtumo būsenoje, o kainos – stabilios. Tuo domisi **makroekonomika** (macroeconomics).
2. Antra funkcija yra **išteklų išdėstymo** (allocation) **funkcija**. Čia valdžia kišasi į **ekonomikos išteklų paskirstymą**. Ji daro tai **tiesiogiai**, **pirkdamą prekes** kaip gynyba ir švietimas, ir **netiesiogiai** – **per mokesčius, subsidijas ir reguliavimą**, kas

skatina vienas veiklas ir neskatina kitų.

3. Trečia, **paskirstymo** (distribution) **funkcija**, susijusi su klausimu **kaip visuomenės pagamintos prekės yra paskirstomos tarp jos narių**. Ši funkcija susijusi su **teisingumo**, **nelygybės klausimais** ir **pakeičiamumu** tarp nelygybės ir efektyvumo. **Viešojo sektoriaus ekonomika** (public economics, public sector economics, public finance) **nagrinėja paskutines dvi funkcijas**.

Šiandien mes pripažįstame, kad šios 3 valstybės funkcijos yra susijusios, ir negali būti taip paprastai klasifikuojamos, kaip tai padarė Musgrave'as. Tačiau jo **3 funkcijų sistema yra patogus būdas nagrinėti gausybę valstybės veiklų**, kuriomis ji užsiima.

## 1.5 Ekonominiai modeliai

■ Pagrindinė viešojo sektoriaus ekonomikos analizės dalis yra suprasti skirtingų politikų **pasekmes**. Tačiau ekonomistai kartais **nesutaria kokios tos pasekmės bus**. **Standartinis būdas**, kurį turi mokslas, kad testuotų konkuruojančias teorijas, yra **atlikti eksperimentus**. Jei nusišypsos laimė, eksperimento rezultatai atrinks tik vieną teoriją, o kitas – atmes. Tačiau **ekonomistai dažnai neturi galimybės daryti kontroliuojamus eksperimentus** (controled experiments). Dažniausiai tai, ką ekonomistai gali stebėti yra **nekontroliuojami eksperimentai** (uncontroled experiments), kurie atliekami **skirtingose rinkose ir skirtingais laikotarpiais**, tačiau istoriniai faktai, deja, dažnai neleidžia išspręsti nesutarimų kaip veikia ekonomika.



■ Kad analizuotų įvairių politikų pasekmes, ekonomistai dažnai naudoja (matematinis) **modelius** (model). Kaip lėktuvo modelis bando atspindėti pagrindinius lėktuvo bruožus, taip ir **ekonomikos modelis bando atspindėti pagrindinius ekonomikos bruožus**. Yra akivaizdu, kad **faktinė ekonomika ypač sudėtinga** – kad pamatytume kas joje vyksta ir kad darytume prognozes apie tam tikros politikos pokyčių pasekmes, **reikia atskirti esminius dalykus nuo neesminių**. Bruožai, į kuriuos koncentruojasi modelis, priklauso nuo klausimų, kuriuos modeliuotojas nori nagrinėti. **Faktas, kad modelis remiasi supaprastinančiomis prielaidomis, kad neatsižvelgia į smulkius dalykus, yra pranašumas**, o ne trūkumas.

■ **Visos analizės naudoja modelius** (ekonomistai daugiau matematinis, o **politikai** – verbalinius), ir paprastas **hipotezes apie tai kaip asmenys ir firmos reaguos į įvairius valstybės politikos pokyčius**, ir kaip šios reakcijos bendrai paveiks ekonomiką. Dažnai skirtumas nuo politikų yra tas, kad ekonomistai bando aiškiai įrodyti, kad jų prielaidos yra suderinamos tarpusavyje ir neprieštarauja empiriniams faktams.

## 1.6 Normatyvinė ir pozityvinė ekonomika

■ Kai ekonomistai aprašo ekonomiką ir konstruoja modelius, kurie prognozuoja kaip pasikeis ekonomika dėl skirtingų politikų, jie užsiima **pozityvine analize** (positive analysis). Kai jie bando įvertinti alternatyvias politikas, bandydami pasakyti kuri iš jų

yra geresnė ir darydami politikos rekomendacijas, jie užsiima **normatyvine analize** (normative analysis).

