

LIETUVOS EKONOMIKOS PLĖTROS ILGALAIKĖ STRATEGIJA: METODOLOGINIAI PRINCIPAI IR STRATEGINIAI SPRENDIMAI

Aleksandras Vasiliauskas

LMA Ekonomikos institutas
Goštauto g. 12, LT-2600 Vilnius
El. p. mtc@ktl.mii.lt

Eduardas Vilkas

LMA Ekonomikos institutas
Goštauto g. 12, LT-2600 Vilnius
El. p. ei@ktl.mii.lt

Straipsnyje glaustai aptariami Lietuvos ekonomikos plėtros ilgalaikės strategijos projekto, kuri parengė Lietuvos Respublikos Vyriausybės pavedimu Ūkio ministerijos sukurtos mokslo ekspertų darbo grupės, metodologiniai principai ir svarbiausi strateginiai sprendimai.

Pagrindiniai žodžiai: ekonomikos plėtros strateginis valdymas; ekonomikos plėtros strategija; strateginė analizė; SSGG analizė; strategijos rengimas; ekonomikos vizija; ekonomikos plėtros valstybės misija; strateginiai tikslai; strategijos įgyvendinimas; nacionalinės programos.

Įvadas

Įtvirtinus svarbiausius rinkos mechanizmo elementus Lietuvos ekonomikoje, reguliuojant krašto ekonomikos plėtrą, keičiasi valstybės vaidmuo. Labai aktualūs tampa reguliavimo mechanizmų derinimo ir plėtros tikslų subalansavimo uždaviniai, kuriems spręsti būtinas kompleksinis požiūris į valstybės reguliuojamąją funkciją ekonomikoje. Šis požiūris savo ruožtu neišvengiamai susijęs su krašto ekonomikos plėtros ilgalaikės strategijos kūrimu ir įgyvendinimu. Po šalies nepriklausomybės atkūrimo pirmą tokios strategijos iki 2015 m. projektą 2002 m. pradžioje parengė 14 mokslo ekspertų grupių, kurias Lietuvos Respublikos Vyriausybės pavedimu sukūrė ir jų darbą organizavo Ūkio ministerija [1; 2]. Vėliau į strategijos projekto rengimą įsitraukė valstybinių institucijų specialistai. Visuomenė galėjo dalyvauti šiame procese per specialiai sukurtą interneto svetainę „Kviečiame pasvarstyti“ [3]. Ilgalaikės strategijos projektui pritarė Lietuvos Respublikos Vyriausybė ir pateikė jį Lietuvos Respublikos Seimui.

Negalima teigti, kad, pereinant iš komandinės ekonomikos į rinkos ekonomiką, Lietuvoje buvo ignoruojamas ūkio plėtros strateginis valdymas. Jau pirmaisiais metais po nepriklausomybės atkūrimo pradėta rengti ir įgyvendinti daugybę nacionalinių programų, numatančių strateginius tikslus, priemones ir projektus tiems tikslams įgyvendinti konkrečiuose krašto ekonomikos sektoriuose: energetikos [4], transporto, komunikacijų, informatikos ir pan. Pastaraisiais metais parengta Lietuvos mokslo ir technologijų baltoji knyga, kurioje apibrėžiami ir pagrindžiami mokslo ir technologijų ilgalaikės plėtros strategijos svarbiausi principai [5]. Tačiau tai buvo dar tik pavieniai Lietuvos ekonomikos plėtros valstybinio strateginio valdymo fragmentai, o ne bendra, nenutrūkstamai funkcionuojanti ir besiplėtojanti sistema.

- Aleksandras Vasiliauskas – habilituotas socialinių mokslų daktaras, profesorius, Lietuvos mokslų akademijos narys ekspertas, Ekonomikos instituto vyriausiasis mokslinis bendradarbis.
Veiklos sritys: strateginis valdymas, Lietuvos ekonomikos plėtros strategija, investicijos, Europos integracija.
- Eduardas Vilkas – habilituotas matematikos mokslų daktaras, profesorius, Lietuvos mokslų akademijos tikrasis narys, Ekonomikos instituto direktorius.
Veiklos sritys: matematinė ekonomika, šalies plėtros strategija, technologijų plėtra, integracija į Europos Sąjungą, mokslo organizacija.

Rengiant Lietuvos ekonomikos plėtros ilgalaikės strategijos projektą, vadovautasi plačiai žinomo amerikiečių mokslininko M. Porter nacionalinio konkurencingumo tyrimais [6]. Šio straipsnio autoriai, kurie metodiškai vadovavo strategijos projektą rengusioms mokslo ekspertų grupėms, rėmėsi savo jau anksčiau publikuotomis nuostatomis dėl pagrindinių metodologinių principų ir svarbiausių strateginių sprendimų [7; 8]. Naudotasi taip pat šaltiniais, nušviečiančiais strateginio valdymo funkcijos įgyvendinimą kompanijų ir firmų lygiu [9; 10; 11; 12].

Besidominantieji Lietuvos ekonomikos plėtros ilgesnės trukmės perspektyvomis gali susipažinti su gana didelės apimties išsamia šaltinių [1; 2; 3] medžiaga. Šiame straipsnyje apibendrinti pagrindiniai metodologiniai principai ir svarbiausi strateginiai sprendimai. Tai, autorių nuomone, padės nuodugnai suvokti strateginio valdymo funkcijos, strateginio situacijos vertinimo, šalies ekonomikos vizijos, ekonomikos plėtros valstybės misijos, strateginių tikslų ir jų įgyvendinimo priemonių bei veiksmų esmę.

1. Ekonomikos plėtros strateginio valdymo pagrindiniai metodologiniai principai

Strategijos parengimas siejamas su šalies ekonomikos plėtros strateginio valdymo, kaip valstybės funkcijos, plėtojimu Lietuvoje. Mokslo ekspertų darbo grupės buvo sudarytos tik strateginei analizei atlikti ir pirminiam Lietuvos ekonomikos plėtros strategijos variantui parengti. Tolesniuose strategijos dokumentų rengimo etapuose, be mokslo ekspertų grupių, jau tiesiogiai dalyvavo atitinkamų ministerijų ir valstybinių žinybų paskirti specialistai.

Strategijos parengimas yra tik pradinis šalies ekonomikos plėtros strateginio valdymo žingsnis. Bendriausia prasme ekonomikos plėtros strateginis valdymas traktuojamas kaip valstybės įgyvendinama nenutrūkstama strateginės analizės, ekonomikos plėtros strategijos rengimo ir jos įgyvendinimo funkcija, leidžianti laiku prisitaikyti prie vidaus ir tarptautinės situacijos pokyčių ir maksimaliai didinti bei veiksmingai panaudoti šalies ekonominį potencialą. Pateiktame apibrėžime akcentuojami tokie ekonomikos plėtros strateginio valdymo esmę nusakantys momentai:

- strateginis valdymas yra valstybės įgyvendinama funkcija, apimanti tris tarpusavyje persipynusias stadijas: strateginę analizę, strategijos rengimą ir strategijos įgyvendinimą;
- strateginis valdymas yra ne vienkartiniai ir ne epizodiniai veiksmai, o nuolatinis, nenutrūkstamas ir cikliškai atsinaujinantis procesas. Šios funkcijos vykdymo užduotys turi būti numatytos visų lygių valstybės valdžios ir valdymo grandims, kuo plačiau įtraukiant mokslinį potencialą, verslo ir visuomenės savivaldos institucijas;
- strateginio valdymo pagrindinė paskirtis yra laiku koreguoti ekonomikos plėtrą atsižvelgiant į šalies vidaus ir tarptautinės situacijos pokyčius;
- strateginio valdymo svarbiausias tikslas yra ir maksimaliai didinti bei efektyviai panaudoti šalies ekonominį potencialą.

Ekonomikos plėtros valstybinė strategija bendriausiu pavidalu gali būti apibūdinta kaip sprendimų visuma, apibrėžianti ilgalaikę perspektyvą šalies ekonomikos plėtros strateginius tikslus ir svarbiausius valstybės veiksmus bei priemones šiems tikslams pasiekti. Šį trumpą bendrą apibrėžimą galima papildyti tokiais ekonomikos plėtros valstybinės strategijos sąvokos esmę nusakančiais momentais:

- strategija kompleksiskai apima krašto ekonomiką šiais aspektais: ekonominis augimas, ekonomikos struktūrinė ir regioninė plėtra, tarptautiniai ekonominiai ryšiai, energetikos, informacinių technologijų ir telekomunikacijų plėtra, ūkio šakų (pramonė, žemės ūkis, statyba, transportas ir t. t.) plėtra, smulkaus ir vidutinio verslo plėtra, socialinės plėtros ir užimtumo bei gamtos apsaugos ekonominiai veiksniai;
- strategija turi tikslinę orientaciją, kurią skirtingais detalizacijos lygiais apibrėžia

šalies ekonomikos vizija, ekonomikos plėtros valstybės misija ir strateginiai tikslai (politiniai, socialiniai ir ekonominiai);

- neatsiejama strategijos sudedamoji dalis yra svarbiausi valstybės veiksmai ir priemonės (valstybės ekonominė politika, ekonominės reformos, nacionalinės programos ir pan.) vizijai, misijai ir strateginiams tikslams įgyvendinti;

- strategijos turinį (strateginius sprendimus) lemia strateginės analizės metu atskleistos, vidaus ir tarptautinės situacijos nulemtos galimybės ir grėsmės šaliai bei šalies ekonomikos stiprybės ir silpnybės;

- strategija turi būti koreguojama, jeigu tai lems susiklosčiusi šalies vidaus ir tarptautinė situacija.

Šalies ekonomikos plėtros strategiją įforminantis dokumentacijos kompleksas sąlyginai buvo suskaidytas į bendrosios strategijos dokumentą ir 14 specifinių strategijų dokumentus. Bendrosios strategijos dokumente apibendrintai pateikiama ekonomikos vizija, ekonomikos plėtros valstybės misija ir strateginių tikslų formuluotės, svarbiausi valstybės veiksmai ir pagrindinės priemonės įgyvendinant strateginius tikslus. Specifinių strategijų dokumentuose pateikti konkrečių ekonomikos plėtros sričių – ekonominio augimo, ekonomikos struktūrinės ir regioninės plėtros, tarptautinių ekonominių ryšių, energetikos, informacinių technologijų ir telekomunikacijų plėtros, ūkio šakų (pramonės, žemės ūkio, statybos, transporto ir t. t.) plėtros, smulkaus ir vidutinio verslo plėtros, socialinės plėtros ir užimtumo bei gamtos apsaugos ekonominių veiksmų strateginiai sprendimai.

2. Situacijos strateginis vertinimas: stiprybės, silpnybės, galimybės ir grėsmės

Pirmoji šalies ekonomikos plėtros strateginio valdymo funkcijos sudedamoji dalis yra strateginė analizė. Strateginio valdymo dalykinėje literatūroje akcentuojami tokie pagrindiniai strateginės analizės metodologiniai principai:

- strateginės analizės objektas yra šalies ekonomika ir jos išorės aplinka, siekiant atskleisti vidaus ir išorės veiksnius, lemiančius šalies ekonomikos funkcionavimo ir plėtros sąlygas bei galimybes;

- strateginė analizė siejama ne tik su dabartiniu laikotarpiu susiklosčiusia situacija, bet apima ir retrospektyvinį bei perspektyvinį laikotarpį, kartu strateginės analizės etapas apima ir prognozavimą;

- strateginės analizės rezultatai apibendrinami atlikus SSGG (SWOT) analizę, kur santrumpa SSGG lietuviškai (SWOT – angliškai) iššifruojama taip: stiprybės (*Strengths*), silpnybės (*Weaknesses*), galimybės (*Opportunities*), grėsmės (*Threats*). Analizė, kurios rezultatus apibendrinus nenustatomos šalies ekonominio potencialo pagrindinės stipriosios ir silpnosios pusės ir neatskleidžiamos svarbiausios palankios galimybės ir grėsmės šalies ekonomikos plėtrai, arba yra strategiškai nereikšminga, arba blogai atlikta;

- kiekvieną SSGG analizės punktą (stiprybę, silpnybę, galimybę ir grėsmę) būtina argumentuoti, atskleidžiant jo esmę ir svarbą šalies ekonomikos plėtrai. Pagrindinė klaida gali būti siekimas pateikti kuo ilgesnius punktų minėtais keturiais aspektais sąrašus, menkai juos argumentuojant ir pagrindžiant;

- svarbiausi šalies ekonomikos plėtros veiksniai padeda atrinkti strateginei analizei tas sritis ir problemas, kurias tikslinga išnagrinėti nuodugniau ir plačiau. Tokie veiksniai gali būti nustatyti analizuojant užsienio šalių, ypač tų šalių, kuriose ilgą laikotarpį buvo pasiekti labai aukšti ekonominio augimo tempai (pvz., Airija, Suomija, Švedija, Danija, Norvegija, Pietų Korėja, Taivanas ir kt.), patirtį.

Rengiant Lietuvos ekonomikos plėtros strategijos projektą, ekspertų grupėms nebuvo duota laiko atlikti išsamesnę strateginę analizę vadovaujantis pateiktais metodologiniais principais. Vietoj specialių mokslinių tyrimų buvo pasikliauta ekspertų grupių dalyvių asmenine patirtimi. Ekspertų grupės specifinių strategijų

dokumentuose pateikė ir argumentavo atitinkamų ekonomikos plėtros sričių stiprybes, silpnybes, galimybes ir grėsmes. Bendrosios strategijos dokumente pateikti SSGG analizės keturi aspektai, gauti apibendrinant specifinių strategijų medžiagą.

Toliau plėtojant Lietuvos ekonomikos plėtros strateginio valdymo funkciją, strateginė analizė turi būti atliekama nuolat. Pirmiausia reikia atlikti kompleksinius ir kryptingus mokslinius tyrimus. Moksliniai tyrimai ir kiti strateginės analizės darbai turi būti derinami su ekonomikos plėtros strategijos įgyvendinimo stebėsenos (monitoringo) sistemos veikla. Tik nenutrūkstama strateginė analizė ir strategijos įgyvendinimo stebėseną gali padėti laiku koreguoti nukrypimus nuo strateginės trajektorijos, patikslinti strategiją arba parengti naują strategiją. Tai būtina šalies ekonomikos plėtros strateginio valdymo funkcijos sėkmingo plėtojimo sąlyga.

Kadangi nėra galimybių šiame straipsnyje plačiau aprašyti strategijos dokumentuose pateiktą SSGG analizės rezultatų, pateiksime tik iš bendrosios strategijos dokumento paimtas svarbiausias stiprybes, silpnybes, galimybes ir grėsmes.

Stiprybės:

- šalyje įtvirtinta demokratija, stabili politinė situacija;
- Lietuva įveikė itin sudėtingą perėjimo į rinkos ekonomiką laikotarpį ir dabar yra funkcionuojančios rinkos ekonomikos šalis: sukurtos svarbiausios rinkos institucijos ir prielaidos ekonomikos plėtrai (įstatymo valdžia, sąlygos konkurencijai ir privati nuosavybė);
- sukurtos rinkos sąlygoms pritaikytos socialinės ir aplinkos apsaugos sistemos;
- Lietuva yra atviros ekonomikos šalis, įgyvendinanti į eksportą orientuotos besivejančios plėtros modelį;
- turintys aukštąjį ir specialųjį vidurinį išsilavinimą yra sparčiausiai didėjanti ekonomiškai aktyvių gyventojų kategorija;
- Lietuva turi būtinų sparčios technologinės pažangos prielaidų: taikomųjų mokslų potencialą, gamina kai kurių aukštųjų technologijų gaminius ir teikia paslaugas, pramonėje taiko daugelį fundamentinių technologijų;
- kvalifikuota ir pigi darbo jėga, susiformavęs verslininkų sluoksnis;
- tranzitui palanki geografinė padėtis;
- patenkinamos klimato sąlygos stabiliam žemės ūkiui;
- neblogai išplėtotą fizinę infrastruktūrą, stiprus statybos sektorius;
- geografiškai tolygiai išdėstyti dideli ir mažesni miestai.

Silpnybės:

- Lietuva ženkliai atsilieka nuo ES šalių pagal ekonominio išsivystymo lygį, o realios galimybės įveikti šį atsilikimą yra tik per 30–40 metų, šalies ekonomika negarantuoja pakankamų sąlygų socialinei plėtrai ir užimtumui;
- plėtodama savo ekonomiką, Lietuva gali disponuoti labai kukliais nuosavais gamtos ištekliais;
- blogėja demografinė situacija;
- ekonomikos plėtros veiksniai nėra šiuolaikiško lygio: nepakankamas darbo jėgos prisitaikomumas prie rinkos reikmių, fizinis kapitalas daug kur technologiškai atsilikęs, silpna inovacinė veikla, žemas verslumo lygis;
- klimatas užsienio tiesioginėms investicijoms Lietuvoje nėra pakankamai palankus konkuruojant dėl jų su kitomis šalimis;
- nesukurta mokslo ir gamybos kooperavimo sistema, atsižvelgiant į šiuolaikinį inovacijų modelį, Lietuva neturi mokslo ir technologijų plėtros strategijos, kuri būtų nacionalinės plėtros strategijos šerdis;
- Lietuva smarkiai atsilieka kompiuterizacijos ir informacinių technologijų naudojimo srityje;
- nešiuolaikiška pramonės struktūra, labai maža aukštųjų technologijų gamybos dalis, nesukurta verslo paslaugų infrastruktūra;

- konkurencingumo stokoja žemės ūkis, neišplėtota gamybinė ir socialinė kaimo infrastruktūra;
- milžiniškų investicijų reikia transporto infrastruktūrai modernizuoti ir aplinkos apsaugai gerinti;
- neefektyviai naudojamas energetikos potencialas, Lietuvos elektros ir dujų tinklai neturi tiesioginių ryšių su Vakarų Europos energetikos sistemomis, neracionaliai vartojama energija visoje ekonomikoje;
- maža vidaus rinka;
- perėjimo į rinkos ekonomiką sąlygomis susikūrė smunkančios pramonės su ilgalaikiais neigiamais ekonominiais ir socialiniais padariniais regionai arba miestai (Akmenė, Tauragė, Marijampolė, Didžiasalis ir kt.);
- Lietuva neturi ūkio plėtros valstybinio strateginio valdymo ir nacionalinio konkurencingumo plėtojimo patirties.

Galimybės:

- būdama ES nare, Lietuva galės: naudotis didžiule ES rinka, perimti institucinę ir administracinę patirtį, integruotis į Europos technologinę ir skaitmeninę erdvę, gauti solidžią finansinę ir techninę pagalbą, ginti savo ekonominius interesus, darydama įtaką ES ekonominei politikai, turėti stabilią valiutą ir stabilią makroekonominę aplinką;
- tinkamai naudodamasi globalizacijos procesais ir internacionalizuodama ekonomiką, Lietuva galės plėsti pramonės ir paslaugų gamybos kooperaciją, perimti naujas technologijas ir patirtį, gauti nebrangias finansines paslaugas;
- atsigauanti Rusijos ekonomika atvers geras sąlygas Lietuvos įmonėms šioje rinkoje panaudoti buvusią patirtį ir veiklos Vakarų šalių rinkose kompetenciją;
- Lietuva įsitvirtins kontinentinės Europos transporto paslaugų rinkoje;
- globalinis maisto poreikio augimas, ekologiškų maisto produktų paklausa ir biotechnologijos laimėjimai atvers naujų galimybių žemės ūkiui ir maisto pramonei;
- modernių ir pirmiausia informacinių technologijų plėtra leis sukurti kokybiškas gerai apmokamas darbo vietas, panaudoti dabar turimą darbo jėgos potencialą, daugiau investuojant į daug kvalifikuoto darbo reikalingas šakas;
- atsiveria galimybės sukurti kompleksinę suderintą ekonominių aplinkos apsaugos veiksmų sistemą, papildant ją naujais, pasaulinėje praktikoje žinomais efektyviais taršos mažinimą skatinančiais elementais;
- į Lietuvos pirminės energijos balansą vis didesnę indėlį įneš atsinaujinantys ir vietiniai energijos ištekliai (nafta, durpės, vėjo energija bei hidroenergija ir kt.).

Grėsmės:

- nepakankamas darbo rinkos lankstumas ir mobilumas aštrins nedarbo problemas, taip pat stabdys inovacijas ir modernių technologijų plėtrą;
- „protų nutekėjimas“ silpnins šalies intelektinį potencialą, sukels depopuliaciją, aštrins kvalifikuotos darbo jėgos stygiaus ir nekvalifikuotos darbo jėgos pertekliaus problemas šalyje;
- ekonomikos internacionalizavimas nulems stiprius išorės iššūkius nacionalinės ekonomikos plėtrai ir šalies ekonominei politikai, Lietuva, įstojusi į Ekonominę ir pinigų sąjungą (EPS), negalės savarankiškai reaguoti į makroekonominius šokus dėl stabilios išdo politikos reikalavimų;
- dabar muitais apsaugoti ūkio sektoriai, įstojus į ES, atsidurs sustiprėjusios konkurencijos aplinkoje, importas iš trečiųjų šalių tiek vartotojams, tiek gamintojams kai kuriais atvejais pabrangės;
- nepalankus apmokestinimas ir pernelyg sudėtinga pajamų apskaičiavimo ir deklaravimo tvarka gali sumažinti taupymą ir investavimo kultūros ugdymą;
- energijos tiekimas Lietuvai gali būti lengvai pažeidžiamas politinio konflikto su Rusija atveju;

- ankstyvas Ignalinos AE uždarymas be reikiamo finansavimo iš ES ir tarptautinių finansų institucijų taps nepakeliama našta šalies ekonomikai;
- galimi dideli sunkumai suderinant ekonominius aplinkos apsaugos veiksnius su ES direktyvomis ir kitais tarptautiniais Lietuvos įsipareigojimais;
- didžiausia potenciali grėsmė pramonės ir paslaugų plėtrai bus neteisingai valstybės mastu suvokta mokslo, žinių ir inovacijų svarba;
- tikėtina, kad lėtai bus ugdoma verslo kultūra, didelė visuomenės dalis nebus iniciatyvi, lauks valstybės paramos, nepakankami bus taikomi skatinimo svertai.

3. Lietuvos ekonomikos vizija

Šalies ekonomikos vizija traktuojama kaip apibendrintas supratimas ir suvokimas, kokią ekonomiką siekiama išplėtoti perspektyvoje. Vizija yra tik šalies ekonomikos ateities paveikslas, susietas su ilgalaike perspektyva, nebūtinai konkrečiai apibrėžiant jos trukmę. Tuo tarpu misija ir tikslai susiejami su kiek galima konkrečiau apibrėžtu laikotarpiu ir nustatytais įvykdymo terminais. Misija ir tikslai turi normatyvinį pobūdį, t. y. įpareigoja valstybę tam tikriems veiksams ir sprendimams. Vizija tokio įpareigojančio vaidmens neatlieka.

Neįmanoma griežtai ir tiksliai taisyklėmis apibrėžti, koks turi būti išsamus šalies ekonomikos vizijos tekstas. Labai svarbu vizijoje apibendrintai apibūdinti šalies ekonomikos ateities paveikslą dviem aspektais: socialinės ekonomikos vidaus paskirties aspektu ir ekonomikos tarptautinės konkurencijos aspektu. Į viziją turi būti įtraukti esminiai šalies ekonomikos pokyčiai ir tuos pokyčius lemiantys svarbiausi veiksniai. Vizijos formuluotės tekstas yra įtikinamesnis ir įtaigesnis, jeigu jis pagrįstas realybe, o ne fantazija, įvertintos sąlygos susiklosčiusiai ekonominei situacijai gerėti. Negalima remtis vienintele politine ekonomine doktrina arba ideologija, nes tikslinga stengtis pasiekti didžiausią politinių partijų dėl šalies ekonomikos ateities vizijos sutarimą.

Toliau pateikiama tik Lietuvos ekonomikos vizijos formuluotės bendrosios strategijos dokumente santrauka.

2015 m. Lietuva jau bus senbuvė ES. Pastaroji bus didžiausia pasaulyje ir efektyviai integruota rinka, taip pat pažangiausia mokslo technologinė erdvė, pagrįsta išplėtotą intelektine kooperacija. Lietuvos ekonomika bus visiškai integruota į ES ekonominę, skaitmeninę ir žinių erdvę, kurioje dinamiškai vystysis ir gilės globalizacijos procesai, ekonomika plėtosis daugiausiai prisitaikydama prie tų procesų ir jais naudodamasi.

Žiniomis pagrįsta (žinių „varoma“) ekonomika tampa prioritetiniu Lietuvos siekiu. ES yra užsibrėžusi sukurti žinių visuomenę per artimiausią dešimtmetį; 2015 m. šioje srityje Lietuva gali būti pasiekusi panašų lygį. Tačiau žinių visuomenė yra itin sudėtingas iššūkis Lietuvai ir su juo gali nepavykti susitvarkyti, jei nebus pasiektas plačių visuomenės sluoksnių sutarimas ir stipri intelektualai politinė valia.

Modernizavusi ūkio strategiją ir valstybės ekonominę politiką bei naudodamasi ES finansine ir technine parama, Lietuva iki 2015 m. padidins savo BVP 2–2,5 karto. Pagal BVP vienam gyventojui bus pasiektas daugiau kaip 50 procentų būsimo ES vidurkio lygis vietoj dabartinio 30 procentų lygio. Tai iš esmės įgalins įgyvendinti ES socialinį ekonominį modelį – gerovės valstybės, kur žemas nedarbo lygis, didelė darbo kaina, stiprios socialinės garantijos, mažas skurstančių šeimų skaičius ir aukštas socialinės sanglaudos lygis. Nuolat didėjančios gyventojų pajamos leis siekti visuotinai pripažintos pažangios vartojimo struktūros. Sudarytos sąlygos šeimoms apsirūpinti būstu.

Lietuva per dešimtmetį visiškai prisitaikys prie ES ekonominės tvarkos ir turės sklandžiai veikiančią rinkos mechanizmų sistemą. Gerėjant ekonominei situacijai ir tobulėjant valstybės administraciniams gebėjimams, korupcijos lygis ir kriminalinio pasaulio įtaka verslui gerokai sumažės. Perimdama ES institucinę, administravimo

ir politinio proceso patirtį (dažniausiai tiesiogiai dalyvaudama institucijų darbe ir kurdama ES politiką), Lietuvos valstybė neabejotinai pagerins savo administracinius gebėjimus.

Ekonomikos augimo veiksniai – darbo jėga, kapitalas, žinios ir verslumas – bus pakankamai išplėtoti, kad Lietuva per tolesnius 15–25 m. galėtų susilyginti su vakarinėmis ES narėmis pagal ekonominę išsivystymą.

Darbo jėgos rinkoje dominuos kvalifikuotų, mokančių naudotis moderniomis informacinėmis technologijomis specialistų poreikis. Internetas, be kita ko, sudarys sąlygas neakivaizdžiai eiti mokslus garsiausiuose pasaulio universitetuose. Apskritai kvalifikacijos lygis Lietuvoje mažai skirsis nuo vakarietiškojo lygio.

Fizinė infrastruktūra bus modernizuota. Praktiškai neliks technologinio atsilikimo ryšių ir automobilių kelių srityje. Transporto infrastruktūrą integravus į svarbiausias magistrales ir TINA tinklus, o per juos – į transeuropinius tinklus, labai padidės tranzito apimtis. Visiškai bus pertvarkyta elektros energetika. Energetika bus integruota į Vakarų ir Rytų energetikos sistemas ir sugebės konkuruoti atviroje tarptautinėje energijos rinkoje.

Technologinis gamybos lygis daugeliu atvejų bus europinis, o vidutiniškai nuo jo nedaug atsiliks. Tačiau tai neužtikrins vakarietiško ekonomikos našumo, kadangi į gaminius ir paslaugas įdėta pridėtinė vertė (žinios, mokslas) dar bus mažesnė.

Bendradarbiaujant su užsienio partneriais ir į privatų bei viešojo administravimo sektorius atėjus daug jaunų specialistų, baigusių ekonomikos ir vadybos mokslus Lietuvos ir užsienio universitetuose, gerokai padidės šalies verslumo išteklių ir pakilų jų kokybė.

Nedarbo lygis nebus didesnis už natūralų lygį. Bus lanksti darbo rinka, veiksmingai funkcionuos mokymosi visą gyvenimą sistema, sumažės regioniniai skirtumai. Darbo jėga bus pakankamai mobili ir konkurencinga ES. Bus pasiekta artima ES lygiui darbo vietų kokybė: atlyginimai, darbo santykiai, sauga darbe ir pan. Veiks gerai koordinuotos socialinio draudimo ir socialinės paramos sistemos, aprėpiančios visus gyventojus ir apsaugančios nuo visų socialinės rizikos rūšių.

Bus garantuojama darni, tvari Lietuvos raida, suderinta su Lietuvos aplinkos apsaugos programais oro, vandens, biologinės įvairovės, Baltijos jūros bei Kuršių marių apsaugos ir atliekų tvarkymo tikslais, tarptautiniais įsipareigojimais bei ES standartais, taip pat su šalies ekonominėmis galimybėmis. Regionų ekonomika bus plėtojama atsižvelgiant į regiono turimus išteklius bei prioritėtines vystymo kryptis, išryškinant regiono savitumą.

Lietuvos kaimas taps patrauklia erdve darbui, gyvenimui ir poilsiui, jame bus išplėtoti gamybinė ir socialinė infrastruktūra, padaugės stambių specializuotų ūkių, bus plėtojami netradicinio ir smulkaus žemės ūkio verslai, susiformuos išsilavinusių ir iniciatyvių žmonių bendruomenė, sveika aplinka.

4. Ekonomikos plėtros valstybės misija

Ekonomikos plėtros valstybės misijoje aprašomos pagrindinės valstybės tikslinės nuostatos ir veiksmų kryptys apibrėžtam perspektyviam laikotarpiui, apibendrinami šios nuostatos ir kryptis pagrindžiantys argumentai. Panašiai kaip ir vizijos atveju, neįmanoma griežtai ir tiksliai taisyklėmis nurodyti, kaip turi būti formuluojama ekonomikos plėtros valstybės misija. Vizijos ir misijos formuluotės susiejamos tarpusavyje: neturinčios normatyvinio pobūdžio bendrosios vizijos nuostatos konkretizuojamos valstybės tikslais ir veiksmais, kuriais įgyvendinamos šios nuostatos. Nors strateginiai tikslai yra atskira strategijos tikslinės orientacijos dalis, misijoje taip pat akcentuojama keletas svarbiausių bendresnių tikslų. Tokiu būdu ekonomikos plėtros valstybės misijoje pateiktos bendriausios valstybės tikslinės nuostatos ir pagrindinės veiksmų kryptys.

Ekonomikos plėtros srityje valstybės misija yra daugialypė ir esminė. Nepaisant ideologinių ginčų dėl valstybės vaidmens įvairiose ekonomikos srityse, vis dėlto visuotinai sutariama, kad valstybės misijai priskirtina:

- garantuoti makroekonominį šalies stabilumą;
- garantuoti intelektualiojo kapitalo plėtrą;
- įtvirtinti ekonominės plėtros kultūrą (nešališka augimo skatinimo politika);
- gerinti fizinę infrastruktūrą;
- tobulinti rinkos mechanizmus;
- nustatyti efektyvias taisykles, sudarančias verslui palankią aplinką;
- skatinti konkurenciją;
- remti mokslinius tyrimus ir technologijų plėtrą;
- sukurti šalyje inovacinės plėtros sistemą ir atitinkamą kultūrą;
- garantuoti palankias užsienio prekybos sąlygas;
- organizuoti socialinę partnerystę šalies pažangai pasiekti;
- siekti sklandžios integracijos į ES.

Sritys, kuriose vyriausybė pagrįstai turi didelę įtaką gerinant sąlygas ekonomikos augimui, yra įvairios ir platesnės, negu paprastai manoma. Ilgalaikėje ūkio plėtojimo strategijoje turi dominuoti valstybės veiksmai, kuriais siekiama tiesiogiai ar netiesiogiai paveikti ekonominių agentų veiklą, nes būtent jie suka ekonomiką. Padėti ekonomikos agentams įgyvendinti savo plėtotės paskatas, ypač inovacijoms, ir padaryti taip, kad jie tų paskatų apskritai turėtų, yra svarbiausias darbas. Sąrašas priemonių, kuriomis valstybė gali padėti efektyviau bei naujoviškiau taikyti ir plėtoti augimo veiksmus, būtų begalinis.

Pačiai plėtros strategijai, kuria bus siekiama įgyvendinti valstybės misiją, pagrįsti reikės gerokai suintensyvinti socialinių mokslų tyrimus; vėliau reikės nuolat jais remtis, koreguojant strategiją pakitus vidaus ir išorės sąlygoms. Gana greitai šie tyrimai turėtų aprėpti ne tik lietuviškas problemas, jei Lietuva nori atlikti aktyvų vaidmenį kuriant ES politiką.

Sklandi Lietuvos integracija į ES yra ypatingos svarbos valstybės misija. Gauti lėšų iš visų galimų ES fondų ir tikslingai jas panaudoti perspektyviems tikslams pasiekti yra būtina spartaus ekonominio augimo sąlyga.

Be čia pateiktų svarbiausių valstybės misiją apibrėžiančių nuostatų, ekonomikos plėtros bendrosios strategijos ir specifinių strategijų dokumentuose detaliau ir konkrečiau aptariamos konkrečių aspektų ir įvairių šakų nuostatos.

5. Lietuvos ekonomikos plėtros strateginiai tikslai

Strateginiai tikslai transformuoja vizijos ir misijos bendrąsias nuostatas į tiksliau apibrėžtus išipareigojimus, kas ir kada bus pasiekta plėtojant šalies ekonomiką iki 2015 m. Šie tikslai neapsiriboja ekonomika, bet apima ir socialinius plėtros tikslus.

Strateginiai tikslai detalizuoti ir konkretizuoti trimis lygiais, susisteminant juos į vadinamąjį tikslų medį. Pirmame lygyje pateiktas generalinis tikslas, kuris bendriausiu pavidalu nusako Lietuvos ekonomikos plėtros iki 2015 m. orientaciją į šalies materialinės ir dvasinės gerovės plėtojimą. Antro lygio strateginiai tikslai nusako konkrečių socialinės ir ekonominės plėtros aspektų bei ūkio sektorių pagrindines plėtros kryptis. Trečiame lygyje šios pagrindinės plėtros kryptys išskleidžiamos detalesniais strateginiais kiekvieno aspekto ir sektoriaus tikslais, kurie toliau turi būti detalizuojami ir konkretizuojami (taip pat ir kiekybiškai) nacionalinėse programose, vyriausybių programose ir veiklos planuose, ministerijų ir žinybų veiklos programose bei planuose. Čia bus aptarti tik kai kurie antro ir trečio lygių strateginiai tikslai.

Generalinis strateginis tikslas – sukurti materialinius pagrindus šalies materialinei ir dvasinei gerovei plėtoti, kurią apibendrintai nusako:

- stabili ekonominė plėtra;
- sveika gamtos aplinka dabar ir ateities kartoms;
- asmens saugumas fizine, teisine ir socialine prasmėmis;
- intelektualiojo kapitalo plėtra;
- pilietinės visuomenės plėtra;
- kultūra ir poilsis.

Turi būti plėtojamos žmogaus pasirinkimo galimybės visais jo gyvenimo aspektais – ekonominiu, socialiniu, kultūriniu ir politiniu. Turi būti garantuotas žmogaus galių stiprinimas, investuojant į jo švietimą, lavinimą ir sveikatos apsaugą (intelektualiojo kapitalo didinimą), tai turi aprėpti visus šalies gyventojus, turi būti sudarytos sąlygos naudotis savo galiomis ekonominėje ar kūrybinėje veikloje, politikoje, visuomeniniame gyvenime ir poilsiaujant.

Kiti svarbiausi strateginiai tikslai (antras ir trečias lygiai):

1. Teikti mokslo ir technologijų plėtrai išskirtinę reikšmę plėtojant šalies ekonomiką, kad šalies visuomenė gautų kuo didesnę naudą iš mokslinių tyrimų ir inovacinės veiklos, kad riboti šalies ištekliai toje srityje būtų naudojami optimaliai.

- Lietuva per artimiausius 15 metų turi tapti žinių visuomene.
- Mokslo ir technologijų plėtra turi tapti svarbiausiu veiksmu didinant pramonės, žemės ūkio, statybos ir paslaugų šakų efektyvumą bei konkurencingumą pasaulinėje rinkoje.

- Pasiiekti, kad per artimiausią dešimtmetį mokslo ir gamybos sąveikos sistema funkcionuotų pagal šiuolaikinį inovacijų modelį, inovacijų skatinimas taptų ilgalaikiu ir kryptingu procesu.

- Per artimiausius 5–7 metus garantuoti būtiną mokslo ir technologijų plėtros finansavimą, susiejant šį finansavimą su indėlio į BVP didėjimu.

2. Sparčiau plėtoti būtinus ir pakankamus ekonominius veiksmus, garantuojančius socialinę plėtrą ir gyventojų užimtumą.

- Sumažinti ir nuolat išlaikyti neaukštą (ne daugiau kaip 6–7%) nedarbo lygį.
- Sumažinti skurdą ir socialinę atskirtį, įveikti kraštutinį skurdą.
- Aprūpinimo būstu sistemą išplėtoti tokiu mastu, kad kiekviena šeima galėtų įsigyti būstą.

3. Išplėtoti ekonominius veiksmus gamtos apsaugai užtikrinti.

- Pertvarkyti mokesčių už teršalų išmetimą sistemą.
- Pradėti taikyti apyvartinius taršos leidimus.
- Sukurti ekonomiškai pagrįstą ir gyvybingą komunalinių atliekų tvarkymo sistemą.

- Įgyvendinti „žaliąją“ valstybės biudžeto reformą.

4. Plėtoti ir efektyviai panaudoti veiksmus, garantuojančius spartų ir stabilų nacionalinės ekonomikos augimą, iki 2015 m. sukuriant tvirtą pagrindą Lietuvos priartėjimui prie vidutinio ES lygio pagal BVP vienam gyventojui rodiklį per 30–40 metų.

- Garantuoti stabilų metinį ekonominio augimo tempą: 7 procentai – optimistinis lygis, 6 procentai – vidutinis lygis, 5 procentai – pesimistinis lygis.

- Įgyvendinti šių prioritetinių ekonominio augimo veiksnių plėtros ir efektyvaus naudojimo mechanizmą: politinis ir makroekonominis stabilumas, aukštosios ir informacinės technologijos, intelektualusis kapitalas, privačios vidaus ir užsienio tiesioginės investicijos, plėtros orientacija į eksportą.

- Per 12–15 metų garantuoti perėjimą nuo ekstensyvaus prie intensyvaus ekonominio augimo, kol kas maksimaliai panaudojant ir ekstensyvaus augimo galimybes.

- Baigti šalies ūkio restruktūrizaciją, pereinant prie integruotos per ES ekonominę erdvę į pasaulinį ūkį Lietuvos ekonomikos.

- Įgyvendinti priemones, skatinančias tarptautinių ekonominių aljansų ir klasterių kūrimąsi.

- Išlaikyti NVS šalių rinkas, įvertinant, kad jos turi didelį augimo potencialą.

5. Finansų institucijų sistema turi tapti gerai išplėta ir efektyviai veikiančia ekonominės infrastruktūros dalimi.

- Konsoliduoti įvairių finansų įstaigų priežiūrą vienoje institucijoje.

- Garantuoti nuoseklų Lietuvos įsiliejimą į euro zoną.

- Skatinti kolektyvinio investavimo įmonių tinklo steigimąsi ir plėtrą.

- Sudaryti sąlygas, kad Lietuvos ir ES kapitalo rinkos institucijų bendradarbiavimas informacinių mainų srityje sklandžiai peraugtų į šių institucijų ištraukimą į pažangiausias bendras europines struktūras ar aljansus.

6. Plėtojant šalies ekonomiką, išskirtinę reikšmę teikti informatikos ir ryšių plėtrai.

- Skatinti investicijas į kompiuterių tinklų plėtrą ir jų naudojimo tobulinimą.

- Sudaryti sąlygas iš esmės spartinti skaitmeninės ekonomikos plėtros darbus, elektroninių dokumentų naudojimą.

- Informacinių technologijų pagrindu paspartinti verslo ir mokslo bei studijų integraciją, gaminant konkurencingus produktus ir paslaugas.

- Parengti ir įgyvendinti priemones, stabdančias informatikos specialistų išvykimą į užsienį ir skatinančias išvykusiųjų grįžimą į Lietuvą.

7. Modernizuoti transporto infrastruktūrą, pagerinti transporto rūšių sąveiką, padidinti tranzito apimtį, integruotis į Europos transporto paslaugų rinką, sukurti saugią ir gamtos apsaugai palankią transporto sistemą.

- Paspartinėti multimodalinių transportavimo procesų plėtrą.

- 2,5–3 kartus padidinti tranzito apimtį, panaudojant modernizuojamą I ir IX Europos transporto koridorių galimybes.

- Artimiausią dešimtmetį sukurti Kauno ir Klaipėdos logistikos centrus ir integruoti juos į Baltijos jūros regiono ir kontinentinės Europos transporto logistikos centrų tinklą.

8. Pasiiekti, kad dauguma pramonės įmonių būtų konkurencingos tarptautiniu mastu, o pramonės ir su ja susijusio verslo struktūra bei sukuriama nacionalinio produkto dalis būtų palyginamos su išsivysčiusiomis šalimis.

- Sukurti stabilią ir palankią verslui makroekonominę ir infrastruktūrinę aplinką.

- Stiprinti bendrus šalies pramonės konkurencingumą lemiančius veiksnius.

- Sukurti efektyvią nacionalinę inovacijų sistemą.

- Tobulinti korporacinį pramonės valdymą.

9. Plėtoti ekonomiškai efektyvų ir konkurencingą, atvirą inovacijoms, gebanti prisitaikyti prie nuolat besikeičiančios verslo aplinkos žemės ir maisto ūkį.

- Stabiliai didinti produktų, turinčių konkurencinių pranašumų ES ir kitų šalių rinkose, eksporto apimtį.

- Užtikrinti verslo subjektų tinkamą aprūpinimą gamybinėmis ir finansinėmis paslaugomis, konsultacijomis ir informacija.

- Išugdyti intelektualinį ir administracinį gebėjimą įgyvendinti *acquis*, nacionalinės ir ES bendros žemės ūkio politikos principus.

- Sukurti ekonomiškai efektyvų žuvininkystės ūkį.

6. Lietuvos ekonomikos plėtros strategijos įgyvendinimo veiksmai ir priemonės

Jau pačioje strategijoje apibrėžiamos pagrindinės priemonės ir svarbiausi veiksmai, užtikrinantys šalies ekonomikos vizijos, jos plėtros valstybės misijos ir strateginių tikslų įgyvendinimą. Tai makroekonominę politiką, ekonomines reformas, socialinės plėtros politiką ir konkrečių ekonomikos šakų ir sričių plėtros politiką nusakančios svarbiausios nuostatos.

Makroekonominės politikos tikslai paprastai yra mažas nedarbas, stabilios kainos, spartus ekonomikos augimas, stabilus mokėjimų balansas ir teisingas pajamų bei turto paskirstymas, įskaitant pajamų perskirstymą tarp regionų. Strategijoje ypač akcentuojama būtinybė plėtoti ir efektyviai panaudoti veiksniai, garantuojančius spartų ir stabilų nacionalinės ekonomikos augimą, iki 2015 m. sukuriant tvirtą pagrindą Lietuvos priartėjimui prie vidutinio ES lygio pagal BVP vienam gyventojui rodiklį. Ekonominės priemonės, kurias valstybė gali tiesiogiai kontroliuoti, yra tik mokesčių dydžiai ir valstybės išlaidos. Todėl makroekonominė prasme strategijos įgyvendinimui didžiausią įtaką faktiškai turės fiskalinė ir pinigų politikos. Ribotą ir vis mažėjantį vaidmenį atlieka kainų ir darbo užmokesčio reguliavimo politika.

Pagrindiniai mokesčių tarifai Lietuvoje, palyginti su išsivysčiusiomis šalimis ir šalimis kandidatėmis į ES, yra gana vidutiniški. Bet bendra mokesčių našta, kurią galima matuoti visų konsoliduotų valstybės pajamų ir šalies BVP santykiu, Lietuvoje ryškiai mažesnė negu minėtose šalyse. Vienintelis kelias, kuris gali duoti didelį ribinį valstybės finansų padėties pagerėjimą, yra mokesčių sistemos sutvarkymas, nedidinant mokesčių tarifų, bet pašalinant didelius mokesčių sistemos trūkumus.

Didesnė valstybės išlaidų dalis Lietuvoje tenka visuomeninių gėrybių (valstybės gynimas, viešoji tvarka, valstybės valdymas) ir iš dalies privačių gėrybių (švietimas, sveikatos apsauga) teikimui. Tačiau strategijos įgyvendinimo laikotarpiu būtina garantuoti ir kitų poreikių finansavimą. Čia galima būtų išskirti integracijos į ES ir į NATO finansavimą bei tokių reformų, kaip žemės restitucija ir žemės reforma, sveikatos apsaugos sistemos reforma, švietimo reforma, pensijų reforma, finansavimą. Be to, valstybė yra įsipareigojusi vykdyti dvi stambias specialias programas – indėlių atkūrimo ir Ignalinos atominės elektrinės uždarymo kofinansavimo.

Valstybės investicijų lygis Lietuvoje yra nepakankamas subalansuotai ekonominei plėtrai, be to, su pertrūkiais finansuojami infrastruktūriniai projektai dėl šios priežasties tampa gerokai brangesni. Valstybės pajamų ir BVP santykio didinimas, priartinant jį prie išsivysčiusių šalių lygio, neprieštarauja spartesnei ekonomikos plėtrai. Investicijos priklauso ne tiek nuo mokesčių lengvatų ir investuotojų biudžetinio apribojimo, kiek nuo ūkio augimo perspektyvų.

Iki šiol Lietuvos pinigų politika buvo nulemta valiutų valdybos modelio, kuris padėjo stabilizuoti ir išlaikyti prognozuojamą monetarinę situaciją šalyje. Tolesnė pinigų politika lems integracijos į ES procesas, o jos svarbiausias tikslas bus garantuoti nuoseklų Lietuvos įsiliejimą į euro zoną bei sklandžią Lietuvos banko integraciją į Europos centrinių bankų sistemą. Tam pirmiausia reikės parengti teisinę ir organizacinę infrastruktūrą Europos centrinio banko pinigų politikos priemonių taikymui šalies pinigų rinkoje, skatinti tarpbankinės rinkos standartų suartėjimą su ES rinkos standartais.

Ekonomikos plėtojimo politikoje turi būti atsižvelgta į turimus išteklius, esamą situaciją ir artimiausius bei tolesnius tikslus. Startinė Lietuvos situacija yra tokia: pereinamasis laikotarpis iš esmės baigėsi, ekonomika funkcionuoja kaip rinkos ekonomika, įgyvendinant ekonomines reformas, įgyvendinti svarbiausi rinkos ekonomikos principai. Tolesnių reformų pobūdį lems du svarbiausi veiksniai: pirma, būtinybė suderinti ekonominius įstatymus ir institucijas su ES direktyvų reikalavimais ir, antra, permanentinio ūkio mechanizmų tobulinimo (ypač institucinio) poreikis, tobulėjant valdymo technologijoms ir kintant ūkio funkcionavimo sąlygoms bei šalies tikslams.

Narystė ES garantuos palankias ir stabilias ekonomines sąlygas, todėl Lietuva galės vykdyti ekonomines reformas nesiblaškydama ir orientuodamasi į ilgalaikius plėtros tikslus bei naudodamasi šiuolaikiniais ekonomikos augimo veiksniais.

Ekonomikos teorija skiria tris endogeninių veiksnių grupes, kurios lemia šiuolaikinės ekonomikos plėtrą: mokslo ir produktyvių žinių pažanga, individualių gebėjimų ugdymas, paskatos. Ekonominės politikos turinį ir reformų kryptį iš esmės

lemia priemonių ir metodų pasirinkimas, siekiant plėtoti tuos veiksmus ir jais geriau naudotis ekonominiams tikslams pasiekti.

Mokslo ir produktyvių žinių pažangos vaidmuo pakankamai detalai nusakytas Lietuvos mokslo ir technologijų baltojoje knygoje [5], o ilgalaikiai politikai šioje srityje apibrėžti turės būti skirtas specialus dokumentas.

Individualių gebėjimų ugdymas yra kita būtina šalies plėtros sąlyga; tik gebėjimas pasinaudoti savo ar kitų sukurtomis žiniomis garantuoja šalies konkurencingumą pasaulio rinkoje. Abu šie veiksniai neatskiriami vienas nuo kito, abiejų jų koordinuota plėtra yra technologinės ir inovacinės plėtros pagrindas.

Paskatos yra tai, kas verčia individus gausinti pačias žinias, įgyti gebėjimų jas įgyvendinti, skirti pastangų ir investicijų rezultatui pasiekti. Kalbant apie paskatas, reikia turėti galvoje dvi to dalyko puses: patį paskatų buvimą, paveldėtą ar pritaikytą, ir palankią aplinką jas įgyvendinti. Palanki aplinka įgyvendinti paskatas yra kuriama geru valdymu ir atitinkamų institucijų. Imant plačiau, institucijos yra elgesio taisyklės, kurios reglamentuoja žmonių tarpusavio santykius ir padeda numatyti vienas kito veiksmus.

Rinka yra ir bus svarbiausias ir efektyviausias ekonomikos funkcionavimo metodas. Jos efektyvumo laipsnis priklauso nuo to, kaip konkretūs rinkos mechanizmai garantuoja mainų tarp ekonomikos agentų operatyvumą, pigumą ir platumą, darbo pasidalijimo ir išteklių paskirstymo efektyvumą. Todėl svarbiausia ekonominių reformų kryptis yra rinkos mechanizmų ir institucinio jų įgyvendinimo tobulinimas. Idealu, kai mechanizmai funkcionuoja savaime, „varomi“ individualių paskatų, o administracinis kišimasis yra mažiausias. Rinkos ekonomika pagrįsta institucijomis, atliekančiomis reguliavimo ir kitokias funkcijas tose ekonomikos srityse, kur rinka nesugeba efektyviai paskirstyti išteklių, o tiksliau ten, kur dėl kokių nors priežasčių neveikia konkurencija. Kartais teigiama, kad rinkos liberalizavimas reiškia reguliavimo panaikinimą. Iš tikrųjų yra beveik atvirkščiai: juo rinka liberalesnė, tuo didesnis krūvis tenka reguliavimo institucijoms.

Strategijoje akcentuojama, kad, vadovaujantis vien šalies ekonomikos augimo spartinimo motyvais, išskirti valstybės remiamus, kaip prioritetinius, ūkio sektorius netikslinga. Atsižvelgiant į ūkio struktūros integralumo, nacionalinio konkurencingumo ir valstybės saugumo kriterijus, prie prioritetinių galima priskirti šakas, plėtojančias šiuolaikiniam nacionaliniam ūkiui veiksmingai funkcionuoti būtiną gamybinę infrastruktūrą (energetika, transportas, telekomunikacijos) ir socialinę infrastruktūrą (švietimas ir mokslas, kultūra, sveikatos apsauga, aplinkos apsauga). Modernių technologijų ekonomikoje prioritetine kryptimi turi būti laikoma aukštų technologijų produktų gamyba visose ūkio šakose, kur tokios technologijos naudojamos. Šakos specifika lemia žemės ūkio, kaip prioritetinio ekonomikos sektoriaus, traktavimą. Tačiau tai nereiškia, kad šios šakos, ypač jų paslaugos, būtinai turi būti valstybės subsidijuojamos ar kitaip remiamos. Paramos pobūdį nusako ir gerokai ją riboja galiojantys įstatymai ir tarptautiniai susitarimai.

Visoms minėtoms šakoms būdingas prioritetų ilgalaikiškumas. Specifinėmis sąlygomis kai kuriems pramonės ir paslaugų sferos pošakiams valstybė gali suteikti trumpalaikį prioritetą, jei ji gali pateisinti savo intervenciją ekonominiiais, socialiniais ar šalies saugumo argumentais, kad šie pošakiai yra laikytini išskirtiniais konkrečiu laikotarpiu, ir jei išteklių judėjimas į juos yra nepakankamas dėl pačios rinkos trūkumų. Pavyzdžiui, siekdama gauti didesnę ES struktūrinių fondų paramą, Lietuva dabar rengiamame 2004–2006 m. Bendrame programavimo dokumente privalės nurodyti, kokios veiklos rūšys atskirose ūkio srityse ir regionuose yra prioritetinės [13]. Šiuo metu nėra aiškios ir įtikinamos argumentacijos tokių prioritetų sąrašui pagrįsti ilgu laikotarpiu iki 2015 m.

Be tradicinių reguliavimo objektų (konkurencijos, finansų, kapitalo rinkos, kokybės standartų ir kt.), gali prireikti ir naujų, tačiau juos nustatant yra pavojus, kad nauji reguliavimo objektai bus tik beprasmiški suvaržymai.

Konfliktų valdymo institucijos turi sumažinti socialinių konfliktų riziką. Svarbiausia konfliktų valdymo institucija yra pati pilietinė visuomenė, kuri per demokratiją ir tarpusavio supratimą, be kita ko, keičia ir žmones, mažina jų egoizmą bei stiprina visuomeniškumo dvasią.

Šalies ekonomikos plėtros strategijoje apibrėžiami tik bendriausi ir svarbiausi strateginiai tikslai ir priemonės jiems pasiekti. Todėl būtina nacionalinėse ir vyriausybių programose bei veikslių planuose, ministerijų ir kitų valstybės žinybų veikslių planuose detalizuoti ir konkretizuoti strateginius tikslus, veiksmus ir priemones. Taigi nacionalinės programos yra neatsiejami priedai, papildantys šalies ekonomikos plėtros strategiją ir padedantys organizuoti jos įgyvendinimą. Šalies ekonomikos vizija, ekonomikos plėtros valstybės misija ir strateginiai tikslai leidžia sujungti ir suderinti tarpusavyje visas nacionalines programas. Kiekviena nacionalinė programa bus susieta su vieno arba kelių strateginių tikslų įgyvendinimu, nacionalinių programų visuma turi būti sukurta tokia, kad garantuotų, jog bus įgyvendinti visi strateginiai tikslai. Nacionalinėse programose bendri strateginiai tikslai gali būti toliau konkretizuojami ir detalizuojami atsižvelgiant į savo srities specifiką. Nacionalinių programų sąrašas turėtų būti apibrėžtas ir pagrįstas jau ekonomikos plėtros bendrą strategiją įforminančiame dokumente, tačiau, skubotai rengiant pačią strategiją, to nepavyko padaryti ir tai reikės atlikti vėliau.

Vyriausybių programose ir veikslių planuose reikės numatyti strategijos įgyvendinimo veikslių ir priemonių sudėtį, vykdytojus ir įvykdymo terminus, finansavimo apimtį ir šaltinius. Vyriausybės strategijos įgyvendinimo programos vykdytojai yra ministerijos ir kitos valstybinės žinybos, kurių kiekviena parengs savo lygio strateginius planus ir programas, fiksuojančius žinybos vidaus užduotis, jų vykdytojus ir atlikimo terminus. Vadinasi, hierarchinė grandinė: strategija–nacionalinės programos–vyriausybių programos ir veikslių planai–ministerijų ir kitų valstybės žinybų veikslių planai garantuoja bendrą valstybinių strateginių sprendimų išskleidimą ir susiejimą su konkrečiais vykdytojais ir vykdyimo terminais. Tai nėra paprastas uždavinys, todėl reikia gana daug sprendimų derinimo iteracijų.