■ **Pozityvinė analizė atsako į klausimą “kas yra”, “kaip veikia ekonomika”, o normatyvinė analizė atsako į klausimą “kaip turėtų būti”** bei svarsto apie įvairių politikos žingsnių pageidaujamumą. **Normatyvinė analizė naudoja pozityvinę analizę, t.y. mes negalime spręsti ar tam tikra politika yra pageidautina kol nežinome kokios bus jos pasekmės. Gera normatyvinė analizė aiškiai pasako kokia yra analitiko tikslo funkcija ir jos parametrai (vertės).** Jos išvados turi tokia struktūrą: “jei jūsų tikslai yra tokie ..., tada geriausia galima politika yra tokia ... .”

■ **Normatyvinė ir pozityvinė analizė taip pat yra atliekama ir diskusijose apie politinius procesus.** Pavyzdžiui, kalbant apie balsavimo sistemas (dauguma, kvalifikuota dauguma, koalicijos ir pan.), taip pat ir kituose socialiniuose moksluose.

■ Grupė ekonomistų, vedamų Nobelio premijos laureato **Jamesas Buchananas** iš George Mason University, analizavo **politinio proceso įtaką socialiniam pasirinkimui**. Todėl šie ekonomistai yra dažnai vadinami **socialinio pasirinkimo mokykla** (social choice school).

## 1.7 Nesutarimai tarp ekonomistų

- **Retai kada sutariama dėl pagrindinių politikos debatų klausimų.** Vienas iš pagrindinių analizės tikslų yra nustatyti šiuos nesutarimo šaltinius.
- **Nesutarimai yra dvejopi:** dėl to kokios bus atskirų politikų pasekmės, t.y. koks bus modelis ir jo parametrai (pozityvinė analizė), bei kurią politiką pasirinkti, ką daryti, t.y. dėl tikslo funkcijos ir jos parametrų (normatyvinė analizė).

### 1.7.1 Požiūrių skirtumai į tai kaip veikia ekonomika

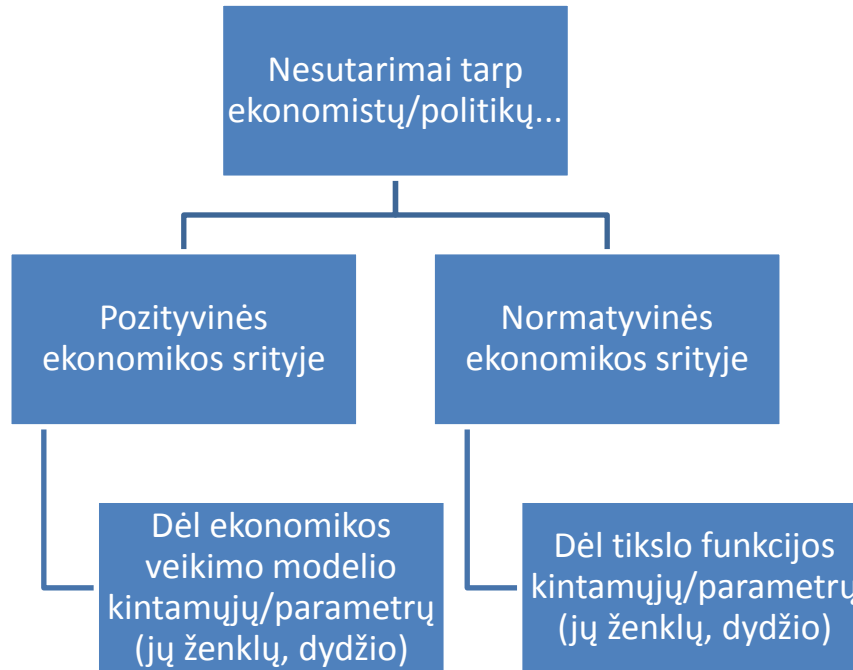
- Pirmas nesutarimų šaltinis analizuojant bet kurią politiką, yra **kokios bus jos pasekmės**, t.y. kaip reaguos namų ūkiai, firmos, biurokratai ir pan.? Netgi **jei sutariama dėl modelio, dažnai nesutariame dėl pasekmių dydžio.** Pavyzdžiui, galima teigti, kad **didesni mokesčiai neskatina dirbti ir užsiimti verslu, skatina slėpti mokesčius, tačiau koku mastu, ar tas mastas reikšmingas?**
- **Standartinis modelis**, kurį naudoja daugelis gerų ekonomistų, yra **bendrosios pusiausvyros modelis** (general equilibrium model), kurio **bazinė versija remiasi prielaida, kad ūkio subjektai turi visą informaciją, ir tarp jų yra ideali konkurencija**, t.y. kiekviena firma ir asmuo nėra tiek įtakingi, kad savo veiksmais galėtų įtakoti kainas. Nors dauguma ekonomistų pripažįsta, kad tiek informacija, tiek konkurencija nėra tobulos, tačiau kai kurie iš jų sutaria, kad supaprastinantis modelis gali pateikti neblogą realybės aproksimaciją. Kiti sutaria, kad atskirose šakose konkurencija tokia silpna, kad reikia aiškiai tai ir modeliuoti.