Ekonomikos plėtros strategijos įgyvendinimo eiga turi būti stebima, fiksuojant tam tikru periodiškumu faktinius strategijos įgyvendinimo rezultatus ir išorėje vykstančius pokyčius. Tai garantuoti gali specifinės strategijos įgyvendinimo stebėsenos (monitoringo) procedūros. Kontroliuojant, kaip įgyvendinama strategija, palyginama stebėsenos procese surinkta informacija su strategijos tikslais ir sprendimais, išryškinami nukrypimus nuo pasirinktos strateginės trajektorijos ir šiuos nukrypimus lemiantys vidaus bei išorės veiksniai. Stebėsenos ir kontrolės procese suformuota informacija gali inicijuoti strategijos koregavimo arba naujos strategijos parengimo tikslingumą. Labai svarbus yra stebėsenos atlikimas ir kontrolės informacijos pateikimas laiku, kadangi tik tokiu atveju galima imtis geriausiai situaciją atitinkančių veikslių ir priemonių. Ši informacija įgyja realią vertę, kai ji padeda priimti strateginės svarbos sprendimus. Pačios strategijos sukūrimas priklauso nuo būdų ir metodų, kuriais remiantis renkama, apdorojama ir interpretuojama strategijos įgyvendinimo stebėsenos ir kontrolės informacija.

Išvados

Šiame straipsnyje aptartos bendriausios metodologinės nuostatos ir svarbiausi strateginiai sprendimai rodo, kad šalies ekonomikos plėtros strateginio valdymo sistemos kūrimas ir įgyvendinimas yra labai sudėtinga problema. Vis dėlto bendras

valstybės valdymo institucijų specialistų ir mokslo ekspertų darbas davė pirmą svarbų rezultatą: jau turime Lietuvos ekonomikos plėtros iki 2015 m. strategijos projektą. Be abejo, jo dar negalima laikyti tobulu, bet nebe taip sudėtinga bus vėliau patikslinti strategijos dokumentus. Labai svarbu, kad toks strategijos atnaujinimas taptų nuolatinis. Be to, dar reikės išspręsti labai sudėtingas organizacinio ir politinio pobūdžio problemas, kad šalies ekonomikos plėtros strateginis valdymas taptų visiškai gyvybinga valstybės valdymo funkcija Lietuvoje.

Sudėtingumas organizaciniu aspektu – tai, kad į šį procesą turi įsitraukti praktiškai visos valstybės valdymo grandys, įskaitant ir įstatymų leidžiamąją, ir vykdomąją valdžią. Nenutrūkstamos ir cikliškai pasikartojančios strateginės analizės, strategijos kūrimo ir jos įgyvendinimo užduotys turi būti pavestos atitinkamų lygių valstybinės valdžios ir valdymo institucijoms, įpareigojant bei tvarką reglamentuojant įstatymais ar kitomis teisės normomis. Atsižvelgiant į šias užduotis, valstybės institucijose reikia atlikti vidaus struktūrinius pertvarkymus ir perduoti strateginio valdymo funkciją konkretiems padaliniams, pareigoms ir individams. Tik tokiu atveju bus galima susieti valstybinio ekonomikos reguliavimo strateginius ir einamuosius (operacinius) sprendimus.

Visuomenėje įvairiomis formomis visuomet pasireikš didesnio ar mažesnio masto pasipriešinimas strateginiams pokyčiams. Dėl jo iškils nemaža kliūčių rengti ir įgyvendinti ekonomikos plėtros strategiją. Priežasčių pasipriešinimui yra daug, o jo įveikimo būdai priklausys nuo bendro politinio klimato šalyje. Politika strateginių pokyčių kontekste prasideda įtikinėjimu palaikyti naują strategiją. Strateginiai pokyčiai visuomenei bus priimtinesni ir pasipriešinimas jiems mažesnis, jeigu, kuriant strategiją, nustatant strateginius pokyčius ir juos svarstant, dalyvaus kuo daugiau politinių partijų ir kitų formalių ar neformalių visuomenės grupių. Tai sumažins strateginių pokyčių įgyvendinimo tempą, nes platesniam visuomenės dalyvavimui reikia papildomo laiko. Politika yra skirtingų prioritetų, interesų, galios ir nuomonių balansavimo procesas, todėl pageidautinas politinis susitarimas dėl „pagrindinių taisyklių“, t. y. kriterijų, pagal kuriuos derinami minėti aspektai. Tikimybė įgyvendinti strateginius pokyčius yra tuo mažesnė, kuo šiems pokyčiams yra stipresni politiniai barjerai.

Literatūra

1. Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtros iki 2015 metų ilgalaikė strategija (projektas), 2002: <http://www.ekm.lt/catalogs/33/index.shtml>
2. Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtros iki 2015 metų ilgalaikė strategija, kolektyvinė monografija// Lietuvos mokslas, 2002, 41 knyga.
3. Kviečiame pasvarstyti (interneto svetainė), 2001: <http://www.svarstome.lt>
4. Nacionalinė energetikos strategija. Lietuvos energetikos institutas, 2000.
5. Lietuvos mokslo ir technologijų baltoji knyga/Mokslo ir studijų departamentas prie Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerijos, 2001.
6. Porter M. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press, 1990.
7. Vilkas E. Lietuvos ekonomikos ilgalaikės plėtros strategija//*Ekonomika*, 1999, Nr. 49.
8. Vasiliauskas A. Lietuvos ekonomikos plėtros strategijos kūrimo ir įgyvendinimo metodologiniai principai//*Pinigų studijos*, 2000, Nr. 4.
9. Vasiliauskas A. *Strateginis valdymas*. Vilnius: Enciklopedija, 2002.
10. Jucevičius R. *Strateginis organizacijų valdymas*. Pasaulio lietuvių kultūros, mokslo ir švietimo centras, 1998.
11. Lynch R. *Corporate Strategy*. PITMAN Publishing, 1997.
12. Wright P., Kroll M. and Parnell J. *Strategic Management: Concepts and Cases*. Prentice Hall, 1996.
13. *Europos Sąjungos parama Lietuvai (interneto svetainė)*, 2002: <http://www.esparama.lt>

Straipsnis gautas 2002 m. rugsėjo mėn.

Priimtas spaudai 2003 m. sausio mėn.

Summary

A LONG-TERM STRATEGY FOR LITHUANIA'S ECONOMIC DEVELOPMENT: METHODOLOGICAL PRINCIPLES AND STRATEGIC DECISIONS

Aleksandras Vasiliauskas, Eduardas Vilkas

The article provides a concise summary of the main methodological principles of, and the basic strategic decisions on, the long-term strategy for the development of Lithuania's economy. The draft strategy was developed under the methodical guidance of the authors of this article by scientific expert groups formed by the Ministry of Economy upon decision of the Government of the Republic of Lithuania. An attempt is made to describe briefly the main methodological principles for the strategic management of the development of national economy, the principle results of the SWOT analysis (strengths, weaknesses of, and opportunities and threats for Lithuania's development), the vision of national economy, the state mission of the development of national economy, the basic strategic goals, economic reforms, and the state policy ensuring the implementation of the strategy.

NACIONALINIO BIUDŽETO IŠLAIDŲ PLANAVIMAS

Juozas Bivainis

Vilniaus Gedimino technikos universitetas
Saulėtekio al. 11, LT-2040 Vilnius
El. p. vvfsevk@vv.vtu.lt

Algirdas Butkevičius

Lietuvos Respublikos Seimas
Gedimino pr. 53, LT-2002 Vilnius
El. p. albutk@lrs.lt

Straipsnyje nagrinėjama Lietuvos nacionalinio biudžeto išlaidų planavimo praktika. Atskleisti teisiniai, metodiniai ir informaciniai biudžeto išlaidų planavimo aspektai. Biudžetas traktuojamas kaip vienas iš reikšmingiausių valstybės valdymo blokų, o jo parengimas – sudėtingas uždavinių kompleksas. Lietuvos nacionalinio biudžeto planavimo praktikos vertinimai pateikti biudžeto vaidmens sampratos ir pasaulyje stebimos tendencijos stiprinti valstybės biudžeto kontrolę kontekste. Pagrindiniai žodžiai: nacionalinis biudžetas; išlaidos; planavimas.

Įvadas

Valstybės prisiimtoms funkcijoms vykdyti nuolat reikia nemažai lėšų, todėl valstybė ir biudžetas – neatsiejami dalykai. Nacionalinio biudžeto sudarymas ir vykdymas yra vienas iš reikšmingiausių valstybės valdymo blokų. Tam iliustruoti pakanka paminėti, kad per biudžetą perskirstoma didelė sukurto nacionalinio produkto dalis (įvairiose valstybėse nuo 20% iki 50% BVP).

Jau vien toks lėšų mastas, neminint daugybės kitų šalies biudžeto ypatingos svarbos aspektų, lemia nuolatinį valstybių vyriausybių, specialistų, mokslininkų ir kitų įvairiausių visuomenės sluoksnių dėmesį šiai sričiai. Svarbiausi politikų, mokslininkų ir praktikų diskusijų objektai yra tokie: kokia nacionalinio produkto dalis turėtų būti perskirstoma per biudžetą; kaip paskirstyti biudžeto lėšas, kurių ne tik nebūna per daug, bet visada ir visose valstybėse trūksta; kaip efektyviau panaudoti biudžeto lėšas?

Apskritai kiekvienos šalies biudžeto sudarymo ir vykdymo procesas konkretizuojasi į daugiaplanę visumą uždavinių, pradedant tam tikrų makroekonominių rodiklių prognozėmis ir baigiant lėšų naudojimo auditu ar kitų institucijų tiksline kontrole. Visi proceso uždaviniai išsidėsto į sudėtingos konfigūracijos grandinę, kurios grandys (uždaviniai) susipynusios informaciniais ryšiais. Visgi, kaip metodiniu technologiniu požiūriu sąlygiškai autonomiškai, dažniausiai skiriami du uždavinių kompleksai – biudžeto pajamų ir išlaidų dalių valdymas. Pajamų dalies valdymo svarbiausia sudedamoji dalis yra mokesčių politika – problema, kurios nagrinėjimas tiesiogiai susijęs su biudžeto išlaidų dalimi tik per vieną esminį ryšį – šių dalių sumines reikšmes ir, matyt, todėl pasaulio praktikoje ši problema įprastai nagrinėjama (ypač reformavimo tikslais) atskirai nuo biudžeto išlaidų dalies.

Taigi, remiantis įprasta praktika ir problemų struktūrizavimo logika, pasirenkant tyrimo objektą, buvo pasirinkta antros biudžeto dalies – išlaidų – valdymu. Atitinkamai buvo iškeltas tyrimo tikslas – revizuoti Lietuvos nacionalinio biudžeto išlaidų

- Juozas Bivainis – profesorius, socialinių mokslų habilituotas daktaras, Vilniaus Gedimino technikos universiteto Socialinės ekonomikos ir vadybos katedros vedėjas.
Veiklos sritys: ūkio ekonominis efektyvumas, ūkio funkcionavimo patikimumas, ekonomikos teisinis reglamentavimas.
- Algirdas Butkevičius – Seimo Biudžeto ir finansų komiteto pirmininkas.
Veiklos sritys: valstybės pajamų ir išlaidų valdymas, finansų sektoriaus teisinis reglamentavimas.

planavimo praktiką, kritiškai ją įvertinti per dabartinių reikalavimų ir ryškėjančių tendencijų prizmę, pasiūlyti tobulinimo kryptis, orientuojantis į šalies svarbiausių strateginių sprendimų, pirmiausia – integracijos į Europos Sąjungą (ES), įgyvendinimą. Šio tyrimo apibendrinta medžiaga pateikiama šiame straipsnyje.

1. Biudžeto vaidmuo

Ko gero, nesuklysimė teigdami, kad biudžetas yra svarbiausias valstybės finansinis dokumentas, kuriuo paskirstomi valstybės finansiniai ištekliai pagal funkcinę, ekonominę, programinę ir kitas klasifikacijas. Kartu tai ne tik finansinis, bet ir politinis dokumentas, nes būtent jis sudaro prielaidas vykdyti valstybės funkcijas. Biudžeto struktūra ne tik rodo tam tikrą politinę orientaciją, bet ir yra vienas iš reikšmingiausių veiksnių vienokiam ar kitokiam politiniam kryptingumui gilinti. Biudžetui tenka ir daugiau vaidmenų. Iš jų paminėtini tokie svarbiausi:

1. *Pajamų perskirstymo*. Nacionalinio biudžeto pajamos Lietuvoje sudaro apie 20 procentų BVP (2000 m. – 19,3%, 1999 m. – 21,1% [27]). Šiuo požiūriu biudžeto reikšmingumas ateityje, matyt, didės, nes apibendrinti kitų šalių duomenys rodo dėsningumą perskirstyti per biudžetą didesnę BVP dalį [23].

2. *Socialinio aprūpinimo*. Lietuvos nacionaliniame biudžete socialinės srities išlaidos sudaro daugiau kaip pusę visų išlaidų (2000 m. – 50,8% [29]). Vien socialinei apsaugai, globalai ir rūpybai tenka daugiau kaip dešimtadalis nacionalinio biudžeto išlaidų (2000 m. – 11,8%, 1999 m. – 11,2% [29]).

3. *Ūkio plėtros*. Nustatant valstybės strateginius tikslus ir prioritetus, rengiant bei priimant programas ir jas finansuojant, įgyvendinamas tam tikras ūkio plėtros modelis. Netgi sutinkant su tuo, kad programų visuma dažnai nėra aiškiai apibrėžtas kryptingas ūkio plėtros modelis, visgi, remiantis gerai žinoma fraze „strategijos neturėjimas – taip pat yra strategija“, turime pripažinti esminę biudžeto įtaką ūkio plėtrai.

4. *Ekonomikos stabilizavimo* ir ne tik per fiskalinę politiką, kaip svarbiausią to priemonę, bet ir kitais būdais, pavyzdžiui, nustatant išlaidų prioritetus, ekonominę klasifikaciją ir pan.

5. *Kontrolės*. Žinoma, pirmiausia paminėtina finansinė, t. y. tiesioginė finansinių išteklių panaudojimo įstatymų nustatytais tikslais kontrolė. Platesniu aspektu – tai visos gausios valdininkų armijos darbo kontrolė per jiems skiriamas lėšas ir tų lėšų panaudojimo kontrolę.

6. *Visuomenės informavimo*. Tai informavimas ne tik apie numatomą lėšų paskirstymą (biudžeto projektą skelbiant interneto svetainėse, aptariant žiniasklaidos priemonėse ir kt.) bei finansinių išteklių panaudojimą (informacija apie biudžeto vykdymą), bet ir supažindinimas su valstybės valdymu, jos ekonomine ir socialine būkle apskritai.

Valstybės išlaidų valdymas, kuris įgyvendinamas per biudžeto sudarymą ir vykdymą, aprėpia tokius tris kompleksinius uždavinius: fiskalinės darnos siekimas, racionalus finansinių išteklių paskirstymas, efektyvus finansinių išteklių panaudojimas. Šiuo požiūriu biudžetas yra priemonė siekiamiems tikslams planuoti, organizuoti ir įgyvendinti.

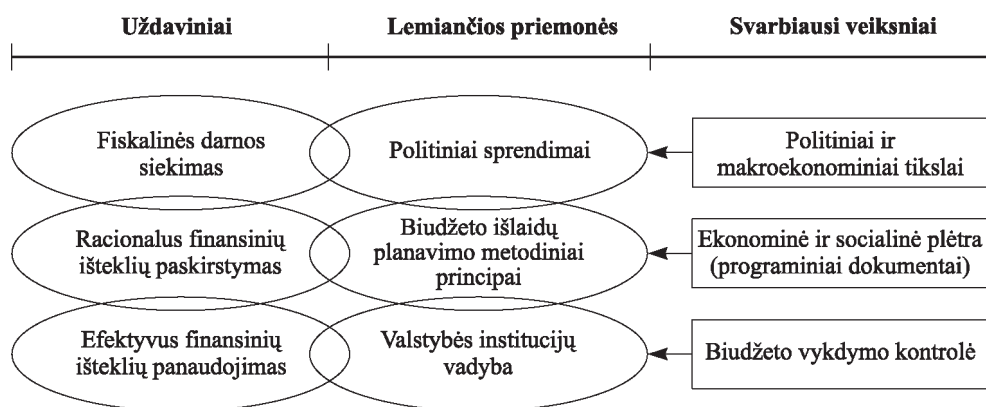
Fiskalinės darnos rodiklių planinių reikšmių nustatymas, viena vertus, labai svarbus, nes daro tiesioginę įtaką (labiau skatina ar labiau slopina) valstybės socialinės ekonominės raidos procesams, antra vertus, yra gana sudėtingas daugiakriteris uždavinys, kurį spręsti sudėtinga dėl to, kad didelio neapibrėžtumo ir tikslų konflikto sąlygomis būtina įvertinti daugybę įvairiausių tarpusavyje susijusių vidaus ir išorės veiksnių. Ypač sudėtingas yra fiskalinės darnos tikslų pagrindimo uždavinys – sprendžiamas nustatant valstybės strateginius tikslus (prioritetus) bei fiskalines politikos gaires, kurias paskelbdama šalies Vyriausybė pradeda biudžeto sudarymo procesą [6; 15].

Antras uždavinys – finansinių išteklių paskirstymas – sprendžiamas atsižvelgiant į Vyriausybės nustatytus strateginius prioritetus. Racionalus finansinių išteklių paskirstymas yra priemonė įgyvendinti valstybės prioritetus vadovaujantis Vyriausybės programa bei kitais programiniais dokumentais, suaktyvinti tam tikrų sričių veiklą atsižvelgiant į lėšų panaudojimo efektyvumą (programų rezultatyvumą), perskirstyti finansinius išteklius atsižvelgiant į besikeičiančius aplinkos ir vidaus veiksnius. Technologiniu požiūriu išteklių paskirstymas yra iteracinis procesas, atliekamas keliais pjūviais (asignavimų valdytojai, įstaigos, programos, uždaviniai, priemonės ir kt.). Visose šio proceso iteracijose išimtinis vaidmuo tenka taikomoms metodikoms, sprendimų parengimo ir priėmimo metodams. Netgi tais atvejais, kai dominuoja intuityviai principai (būdingi šiandienei praktikai), teisinga teigti, kad taikomi metodai lemia sprendimus. Suprantama, galimybės projektuoti kelias ar keliolika alternatyvų, jas įvertinti, palyginti tarpusavyje ir išrinkti iš jų tinkamiausius sprendimus tiesiogiai priklauso nuo metodinio potencialo bei jo informacinio ir programinio aprūpinimo [28].

Nėra abejonės, nuo finansinių išteklių paskirstymo tam tikra dalimi priklauso ir jų panaudojimo efektyvumas: racionalus paskirstymas sudaro prielaidas efektyviau juos naudoti, nepagrįstas paskirstymas programuoja prastesnį išteklių panaudojimą. Visgi finansinių išteklių panaudojimo efektyvumas daugiausia priklauso nuo biudžeto įgyvendinimo priemonių, šių priemonių įgyvendintojų, jų valdymo sistemų kokybės, o tai galima priskirti valstybės institucijų vadybiniam potencialui. Žinoma, biudžeto finansinių išteklių panaudojimo efektyvumas priklauso ir nuo daugybės kitų veiksnių, tiesiogiai nesančių biudžeto valdymo sistemos elementais [2]. Tai visuma aplinkos veiksnių, kurie dažniausiai pagal pobūdį (turinį) skirstomi į teisinius, politinius, ekonominius, socialinius demografinius, technologinius, o pagal teritorinį požymį – į vidaus (nacionalinius) ir užsienio, taip pat ir tarptautinius veiksnius. Visų jų įtakos įvertinimas vėlgi priklauso nuo valstybės institucijų vadybos, pavyzdžiui, nuo išvalgumo juos numatant, prognozių reikšmių nustatymo, įtakos tam tikram rodikliui apskaičiavimo tikslumo ir kt.

Visi trys aptarti uždaviniai yra tarpusavyje susiję. Be fiskalinio valdymo neįmanoma pagrįstai nustatyti strateginių tikslų, be jų gali netekti prasmės racionalaus ribotų išteklių paskirstymo uždavinys, o be paskirstymo, kaip planinio orientyro, būtų nerimta kalbėti apie efektyvaus išteklių panaudojimo prielaidas. Beje, ir fiskalinio valdymo tikslai negali būti pasiekti be kitų dviejų uždavinių.

1 pav. Valstybės biudžeto išlaidų valdymo uždavinių ir priemonių sąveikos schema



Analogiškai uždavinių tarpusavio ryšiams glaudžiai susijusios ir šių uždavinių įgyvendinimo priemonės (žr. 1 pav.). Todėl tik kompleksiskai juos reformuojant galima išvengti vieno priemonių pažeidimo tobulinant kitas, jų tarpusavio

nesuderinamumo ar konflikto. Tik sisteminis požiūris tobulinant valstybės lėšų valdymą gali garantuoti pažangą be išlygos, „ar aplinkybės leis“.

2. Biudžeto išlaidų planavimo metodiniai principai

Biudžeto išlaidų planavimas pasaulio praktikoje grindžiamas įvairiais principais [1; 3; 4; 20; 22; 24; 31]: pagal pasiektą bazę (prie einamųjų metų biudžeto rodiklių pridodant tam tikras absoliučias arba santykinės reikšmes), pagal nulinę bazę (vertinant reikalingų išteklių ir planuojamų rezultatų santykį), pagal darbo sąnaudas (taikoma bendra darbo sąnaudų normatyvų sistema), pagal išlaidų straipsnius (kontroliuojant išlaidas pagal jų ekonominę klasifikaciją), programiniu metodu. Visgi dažniausiai taikomas ne vienas kuris nors principas, bet tam tikras jų derinys.

Taikomi biudžeto sudarymo principai daro įtaką, bet ne vienareikšmiai nulemia sprendimų priėmimo ir biudžeto įvykdymo vertinimo kriterijus. Praktika šiuo požiūriu labai įvairi, praktiškai galimos įvairios variacijos, kurių algoritmai, dažniausiai euristiniai, projektuojami iš pavienių ar tam tikrų derinių tokių vertinimo kriterijų [21; 28]: valstybės ilgalaikiai programiniai tikslai, vyriausybės programos uždaviniai, valstybės institucijų (įstaigų) misija ir tikslai, sąnaudų ir rezultatų santykis, santykinės vieno darbuotojo sąnaudos, įvairūs veiklos rezultatų rodikliai (matuojami absoliučiais ir santykiniais dydžiais).

Valstybės biudžeto sudarymo metodinėje literatūroje, o neretai ir šiuos dalykus reglamentuojančiuose teisės aktuose, nurodomi tam tikri biudžeto išlaidų dalies planavimo reikalavimai. Pastovaus tokių reikalavimų sąrašo nėra, be to, įvairiuose šaltiniuose nevienodu nuoseklumu vardijami net ir dažniausiai pasitaikantys reikalavimai. Svarbiausi iš jų yra tokie [1; 20; 31]:

1. *Valstybės funkcijų atlikimo* – turi būti sukurtas ir finansuojamas potencialas, kurio reikia efektyviam valstybės funkcionavimui. Be abejo, tokių valstybės funkcijų sąrašas nėra traktuojamas kaip nekintamas, netgi, teigtume, priešingai – daug kur akcentuojamas valstybės vykdomų funkcijų tiek sąrašo, tiek turinio dinaminis pobūdis [19; 20].

2. *Balanso* – siekimas suderinti biudžeto išlaidų ir pajamų dalis. Praktikoje absoliutus biudžeto balansas nėra dažnas reiškinys, daugelio valstybių biudžetas dažnai būna deficitinis (išlaidos didesnės už pajamas). Ir jei ne visos, tai tikrai dauguma valstybių ne tik metodiniais, bet ir teisiniais bei administraciniais būdais siekia sumažinti biudžeto deficitą. Tam naudojamos įvairios priemonės, kurias galima būtų suskirstyti į dvi skirtingo pobūdžio grupes. Viena iš jų – įvairūs kiekybiniai biudžeto deficito ribojimai, tiek absoliučiais dydžiais, tiek santykiniais (pagal biudžeto metines pajamas ar išlaidas, arba pagal metinį valstybės bendrąjį vidaus produktą (BVP), arba pagal ankstesnių metų faktišką deficitą ir pan.). Antros grupės priemonės – tai procedūrinis biudžeto sudarymo reglamentavimas. Pavyzdžiui, reikalaujant biudžeto išlaidas planuoti siejant jas su pajamomis, nustatant privalomą reikalavimą teikti siūlymus padidinti tam tikros srities išlaidas tik nurodžius atitinkamo dydžio išlaidų sumažinimo šaltinį ir kitomis panašiomis priemonėmis.

3. *Realumo*. Šis reikalavimas taikomas abiem biudžeto dalims – pajamoms ir išlaidoms. Pripažįstant, kad šis reikalavimas yra sunkiai formalizuojamas, vadovavimasis juo labai priklauso nuo subjektyvaus veiksnio, pirmiausia nuo asmeninių savybių tų, kurie rengia biudžeto projektą, jį svarsto ir aprobuoja. Nustatytų formalių kiekybinių realumo reikalavimų teisės aktuose ir specialiojoje literatūroje neteko aptikti, be to, biudžeto skaičiavimai, ypač jo pajamų dalis, dažnai grindžiami prognozinais skaičiavimais, kurie pagal jų prigimtį negali būti visiškai patikimi.

4. *Išsamumo* – viename biudžete turi būti parodytos visos pajamos ir išlaidos. Įvairių valstybių praktikoje nereti atvejai, kai šalia nacionalinio biudžeto atsiranda jame neparodyti fondai ar kitaip pavadintos lėšų sąskaitos. Tam tikrais atvejais tai

pateisinama paprastesniu ir operatyvesniu kryptingu lėšų tvarkymu. Visgi analitikai sutaria, kad tokie atvejai gali būti tik išimties ir negali būti kuo nors pateisinama didelė santykinė taip tvarkomų valstybės lėšų dalis, kaip, pavyzdžiui, buvo Lietuvoje, kai prieš keletą metų tokių fondų buvo 25, o jų lėšos sudarė daugiau kaip 30 procentų nacionalinio biudžeto.

5. *Taupumo* – bene universaliausio pobūdžio reikalavimas, kurio lyg ir nereikėtų specialiai akcentuoti. Šio reikalavimo atsiradimą tarp dažniausiai minimų, matyt, lemia praktika – valstybės lėšų neracionalus naudojimas, neretai netgi švaistymas – tai problema, su kuria, pagal žiniasklaidą, nesusidoroja viso pasaulio valstybės. Vyrauja bendras supratimas, kad valstybė nėra tipinis šeimininkas. Jos turta, šiuo atveju daugiausia lėšų forma, tvarko valdininkai, kuriems neretai artesni kiti interesai, o ne valstybės lėšų taupus naudojimas. Tarp jų, matyt, paminėtina ir žmogaus prigimtinė savybė – racionalumas, o kiekvieno taupesnio, racialesnio lėšų panaudojimo varianto paieška dažniausiai susijusi su sprendimus rengiančių ir juos priimančių asmenų papildomomis sąnaudomis.

6. *Efektivityumo* reikalavimas tiesiogiai susijęs su jau aptartu taupumo reikalavimu, bet gerokai išsamiau apibūdinantis sprendimų esmę. Įgyvendinant šį reikalavimą, svarbiausias kriterijus yra rezultato ir sąnaudų jam pasiekti santykis. Tokio kriterijaus taikymas yra elementarus sprendimų paieškos metu lyginant alternatyvas, kurių rezultatas ir sąnaudos išreiškiami analogiškai. Alternatyvų palyginimas iš esmės yra sudėtingesnis, kai jų rezultatai ar sąnaudos, juo labiau abu šie dalykai, išreiškiami skirtingais, mažai tarpusavyje turinio požiūriu panašiais rodikliais. Palyginimą dažnai apsunkina netiesioginio poveikio (šalutinių rezultatų) įvertinimo keblumai, ilgos netiesioginio poveikio grandinės, neretai išsišakojančios, sąnaudų bei rezultatų dinamiškas turinys ir dar kiti realios praktikos veiksniai. Tenka sutikti su tais, kurie teigia, kad tai tas reikalavimas, kurio įgyvendinimas daugiau priklauso nuo galimybių, o ne nuo norų [19; 31]. Šiuo atveju galimybių sąvoka apima įvairaus pobūdžio veiksnius: darbuotojų kvalifikaciją, reikalingas darbo sąnaudas, informaciją, sudėtingus ekonominius matematinius metodus, programinę įrangą ir kt.

7. *Skaidrumo* reikalavimas grindžiamas biudžeto projekto, jo atskirų dokumentų aiškumu, tikslumu, tarpusavio ryšiais tiek dokumentų, tiek rodiklių lygiu. Skaidrumą padidina ir papildomos priemonės, pavyzdžiui, sudėtingesnių biudžeto projekto dalių komentarai, ekonominio pagrindimo skaičiavimai ir pan.

8. *Viešumo* reikalavimas. Jį netgi siūloma traktuoti kaip vieną iš pagrindinių demokratijos principų, būtiną biudžeto projekto aprobavimo sąlygą [1]. Nemažai valstybių teisės aktais [1; 22; 24] reglamentuoja šio reikalavimo įgyvendinimą, pavyzdžiui, nustato prievolę tam tikroms institucijoms supažindinti visuomenę su parengto biudžeto projekto medžiaga, reglamentuoja supažindinimo būdus, priemones ir terminus. Šį reikalavimą yra ir ateityje bus dar paprasčiau įgyvendinti, vis plačiau taikant pažangesnes modernias informacines technologijas. Atsiranda netgi priešinga problema – visuomenė neįsitraukia į aktyvų biudžeto projektų svarstymą, šiuo požiūriu ypač mažas visuomenės aktyvumas šalyse, neseniai įvykdžiusiose politines reformas, neturinčiose senesnių visuomenės demokratizmo tradicijų ir kuriose apskritai mažas pilietinis aktyvumas. Tokiai valstybių grupei, be abejo, priskirtina ir Lietuva. Kita vertus, specialistai bendrai sutaria dėl šių procesų lėto evoliucinio pobūdžio ir labai ribotų galimybių juos pagreitinti [2; 19].

3. Lietuvos nacionalinio biudžeto sudarymo teisinis reglamentavimas

Nacionalinio biudžeto sudarymas, kaip reikšmingas dalykas, pakankamai išsamiai reglamentuotas įvairaus lygio teisės aktais, pradedant Konstitucija ir baigiant ministrų įsakymais. Paminėtini tokie svarbiausi šį dalyką reglamentuojantys teisės aktai: Konstitucija, Biudžeto sandaros įstatymas, Valstybės išdo įstatymas, Savivaldybių

biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarkos patvirtinimo“, finansų ministro bei valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministro 2000 m. gegužės 3 d. įsakymas Nr. 112/50 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ ir kt. Kiekvieno iš minėtų ir kai kurių kitų teisės aktų svarbesnius aspektus, reglamentuojant aptariamą dalyką, apžvelgsime išsamiau.

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje [9], kurioje biudžeto klausimams skirti 121 ir 127–132 straipsniai, apibūdinta biudžeto sistema, nustatyti biudžeto pajamų šaltiniai bei biudžetinių metų pradžia ir pabaiga, nurodyta, kad biudžeto projektą rengia Vyriausybė, o svarsto ir įstatymu priima Seimas. Metodiniams aspektams priskirtina tik vienintelė Konstitucijos nuostata, kad Seimas, didindamas biudžeto išlaidas, privalo nurodyti išlaidų finansavimo šaltinį. Visais kitais biudžeto finansavimo metodiniais ir technologiniais aspektais Konstitucija nesuvaržo, palikdama galimybę pagal poreikį, keliamus tikslus ir atsižvelgiant į visas kitas aplinkybes atitinkamai reglamentuoti šį procesą. Taigi minėtos Konstitucijos lygiu sudarytos prielaidos traktuotinos kaip teigiamas veiksnys biudžeto projekto parengimo ir sprendimų priėmimo metodiniam aprūpinimui tobulinti ir kartu nacionalinio biudžeto efektyvumui didinti.

Lakoniškas biudžeto reglamentavimas Konstitucijoje teigiamai vertintinas ir kitu aspektu. Plėtojant biudžeto teisinį reglamentavimą, vėlesniuose etapuose (po Konstitucijos priėmimo) buvo patikslinta nemaža įvairių aspektų, taip pat ir terminologija, bet Konstitucijos terminologija dėl nuostatų lakoniškumo nesukėlė hierarchinės teisės aktų sistemos konflikto.

Biudžeto sandaros įstatymas [6] yra pagrindinis šios srities įstatymas, kuriame įteisintos svarbiausios nacionalinio biudžeto turinio, pajamų ir išlaidų planavimo bei biudžeto lėšų naudojimo, biudžeto rengimo, tvirtinimo, vykdymo ir kontrolės nuostatos. Visa tai reglamentuota, kaip teigiama įstatyme, siekiant efektyvaus biudžeto piniginių išteklių naudojimo.

2000 m. keičiant šį įstatymą, bent jau teisiniu aspektu pagaliau padaryta tvarka dėl vadinamųjų viršbiudžetinių fondų. Tokių fondų, nepatenkančių į nacionalinio biudžeto apskaitą, tiek skaičius, tiek jų pajamų bei išlaidų mastas per paskutiniuosius dešimt atkurtos valstybės metų labai skyrėsi: pagal skaičių didžiausias buvo 1997 m. (25 pozicijos), o pagal mastą – 1998 m. (pagal pajamas – 32% ir pagal išlaidas – 25% atitinkamų nacionalinio biudžeto sumų). Nustatyta, kad, be nacionalinio biudžeto, bus tvarkomi Valstybinio socialinio draudimo fondas, Privalomojo sveikatos draudimo fondas, Privatizavimo fondas, Valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondas. Pažymėtini dar du pakankamai svarbūs šiuo įstatymu įgyvendinami principai. Tai perėjimas prie trejų metų biudžeto planavimo ir programinis biudžeto išlaidų skirstymas. Iš esmės tai tarpusavyje susiję principai, nes programų rengimas nulemia poreikį pratęsti planavimo laikotarpį ilgiau negu vieneri metai. Visgi reikia paminėti, kad trejų biudžetinių metų principas turi sąlygiškumo aspektą – rengiamas trejų metų biudžeto projektas, toks projektas teikiamas Seimui, bet Seimas įstatymu tvirtina valstybės biudžetą ir savivaldybių biudžetų finansinius rodiklius tik vienerių biudžetinių metų. Paskesnių dvejų metų Seimas rezoliucija nustato tik svarbiausių nacionalinio biudžeto rodiklių (nacionalinio biudžeto pajamų, visų savivaldybių išlaidų, valstybės garantijų limitų) prognozuojamas reikšmes.

Taip pat paminėtinas įstatymo nuostatų nepakankamas nuoseklumas, netgi dviprasmiškumas reglamentuojant programinio principo įgyvendinimą. Tam tikros įstatymo nuostatos (pvz., reglamentuojant asignavimų valdytojų pareigas, „naudoti skirtus biudžeto asignavimus pagal nustatytą paskirtį vadovaujamos institucijos programoms vykdyti“ (5 str. 1 d. 1 p.); nustatant biudžeto sudarymo ir vykdymo teisinį pagrindą, „Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojams

pavaldžių institucijų išlaidų teisinis pagrindas yra asignavimų valdytojų patvirtintos šių institucijų išlaidų sąmatos, parengtos remiantis jų programomis“ (8 str. 3 d.); nustatant biudžeto rengimo tvarką, „<...> biudžeto projektas rengiamas <...> remiantis <...> strateginio planavimo principais <...>“ (17 str. 2 d.); nustatant reikalavimus Seimui teikiamam biudžeto projektui, „bendra asignavimų suma, jų paskirstymas pagal institucijas Vyriausybės tvirtinamoms programoms įgyvendinti“ (18 str. 2 d. 3 p.); reglamentuojant teikiamus Seimui kartu su biudžeto patvirtinimo įstatymo projektu dokumentus, „Vyriausybės tvirtinamo valstybės biudžetinių asignavimų paskirstymo pagal programas projektą“ (19 str. 2 p.) ir kt.) duoda pakankamą pagrindą manyti, kad biudžeto išlaidos turėtų būti planuojamos tik pagal programas. Tuo tarpu kai kurios kitos nuostatos (pvz., „<...> paskirstyti jiems skirtas lėšas pavaldžioms institucijoms jų veiklai bei programoms vykdyti ir uždaviniams įgyvendinti (5 str. 1 d. 1 p.); „Valstybės biudžeto asignavimai yra naudojami <...> valstybės funkcijoms bei Vyriausybės tvirtinamoms programoms vykdyti“ (14 str. 1 d.); „Savivaldybių biudžetų asignavimai yra naudojami <...>: 1) savivaldybėms įstatymų deleguotoms valstybės funkcijoms vykdyti; 2) savivaldybių tarybų patvirtintoms programoms vykdyti“ (23 str.)), priešingai anksčiau pateiktiems pavyzdžiams, pakankamai aiškiai nustato dvi skirtingas biudžeto lėšų naudojimo paskirtis – programas ir tam tikras veiklas.

Suprantama, kad toks įstatymo nuostatų dviprasmiškumas (netgi prieštaringumas) netoleruotinas ir artimiausiu laiku bus ištaisytas. Čia svarbiausia, koks bus biudžeto sudarymo principas – tik pagal programas ar tik iš dalies pagal programas?

Abejonių kelia ir dar vienas įstatyme įtvirtintas metodinis biudžeto sudarymo esminis principas. Tai asignavimų valdytojams suteikiama teisė, sudarant programų ir programų išlaidų sąmatų projektus, teikti Finansų ministerijai (valstybės biudžeto asignavimų valdytojams) ar savivaldybės administracijai (savivaldybės biudžeto asignavimų valdytojams) alternatyvius projektus (6 str. 3 p.). Alternatyvių projektų principas savo esme teigiamas ir, žinoma, palaikytinas, kaip sudarantis prielaidas tinkamiausiems sprendimams surasti. Abejonių, ir gana rimtų, kelia procedūrinė pusė – tai, kad programų alternatyvas numatyta nagrinėti, vertinti ir parinkti iš jų tinkamiausias centralizuotai. Abejojame, ar apskritai tai praktiškai įmanoma? Norint nors kiek objektyviau įvertinti alternatyvas, jas tarpusavyje palyginti ir tam tikrai situacijai iš jų parinkti tinkamiausią, reikia atlikti visapusišką analizę, taikyti sudėtingus metodus, be to, tam reikia didelių darbo sąnaudų. Šie aspektai dar labiau komplikuojasi dirbant su sudėtingomis ilgo laikotarpio programomis, kurių kategorijai turėtume priskirti aptariamas programas. Netgi sunku įsivaizduoti, kaip Finansų ministerija šį darbą galėtų organizuoti ir nors kiek kokybiškai įvykdyti per įstatymo nustatytą gana trumpą laiką, jei visų biudžetinių įstaigų (jų yra apie 1 000) bus pateikta bent po keletą alternatyvių programų variantų. Praktikoje su šia problema paprasčiausiai nebuvo susidurta, nes asignavimų valdytojai tiesiog dar nesinaudoja įstatymo suteikta teise dėl alternatyvių programų teikimo.

Atkreipiant dėmesį į išsakytas pastabas ir atsižvelgiant į variantinio sprendimų rengimo reikšmingumą planuojant, programų alternatyvų vertinimą reikia priskirti asignavimų valdytojams, kurie Finansų ministerijai turėtų teikti po vieną jų aprobuotą tinkamiausią kiekvienos programos variantą.

Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas [13] reglamentuoja savivaldybių biudžetų pajamų šaltinius ir savivaldybių biudžetams skiriamų iš valstybės biudžeto lėšų apskaičiavimo, apskaičiuotų rodiklių derinimo ir tvirtinimo, taip pat lėšų pervedimo tvarką. Savivaldybių biudžetų atžvilgiu reglamentavimo objektas yra pajamos ir iš visumos, kaip išimtis, išsiskiria viena savivaldybių biudžetų išlaidų dalis, tai – valstybės biudžeto specialios dotacijos savivaldybių biudžetams, skiriamos tikslinė paskirtimi Seimo ir Vyriausybės patvirtintoms programoms vykdyti (5 str. 2 d.).

Kai kuriuos savivaldybių biudžetų pajamų šaltinių nustatymo bei biudžetų sudarymo ir vykdymo aspektus reglamentuoja ir *Vietos savivaldos įstatymas* (36–38 str.) [16]. Dauguma šio įstatymo nuostatų dubliuoja tam tikras Biudžeto sandaros įstatymo [6] nuostatas, nors į pastarąjį 37 straipsnyje duota nuoroda. Pažymėtina, kad ir šiame įstatyme, dubliuojant Biudžeto sandaros įstatymo nuostatas, nesivadovauta bendru programiniu biudžeto sudarymo principu: „Savivaldybių biudžetų lėšos gali būti naudojamos <...> savivaldybių tarybų patvirtintoms socialinėms ir ekonominėms bei kitoms programoms įgyvendinti, savivaldybių biudžetinėms įstaigoms išlaikyti ir viešųjų paslaugų teikimui organizuoti“ (36 str. 3 d.).

Tam tikrus valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų aspektus reglamentuoja *Biudžetinių įstaigų įstatymas* [5]. Šį reglamentavimą tenka vertinti kaip nepakankamai nuoseklų (tokiu tapusį gal dėl priimtų nevienkarčių įstatymo pakeitimų), taip pat didinantį dviprasmiškumą dėl nacionalinio biudžeto programinio sudarymo principo.

Be minėtų nuostatų, įvairiuose kituose įstatymuose yra pavienės nuostatos, priskirtinos tam tikriems nacionalinio biudžeto elementams ar atitinkamiems jų aspektams reglamentuoti. Apskritai šioms nuostatomis būdinga tai, kad jos su didesne ar mažesne traktavimo laisve dubliuoja jau aptartų įstatymų nuostatas, todėl joms nagrinėjama atžvilgiu neskiriama daugiau dėmesio. Visgi iš daugybės įvairių nuostatų būtina pagal jų reikšmingumą išskirti nuostatas, nustatančias tam tikrų sektorių finansavimo mastą. Įstatymuose nustatytos penkių ūkio sektorių tokio pobūdžio nuostatos: krašto apsaugai (2000 m. – 1,7–1,75% BVP, 2001 m. – 1,95–2,0% BVP [10]), mokslui ir studijoms (2001 m. – ne mažiau kaip 1,35% BVP, 2002 m. – 1,5% BVP, 2003 m. – 1,75% BVP, 2004 m. – 2% BVP [11]), sveikatos apsaugai (ne mažiau kaip 5% BVP [14]), švietimui (2001–2004 m. kasmet – ne mažiau kaip 6,5% BVP [11]) ir žemės ūkiui (ne mažiau kaip 10% BVP [17]). Suprantama, toks išankstinis finansavimo masto nustatymas visiškai nesiderina su programiniu biudžeto sudarymo principu, dėl jo vis dažniau kyla abejonių ir, matyt, pamažu bus panaikintas.

Vykdydama Biudžeto sandaros įstatymą, Vyriausybė patvirtino *Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarką* [15]. Joje gana detalai reglamentuoti dviejų svarbiausių dalykų – biudžeto sudarymo ir jo vykdymo – technologija bei procedūros, kurios detalizuoja Biudžeto sandaros įstatymo metodines nuostatas. Todėl ir šiai tvarkai tinka pastabos, išsakytos dėl atitinkamų įstatymo nuostatų, nepakankamai susietų su biudžeto programinio sudarymo principu. Be to, šiame dokumente įrašyta dar bent pora programiniam principui prieštaraujančių nuostatų. Viena iš jų – biudžeto sudarymo proceso pradžioje Finansų ministerijos nustatomi didžiausių asignavimų dydžiai pagal asignavimų valdytojus bei po valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių įstatymo įsigaliojimo vykdomų procedūrų (asignavimų valdytojams skirtų asignavimų paskirstymo pagal programas) kompleksas.

Vyriausybės nutarimų lygmeniu biudžeto sudarymas paprastai baigiamas reglamentuoti kiekvienais metais Vyriausybės nutarimu patvirtinus artimiausių biudžetinių metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo planą. Iš esmės jame [18] nustatomi tam tikrų biudžeto sudarymo procedūrų atlikimo (dokumentų ar jų projektų parengimo, pateikimo, svarstymo, aprobavimo ir kt.) terminai ir konkretizuojami kai kurie šiame procese naudojami dokumentai.

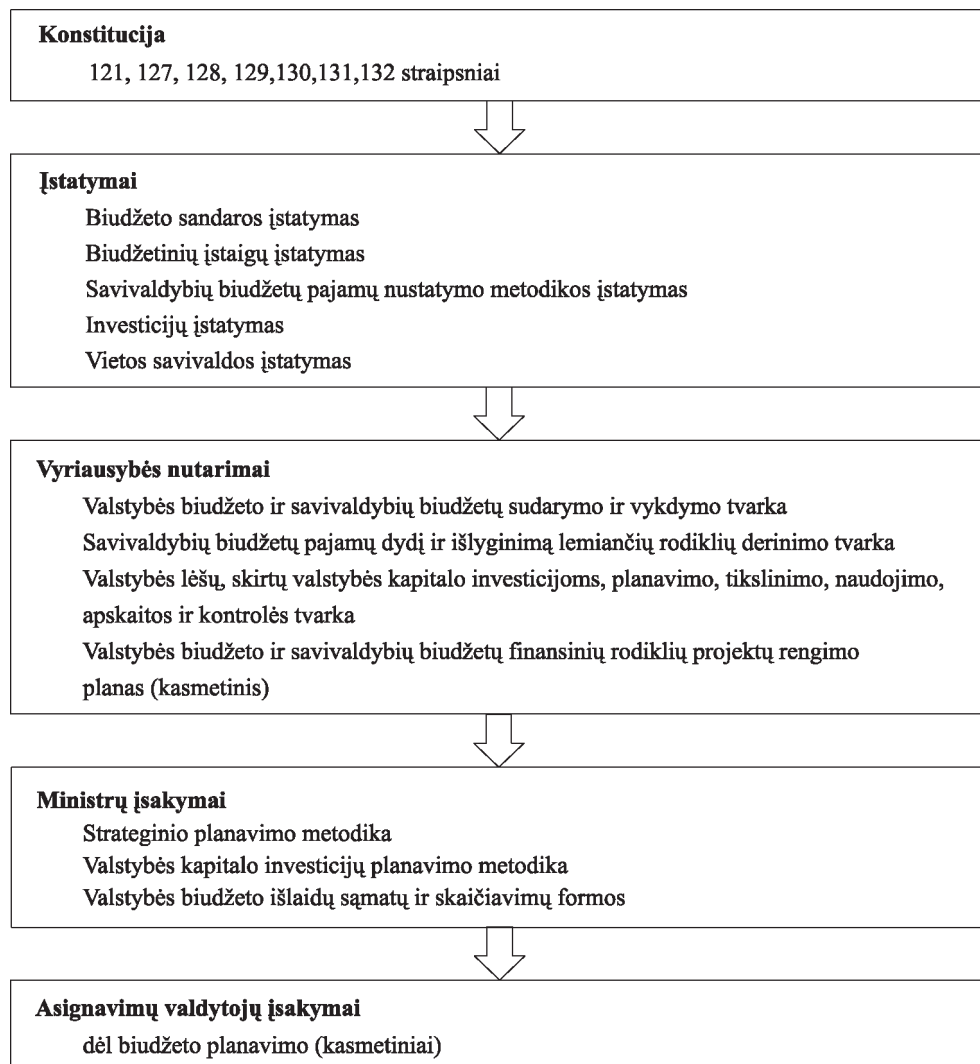
Biudžeto sudarymo teisinis reglamentavimas detalizuotas ir *Strateginio planavimo metodika* patvirtinta bendru finansų ministro ir valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministro įsakymu [30]. Tai nemažos apimties teisės aktas, kuriuo, kaip teigiama preambulėje, siekiama įgyvendinti integruotą planavimo ir biudžeto sudarymo sistemą. Metodikoje aprašytas strateginio planavimo biudžetinėse įstaigose procesas, pradedant vartojamų sąvokų išaiškinimu ir baigiant dokumentų formomis. Vertinant metodiką apskritai, pažymėtina, kad daugiausia dėmesio joje skiriama formaliajai

procedūrinei pusei, o ne metodiniams aspektams – nė vienam sudėtingesniajam strateginio planavimo žingsniui nėra pateiktų rekomenduojamų metodų.

Apibendrinant biudžeto sudarymo teisinio reglamentavimo analizę, galima padaryti tokias išvadas:

1. Teisinis reglamentavimas yra daugiapakopis, atitinkantis bendrą valstybės teisės aktų sistemą (žr. 2 pav.).

2 pav. Nacionalinio biudžeto sudarymo daugiapakopė teisinio reglamentavimo struktūra



2. Teisės aktuose pakankamai nuodugniai reglamentuotos formalios procedūros, mažiau – jų turinys ir palikta visiška laisvė vykdytojams pasirinkti, kokius taikyti sprendimų parengimo ir priėmimo metodus.

3. Ne visų teisės aktų nuostatos pakankamai suderintos tarpusavyje, ypač pastebimi skirtingo hierarchinio lygio teisės aktų neatitikimai (pvz., yra Biudžeto sandaros įstatymo ir Valstybės biudžeto, savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarkos, pastarosios tvarkos ir Strateginio planavimo metodikos neatitikimų).

4. Lietuvos nacionalinio biudžeto sudarymo technologija

Nacionalinio biudžeto sudarymo procese dalyvauja visos biudžetinės įstaigos, be to, kai kurios iš jų, be savo įstaigos biudžeto projekto rengimo, dar vykdo specifines funkcijas. Tokias funkcijas vykdo šios institucijos:

1) Lietuvos Respublikos Seimas pagal vaidmens specifiką, išskiriant Seimo komitetų ir Seimo (plenarinių posėdžių) lygius;

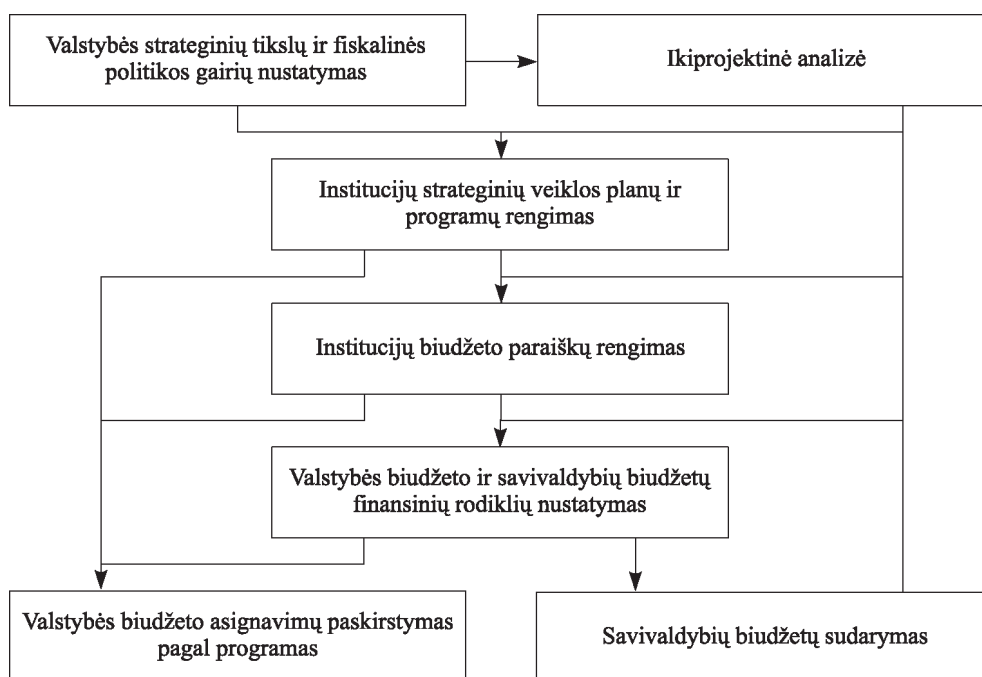
2) Lietuvos Respublikos Vyriausybė, taip pat išskiriant Vyriausybės posėdžio, Strateginio planavimo komiteto, Ministro Pirmininko aparato ir Vyriausybės kanceliarijos lygius;

3) Finansų ministerija ir Ūkio ministerija, kurių specifinės biudžeto sudarymo funkcijos išoriniais teisės aktais nėra susietos su jų struktūriniais padaliniais, išskyrus kelis atvejus, kai informacijos gavėjas nurodytas tam tikras šių ministerijų padalinys. Suprantama, biudžeto sudarymo, kaip ir kitų sričių, funkcijos tarp padalinių yra paskirstytos kiekvienos ministerijos vidaus reglamentavimo tvarka.

Be išvardytų biudžetinių įstaigų, dar paminėtina viena nevyriausybinė organizacija – Lietuvos savivaldybių asociacija, kuriai teisės aktais numatytos specifinės funkcijos sudarant savivaldybių biudžetus – svarstyti ir derinti savivaldybių pajamų dydį ir išlyginimą (viena kitos atžvilgiu), lemiančius prognozuojamus rodiklius.

Nacionalinio biudžeto sudarymas – tai ilgas, praktiškai visus metus trunkantis procesas, kurio turinys, procedūros ir dalyvių vaidmuo, kaip jau buvo minėta, nustatyti teisės aktais, tuo garantuojant visų dalyvių atliekamų darbų koordinavimą. Turinio, laiko, o ypač rezultatų bendrumo požiūriu artesnes procedūras sujungus į blokus, gaunama schema, kuri pateikta 3 pav.

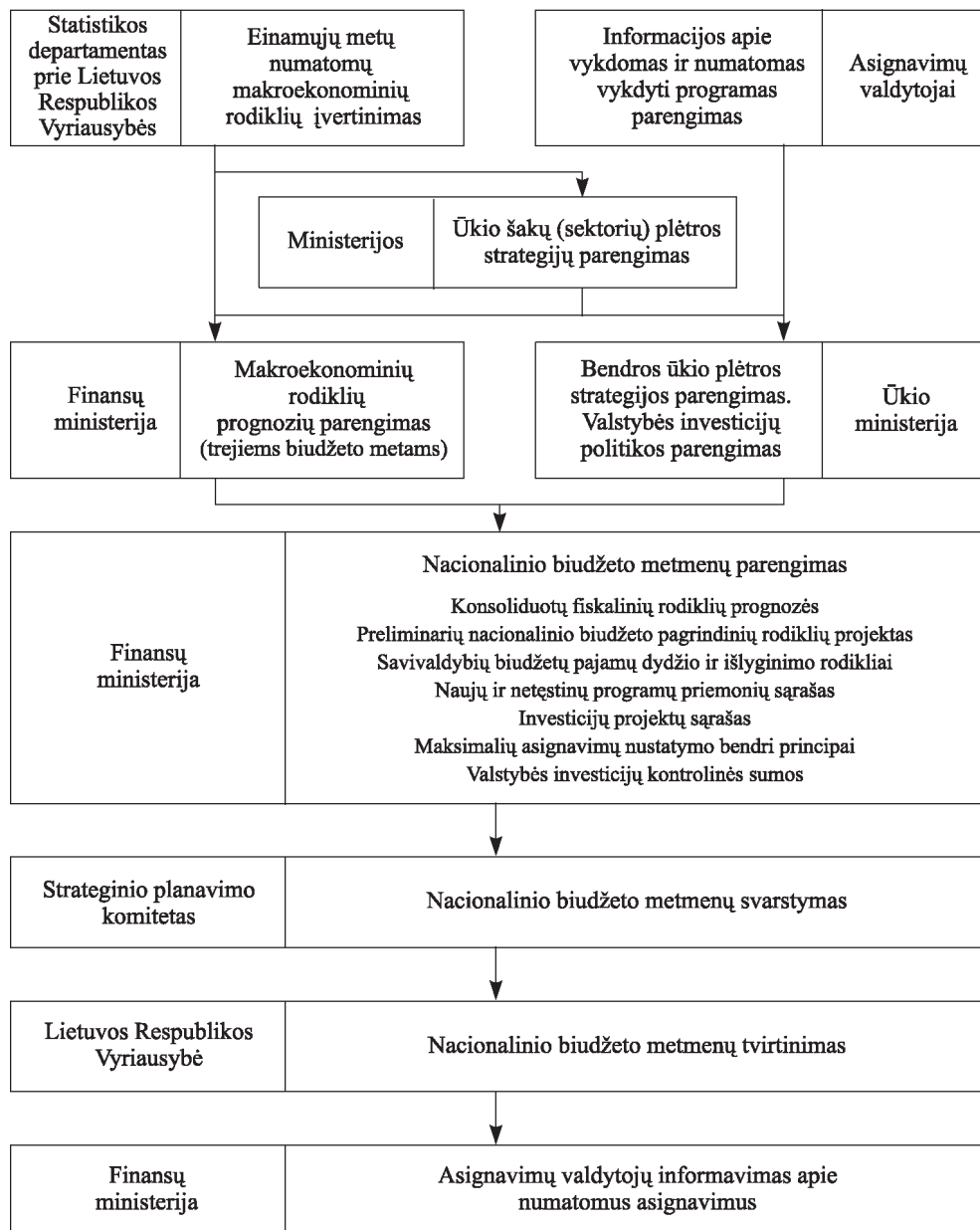
3 pav. Nacionalinio biudžeto sudarymo apibendrinta schema



Oficialia nacionalinio biudžeto sudarymo pradžia laikytinas kasmet metų pradžioje priimamas Vyriausybės nutarimas, kuriuo patvirtinamas kitų metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo planas. Technologiniu metodiniu požiūriu biudžeto sudarymo pradinis žingsnis yra valstybės strateginių tikslų (prioritetų) bei fiskalinės politikos gairių nustatymas. Juos kiekvienu metų pradžioje paskelbia Vyriausybė. Šio žingsnio nei turinys, nei procedūros nėra formalizuoti, vis dėlto tai tėra strateginių tikslų ir fiskalinės politikos gairių patikslinimas, grindžiamas valstybės programiniais dokumentais (Vyriausybės programa, ūkio ir jo atskirų sektorių plėtros ilgalaikės bei vidutinės trukmės programos ir pan.) bei esama politine, ekonomine ir socialine valstybės ir netgi atskirų jos regionų situacija. Šio žingsnio reikšmingumą lemia jo rezultatas, kuris yra pagrindas vėliau priimant daugybę sprendimų.