■ Kas dėl modeliujamų pokyčių dydžių, atrodytų **keista, kad ekonomistai naudodami tuos pačius statistinius duomenis gauna skirtingus rezultatus**. Nieko keista, nes jie **naudoja skirtingus modelius ar jo parametrus**. Tačiau **tiesos ieškojimo procesas yra iteracinis**: atsirandant naujiems faktams ir geresniems modeliams kai kurie iš šių nesutarimų išsprendžiami.

### 1.7.2 Nesutarimas dėl tikslo funkcijos

■ Nors yra du nesutarimo šaltiniai dėl geriausio ekonomiką aprašančio modelio ir dėl pokyčių dydžių, kurie yra pozityvios analizės srityje, **galutinis mūšis vyksta normatyvios analizės srityje**. Čia atsiranda **erdvė kompromisui**. Pavyzdžiui, tam tikra **politika gali daugiausiai padidinti BVP, tačiau tuo pat metu padidinti nelygybę**. Taip pat egzistuoja trumpalaikis pakeičiamumas tarp didesnio užimtumo ir didesnės infliacijos (trumpo laikotarpio Phillipso kreivė). Dėl tam tikros politikos gali laimėti viena grupė, tačiau prarasti kita. Kitais žodžiais, **bet kuri politika turi du galus – pageidaujamas ir nepageidaujamas pasekmes**. Politikai skiriasi tuo, **kokius svorius jie suteikia šiems dažnai priešingų krypčių pokyčiams**. Pavyzdžiui, ar maksimalus augimas yra geriau nei mažesnis, tačiau lygesnis socialiniu požiūriu?

**Diskusijai 1.3. Kas bus padidinus darbo mokesčius?**





■ Taigi, išskyla vertybių klausimas, ir čia **ekonomistai bei politikai ne ką daugiau sutaria nei filosofai**. Savo paskaitose pabandydysime giliau nagrinėti šių nesutarimų šaknis.

## 1.8 Nuo ko pradėti analizę viešosios ekonomikos srityje

■ Viešojo sektoriaus ekonomikos srityje specializuojasi šie žurnalai:

*International Tax and Public Finance*

*Journal of Public Economics*

*National Tax Journal*

*Public Finance*

*Public Finance Quarterly*

■ Yra daug **bendresnio pobūdžio ekonominių žurnalų**, skelbiančių straipsnius iš viešosios ekonomikos srities:

*American Economic Review*

*Journal of Economic Perspectives*

*Journal of Political Economy*

■ Geri **šaltiniai internete** viešosios ekonomikos srityje yra:



Urban-Brookings Tax Policy Center ([www.taxpolicycenter.org](http://www.taxpolicycenter.org))

National Bureau of Economic Research ([www.nber.org](http://www.nber.org))

■ Įdomūs raportai apie **viešųjų finansų padėtį Europos Sąjungoje:**

Europos centrinis bankas ([www.ecb.int](http://www.ecb.int))

Europos Komisijos DG ECFIN ([ec.europa.eu/economy\\_finance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/index_en.htm))

## 1.9 Pagrindinės sąvokos

Mišri ekonomika (mixed economy)

Privatizacija (privatization)

Merkantilistai (mercantilists)

Laissez faire

Dereguliavimas (deregulation)

Gamybos galimybių kreivė (production possibilities schedule)

Pozityvinė ekonomika (positive economics)

Normatyvinė ekonomika (normative economics)

## 1.10 Literatūra

Blaug, Mark (1997), *Economic Theory in Retrospect*, 5th ed., Cambridge University Press.



Smith, Adam (1776), *The Wealth of Nations*, London: J.M. Dent and Sons, 1997.

Heilbroner, Robert L. (1999), *The Worldly Philosophers: The Lives, Times And Ideas Of The Great Economic Thinkers*, 7th ed., Touchstone.

Lietuvos Respublikos Konstitucija ([www.lrs.lt](http://www.lrs.lt)).