Antras apibendrintos biudžeto sudarymo schemas blokas (3 pav.), sąlygiškai vadinamas ikiprojektine analize, sujungia gana įvairius savo turiniu darbus (žr. 4 pav.), kurie traktuotini kaip parengiamieji, siekiant nustatyti orientacinius bendriausius biudžetinių metų kontrolinius skaičius, pagal kuriuos institucijos galėtų rengti savo strateginius veiklos planus ir biudžeto paraišką. Šio bloko darbai pradėti vertinant esamą ūkio būklę ir susiklosčiusias tendencijas.

4 pav. IkiProjektinės analizės atlikimo schema



Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Statistikos departamentas) parengia einamųjų metų makroekonominių rodiklių išankstinius vertinimus, kuriuos perduoda ministerijoms ir kitoms valstybės institucijoms naudoti kaip orientacinius duomenis. Asignavimų valdytojai šiame etape turi pateikti Finansų ministerijai informaciją apie vykdomas ir numatomas biudžetinėmis metais vykdyti naujas programas, naujus investicinius projektus. Siekdami parengti pakankamai pagrįstą informaciją, asignavimų valdytojai turi užsiimti

strateginiu planavimu, nors formaliai strateginių veiklos planų parengimas (ir pateikimas) numatytas tik vėlesniuose etapuose. Taigi asignavimų valdytojai turėtų gerokai anksčiau iki šios informacijos pateikimo turėti parengtus savo veiklos strategijų variantus ir revizuotas strategijų įgyvendinimo programas. Kartu su šiais darbais kiekviena ministerija tikslina savo kuruojamos srities planuojamų trejų biudžetinių metų prognozuojamus rodiklius ir rengia ar tikslina atitinkamo ūkio sektoriaus plėtros strategiją, o parengtą informaciją perduoda Finansų ir Ūkio ministerijoms. Šios informacijos pagrindu Finansų ministerija parengia susistemintas makroekonominių rodiklių prognozes, o Ūkio ministerija – apibendrintą ūkio plėtros strategiją.

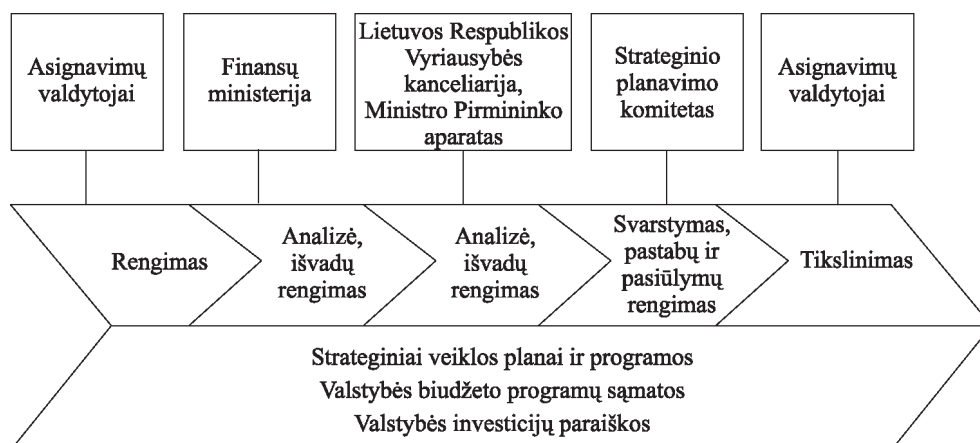
Finansų ministerija, orientuodamasi į Vyriausybės paskelbtus strateginius tikslus ir finansinės politikos gaires, atsižvelgdama į prognozuojamus makroekonominius rodiklius, taip pat ūkio ir jo atskirų sektorių plėtros strategijas, rengia tokius apibendrinančius nacionalinio biudžeto projekto dokumentus:

- konsoliduotų fiskalinių rodiklių (pajamų, išlaidų, deficito, skolos) prognozes;
- preliminarinių nacionalinio biudžeto pagrindinių rodiklių projektą;
- savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių projektą;
- siūlomų naujų ir netęstinių programų bei investicijų projektų sąrašo projektą;
- didžiausių asignavimų nustatymo bendrųjų principų projektą;
- duomenis apie ES finansinės paramos bendrojo finansavimo valstybės lėšomis dydį;
- valstybės investicijų, planuojamų skirti pagal trimetę programą, kontrolines sumas.

Šių dokumentų paketas savo turiniu sudaro nacionalinio biudžeto metmenų projektą, kurį Finansų ministerija perduoda svarstyti Vyriausybės Strateginio planavimo komitetui. Aprobavus šiam komitetui, biudžeto metmenis tvirtina Vyriausybė.

Asignavimų valdytojai, gavę informaciją apie numatomus biudžeto asignavimus, vykdo antros strateginių veiklos planų ir biudžeto paraiškų sudarymo iteracijos darbus. Šioje iteracijoje strategijų įgyvendinimo programos konkretizuojamos atsižvelgiant į galimus gauti asignavimus, o institucijų strateginiai veiklos planai ir biudžeto paraiškos išsamiai analizuojami ir svarstomi Finansų ministerijoje, Vyriausybės kanceliarijoje, Ministro Pirmininko aparate ir Strateginio planavimo komitete (žr. 5 pav.). Asignavimų valdytojų patikslintos, atsižvelgiant į svarstymų rezultatus, biudžeto paraiškos perduodamos Finansų ministerijai, kuri skaičiuoja Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinius rodiklius ir rengia šių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą.

5 pav. Institucijų strateginių veiklos planų ir biudžeto paraiškų rengimo procedūrinė schema

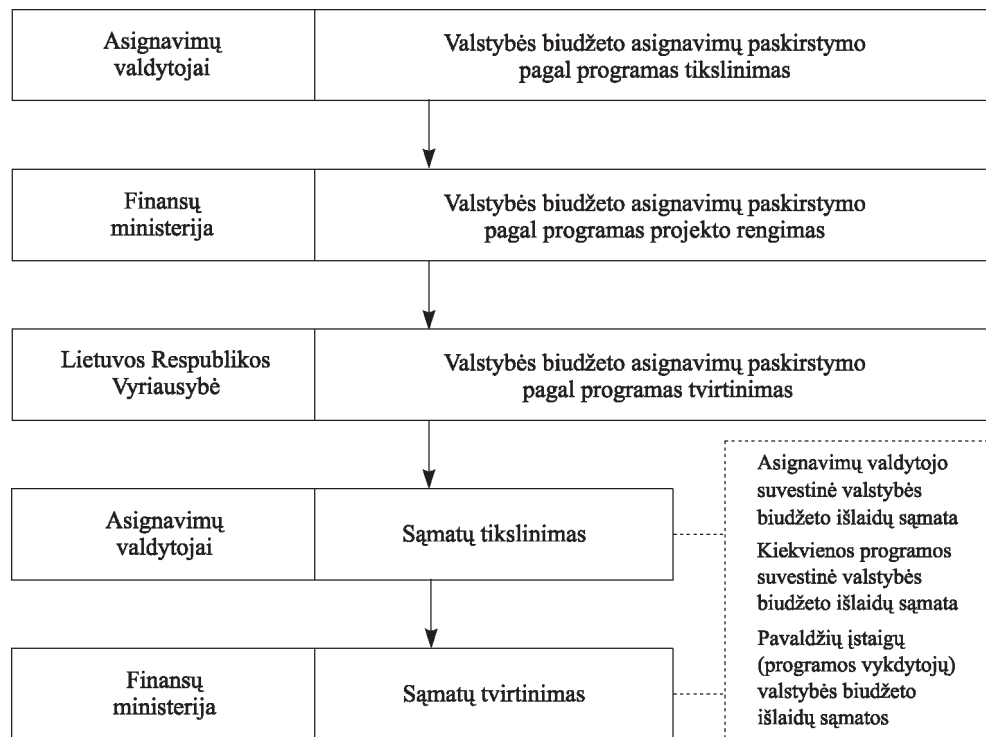


Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių nustatymas taip pat priskirtinas iteraciniam procesui, kuriame pagrindžiant, analizuojant ir tikslinant rodiklius aktyviai dalyvauja bent kelių lygių institucijos (asignavimų valdytojai, Finansų ministerija, Strateginio planavimo komitetas). Kiekvienos jų vaidmuo specifinis. Be to, šiame procese projekto rodikliai, darantys įtaką savivaldybių biudžetų pajamų dydžiui, derinami su Lietuvos savivaldybių asociacija. Projektas, dažniausiai po nevienkarčių tikslinimų, kai Vyriausybė jam pritaria, teikiamas Seimui priimti. Praktika rodo, kad biudžeto projektas Seime svarstomas ypač aktyviai. Kiekvienais metais po svarstymų Seimo komitetuose grąžinamas taisyti Vyriausybei, kartais net ne vieną kartą. Dažnai projekto svarstymai ir taisymai užtrunka, Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas priimamas pažeidžiant įstatymo nustatytą terminą [6] – ne vėliau kaip 14 kalendorinių dienų iki biudžetinių metų pradžios.

Priėmus Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą, asignavimų valdytojai, atsižvelgdami į patvirtintus jiems asignavimus, patikslina asignavimų paskirstymą pagal programas, teikia šiuos projektus Finansų ministerijai, kuri rengia asignavimų paskirstymo pagal tvirtinamas programas projektą, ir Vyriausybės nutarimo, kuriuo bus tvirtinama ši programa, projektą.

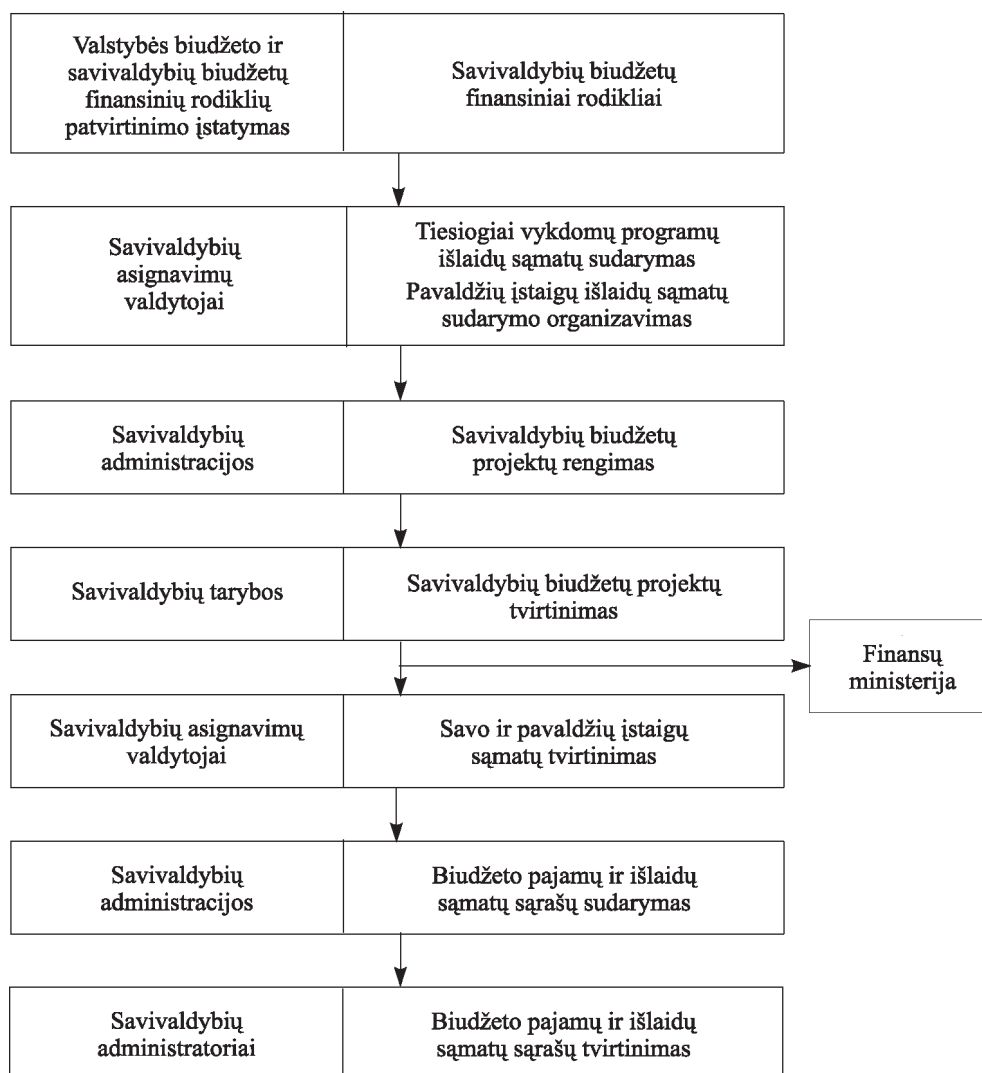
Vyriausybei patvirtinus valstybės asignavimų paskirstymą pagal programas, asignavimų valdytojai tikslina kiekvienos programos sąmatą ir sudaro suvestines valstybės biudžeto išlaidų sąmatas. Šias sąmatas tvirtina Finansų ministerija, ir tuo baigiamas asignavimų paskirstymas pagal programas (žr. 6 pav.).

6 pav. Asignavimų paskirstymo pagal programas procedūrinė schema



Remdamosi Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo finansiniais rodikliais, savivaldybės rengia savo biudžetus. Jie rengiami pagal 7 pav. pateiktą schemą. Patvirtinti savivaldybių biudžetai perduodami Finansų ministerijai.

7 pav. Savivaldybių biudžetų sudarymo procedūrinė schema



Baigiamuose nacionalinio biudžeto sudarymo etapuose Finansų ministerija valstybės biudžeto pajamas ir išlaidas paskirsto ketvirčiais ir sudaro pajamų ir išlaidų sąrašus pagal institucijas (įstaigas), programas, valstybės funkcijas bei išlaidų ekonominę klasifikaciją.

Išvados ir siūlymai

1. Valstybės lėšų valdymo per biudžeto sudarymą ir vykdymą praktikai pasaulio mastu būdingas konservatyvumas. Šios srities valdymo reformavimas santykinai aktyvesnis valstybėse, prieš dešimtmetį pasirinkusiose esminių politinių ir ekonominių reformų kelią. Lietuvoje nacionalinio biudžeto sudarymo ir vykdymo tobulinimo darbai aktyviau plėtojami pastaruosius ketverius metus.

2. Lietuvos šios srities teisinis reglamentavimas yra orientuotas į nacionalinio biudžeto sudarymą programiniu principu. Pavienės įstatymų nuostatos, pirmiausia tos, kurios nustato tam tikriems ūkio sektoriams santykinę biudžeto dalį (%), palyginti su BVP), nesiderina su programiniu principu ir neskatina jo įgyvendinti. Su bendra kryptinga teisinio reglamentavimo orientacija nesiderina ir kai kurios pavienės poįstatyminių aktų nuostatos. Apskritai teisinį reglamentavimą reikia vertinti kaip sudarantį prielaidas programiniam principui taikyti, o ne kaip garantuojantį tokio principo neišvengiamą taikymą.

3. Dabartinė biudžeto sudarymo praktika (pvz., 2002 m. biudžeto sudarymas) vertintina kaip tokia, kurioje programinis principas taikomas daugiau formos, bet ne turinio požiūriu. Biudžetui sudaryti naudojamų dokumentų, perduodamų aukštesnio lygio institucijoms tvirtinti ar kitaip aprobuoti, formose informacija (biudžeto išlaidų rodikliai) bent jau formaliai susieta su programomis. Institucijos sudaro ir teikia Vyriausybei tvirtinti strateginius veiklos planus. Įstatymo reglamentuotas trejų metų biudžeto planavimas.

4. Ketverių metų biudžeto sudarymo praktika, taikant (ar bent jau imituojant) programinio planavimo principus, nėra pakankama bazė pereiti prie kokybiško programinio principo įgyvendinimo. Perėjimas prie visiško nacionalinio biudžeto programinio planavimo galimas tik įgyvendinus griežtą taisyklę – pateisinamos tik tos biudžeto išlaidos, kurių reikia programose numatytiems tikslams pasiekti. Programinio principo įgyvendinimas, pereinant nuo formos iki turinio (esmės), galimas kaip nuoseklus evoliucinis procesas, kuriam paspartinti yra svarbūs keturi veiksniai: teisinis reglamentavimas, metodinis aprūpinimas, kvalifikacija, motyvacija (suinteresuotumas).

5. Lietuvos nacionalinio biudžeto teisinis reglamentavimas gerintinas dviem kryptimis. Pirmą kryptį, kurios poreikis visiškai akivaizdus, o turinys nediskutuotinas, – tai įvairių šios srities teisės aktų prieštaravimų pašalinimas. Pastarųjų ketverių metų biudžeto sudarymo praktika yra pakankama esamiems prieštaravimams panaikinti, juo labiau rengiant tokius teisės aktų pakeitimus vienu metu, jau techniškai garantuojamas jų suderinamumas. Antra kryptis yra gerokai neapibrėžtesnė – teisės aktų tobulinimas, numatant prielaidas dinamiškam programinio planavimo principo įgyvendinimui nuosekliai taikant vis sudėtingesnius planavimo metodus. Tam turėtų būti pasinaudota žinomu, praktikoje patikrintu lankstumo ir adaptacijos prie besikeičiančių sąlygų galimybių sudarymo principu – atsisakyti perdėtai detalaus reglamentavimo.

6. Esama strateginio planavimo metodika (2000 m. patvirtinta finansų ministro ir valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministro) yra tik procedūrų reglamentavimas. Joje nepateikti strateginių sprendimų parengimo, jų įvertinimo, tinkamiausių sprendimų parinkimo, programų suderinimo ir daugybės kitų sprendimų parengimo ir priėmimo metodai. Esanti situacija, kitais žodžiais, tai, jog nėra metodinio aprūpinimo, lemia, kad būtina iš esmės suaktyvinti šios krypties darbus. Metodinis aprūpinimas turėtų būti ne privalomo, o rekomendacinio statuso. Tuo būtų sudarytos prielaidos nuolatiniam tobulinimui, naujausių metodų taikymui, tinkamiausių konkrečioms sąlygoms metodų pasirinkimui iš esamų alternatyvų.

7. Be metodinio aprūpinimo, esminis yra visų biudžetinių įstaigų darbuotojų, pirmiausia tiesiogiai susijusių su biudžeto sudarymu, kvalifikacijos kėlimas. Programinio, strateginio planavimo priemonės nėra priskiriamos prie lengvai formalizuojamų, todėl kvalifikacijos veiksnio reikšmingumas gerokai padidėja, o kvalifikaciją įgyti šioje srityje tampa sunkiau. Būtina neatidėliojant ir svarbiausia iš esmės, o ne formaliai suaktyvinti plataus spektro kvalifikacijos kėlimo priemonių įgyvendinimą. Reikalingi specialūs, kryptingi šios srities mokymai.

8. Netgi tinkamiausias teisinis reglamentavimas, turint tobulą metodinį aprūpinimą ir pakankamas šioje srityje kvalifikacijos darbuotojus, negarantuos reikiamo rezultato, jeigu jo kokybe nebus tinkamai suinteresuoti darbuotojai. Ekonomiškai pagrįstų, racionalių strateginių veiklos planų, programų, kartu ir biudžeto išlaidų sąmatų sudarymas turi garantuoti didesnę tokių programų patvirtinimo patikimumą, taigi ir biudžetinės įstaigos tiesioginį interesą. Be to, kiekviena biudžetinė įstaiga turi sustiprinti savo šios srities darbuotojų motyvaciją. Tik kompleksiškas, sistemiškas motyvacijos sustiprinimas gali reikiamai aktyvizuoti teigiamus poslinkius.

Literatūra

1. *Biudžetas ir finansai/Klaus Ehrhart, Silvia R. Schwarz-Jung, Helmut Welge. V.: Pradai, 1996, 165 p.*
2. *Budgeting and Policy Making. SIGMA Papers: No. 8. Paris: OECD, 1996, 335 p.*
3. *Czech Republic. Budgetary Rules of the Republic. Law No 576/1990 S. B.*
4. *Hungary. Act on Public Finance. No. XXXVIII/1992.*
5. *Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymas//Žinios, 1995, Nr. 104-2322.*
6. *Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas//Žinios, 2000, Nr. 61-1826.*
7. *Lietuvos Respublikos finansų ministro 2000 m. gruodžio 28 d. įsakymas Nr. 349a „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto išlaidų sąmatų ir skaičiavimų formų patvirtinimo“//Žinios, 2001, Nr. 9-252.*
8. *Lietuvos Respublikos investicijų įstatymas//Žinios, 1999, Nr. 66-2127.*
9. *Lietuvos Respublikos Konstitucija//Žinios, 1992, Nr. 33-1014.*
10. *Lietuvos Respublikos krašto apsaugos sistemos finansavimo strategijos įstatymas//Žinios, 1999, Nr. 11-247.*
11. *Lietuvos Respublikos mokslo ir švietimo ilgalaikio finansavimo įstatymas//Žinios, 2000, Nr. 110-3516.*
12. *Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymas//Žinios, 2001, Nr. 4-86 (negalioja nuo 2002 m. sausio 1 d.).*
13. *Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas//Žinios, 2001, Nr. 94-3307.*
14. *Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatymas//Žinios, 1994, Nr. 63-1231.*
15. *Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarka. Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimu Nr. 543//Žinios, 2001, Nr. 42-1455.*
16. *Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas//Žinios, 2000, Nr. 91-2832.*
17. *Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymas//Žinios, 1995, Nr. 1-5.*
18. *Lietuvos Respublikos 2002 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo planas. Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. kovo 1 d. nutarimu Nr. 242//Žinios, 2001, Nr. 20-662.*
19. *Likierman A. Changes to Managerial Decision-Taking in UK Central Government//Management Accounting Research, 2000, Vol. 11, No. 2, p. 253–261.*
20. *Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries/Edited by R. Allen and D. Tommasi. OECD, 2001, 500 p.*
21. *Modell S. Performance Measurement and Institutional Processes: a Study of Managerial Responses to Public Sector Reform//Management Accounting Research, 2001, Vol. 12, No. 4, p. 437–464.*
22. *Poland. Act on Public Finances. 26 November 1998.*
23. *Ramanauskas G. Valstybės išlaidų lyginamoji analizė//Ekonomika, 2002, Nr. 57, 98–112 p.*
24. *Republic of Latvia. The Law on Budget and Finance Management. 6 April 1994.*
25. *Republic of Latvia. The Law on Municipal Budgets. 24 May, 1994.*
26. *Savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių derinimo tvarka. Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. gegužės 23 d. nutarimu Nr. 578//Žinios, 2000, Nr. 44-1260.*
27. *Statistika. <http://www.std.lt/>*
28. *Stockman D. R. Balanced-Budget Rules: Welfare Loss and Optimal Policies//Review of Economic Dynamics, 2001, Vol. 4, No. 2, p. 438–459.*
29. *Socialinis pranešimas, 2000. V.: Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, 2001, 192 p.*
30. *Strateginio planavimo metodika. Patvirtinta Lietuvos Respublikos finansų ministro ir Lietuvos Respublikos valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministro 2000 m. gegužės 3 d. įsakymu Nr. 112/50//Žinios, 2000, Nr. 47-1364.*
31. *The Control and Management of Government Expenditure. OECD, 1987, 119 p.*
32. *Valstybės kapitalo investicijų planavimo metodika. Patvirtinta Lietuvos Respublikos finansų ministro 2001 m. liepos 4 d. įsakymu Nr. 201//Žinios, 2001, Nr. 60-2172.*
33. *Valstybės lėšų, skirtų valstybės kapitalo investicijoms, planavimo, tikslinimo, naudojimo, apskaitos ir kontrolės tvarka. Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimu Nr. 478//Žinios, 2001, Nr. 37-1251.*

*Straipsnis gautas 2002 m. lapkričio mėn.
Priimtas spaudai 2002 m. gruodžio mėn.*

Summary

NATIONAL BUDGET EXPENDITURE PLANNING

Juozas Bivainis, Algirdas Butkevičius

The article provides an analysis of the public expenditure management process at the stage of national budget expenditure formation. Although, generally, public expenditure management is conservative enough for any reforms, as an exception we can specify central and east European countries, where more active reforms in this area took place over the last few years. In this regard, Lithuania is a typical example: implementation of budgeting reforms in the country accelerated during the last four years.

The present situation in Lithuania can be estimated as the investigation stage for the next, higher-quality step ahead. The currently existing legislation is orientated towards implementing programme budgeting, although some clauses of legal acts are in contradiction to the basic principles of programme budgeting. Formally, in line with the legislation, budgeting is based on the following methodological approaches: programme budgeting, multi-year (3) programmes, and strategic planning. Unfortunately, as regards the content, the practice of budgeting differs greatly from its form.

Implementation of programme budgeting from form to content is visualized as a gradual evolutionary process, for the acceleration of which the most important factors include: improvement of the currently existing legal acts, development of methodological approaches, especially of strategic planning, increasing the level of knowledge, including training of a wide spectrum of employees of public institutions.

VALSTYBĖS SKOLOS RAIDA, RIZIKA IR PRIIMTINUMO LYGIS*

Algė Budrytė

Vilniaus bankas
Jogailos g. 10, LT-2600 Vilnius
El. p. a.budryte@vb.lt

Lukas Tursa

Finansų ministerija
J. Tumo-Vaižganto g. 8a/2, LT-2600 Vilnius
El. p. l.tursa@finmin.lt

Straipsnyje apžvelgiama Lietuvos valstybės skolos raida nuo nepriklausomybės atkūrimo 1991 m. ir dabartinė jos būklė. Pastarojo dešimtmečio valstybės skolinimosi užsienio rinkose istoriją autoriai skirsto į tris etapus ir išryškina kiekvienam iš jų būdingus bruožus. Taip pat analizuojama Vyriausybės skolinimosi strategija, būdai ir raida vidaus rinkoje. Atliekama statistinė valstybės skolos rodiklių analizė ir nagrinėjama jos valdymo kokybė. Išskirtinis dėmesys skiriamas valstybės skolos refinansavimo, valiutų kurso ir palūkanų normų svyravimo rizikai. Įvardijami ir kiti valstybės finansų rizikos veiksniai bei vertinamas galimos jų įtakos mastas. Siekiant nustatyti Lietuvos valstybės skolos rodiklių priimtumo lygį, pateikiama palyginamoji jų analizė kitų šalių kandidačių į Europos Sąjungą kontekste.

Pagrindiniai žodžiai: valstybės skola; valstybės užsienio skola; valstybės vidaus skola; Vyriausybės vertybiniai popieriai; valstybės skolos rizika; valstybės skolos priimtumo lygis; kredito reitingai.

Įvadas

Paskutinį praėjusio amžiaus dešimtmetį finansų krizių banga nuvilnijo per daugelį besivystančių šalių: Meksiką – 1994–1995 m., Rytų Aziją – 1997–1998 m., Rusiją ir Braziliją – 1998–1999 m. Visoms narystės Europos Sąjungoje (ES) siekiančioms šalims pavyko išvengti finansų kracho, tačiau Rusijos krizės atgarsiai Lietuvoje buvo akivaizdūs: 1999 m. šalies fiskalinis deficitas pasiekė aukščiausią lygį per pastaruosius metus, o tai lėmė ženklų valstybės skolos padidėjimą. Fiskalinės konsolidacijos dėka pirmieji stabilizavimosi** ženklai išryškėjo dar 2000 m. ir šiuo metu Lietuvos valstybės skolos rodikliai yra priimtini kitų šalių atžvilgiu, tačiau blogesni negu, pavyzdžiui, Estijos ar Latvijos.

Šio straipsnio tikslas – įvertinti Lietuvos fiskalinio pažeidžiamumo dinamiką ir dabartinę būklę valstybės skolos atžvilgiu bei išanalizuoti galimus rizikos veiksnius artimiausiu metu, taip pat aptarti Lietuvos ir kitų narystės ES siekiančių šalių valstybės skolos lygio suartėjimo galimybes bei reikalingumą. Optimalus valstybės skolos lygis yra skirtingas įvairiose šalyse ir gali kisti laiko atžvilgiu. Jo nustatymas – empirinių tyrimų uždavinys. Nors šiame straipsnyje ir operuojama kiekybine informacija, autoriai pateikia daugiau kokybinio pobūdžio išvadas. Optimalaus valstybės skolos lygio nustatymas bei konkretūs kiekybiniai vertinimai, pagrįsti ekonometriniais modeliavimu, laikytini tolesnių šios srities tyrimų objektu.

Pirmoje straipsnio dalyje trumpai apžvelgiama ekonomikos teorija, aiškinanti valstybės skolos įtaką šalies plėtrai. Antroje dalyje nagrinėjama Lietuvos Vyriausybės skolinimosi užsienio ir vietos rinkose raida, strategija bei būdai, atliekama statistinė pagrindinių valstybės skolos rodiklių analizė bei išryškunami jų dėsniniai. Vėliau

*Straipsnyje išdėstyta autorių nuomonė nebūtinai sutampa su Finansų ministerijos nuomone.

**Fiskalinio stabilizavimosi laikotarpiu paprastai yra vadinamas vienerių ir daugiau metų laikotarpis, kurio metu pirminis fiskalinis deficitas sumažėja 1 procentu ir daugiau, jį matuojant kaip dalį BVP. Pirminis fiskalinis balansas apskaičiuojamas iš visų biudžeto pajamų atėmus išlaidas be palūkanų išmokų.

- Algė Budrytė – AB Vilniaus banko analitikė, Vilniaus universiteto Ekonomikos fakulteto doktorantė.
Veiklos sritys: makroekonominė analizė, mikroekonomikos ir makroekonomikos bei ekonometrikos teorija.
- Lukas Tursa – Lietuvos Respublikos finansų ministerijos Valstybės skolos valdymo departamento Skolos planavimo ir rizikos valdymo skyriaus vedėjas.
Veiklos sritys: valstybės finansai, finansų rinkos, valstybės skolinimasis ir skolos valdymas.

straipsnyje analizuojama valstybės skolos valdymo kokybė, vertinami tokie fiskalinės rizikos veiksniai kaip valstybės skolos trukmė, valiutų kurso bei palūkanų normų svyravimai, netiesioginių įsiskolinimų įtaka ir kt. Taip pat straipsnyje nagrinėjamas Lietuvos valstybės skolos rodiklių priimtimumo lygis, atliekant jų palyginamąją analizę kitų ES šalių kandidačių kontekste. Straipsnio pabaigoje pateikiamos išvados.

1. Ką sako teorija apie valstybės skolos įtaką ekonomikos augimui?

Valstybės skolos įtaka ekonomikos plėtrai yra plačiai ekonomistų diskutuojama tema [1; 3; 5; 11; 14; 16; 17]. Išlaidas, didesnes už pajamas (fiskalinį deficitą), vyriausybė finansuoja išleisdama vertybinius popierius arba kitokiu būdu pasiskolindama trūkstantį lėšų kiekį, o tai ir lemia valstybės skolos didėjimą. Ekonomikos literatūroje skiriami du pagrindiniai deficitinio vyriausybės vartojimo padariniai [11]. Pirmą, galima laikyti, kad didėja šalies namų ūkių disponuojamos pajamos, nes jie turi mokėti mažesnius mokesčius, t. y. valstybės skolinimasis tiesiog kompensuoja mokesčių didinimą, kuris būtų neišvengiamas išdo subalansuotumo atveju (žinoma, darant prielaidą, kad abiem atvejais vyriausybės išlaidos yra vienodos). Dėl padidėjusių disponuojamųjų pajamų, namų ūkiai skiria daugiau lėšų vartojimo išlaidoms. Antra, mokesčių mokėtojų finansinė būklė tampa blogesnė, nes mokesčiai didesne ateityje valstybės skolos aptarnavimo išlaidoms apmokėti. Dėl didesnių mokesčių galimybes ateityje vartotojai gali nuspręsti tam ruošti iš anksto ir pradėti taupyti užuot išleidę pinigus vartojimo tikslams.

Bendros nuomonės apie ekonominę valstybės skolos svarbą, deja, nėra [1; 5; 11]. Paprastai ekonomistai akcentuoja pirmą iš minėtų efektų, nes mokesčių didinimas ateityje yra mažiau „apčiuopiamas“, todėl yra labiau teoriškas. Taigi, daugelio ekonomistų nuomone, didėjanti valstybės skola leidžia šiandienos kartoms pasijusti labiau pasiturinčiomis, negu jos yra iš tikrųjų ir daugiau išlaidauti privataus vartojimo tikslais. Privatus vartojimas, deja, didėja taupymo ir investavimo sąskaita. Mažėjantis investicijų didėjimo tempas reiškia mažėjančią kapitalo apimtį vienam šalies darbuotojui, o tai savo ruožtu lemia lėtesnę našumo plėtrą ir mažesnę ekonomikos augimą ateityje. Kapitalui santykinai „susitraukus“, didėja realios palūkanų normos, kurios pritraukia užsienio investicijas ir didina einamosios sąskaitos deficitą. Kitaip tariant, kadangi didėjantis valstybės įsiskolinimas didina privatų vartojimą, o šis savo ruožtu lemia mažesnes investicijas, didesnes realias palūkanų normas, didesnę einamosios sąskaitos deficitą ir žemesnę potencialaus BVP lygį ilgesniu laikotarpiu, egzistuoja valstybės skolos našta.

Kita vertus, empiriniai tyrimai rodo, kad koreliacija tarp valstybės skolos pokyčių bei minėtų makroekonominių rodiklių (taupymo ir investicijų didėjimo tempo, palūkanų normų ar našumo plėtros tempo) yra labai silpna [14]. Kai kurie ekonomistai teigia, iš kurių turbūt geriausiai žinomas Harvardo universiteto profesorius R. Barro [1], kad koreliacijos nebuvimas yra akivaizdus įrodymas, jog valstybės skolos naštos nėra, t. y. du minėti valstybės skolos efektai tiesiog kompensuoja vienas kitą. Šią idėją pirmą kartą inicijavo D. Ricardo dar XIX a. pradžioje. Ji ir buvo pavadinta mokslininko vardu – Rikardo ekvivalentiškumu. R. Barro ir jo vadovaujamos tyrimo grupės nuopelnas yra šiuolaikiška Rikardo ekvivalentiškumo analizė.

Dvi būtinos Rikardo ekvivalentiškumo sąlygos yra šios: pirmą, planuodami savo vartojimo išlaidas, namų ūkiai turi galvoti apie ateitį. Racionalių lūkesčių ir racionalios elgsenos prielaidos atitinka šią sąlygą. Antra, namų ūkiai turi būti suinteresuoti ateitimi iki menamo mokesčių padidėjimo. Jeigu vyriausybė nusprendžia niekada negražinti skolos ir amžinai moka palūkanas kreditoriams, tuomet būtina Rikardo

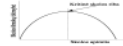
ekvivaletiškumo prielaida – namų ūkių susidomėjimas neapibrėžta ateitimi. Vienas iš svarbių R. Barro įnašų į Rikardo ekvivaletiškumo teoriją ir buvo išvada, kad nors žmonių gyvenimai trunka ribotą laiko tarpą, jų sąryšis su ateitimi gali būti neribotas, nes ryšį tarp įvairių kartų palaiko dovanos, turto palikimas ir t. t. Kai besiskolindama vyriausybė nukelia mokesčių didinimą ateities kartoms, namų ūkiai gali pradėti didinti santaupas tam, kad suteiktų reikiamą lėšų savo vaikais. Žinoma, senoji karta turi būti altruistiškai nusiteikusi jaunesnės kartos atžvilgiu. Kaip pažymi L. Kotlikoff, pastaruoju metu atlikti moksliniai tyrimai rodo, kad altruistiški kartų ryšiai, deja, yra silpni [14]. Ir tai nėra vienintelis Rikardo ekvivaletiškumo teorijos trūkumas.

Ši teorija buvo taip pat kritikuojama dėl per daug sureikšminto namų ūkio vaidmens. Pats D. Ricardo buvo savikritiškas ir teigė, kad daugeliui žmonių visiškai nerūpi, kokie bus mokesčiai ateityje, nes jie paprasčiausiai nėra įsitikinę, ar išgyvens iki jų didinimo. Be to, daugelis iš jų neturi vaikų arba tiesiog nenori jiems palikti savo santaupų. Keletas kitų argumentų „prieš“ Rikardo ekvivaletiškumo idėją yra šie: paprastai vyriausybė gali skolintis palankesnėmis sąlygomis negu paprasti piliečiai; lieka neaišku, ar mokesčiai iš tikrųjų kada nors bus padidinti ir kas juos mokės; jeigu pasiskolinti pinigai efektyviai investuojami, didinti mokesčių ateityje nereikės [5]. Paskutinis argumentas paprastai yra vadinamas „auksine“ skolinimosi taisykle, kuri numato, kad skolintis reikia tik apmokėti tokioms išlaidoms, kurios ateityje duos pajamų ir sudarys sąlygas gražinti skolą.

Nors valstybės skolos įtaka ekonomikos augimui nėra aiški, daugelis ekonomistų sutaria, kad nuosaikus kylančių ekonomikų skolinimasis turėtų teigiamai paveikti jų plėtrą [16]. Tokiose šalyse kapitalo apimtis yra palyginti maža, o investicijų galimybės ir jų grąža yra kur kas didesnės negu išsivysčiusiame pasaulyje. Viena iš svarbiausių teigiamo ryšio tarp šalies skolos ir ekonomikos augimo prielaidų – skolintų lėšų panaudojimas efektyvioms investicijoms arba, kitaip tariant, skolinimasis pagal „auksinę“ taisyklę. Tokiomis investicijomis paprastai laikomos valstybės išlaidos žmogaus ir fiziniam kapitalui (švietimui, sveikatos apsaugai, komunikacijoms, transportui), kurios yra kertinis endogeninės ekonomikos plėtros teorijų aspektas [18]. Jeigu skolintos lėšos yra efektyviai investuojamos ir valstybės skolos lygis nekelia grėsmės ekonominiam stabilumui, be to, šalyje vykdoma optimistinius lūkesčius palaikanti politika ir nesusiduriama su išorės šokais, ekonomika turėtų plėtotis ir garantuoti skolos gražinimą laiku.

Kita vertus, dėl nuolat didelio fiskalinio deficito gali būti pasiekta valstybės skolos kritinė riba, kurią peržengus pradeda ženkliai didėti palūkanų normos, susiduriama su privataus sektoriaus investicijų išstūmimo (*crowding out*) problema, o faktinė ekonomikos plėtra atitolsta nuo potencialios. Vadinamosios skolos persipildymo (*debt overhang*) teorijos šalininkai aiškina, kaip dideli skolos įsipareigojimai lemia ekonomikos augimo sulėtėjimą [16]. Šių teorijų šalininkai teigia, kad, egzistuojant tikimybei, jog ateityje šalis bus nepajėgi apmokėti susikaupusių įsiskolinimų, menamos skolos aptarnavimo išlaidos demotyvuoja vietos ir užsienio investicijas ir taip stabdo ekonomikos plėtrą. Galimi investuotojai nėra aktyvūs, nes bijo, kad ateityje jiems teks dalį savo investicijų grąžos išmokėti šalies kreditoriams. C. Pattillo, H. Poirson ir L. Ricci [16] šį argumentą iliustruoja skolos Lafero kreive, vaizduojančia ryšį tarp šalies skolos lygio ir jos aptarnavimo galimybių: skolai didėjant iki tam tikro lygio, skolos išmokėjimo tikimybė didėja, tačiau, peržengus kritinę ribą, ji pradeda kristi (žr. 1 pav.).

1 pav. Skolos Lafero kreivė



2. Valstybės skolos raida ir dabartinė būklė

Atgavusi nepriklausomybę Lietuva nepaveldėjo jokių buvusios Tarybų Sąjungos vidaus ar tarptautinių kreditorinių išsipareigojimų, todėl nekludoma pradėjo vykdyti savarankišką skolinimosi politiką. Šiuo metu vidaus rinkoje besiskolinančią Lietuvos Vyriausybę galime palyginti su didele žuvimi mažame tvenkinyje. Tačiau, skolindamasi užsienio rinkose, ji – tik maža žuvis didelėje jūroje. Natūralu, kad skolinimosi vidaus ir užsienio rinkose strategija, būdai, apimtis bei kiti susiję aspektai dažniausiai skiriasi. Šiame straipsnio skirsnyje aptarsime valstybės skolinimosi vidaus ir užsienio rinkose raidą, būdus bei mechanizmus nuo 1991 m.

2.1. Valstybės skolinimasis užsienio rinkose

Lietuvos Vyriausybės pastarojo dešimtmečio skolinimosi raidą užsienyje galime suskirstyti į tris pagrindinius etapus.

Pradiniame skolinimosi etape tarptautinės finansų institucijos – Pasaulio bankas (PB)*, Tarptautinis valiutos fondas (TVF), Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankas (ERPB) ir kt. – bei užsienio šalių vyriausybės arba jų įgaliotos finansų institucijos atliko svarbiausią vaidmenį. Lietuvai tapus įvairių tarptautinių finansų institucijų nare (PB, ERPB, TVF ir kt.), atsivėrė galimybės skolintis iš minėtų institucijų jų remiamiems projektams finansuoti. Tokio skolinimosi privalumai dažniausiai yra mažos palūkanų normos**, ilgi skolinimosi terminai (10–30 metų), galimybė gauti lengvatinį laikotarpį (*grace period*) palūkanoms išmokėti, dažnai suteikiama papildoma 5–100 procentų paskolos sudaranti negražintina suma (*grant*) projektui parengti ir įgyvendinti. Tuo tarpu tokio valstybės skolinimosi trūkumus galime laikyti tai, jog šias lėšas galima naudoti tik konkreitiems projektams finansuoti, skolininkui dažnai numatoma papildomų sąlygų ir išsipareigojimų, paskolai gauti reikia ilgo parengiamojo darbo.

Pirmoji paskola Lietuvos Respublikos Vyriausybei buvo suteikta 1992 m. gegužės 28 d., pasirašant sutartį su JAV prekių kredito korporacija (*Commodity Credit Corporation*). Paskolos suma sudarė 9,51 mln. JAV dolerių, o trukmė – 30 metų. Vėliau buvo skolinamasi ne tik iš daugiašalių finansų institucijų, tokių kaip TVF, ERPB, PB, bet taip pat imamos paskolos sudarant dvišales sutartis su kitų šalių vyriausybėmis arba joms atstovaujančiomis finansų institucijomis. Pastarosios paskolos buvo labiau prekybinio pobūdžio bei skatinančios prekybą su atitinkamomis šalimis. Dėl minėtos priežasties valstybės skolos portfelyje, be įprastų skolinių išsipareigojimų JAV doleriais bei Vokietijos markėmis arba ekiu, atsirado Japonijos jenos (JPY), Kanados doleriai, Suomijos markės, Austrijos šilingai***.

Taigi pradinis Vyriausybės skolinimosi etapas truko apie 3,5 metų (iki 1995 m. pabaigos). Jo metu didžiąją lėšų poreikio dalį Vyriausybė padengė paskolomis iš

*PB grupę sudaro keletas finansų institucijų, tarp jų ir Tarptautinis rekonstrukcijos ir plėtros bankas (TRPB), kuris yra suteikęs daugiausia paskolų Lietuvos Vyriausybei. Toliau straipsnyje vartojamas PB pavadinimas kalbant apie TRPB suteiktas paskolas.

**Pavyzdžiui, PB turi aukščiausią AAA kredito reitingą ir gali pasiskolinti dideles sumas įvairiomis valiutomis už mažas palūkanų normas. Suteikdamas paskolas, prie savo skolinimosi išlaidų PB papildomai prideda fiksuotą maržą (iki 0,75 procentinio punkto).

***Iki 1995 m. didžiausią tiesioginę valstybės užsienio skolos portfelio dalį – iki 45 procentų – sudarė paskolos, denominuotos specialiosiomis skolinimosi teisėmis (SST). Šios paskolos buvo paimtos iš TVF, daugiausia šalies užsienio valiutų atsargoms sudaryti.

tarptautinių finansų institucijų. Įžengiant į antrą skolinimosi etapą, didžiausi Vyriausybės kreditoriai buvo TVF (38% valstybės tiesioginės užsienio skolos), Europos Sąjunga (14%) ir PB (9%).

Antro valstybės skolinimosi etapo pradžia ženkliavo Vyriausybės vertybinių popierių (VVP) pasirodymas – 1995 m. gruodžio 15 d. pirmą kartą užsienio rinkose išleistas Lietuvos Respublikos Vyriausybės obligacijos užsienio valiuta*. Skolinimosi apimtis sudarė 60 mln. JAV dolerių, o trukmė buvo 2 metai. VVP platinimą organizavo Nomura bankas (*Nomura International Bank*).

Išskirtiniu antro Vyriausybės skolinimosi etapo bruožu galime laikyti ne tik platesnį skolinimosi priemonių spektrą, bet ir didesnį investuotojų būrį. Be skolinimosi iš tarptautinių finansų institucijų (daugiausia valstybės investicijų programai finansuoti), Vyriausybė pradėjo plačiau naudoti sindikuotas paskolas ir VVP, skirtus konkreitiems investuotojams (*private placements*). Kaip pavyzdį, galime paminėti keletą trumpalaikių sindikuotų paskolų**, skirtų biudžeto deficitui finansuoti ir išdo pinigų srautams subalansuoti, taip pat jau nurodytą Nomura banko organizuotą VVP emisiją, kuri vėliau padidinta iki 110 mln. JAV dolerių. Pažymėtina, kad tokia Vyriausybės skolinimosi politika buvo labiau orientuota į trumpalaikius tikslus ir gana rizikinga dėl sparčiai didėjančios trumpalaikės skolos.

Kitas svarbus antro Lietuvos skolinimosi etapo įvykis – pirmo oficialaus kredito reitingo suteikimas. 1997 m. pradžioje tarptautinė kredito reitingų agentūra IBCA (dabar – *Fitch Ratings*) suteikė Lietuvos Respublikos Vyriausybei spekuliacinio lygio BB+ vertinimą***. Vėliau *Standard&Poors* agentūra įvertino Vyriausybės kreditingumą aukštesniu balu – investicinio lygio BBB reitingu (žr. priedo 1 lentelę). Tai sudarė palankesnes sąlygas Vyriausybei skolintis didesnes sumas ir ilgesniam terminui.

1997 m. liepos 22 d. išleista pirmą 5 metų trukmės 200 mln. JAV dolerių euroobligacijų emisija, kurią platino *JP Morgan* bankas. Šios emisijos svarba buvo didžiulė. Pirmiausia – tai buvo pirmą kartą viešai užsienyje platinama tokios trukmės VVP emisija, nominuota užsienio valiuta. Jos dydis ir padidėjęs investuotojų skaičius leido garantuoti pakankamą VVP likvidumą antrinėje rinkoje, o tai sudarė sąlygas Vyriausybei nuolat gauti informaciją apie savo skolinimosi išlaidas ir naudoti ją skolai planuoti. Pažymėtina, kad buvo sukurtas tam tikras kontrolinis indeksas (*benchmark*), kuriuo vadovaudamiesi Lietuvos ūkio subjektai galėjo įvertinti savo skolinimosi sąlygas užsienio rinkose****.

Labiausiai Lietuvos Vyriausybės kreditingumas ir skolinimosi galimybės išbandytos 1999 m., ženkliai pablogėjus valstybės finansų būklei. Finansiniai sunkumai, patirti prieš keletą metų, laikytini netinkamos reakcijos į Rusijos krizę padariniu. Dėl prarastų eksporto rinkų Rytuose, mažėjo Vyriausybės mokestinės pajamos. Laiku „nesusiveržus diržų“, didėjo išsiskolinimas įmonėms už patiektas prekes ir suteiktas paslaugas. Be to, finansinę valstybės būklę komplikavo nuvertėjusių rublinių indėlių kompensavimo programos vykdymas (1999 m. išleista apie 2,9% BVP) ir 1999 m. pabaigoje pasirašyta AB Mažeikių nafta privatizavimo sutartis su JAV bendrove *Williams International*, pagal kurią Vyriausybė prisiėmė nemažą finansinių išpareigojimų našta. Sparčiai didėjant fiskaliniam deficitui ir padidėjus valstybės skolos refinansavimo poreikiui (dėl trumpalaikio skolinimosi vidaus ir užsienio rinkose), Lietuva atsidadė ant finansų krizės slenksčio.

1999 m. Vyriausybės tiesioginio skolinimosi poreikis buvo rekordiškai aukšto lygio, t. y. apie 6,5 mlrd. litų (pvz., 2002 m. tiesioginis Vyriausybės skolinimosi poreikis sudarė apie 3,6 mlrd. Lt). Vien 1999 m. ketvirtą ketvirtį Vyriausybei reikėjo pasiskolinti 400 mln. JAV dolerių. Sparčiai didėjančios palūkanos ir mažėjanti VVP paklausa vidaus rinkoje mažino Vyriausybės skolinimosi galimybes. Todėl pagrindinis lėšų poreikio finansavimo krūvis teko skolinimuisi užsienio rinkose. Situaciją taip pat komplikavo laisvų lėšų stygius rinkose – daugelis investicinių fondų stengėsi baigti sudaryti

*Ši obligacijų emisija buvo skirta tik konkreitiems investuotojams, t. y. nebuvo platinama viešai.

**Nuo 1996 m. vidurio iki 1998 m. pradžios Vyriausybė paėmė 5 sindikuotas paskolas, kurių suma buvo 278 mln. JAV dolerių, o trukmė – dažniausiai ne ilgesnė kaip 1 metai.

***Jau 1996 m. rugsėjo mėn. tarptautinė agentūra *Moody's* buvo suteikusi Lietuvai Ba2 kredito reitingą, tačiau jis nebuvo oficialus, nes nustatytas užsienio investuotojų, o ne Lietuvos Vyriausybės prašymu.

****Reikėtų atkreipti dėmesį, kad skolinimasis kapitalo rinkose yra rizikingesnis negu skolinimasis iš tarptautinių finansų institucijų, nes rinkų tendencijos kur kas mažiau prognozuotinos ir labai dinamiškos (situacija rinkoje nuolat kinta, skolininko kreditingumas daro esminę įtaką skolinimosi sąlygoms ir pan.).

investicinius portfelius likus 2–3 mėn. iki metų pabaigos dėl galimos „2000 metų problemos“. Laikiniai Vyriausybė galėjo padengti savo skolinius išsipareigojimus pasinaudodama Valstybės privatizavimo fondo bei kitų nebiudžetinių fondų lėšomis ir taip laimėti 2–3 mėn. laiko. Kita vertus, per minėtą laikotarpį situacijai nepagerėjus, be tarptautinių institucijų finansinės pagalbos būtų buvę sunku išvengti finansų kracho.

Kad ir kaip ten būtų, per ganėtinai trumpą laiką Vyriausybė visgi sugebėjo sėkmingai pasiskolinti (nors ir už daug didesnes palūkanas bei trumpesniais skolinimo terminais) ir visiškai įvykdyti savo išsipareigojimus*. Viena iš priežasčių, leidusių išvengti finansų krizės (nepaisant daugybės tuo metu egzistavusių neigiamų veiksnių), buvo išsaugotas investicinis kredito reitingas. Jei tarptautinės kredito reitingų agentūros būtų sumažinusios Lietuvos Vyriausybei suteiktus patikimumo įvertinimus**, tai būtų lėmę investuotojų į Lietuvos VVP paniką. Investuotojams siekiant atsikratyti VVP, būtų dar labiau padidėjusios palūkanos ir pablogėjusios Vyriausybės skolinimosi galimybės.

2000 m. pasirašius prevencinį susitarimą su TVF ir panaikinus spartaus fiskalinio deficito didėjimo priežastis, valstybės finansų būklė stabilizavosi. Nepaisant Vyriausybių kaitos, tęsiama griežta fiskalinė politika leido pagerinti šalies kredito reitingus (žr. priedo 1 lentelę) ir ženkliai sumažinti Vyriausybės skolinimosi išlaidas tiek vidaus, tiek užsienio rinkose. Gerėjant skolinimosi sąlygoms, 2001 m. ir 2002 m. Vyriausybė dar labiau pailgino VVP trukmę – atitinkamai iki 7 ir 10 metų (žr. 1 lentelę).

1 lentelė

Lietuvos Respublikos VVP užsienio valiuta

Nr.	Emisija (bankas platintojas)	Emisijos suma	Palūkanų norma, %	Išleidimo data	Išpirkimo data	Premija išleidžiant, baziniais punktais ***
1.	Obligacijos (<i>JP Morgan</i>)	200 mln. JAV dol.	7,125	1997 07 22	2002 07 22	105
2.	Obligacijos (<i>CSFB/Dresdner</i>)	250 mln. eurų	8,00	1999 03 26	2004 03 29	475
3.	Obligacijos (<i>JP Morgan/UBS</i>)	250 mln. eurų	7,875	1999 10 11	2003 04 14	395
4.	Obligacijos (<i>CSFB/Deutsche</i>)	325 mln. eurų	7,75	2000 02 17	2005 02 22	243
5.	Obligacijos (<i>CSFB/ABN Amro</i>)	200 mln. eurų	6,625	2001 02 19	2008 02 20	215
6.	Obligacijos (<i>JP Morgan/UBS</i>)	400 mln. eurų	5,875	2002 04 26	2012 05 10	94

Šaltinis: Bloomberg.

Galima teigti, kad 2002 m. kovo 27 d. Lietuvos Vyriausybei pirmą kartą išleidus 10 metų trukmės 400 mln. eurų vertės euroobligacijas už istoriškai mažą palūkanų normą – Euribor+75 baziniai punktai, – įžengta į naują skolinimosi etapą. Išskirtiniai trečio skolinimosi etapo bruožai – padidėjęs pasitikėjimas Lietuvos Respublikos Vyriausybe, pagerėjusios skolinimosi sąlygos ir padidėjusios skolinimosi galimybės. Tai leidžia nuosekliai keisti Vyriausybės skolinimosi strategiją, atsisakant tarptautinių finansų institucijų pagalbos ir finansuojant lėšų poreikį išleidžiant VVP arba komercinių finansų institucijų paskolomis.

2.2. Valstybės skolinimasis vidaus rinkoje

Kaip minėta anksčiau, iki 1994 m. Vyriausybės skolinimosi poreikis (kurį daugiausia sudarė investicinių projektų finansavimas) buvo visiškai patenkinamas besiskolinant užsienio valiuta. Tačiau atsirandantis ir vis didėjantis šalies fiskalinis

*Remiantis *Capital DATA Bondware* duomenimis, 1999 m. Lietuva buvo antra po Vengrijos Vidurio ir Rytų Europoje daugiausiai besiskolinanti šalis išleidžiant euroobligacijas. Savo skolinimosi mastu Lietuva lenkė tokias šalis kaip Lenkija, Slovakija, Ukraina, Kroatija ir t.t.
**Neoficialiai yra žinoma, kad *Standard&Poor's* agentūra svarstė Lietuvos kredito reitingo sumažinimo galimybę net dviem punktais iki BB, o *Fitch Ratings* – vienu punktu iki BB.
***Premija virš atitinkamos šalies VVP pelningumo.

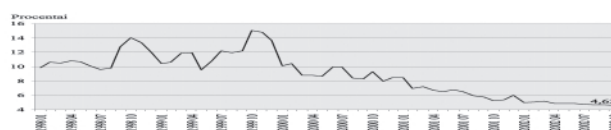
deficitas paskatino Vyriausybę kurti VVP išleidimo programą, kuri sudarytų sąlygas pritraukti dalį vidaus rinkos lėšų. 1994 m. liepos 19 d. pirmą kartą vidaus rinkoje aukciono būdu išleisti 3 mėn. trukmės išdo vekseliai. Emisijos apimtis sudarė 13,4 mln. litų, o pelningumas – 34,99 procento. Pirmaisiais skolinimosi vidaus rinkoje metais buvo platinami tik trumpalaikiai nuo 20 dienų iki 91 dienos VVP. 1995 m. pradėti platinti 6 mėn. ir 12 mėn. trukmės išdo vekseliai, kurių vidutinis pelningumas sudarė 26,65 procento. Tais pačiais metais išleista 1 metų trukmės 200 mln. litų vertės VVP emisija, skirta konkrečioms investuotojams, kurią platino *Merrill Lynch* bankas. Iki 1999 m. pradžios vidaus rinkoje buvo platinami tik išdo vekseliai, t. y. Vyriausybė skolinosi tik trumpam laikotarpiui (žr. priedo 1 pav.).

Sparčiai augantis Vyriausybės skolinimosi poreikis ir didėjanti finansavimo rizika (įskaitant refinansavimo riziką) privertė Vyriausybę paspartinti VVP vidaus rinkos plėtrą, pirmiausia orientuojantis į skolinimosi priemonių spektro išplėtimą bei jų trukmės ilginimą. 1999 m. pirmą kartą investuotojams buvo pasiūlytos 2 metų obligacijos ir taupymo lakštai litais (pastarieji skirti tik fiziniams asmenims bei platinami ne aukciono būdu, per įgaliotas finansų institucijas, t. y. bankus ir finansų maklerių įmones). 1999 m. antroje pusėje įvykę politiniai ir ekonominiai sukrėtimai, deja, sudavė nemenką smūgį vidaus VVP rinkai bei ženkliai komplikavo Vyriausybės skolinimosi sąlygas. Rinkoje sklindančios spekuliacinio pobūdžio kalbos apie galimą lito devalvavimą dar labiau apsunkino padėtį. Šie ir kiti veiksniai lėmė daugelio investuotojų nepasitikėjimą VVP bei pasitraukimą iš rinkos. Nepasitraukę vietos investuotojai reikalavo labai aukšto pelningumo už galimą riziką ir sutiko skolinti tik trumpam laikotarpiui.

Autorių nuomone, tuometinė Vyriausybė priėmė teisingą sprendimą, refinansuodama vidaus skolinius išsipareigojimus vidutinės trukmės paskolomis užsienio valiuta. Tai leido Vyriausybei išvengti vadinamojo spiralės efekto, kai trumpalaikiai skoliniai išsipareigojimai dengiami nauju trumpalaikiu skolinimusi, bet už didesnes palūkanų normas ir šis procesas kartojasi tol, kol susikaupia milžiniška valstybės palūkanų ir kitų skolinių išsipareigojimų išmokų suma ir rinkos investuotojai pasitraukia „iš žaidimo“, t. y. neskolina Vyriausybei.

Vyriausybei stipriai sugriežtinus šalies fiskalinę politiką ir pavykus stabilizuoti šalies politinę bei finansinę situaciją, susidarė palankios sąlygos atgaivinti skolinimąsi vidaus rinkoje ir sumažinti skolinimosi išlaidas (žr. 2 pav.). 2000 m. pradėta platinti 3 metų*, 2001 m. – 5 ir 7 metų, 2002 m. – 10 metų obligacijas.

2 pav. Vidutinis metinis VVP pelningumas 1998–2002 m.



*2000 m. pabaigoje taip pat buvo sėkmingai išplatintos 5 metų 100 mln. litų vertės euroobligacijos užsienio rinkose. Už jas mokamos palūkanos sudarė 10,5 procento. Emisiją organizavo *JP Morgan* bankas.

Apibendrinant pastarųjų metų Vyriausybės skolinimosi vidaus rinkoje tendencijas, reikėtų paminėti keletą teigiamų veiksnių. Pirmiausia, Vyriausybė šiuo metu gali pasiūlyti investuotojams palyginti platų pasirinkimą skolos priemonių, kurių trukmė svyruoja nuo 6 mėn. iki 10 metų. Pažymėtina, kad 10 metų trukmės VVP išleidimas – viena iš būtinų sąlygų Lietuvai integruotis į ES valiutos erdvę, nes pagal jų pelningumą vertinamas šalies ilgalaikių palūkanų normų ir vieno iš Maastrichto kriterijų atitikimas. Šiuo metu ilgalaikės Lietuvos VVP palūkanos yra priimtinos šio Maastrichto sutarties reikalavimo atžvilgiu. Antra, Vyriausybė nuosekliai didina skolinimosi apimtį vidaus rinkoje ir leidžiamų VVP likvidumą. Dėl to VVP tampa patrauklesni investuotojams ir leidžia Vyriausybei sumažinti skolinimosi išlaidas. Trečia, taupymo lakštų programa yra sparčiai plėtojama, o tai turėtų garantuoti pastovios (mažiau reaguojančios į trumpalaikį nestabilumą rinkoje) alternatyvių investuotojų į VVP grupės atsiradimą.

2.3. Valstybės skolos rodiklių dinamika

Teorinėje straipsnio dalyje minėta, kad nemažėjantis fiskalinis deficitas gali lemti skolos lygį, keliantį grėsmę makroekonominiam šalies stabilumui. Anot R. Hemming ir M. Petrie [12], valstybės skolos dinamikos analizė – tai įprastas fiskalinio deficito įtakos šalies išsiskolinimo mastui bei fiskalinės politikos tinkamumo ilgesnės trukmės laikotarpiu vertinimo būdas. Žymus JAV Šiaurės vakarų universiteto (*Northwestern University*) ekonomikos profesorius, buvęs Amerikos ekonominės asociacijos (*American Economic Association*) prezidentas R. Eisner pabrėžia, kad būtina valstybės skolos analizės išlyga – teisingas ir tinkamas jos matavimas [5]. (M. Boskin – Stanfordo universiteto (*Stanford University*) dėstytojas, buvęs ankstesnio JAV Prezidento G. Bush ekonomikos patarėjų tarybos pirmininkas, taip pat vienas iš R. Eisner šalininkų. Šių ekonomistų nuomone, būtent dėl klaidingai matuojamų fiskalinių rodiklių jų koreliacija su kitais ekonominiais rodikliais yra silpna, todėl ir neįmanoma nustatyti valstybės skolos įtakos ekonomikos plėtrai.) Atsižvelgiant į šias pastabas, 2 lentelėje pateikiama keletas svarbiausių valstybės skolos rodiklių.

2 lentelė

Bendros valstybės skolos rodikliai

	Bendra valstybės skola laikotarpio pabaigoje, mln. Lt	Bendra valstybės skola vienam gyventojui, Lt*	Bendros valstybės skolos metinis indeksas, atmetus infliacijos poveikį**	Bendros valstybės skolos apimtarnavimo rodiklis, %***	Bendra valstybės skola, % BVP
1998 m.	9 613,6	2 718,5	1,13	1,1	22,4
1999 m.	12 069,4	3 436,5	1,25	1,5	28,3
2000 m.	12 724,7	3 649,2	1,04	1,8	28,2
2001 m.	12 903,6	3 712,6	1,00	1,6	26,9
2002 m. rugsėjis	13 282,0	3 828,8	1,04	1,5****	26,5*****

Šaltinis: Finansų ministerijos ir Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Statistikos departamentas) duomenys.

Bendra Lietuvos valstybės skola absoliučia išraiška didėjo kiekvienais apžvelgiamo laikotarpio metais: 1998 m. – 19 procentų, 1999 m. – 25,5 procento, 2000 m. – 5,4 procento, 2001 m. – 1,4 procento ir per 2002 m. devynis mėnesius – 2,9 procento. Nuo 1998 m. pabaigos iki 2002 m. rugsėjo mėn. ji padidėjo nuo 9 613,6 iki 13 282,0 mln. litų, arba apie 38 procentus.

*Pagal 2001 m. gyventojų surašymo duomenis; 2002 m. rugsėjo mėn. rodiklis apskaičiuotas pagal gyventojų skaičių birželio pabaigoje.

**Indeksą apskaičiuo auto-riai pagal formulę $S_t/S_0 \times P_0/P_t$, kur S_t – bendros valstybės skolos apimtis tam tikrų metų pabaigoje; S_0 – bendros valstybės skolos apimtis prieš metus; P_t – VKI (vartotojų kainų indeksas, 1992 m. = 1) tam tikrais metais; P_0 – VKI prieš metus. 2002 m. rugsėjo mėn. rodiklio P_0 reikšmė – VKI 2001 m. gruodžio mėn.

***Skolos palūkanų išmokų ir BVP santykis.

****Visų 2002 m. Finansų ministerijos planuojamų palūkanų išmokų (740 mln. Lt) ir prognozuojamo BVP (50 116 mln. Lt) santykis.

*****Finansų ministerijos 2002 m. prognozuojamas BVP – 50 116 mln. Lt.

Panašias tendencijas rodė ir valstybės skolos vienam gyventojui rodiklis. Pastarojo rodiklio didėjimo tempas buvo spartesnis negu bendros valstybės skolos – apžvelgiamo laikotarpio metu (nuo 1998 m. iki 2002 m. rugsėjo pabaigos) valstybės išsiskolinimas, tenkantis vienam gyventojui, padidėjo daugiau kaip 40 procentų, arba 1 110 Lt, ir sudarė 3 828,8 lito. Sparčiau didėjantis valstybės skolos vienam gyventojui rodiklis aiškintinas mažėjančiu gyventojų skaičiumi.

Analizuojant valstybės skolą, taip pat svarbu atsižvelgti į infliacijos poveikį. Jeigu valstybės skola (absoliučia išraiška) kaupiasi lėčiau, negu kyla kainų lygis, reali išsiskolinimų vertė mažėja. Kiekvienais apžvelgiamo laikotarpio metais, išskyrus 2001 m., šiuo tikslu autorių apskaičiuotas metinis indeksas rodė didėjančią realią valstybės išsiskolinimų vertę, t. y. valstybės skola kaupėsi greičiau, negu didėjo kainos. 1998 m. reali valstybės skolos vertė padidėjo 13 procentų, 1999 m. – 25 procentais, 2000 m. – 4 procentais, 2001 m. nekito, o per 2002 m. devynis mėnesius vėl padidėjo 4 procentais. Tiesa, 2002 m. reali valstybės išsiskolinimų vertė pradėjo didėti sparčiau negu absoliutus jų dydis dėl išryškėjusių defliacinių tendencijų.

Daugelis valstybės skolos ekspertų ypač daug dėmesio skiria skolos aptarnavimo rodikliui – palūkanų išmokų ir BVP santykiui, kuris parodo šalies skolinimosi sąlygas bei mokumo lygį. Visą apžvelgiamą laikotarpį Lietuvos valstybės skolos aptarnavimo rodiklis nebuvo didesnis kaip 2 procentai BVP. Mažiausios skolos aptarnavimo išlaidos buvo 1998 m. (1,1% BVP), o didžiausios – 2000 m. (1,8%). Pastaruoju metu šis rodiklis nuosekliai mažėja tiek dėl guvios ekonomikos plėtros, tiek dėl sumažėjusių palūkanų išmokų.

Valstybės skolos ir BVP santykis – tai vienas iš populiariausių rodiklių valstybės išsiskolinimų mastui matuoti. Šis rodiklis parodo vyriausybės galimybes išmokėti skolą ir susikaupusias palūkanas šalies gamybos našumo atžvilgiu, t. y. palyginti su atitinkamo laikotarpio galutinių prekių ir paslaugų produkcija, kuri teoriškai gali būti panaudota išsiskolinimams apmokėti. 2002 m. rugsėjį bendra valstybės skola sudarė 26,5 procento BVP. Palyginti su 2001 m. gruodžio mėn., šis rodiklis sumažėjo 0,4 procentinio punkto, tačiau buvo ženkliai didesnis negu 1998 m. Priešingai negu absoliutus valstybės skolos dydis arba valstybės išsiskolinimo vienam šalies gyventojui rodiklis, kasmet valstybės skolos ir BVP santykis nedidėjo – aukščiausias jo lygis pasiektas ekonomikos nuosmukio metu 1999 m., o pastaraisiais metais jis nuolat mažėjo dėl spartėjančio ekonomikos augimo tempo.

Pažymėtina, kad valstybės skolos ir BVP santykis nėra vienintelis rodiklis, parodantis tai, kad didžiausius finansinius sunkumus Lietuva patyrė 1999 m. Tiek bendra valstybės skola, tiek jos dydis, tenkantis vienam gyventojui, šiuo laikotarpiu šoktelėjo labiausiai. Be to, 1999 m. užfiksuota didžiausia valstybės skolos metinio indekso, atmetus infliacijos poveikį, reikšmė. Nors minėtais metais valstybės skolos aptarnavimo rodiklis taip pat pastebimai padidėjo, aukščiausias jo lygis pasiektas 2000 m., o tai rodė dėl prastos finansų būklės pablogėjusias Vyriausybės skolinimosi sąlygas*.

3. Valstybės skolos rizika

Priklausomai nuo valstybės skolos struktūros, valiutų kurso bei palūkanų normų svyravimai gali turėti esminės įtakos valstybės skolos dydžiui ir jos aptarnavimo išlaidoms. Kaip rodo finansų krizę patyrusių šalių patirtis, didelė santykinė trumpalaikių išsipareigojimų dalis tarp visos valstybės skolos taip pat gali būti skolos valdymo problemų priežastimi. Ši straipsnio dalis skirta Lietuvos valstybės skolos valdymo kokybės analizei, daugiausia dėmesio skiriant minėtiems trims rizikos veiksniams. Skirsnio pabaigoje nagrinėjami ir kiti veiksniai, galintys daryti neigiamą įtaką valstybės finansams.

*Tam įtakos turėjo 1999 m. Vyriausybės paimtos paskolos, už kurias palūkanos buvo mokamos pradant nuo 2000 m.

3.1. Trumpalaikė valstybės skola arba refinansavimo rizika

Staigus trumpalaikės skolos šuolis* laikomas viena iš finansų krizių priežasčių, sudrebinusių tarptautines rinkas praėjusio amžiaus paskutinį dešimtmetį. U. Dadush, D. Dasgupta ir D. Ratha [3] teigimu, 1997 m. beveik 60 procentų besivystančių šalių įsipareigojimų užsienio bankams buvo trumpalaikiai. 1990–1997 m. jie padidėjo 278 mlrd. JAV dolerių ir sudarė 454 mlrd. JAV dolerių. Didžiausios skolininkės trumpam laikotarpiui buvo Brazilija, Korėja, Meksika, Rusija ir Tailandas.

Didelė santykinė trumpalaikės skolos dalis laikytina rizikos veiksniu, nes ekonominio nestabilumo metu susiduriama su jos refinansavimo problemomis. Kilus neramumams finansų rinkose, trumpalaikės paskolos – viena iš greičiausiai šalį paliekančių kapitalo formų, nes tam nereikia didelių kreditorių pastangų. Neabejotina, kad kur kas sunkiau susigrąžinamos, pavyzdžiui, tiesioginės užsienio investicijos. PB duomenimis, tos besivystančios šalys, kurios 1997 m. susilaukė 43,5 mlrd. JAV dolerių trumpalaikių paskolų iš užsienio bankų, 1998 m. neteko 85 mlrd. JAV dolerių atitinkamų lėšų. Peršasi išvada, kad trumpalaikė kylančių ekonomikų skola yra prociklinė: ji pastebimai padidėja išbėgėjus ekonomikos plėtrai, bet ženkliai sumažėja nuosmukio metu. Tokią išvadą savo tyrimais patvirtina ir U. Dadush, D. Dasgupta ir D. Ratha [3].

Siekiant nustatyti, ar Lietuvos Vyriausybė susiduria su įsiskolinimų refinansavimo problemomis, panagrinėkime valstybės skolos struktūrą pagal trukmę (žr. 3 pav.).

3 pav. Bendra valstybės skola pagal trukmę 2002 m. rugsėjo pabaigoje



Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys.

2002 m. rugsėjo pabaigoje trumpalaikė skola sudarė 798,98 mln. litų, arba 6 procentus visos valstybės skolos. Pastaraisiais metais tai buvo žemiausias valstybės skolos rizikos lygis trukmės atžvilgiu: 1998 m. pabaigoje atitinkamas rodiklis sudarė net 24,47 procento, 1999 m. – 13,32 procento, 2000 m. – 9,04 procento ir 2001 m. – 6,2 procento. Taigi priešingai, negu rodo kylančios ekonomikos šalių empirinių tyrimų rezultatai, Lietuvoje trumpalaikė valstybės skola nebuvo prociklinė – apžvelgiamu laikotarpiu jos dalis bendroje valstybės skoloje nuolat mažėjo, neišskiriant ekonominio nuosmukio 1999 m.

Jau kuris laikas savo lėšų poreikį trumpu laikotarpiu valstybė tenkina išleisdama vertybinius popierius vidaus rinkoje, o tai geros valstybės skolos valdymo kokybės

*Trumpalaikė skola paprastai laikomi įsiskolinimai iki 1 metų užsienio ir vietos kreditoriams.

ženklas, nes taip išvengiama grėsmės „importuoti“ nepalankius egzogeninių palūkanų normų pokyčius ar nukentėti nuo valiutų kurso svyravimų. Prieš keletą metų, kai skolinimosi sąlygos šalyje nebuvo palankios ir didesnę dalį lėšų Vyriausybei teko pritraukti iš užsienio, valstybės užsienio skolos refinansavimo rizika buvo kur kas aukštesnio lygio – 1999 m. pabaigoje trumpalaikiai išsipareigojimai užsieniui (kuriuos sudarė tiek tiesioginiai, tiek ir netiesioginiai valstybės išsipareigojimai*) sudarė apie 7,9 procento oficialiųjų tarptautinių atsargų, o 2002 m. rugsėjo mėn. atitinkamas rodiklis (kurį sudarė tik netiesioginė užsienio skola) – tik 1,1 procento.

Šiuo metu vieninteliai Vyriausybės skoliniai išsipareigojimai užsienio kreditoriams trumpu laikotarpiu yra paskolos, suteiktos šalies ūkio subjektams su valstybės garantija. 2002 m. rugsėjo mėn. pabaigoje tokios paskolos sudarė tik 0,6 procento visos valstybės skolos, arba 80,3 mln. litų. Nerimą kelia nebent tai, jog visos šios paskolos nėra tiesiogiai kontroliuojamos valstybės (žr. 3.4 skirsnį). Valdant valstybės skolos riziką, paprastai sunkumų kyla ne dėl netiesioginių išskolinimų dydžio, bet dėl netikėto finansinių išmokų poreikio, nes tam Vyriausybė ne visuomet yra visiškai pasirengusi iš anksto.

Apibendrinant valstybės skolos struktūros pagal trukmę analizę, galime daryti šias išvadas:

- pastaraisiais metais trumpalaikių valstybės išsipareigojimų dalis bendroje valstybės skoloje nuolat mažėjo ir pasiekė patenkinamą lygį, nekeliantį grėsmės šalies fiskaliniam pažeidžiamumui;
- priešingai negu teigiama empirinių kylančios ekonomikos šalių tyrimų išvadose, Lietuvos trumpalaikė valstybės skola nėra prociklinė;
- gerėjant skolinimosi sąlygoms vidaus rinkoje, trumpalaikio skolinimosi poreikį Vyriausybė visiškai pradėjo tenkinti platinama vertybinius popierius vietos investuotojams. Šiuo metu trumpalaikius valstybės išsipareigojimus užsienio kreditoriams sudaro tik netiesioginė skola, t. y. paskolos, suteiktos šalies įmonėms su valstybės garantija.

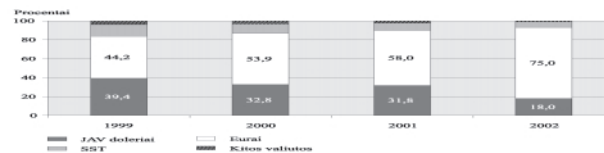
3.2. Valstybės skolos valiutų kurso svyravimo rizika

Kaip ir daugelyje kylančios ekonomikos šalių, Lietuvos Vyriausybės skoliniai išsipareigojimai užsienio kreditoriams kol kas sudaro didesniąją dalį valstybės skolos. Kita vertus, nuo 1999 m. pabaigos jų santykinis dydis nuolat mažėja: 1998 m. pabaigoje valstybės užsienio skolos dalis sudarė 70,1 procento visos skolos, 1999 m. – 80,5, 2000 m. – 77,8, 2001 m. – 76,4 procento, o 2002 m. rugsėjį – 73 procentus. Deja, tai nėra pakankama sąlyga teigti, kad kartu mažėja ir valiutų kurso svyravimo rizika. Norėdami atsakyti į šį klausimą, pateikiame tiesioginės valstybės užsienio skolos struktūros pagal valiutas (žr. 4 pav.) analizę ir apžvelgiame Finansų ministerijos taikomus skolos rizikos valdymo metodus.

Šiuo metu tiesioginės valstybės užsienio skolos valiutų kurso svyravimų rizika yra palyginti nedidelė. 2002 m. rugsėjį tiesioginių išskolinimų užsienio kreditoriams santykinė dalis eurais atitiko Valstybės vidutinės trukmės skolinimosi politikos kryptyse nustatytą limitą 2004 m. ir sudarė 75 procentus. Tuo tarpu išskolinimų JAV doleriais santykinis rodiklis sudarė tik 18 procentų. Skolinimasis eurais buvo nuosekliai didinamas mažinant skolinimąsi kitomis valiutomis (daugiausia JAV doleriais) nuo 1999 m., įvedus bendrą ES valiutą. Skolos restruktūrizavimą orientuodama į eurus, Vyriausybė pirmiausia grindė spartėjančia šalies integracija į ES, padidėjusia VVP eurais paklausa užsienio rinkose ir numatomu lito persiejimu prie euro.

*Oficialiai skelbiamą netiesioginės valstybės skolos rodiklį daugiausia sudaro paskolos, suteiktos įvairiems šalies ūkio subjektams su valstybės garantija.

4 pav. Tiesioginė užsienio skola pagal valiutas laikotarpio pabaigoje



Viena vertus, tai sveikintinas žingsnis, nes šiuo metu euras yra bazinė lito valiuta ir skolinantis eurais išvengiama valiutų kurso svyravimų rizikos. Praėjus keletui metų po įstojimo į ES, Lietuva greičiausiai taps Ekonominės ir pinigų sąjungos (EPS) nare ir apskritai atsisveikins su nacionaline valiuta. Kita vertus, kritikuotinas nebent skolos restruktūrizavimo skubotumas. Iki 2002 m. vasario 2 d. litas buvo susietas su JAV doleriu, o tuo tarpu skoliniai išsipareigojimai eurais sudarė „liūto“ dalį tiesioginės užsienio skolos jau 1999 m. pabaigoje ir kuri laiką buvo atviri valiutų kurso svyravimo rizikai. (Įdomu pažymėti tai, kad vien per 1999 m. tiesioginės valstybės užsienio skolos santykinė dalis eurais padidėjo nuo 17% iki 44%, o dalis JAV doleriais sumažėjo nuo 55% iki 39%.) Laimei, tuo metu euras silpnėjo lito atžvilgiu (nors nemažai užsienio valiutų rinkų ekspertų prognozavo priešingas tendencijas) ir skolinimasis šia užsienio valiuta buvo naudingas. Be to, valstybės skolos išmokos ir naujai priimti išsipareigojimai buvo suderinti valiutų atžvilgiu, t. y. daugiausia atliekami eurais, o tai leido ženkliai sumažinti valstybės skolos riziką, tenkančią biudžetui.

2002 m. valstybė turi sugrąžinti apie 1,2 mlrd. litų tiesioginių užsienio skolos išsipareigojimų ir išmokėti daugiau kaip 450 mln. litų palūkanų. Didžioji palūkanų dalis denominuota eurais, o skolos išmokų – JAV doleriais. Tai rodo, kad ir toliau aktyviai restruktūrizuojama valstybės skola, siekiant sumažinti tiesioginių užsienio išsipareigojimų dalį, atvirą valiutų kurso svyravimo rizikai. Iki 2003 m. pabaigos planuojama padidinti santykinę tiesioginių užsienio išsiskolinimų eurais dalį iki 80 procentų. (Nors Vyriausybė ir pasilieka teisę skolintis kitomis valiutomis, tačiau šios paskolos turėtų būti keičiamos į eurus taikant išvestines finansines priemones arba jos turėtų būti skirtos paskoloms refinansuoti ta pačia valiuta.) Ateityje tiesioginės užsienio skolos aptarnavimo išlaidų priklausomybė nuo valiutų kursų svyravimų toliau mažės – 2003–2009 m. skoliniai išsipareigojimai bei palūkanos daugiausiai bus išmokami eurais.

Pažymėtina, kad, valdydama skolos portfelio valiutų kurso riziką, Finansų ministerija taiko finansinio turto ir išsipareigojimų srautų principą*. Šis metodas leidžia įvertinti Vyriausybės skolinių išsipareigojimų ir įplaukų atskiromis valiutomis srautus per tam tikrus biudžetinius metus. Įvertinusi kiekvienos skolos portfelyje esančios valiutos atvirąją poziciją ir jos dydį (riziką, tenkančią valstybės biudžetui), kai yra poreikis, Finansų ministerija taiko išvestines finansines priemones bei kitus būdus (paskolas, išankstinius išpirkimus ir kt.) rizikai sumažinti arba panaikinti. Šios priemonės pradėtos taikyti nuo 1999 m.

Tiesioginės valstybės užsienio skolos struktūros pagal užsienio valiutas analizė leidžia daryti išvadą, kad šiuo metu valiutų kurso svyravimo rizika yra priimtina. Kiti

*Šis principas taikomas siaurąja prasme, t. y. vertinant Vyriausybės skolinius išsipareigojimus (paskolų ir paskolų su valstybės garantija išmokas, palūkanų mokėjimus) bei gaunamas įplaukas už turimą finansinį turtą (perskolintų lėšų grąžinimą ir palūkanų mokėjimą, įvykdytų garantinių išsipareigojimų išieškojimą ir kt.).

gerėjančios valstybės skolos valdymo kokybės ženklai – egzistuojanti išvestinių finansinių priemonių ir kitų būdų rizikai pažaboti taikymo galimybė bei toliau restruktūrizuojama valstybės skola.

3.3. Valstybės skolos palūkanų normų svyravimo rizika

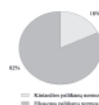
Pagal M. Cassard, D. Folkerts-Landau, A. Missale, F. Giavazzi ir P. Benigno atliktus empirinius tyrimus, nustatyti keletas statistiškai reikšmingų veiksnių, nuo kurių priklauso valstybės skolinimasis kintančiomis palūkanų normomis*. Pirma, vyriausybės apsisprendimas dėl palūkanų normų tipo (fiksuoto ar kintančio) priklauso nuo trumpalaikių egzogeninių palūkanų normų kintamumo. Kuo didesnis palūkanų normų kintamumas, tuo skolinimasis fiksuotomis palūkanomis yra patrauklesnis negu kintamomis palūkanomis, nes taip galima išvengti egzogeninių palūkanų normų šokų. Antra, nereikėtų nuvertinti ir bendro palūkanų normų lygio įtakos. Empiriškai buvo nustatytas teigiamas ryšys tarp palūkanų lygio ir santykinės kintančių palūkanų skolos dalies: kuo palūkanų lygis yra aukštesnis, tuo palūkanų mažėjimo ateityje tikimybė yra didesnė, todėl ir skolintis kintančiomis palūkanomis yra parankiau. Be to, valstybės skolinimosi sąlygoms įtakos turi jos patikimumo lygis. Empirinių tyrimų rezultatai rodo, kad palyginti aukštą kredito reitingą turinčiose šalyse santykinė kintančių palūkanų skolos dalis yra mažesnė [2; 15].

Paprastai yra laikoma, kad skolinimasis kintamomis palūkanomis ilgam laikotarpiui yra pigesnis negu fiksuotomis palūkanomis. Praėjusio amžiaus devintąjį dešimtmetį kai kurios kylančios ekonomikos šalys Afrikoje, Pietryčių Azijoje ir Lotynų Amerikoje sugalvojo pasinaudoti šiuo „pranašumu“ – skoliniai jų išsipareigojimai kintančiomis palūkanų normomis sudarė apie dvi penktąsias ilgalaikės užsienio skolos. Deja, šioms šalims teko skaudžiai nusivilti, nes staiga pakilo pasaulinės palūkanų normos ir daugelis iš jų nesugebėjo išvengti finansų kracho [2].

Finansų krizių banga nebuvo vienintelė priežastis, paskatinusi daugelio pasaulio šalių vyriausybes sumažinti arba apskritai panaikinti kintančių palūkanų dalį savo skolos portfeliuose. Skolintis kintančiomis palūkanomis vengiama ir todėl, kad sunkiau valdyti finansinius srautus, nes skolos aptarnavimo išlaidos tampa sunkiai prognozuotinos.

Lietuvos tiesioginės valstybės skolos struktūra pagal palūkanų tipą parodyta 5 pav.

5 pav. Tiesioginės valstybės skolos struktūra pagal palūkanų tipą 2002 m. rugsėjo pabaigoje



*Pažymėtina, kad nuo šių veiksnių taip pat gali priklausyti skolos portfelio sudarymas pagal užsienio valiutas ir trukmę.

2002 m. rugsėjo pabaigoje valstybės išskolinimai kintančiomis palūkanų normomis sudarė 18 procentų visos tiesioginės valstybės skolos. Tiesioginės skolos portfelį išskaidę į įsipareigojimus užsienio ir vietos valiuta, matome, kad išskolinimų kintančiomis palūkanų normomis užsienio valiuta dalis yra kur kas didesnė negu tokių išskolinimų vietos valiuta rodiklis – atitinkamai 23 procentai ir 10 procentų. Beveik visą užsienio skolą kintančiomis palūkanų normomis sudaro paskolos, gautos iš tarptautinių finansų institucijų, o vidaus – VVP, išleisti bankų restruktūrizavimo tikslu.

Tai, kad palūkanų normos svyravimo rizika, tenkanti valstybės biudžetui, yra pakeliama, patvirtina autorių atlikti skaičiavimai. Palūkanų normai pakilus 100 bazinių punktų, valstybės tiesioginės skolos mokėtinos palūkanos padidėtų apie 19,5 mln. litų (17 mln. Lt – užsienio skolos portfelio ir 2,5 mln. Lt – vidaus skolos portfelio). Ši rizika dar labiau sumažėja įvertinus Vyriausybės pajamas, gaunamas už perskolinatas lėšas.

3.4. Kiti valstybės skolos rizikos veiksniai

Kaip rodo valstybės skolos struktūros analizė, pastaraisiais metais Vyriausybės skolinių įsipareigojimų valdymo kokybė akivaizdžiai gerėjo ir šiuo metu jų rizika trukmės, valiutų kurso bei palūkanų normų svyravimų atžvilgiu yra priimtino lygio. Deja, išnagrinėti rizikos veiksniai nėra vieninteliai, su kuriais susiduria valstybės skolos valdytojai.

3.4.1. Netiesioginės valstybės skolos rizika

Vienas iš veiksnių, galinčių kelti grėsmę valstybės finansams, – tai netiesioginiai Vyriausybės skoliniai įsipareigojimai, kuriuos sudaro vidaus ir užsienio paskolos, suteiktos įvairiems ūkio subjektams bei institucijoms su valstybės garantija. Valdydama šį paskolų portfelį, Vyriausybė susiduria su kredito rizika, t. y. rizika, kad skolininkas, už kurį ji garantavo kreditoriui, neįvykdys savo skolinių įsipareigojimų pagal pasirašytą sutartį, ir finansinis krūvis teks Vyriausybei. Todėl labai svarbu teisingai įvertinti skolininko kreditingumo lygį bei jo realias galimybes valdyti ir vykdyti savo skolinius įsipareigojimus. Atsižvelgdami į netiesioginės skolos kredito riziką, kiekvienų metų biudžete skolos valdytojai gali numatyti atitinkamas išlaidas (atidėjimus), kurių prireiktų netiesioginių paskolų turėtojams tapus nemokiems.

Lietuvoje skolininkus, už kuriuos garantavo Vyriausybė, registruoja ir atlieka jų kreditingumo analizę Finansų ministerija. 2003 m. biudžeto projekte netiesioginės skolos valdymo atidėjimai sudaro apie 117 mln. litų, arba apie 35 procentus visų tais metais gražinamų paskolų su valstybės garantija. Finansų ministerija nustato šią sumą įvertindama skolininkų kreditingumo lygį griežtų kriterijų pagrindu ir taip stengiasi maksimaliai apsidrausti nuo nemokumo atvejų.

2002 m. rugsėjo pabaigoje paskolų su valstybės garantija portfelis sudarė 1 943 mln. litų (apie 3,9% 2002 m. prognozuojamo BVP), iš jų paskolos užsienio valiuta – 93 procentus. Pažymėtina, kad netiesioginės valstybės skolos portfelio apimtis beveik atitinka 2001 m. Lietuvos nacionalinės vertybinių popierių biržos metų apyvartą. Todėl džiugina tai, jog šiuo metu Vyriausybė numato nuo 2003 m. apskritai neteikti naujų garantijų ūkio subjektams, siekdama sukurti vienodas verslo ir skolinimosi sąlygas visoms įmonėms bei skatinti kitus verslo veiklos finansavimo būdus. Autorių skaičiavimais, tai leis sumažinti netiesioginę valstybės skolą apie 230 mln. litų, iki 1 700 mln. litų 2003 m. pabaigoje. Mažėjančią netiesioginės valstybės skolos kredito riziką rodo ir 2002 m. tendencijos – per 9 mėn. valstybės garantuota skola sumažėjo apie 240 mln. litų.

Dar vienas svarbus rizikos veiksnys paprastai neįtraukiamas į oficialiai skelbiamus valstybės skolos rodiklius – tai valstybės kontroliuojamų įmonių (kuriose Vyriausybė

turi ne mažiau kaip 50% akcijų), nebiudžetinių fondų (Sodros, Sveikatos draudimo fondo ir t. t.) ir savivaldybių paskolos bei kiti kreditoriniai išsipareigojimai, kurias šios institucijos gauna ne iš Vyriausybės arba be valstybės garantijos. Vengrijos pavyzdys rodo, kad tokie skoliniai išsipareigojimai gali daryti esminę įtaką valstybės finansams – valstybės valdomų įmonių skolos konsolidacijos išlaidos sudaro apie 40 procentų 2002 m. prognozuojamo fiskalinio deficito (8,7% BVP) [7].

Šiuo metu Lietuvos valstybės kontroliuojamų įmonių skoliniai išsipareigojimai, neįskaitant paskolų, gautų iš Vyriausybės ir su valstybės garantija, sudaro apie 850 mln. litų, iš jų didžiausia suma tenka energetikos sektoriui. Atvejai, kai Vyriausybė turėjo gražinti valstybinių įmonių skolas, buvo gana reti*. Dažniausiai finansinė pagalba suteikiama tokioms įmonėms, kurių veiklos nutraukimas gali turėti esminės įtakos šalies ekonomikos plėtrai. Pastaruoju metu valstybės kontroliuojamų įmonių skolos kredito rizika yra ženkliai sumažėjusi dėl spartaus privatizavimo bei pačių jų taikomų griežtesnių skolinimosi limitų.

Kai kurių nebiudžetinių fondų, pavyzdžiui, Sodros, finansų būklė pradėjo gerėti, tačiau jos skoliniai išsipareigojimai (be paskolų, gautų iš Vyriausybės ir su valstybės garantija) vis dar sudaro apie 78 mln. litų. Susikaupę savivaldybių kreditoriniai išskolinimai taip pat laikytini fiskalinės rizikos šaltiniu – 2002 m. spalio pabaigoje jie sudarė apie 302 mln. litų. Finansų ministerija nėra vienintelė institucija, reiškianti susirūpinimą savivaldybių nesilaikymu finansinės drausmės. Ne kartą prastą savivaldybių finansų būklę, kaip vieną iš rimtų fiskalinės rizikos veiksnių, yra įvardiję Europos Komisija, TVF, kredito reitingų agentūros.

3.4.2. Operacinė rizika

Su operacine rizika skolos valdytojai susiduria tiek skolindamiesi vidaus ir užsienio rinkose, tiek ir valdydami valstybės skolos portfelį. Ši rizikos rūšis apima platų įvairių elementų spektrą – tai klaidų, susijusių su skolinimosi ir mokėjimo operacijų registravimu ir atlikimu (žmogaus veiksmo), rizika; vidaus kontrolės mechanizmų nebuvimo arba blogo jų valdymo (funkcionavimo) rizika; reputacijos ir teisinė rizika; apsaugos priemonių nebuvimo arba jų neveiksmingumo rizika ir t. t. Pažymėtina, kad daugelyje pasaulio šalių vyriausybė yra dominuojantis skolinimosi rinkos dalyvis, o jos skolos portfelis – didžiausias tarp visų finansų institucijų. Todėl labai svarbu sukurti lanksčią bei veiksmingą skolos valdymo struktūrą ir skirti pakankamai lėšų, kurios leistų garantuoti, kad buvo įgyvendinti skolos valdytojams keliama uždaviniai bei minimizuota veiklos (operacinė) rizika.

Lietuvoje Valstybės skolos valdymo departamentas, kaip atskiras Finansų ministerijos padalinys, įkurtas tik 1998 m. viduryje, o tuo tarpu kitose kylančios ekonomikos šalyse institucinės skolos valdymo struktūros buvo peržiūrėtos šiek tiek anksčiau [2]. Operacinės rizikos valdymo atžvilgiu tai buvo esminis žingsnis, leidęs sukongcentruoti visas funkcijas, susijusias su Vyriausybės skolinimosi vidaus ir užsienio rinkose. Sukūrus atskirą valstybės skolos valdymo padalinį, labai pagerėjo veiklos kokybė bei sumažėjo jos operacinė rizika.

Kita vertus, vienas iš didžiausių sunkumų, su kuriuo susiduria skolos valdymo institucijos ne tik Lietuvoje, bet ir visame pasaulyje, yra didelė darbuotojų kaita. Pažymėtina, kad per paskutinius ketverius metus mūsų šalies Valstybės skolos valdymo departamentą vidutiniškai palikdavo 6 specialistai per metus (šiuo metu iš viso dirba 27 žmonės). Kadangi skolos valdymui ir skolinimuisi reikia gana specifinių finansų žinių ir praktikos, kurių paprastai galima įgyti per 1–3 metus, išėjusių darbuotojų pakeitimas kvalifikuotais specialistais yra sunkiai įgyvendinamas ir trikdantis skolos valdytojų darbą procesas. Akivaizdu, kad, norint išlaikyti aukštos kvalifikacijos specialistus, daugiausia dėmesio turėtų būti skiriama jų darbo motyvacijai. Taigi Lietuvos valstybės skolos valdymo modelis dar nėra optimalus ir gali būti tobulinamas.

*Lietuvos valstybės skolos valdymo istorijoje nuo 1991 m. paminėtas tik vienas atvejis.

3.4.3. Kitos valstybės skolos valdymo rizikos sritys ir atsitiktiniai veiksniai

Valstybės skolos valdymo rizikos netiesioginiais šaltiniais laikytini ir tokie veiksniai kaip su naryste ES susijusios išlaidos, nuvertėjusių rublinių indėlių kompensavimo programa, gražintino nekilnojamojo turto išmokos, Ignalinos atominės elektrinės (IAE) uždarymas, pensijų sistemos ir kitos reformos. Neturėtų būti ignoruojami ir atsitiktiniai ekonominiai veiksniai.

Kaip rodo vieną iš pirmųjų įstojusių į ES šalių patirtis (Airijos, Graikijos, Portugalijos ir Ispanijos), Lietuvai, kurios laukia rimti išmėginimai valstybės finansų srityje (netiesioginių mokesčių suderinimas, aplinkos apsaugos standartų taikymas, Bendrosios žemės ūkio politikos (*Common Agricultural Policy*) įgyvendinimas ir t. t.), reikės iš esmės restruktūrizuoti šalies biudžeto pajamas ir išlaidas. Pasak Finansų ministerijos, pirmaisiais įstojimo į ES metais Lietuva papildomai turės išleisti nuo 600 iki 900 mln. litų. Lietuvai tapus ES nare 2004 m., įmoka į šios tarptautinės institucijos biudžetą sudarytų apie 1,1 procento BVP, bendriems su ES projektams kofinansuoti prireiktų dar iki 0,5 procento BVP. TVF ekspertai prognozuoja [18], kad per artimiausius penkerius metus su naryste ES susijusios išlaidos vidutiniškai sudarys apie 3 procentus metų BVP (2002 m. – 1,4%, 2003 m. – 1,4%, 2004 m. – 4,9%, 2005 m. – 4,7% ir 2006 m. – 4,7% BVP).

Kaip matyti iš 3 lentelės, iš visų anksčiau į ES rinką įsiliejusių šalių vienintelei Airijai pavyko sumažinti valstybės skolinius įsipareigojimus – nuo narystės pradžios iki 2001 m. santykinė valstybės skolos dalis BVP sumažėjo 20,8 procentinio punkto. Tai lėmė efektyvus skolintų lėšų panaudojimas, tinkama ekonomikos plėtros strategija bei sparčiausias ES BVP augimas*. Kita vertus, labiausiai santykinis valstybės skolos dydis padidėjo Graikijoje – net 66,9 procentinio punkto, o Ispanijoje ir Portugalijoje atitinkamai – 19,3 ir 1,6 procentinio punkto.

3 lentelė

Valstybės skola

(procentais BVP)

	Narystės metais**	2001 m.
Airija (1973 m.)	57,3	36,5
Graikija (1981 m.)	32,8	99,7
Portugalija (1986 m.)	54,0	55,6
Ispanija (1986 m.)	49,8	69,1

Šaltinis: Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO) duomenys.

Nuvertėjusių rublinių indėlių kompensavimo programa taip pat laikytina galimu valstybės skolos valdymo rizikos šaltiniu. Lietuvos Respublikos Vyriausybės duomenimis, visa atkurtų rublinių santaupų suma sudaro apie 3,6 mlrd. litų, arba 7,2 procento 2002 m. prognozuojamo BVP. 1999 m. pabaigoje sustabdyta vykdyti nuvertėjusių rublinių indėlių kompensavimo programa, 2002 m. ji vėl atnaujinta. Iki 2002 m. birželio 1 d. į indėlininkų sąskaitas pervesta apie 1,54 mlrd. litų. Numatoma, kad 2003 m. lėšų prireiks apie 105 mln. litų, arba 0,2 procento atitinkamų metų prognozuojamo BVP [13].

Vyriausybės apskaičiavimais, 2003 m. pradžioje valstybės įsipareigojimai už negražintą nekilnojamąjį turtą sudarys apie 2 mlrd. litų (iki 2002 m. išmokėta 254,6 mln. Lt) [13]. Dėl atkurtų teisių į nekilnojamąjį turtą taip pat gali tapti sunkiau valdyti valstybės skolą. Siekiant palengvinti biudžetui tenkančią išmokų už gražintą nekilnojamąjį turtą naštą, pradėta ieškoti alternatyvių kompensavimo būdų. Šia prasme sveikintinas neseniai priimtas Vyriausybės sprendimas dalį gražintino nekilnojamojo turto įsipareigojimų kompensuoti jai priklausančių įmonių vertybiniais popieriais.

*Pavyzdžiui, 2001 m. Airijos realiojo BVP augimas sudarė 5,9 procento, o tuo tarpu penkiolikos ES šalių vidurkis – tik 1,5 procento.

**Skliausteliuose prie kiekvienos šalies nurodyti narystės metai.

Fiskalinės rizikos šaltiniu laikytinas ir IAE uždarymas bei išmontavimas. Atsižvelgiant į uždarymo finansavimą, pirmąjį IAE reaktorių Lietuva išpareigojo uždaryti iki 2005 m., antrąjį – 2009 m. IAE uždarymui pasirinktas neatidėliotinas būdas, o tai reiškia, kad elektrinė, atlikus parengiamuosius darbus, bus išmontuojama nedelsiant per 20–25 m. Išankstiniais duomenimis, neatidėliotinas išmontavimas kainuos apie 4 mlrd. litų (1 134 mlrd. eurų). Socialinius ekonominius uždarymo padarinius Lietuvos Vyriausybė vertina daugiau kaip 450 mln. litų (132,2 mln. eurų). Nors ES pareiškė esanti pasirengusi teikti reikiamą paramą IAE uždarymo darbams ir šiam tikslui jau skyrė apie 700 mln. litų (203 mln. eurų), naivu būtų tikėtis, kad tam neprireiks papildomų Lietuvos valstybės lėšų.

Lietuvos ekonomika transformuojama jau ilgiau kaip dešimtmetį, tačiau reformos pasiekė dar ne visas sritis. Priešingai negu daugelis ES kandidačių, Lietuva nėra iš esmės pertvarkiusi pensijų sistemos. 2001 m. parengtas pensijų reformos projektas buvo svarstomas ilgiau kaip metus, kol 2002 m. vasaros pabaigoje buvo nuspręsta pradėti šią reformą 2004 m. Pensijų reformai pasirinktas savanoriško kaupimo modelis, o tam reikės mažiau valstybės lėšų palyginti su taip pat svarstytu privalomuoju draudimu. Savanoriško pensijų kaupimo modelio taikymas pirmais reformos metais kainuos apie 20 mln. litų, o didžiausios išlaidos ateityje galėtų sudaryti apie 120 mln. litų.

Energetikos sektoriaus ir pensijų sistemos reformos nėra vienintelės, kurioms reikės valstybės išlaidų. Valstybės skolos valdytojų akiratyje turėtų būti ir menamas lėšų poreikis tęsiamoms infrastruktūros, sveikatos apsaugos, darbo rinkos, viešojo administravimo, savivaldybių bei kitoms reformoms.

Nereikėtų nuvertinti ir atsitiktinių veiksnių įtakos valstybės skolos valdymo rizikai. Tokiais veiksniais laikytini politinė ir ekonominė situacija vidaus ir išorės rinkose, naftos kainų svyravimai, t. y. visi veiksniai, galintys netikėtai paveikti šalies ekonominę plėtrą bei valstybės finansus. Kaip pavyzdį, galime paminėti 2002 m. Lietuvoje išryškėjusias defliacijos tendencijas, kurias daugiausia lėmė lito bazinės valiutos – euro – stiprėjimas daugelio pasaulio valiutų atžvilgiu. Mažėjant kainų lygiui šalyje, reali valstybės skolos vertė didėja. Be to, dėl mažesnių kainų mažėja įmonių pajamos, o kartu ir mokesčių bazė bei didėja netiesioginės valstybės skolos rizika (žr. 3.4.1 skirsnelį). Statistikos departamento paskelbti 2002 m. pirmo pusmečio įmonių finansų duomenys rodo, kad Lietuvoje dar nebuvo susidurta su neigiamais defliacijos padariniais – įmonių pardavimo pajamos sudarė 33,4 mlrd. litų ir 6,5 procento buvo didesnės už atitinkamą 2001 m. rodiklį. Kita vertus, 2002 m. antroje pusėje, pradėjus mažiau surinkti mokesčių, negu numatyta plane, kaip viena šio reiškinio priežasčių buvo įvardyta defliacija.

4. Lietuvos valstybės skolos priimtumo lygis ES šalių kandidačių kontekste

2002 m. spalio mėn. Europos Komisija įvertino Lietuvos pasirengimą narystei ES ir rekomendavo baigti derybas iki metų pabaigos*. Vėliau ES šalių užsienio reikalų ministrai paskelbė, kad Lietuva, kaip ir kitos devynios kandidatės, galės įstoti į šią tarptautinę organizaciją 2004 m. gegužės 1 d.

1998 m. parengtoje Lietuvos pasirengimo narystei ES strategijoje kaip svarbus narystės tikslas buvo įvardytas makroekonominis valstybės stabilumas. Nors strategijoje nebuvo pateikta kiekybinių šio tikslo vertinimo kriterijų, Maastrichto konvergencijos kriterijai, apibrėžiantys valstybių, siekiančių narystės EPS, išpareigojimus, laikytini svarbiais orientyrais. Tai patvirtina ir 1993 m. Kopenhagos Europos Vadovų Tarybos susitikime, kuriame įtvirtinta Vidurio ir Rytų Europos (VRE) valstybių galimybė tapti ES narėmis, kandidačių prisiimti išpareigojimai. Apie būtinybę vykdyti EPS kriterijus Kopenhagoje nebuvo tiesiogiai diskutuota, tačiau ES šalys kandidatės išpareigojo siekti EPS tikslų [10]. Kiekvienais metais peržiūrimos Lietuvos

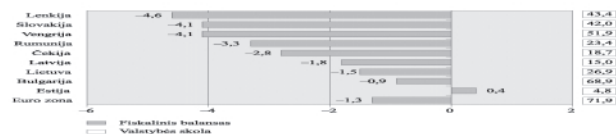
*ES pirmosios plėtos bangos kandidatėmis taip pat buvo įvardytos Slovėnija, Vengrija, Čekija, Estija, Lenkija, Slovakija, Latvija, Malta ir Kipras.

ekonominės programos laikotarpiui iki stojimo į ES tikslas – tenkinti Kopenhagos kriterijus bei rengtis narystei EPS [13].

Statistiniai duomenys, pateikti 6 pav., leidžia įvertinti, kaip kai kurios VRE šalys, siekiančios tapti ES dalimi, vykdo vieną iš Maastrichto kriterijų, t. y. reikalavimą, kad konsoliduoto šalies biudžeto fiskalinis deficitas nebūtų didesnis kaip 3 procentai BVP arba sparčiai ir nuosekliai artėtų prie šio lygio, o visa valstybės skola sudarytų ne daugiau kaip 60 procentų BVP arba būtų sparčiai ir nuosekliai mažinama artėjant prie šio lygio.

6 pav. Fiskalinis balansas ir valstybės skola 2001 m.*

(procentais BVP)



Šaltiniai: JP Morgan ir EBPO duomenys.

2001 m. ekonominių sunkumų kamuojamos Lenkijos fiskalinis deficitas buvo didžiausias tarp analizuojamų šalių ir sudarė 4,6 procento BVP. Nedaug nuo lenkų atsiliko ir taip pat buvo didesni kaip 3 procentai BVP Slovakijos, Vengrijos bei Rumunijos neigiami biudžeto balansai. Pažymėtina, kad 2002 m. Vengrijos fiskalinis deficitas bus gerokai didesnis – per 10 mėn. jis sudarė 4,9 procento BVP, o vyriausybės numatomas metų rodiklis sudaro net 8,7 procento BVP (dėl pagrindinės priežasties, įvardytos 3.4.1 skirsnyje). Kita vertus, pasirengimo narystei ES laikotarpiu fiskalinio deficito mastas yra nevienodai svarbus šalims kandidatėms. Aktualiausias jis didelius valstybės išpareigojimus turinčioms valstybėms.

Bulgarija buvo vienintelė iš nagrinėjamų VRE šalių, kurios valstybės skola 2001 m. buvo didesnė kaip 60 procentų BVP. Tačiau jos fiskalinis deficitas nesiekė net 1 procento BVP. Vengrijai, Lenkijai ir Slovakijai, kurios, deja, buvo paminėtos kaip VRE šalys, susiduriančios su vienais iš didžiausių neigiamų biudžeto balansų, buvo būdingas palyginti aukštas valstybės skolos lygis. Euro zonos šalių valstybės skolos vidurkis buvo aukščiausias tarp pateiktų šalių ir sudarė net 71,9 procento BVP**. Tai lėmė trijų euro zonos narių santykinis valstybės skolos dydis: Italijos – 108,7, Belgijos – 108,2 ir Graikijos – 99,7 procento BVP. Nors Austrijos valstybės skola buvo didesnė už fiskalinės disciplinos limitą ir sudarė 61,7 procento BVP, ji buvo mažesnė negu euro zonos vidurkis. Nerimą kelia Italijos santykinis valstybės skolos dydis, nes ji yra viena iš euro zonos „banginių“, darančių lemiamą įtaką regiono ekonomikos plėtrai.

Tuo tarpu Pabaltijo šalių fiskaliniai rodikliai buvo geriausi tarp pateiktų VRE šalių. Estija ne tik sugebėjo garantuoti teigiamą bendro šalies biudžeto balansą, bet

*Būtina atkreipti dėmesį, kad ne visų šalių rodikliai yra palyginami dėl skirtingų apibrėžimų ir skaičiavimo metodų.

**Kaip minėta teorinėje straipsnio dalyje, optimalus valstybės skolos lygis nevienodas įvairiose šalyse. Kai kurių ekonometrinių tyrimų išvadose teigiama, kad, susikūrus EPS ir padidėjus kapitalo mobilumui tarp jos narių, optimalus euro zonos valstybės skolos lygis pakilo [16].

ir pasiekė žemiausią valstybės skolos lygį. Latvijos fiskalinis deficitas buvo didesnis negu Lietuvos (beje, didžiąją 2001 m. dalį Latvijos fiskalinis deficitas buvo didesnis už išipareigojimus TVF ir tik vėliau šaliai pavyko pasiekti tikslinį jo lygį), tačiau mūsų valstybės skola buvo daug didesnė už kaimynų Vyriausybės skolos išipareigojimus. Tiek Estijoje, tiek ir Latvijoje pagrindinis skolinimosi vaidmuo tenka privačioms įmonėms, o ne valstybiniam sektoriui.

Retrospektyvi VRE šalių valstybės skolos rodiklių dinamika pateikta 4 lentelėje.

4 lentelė

Kai kurių ES šalių kandidačių valstybės skolos rodikliai

(procentais BVP)

	1998 m.	1999 m.	2000 m.	2001 m.
<i>Bulgarija</i>				
Bendra valstybės skola	86,7	82,2	77,6	68,9
Valstybės užsienio skola	72,8	69,7	70,9	62,6
<i>Vengrija</i>				
Bendra valstybės skola	61,6	60,4	54,9	51,9
Valstybės užsienio skola	24,1	22,3	19,1	15,6
<i>Lenkija</i>				
Bendra valstybės skola	43,9	42,9	43,6	43,4
Valstybės užsienio skola	22,1	21,9	21,2	16,9
<i>Slovakija</i>				
Bendra valstybės skola	26,0	29,4	32,0	42,0
Valstybės užsienio skola	11,5	14,0	17,2	16,8
Lietuva				
Bendra valstybės skola	22,4	28,3	28,2	26,9
Valstybės užsienio skola	15,7	22,8	21,9	20,6
<i>Rumunija</i>				
Bendra valstybės skola	25,0	26,9	24,5	23,4
Valstybės užsienio skola	17,6	17,3	18,6	19,4
<i>Čekija</i>				
Bendra valstybės skola	13,0	14,5	16,7	18,7
Valstybės užsienio skola	2,6	2,3	1,6	1,5
<i>Latvija</i>				
Bendra valstybės skola	10,4	13,1	13,2	15,0
Valstybės užsienio skola	6,5	9,2	8,0	9,6
<i>Estija</i>				
Bendra valstybės skola	6,0	6,5	5,0	4,8
Valstybės užsienio skola	4,3	4,9	3,1	2,7

Šaltiniai: JP Morgan ir finansų ministerijų duomenys.

Nors šalims kandidatėms formalaus reikalavimo atitikti Maastrichto kriterijus pasirengimo narystei ES laikotarpiu nėra, siekis vykdyti fiskalinės disciplinos reikalavimus iš anksto yra akivaizdus – pastaraisiais metais daugelio iš VRE šalių valstybės skolos ir BVP santykis tolydžio mažėjo. Didžiausią pažangą nuo 1998 m. padarė Bulgarija, valstybės išipareigojimus sumažinusi 17,8 procentinio punkto (nors dar ir nepasiekė Maastrichto kriterijaus lygio). Kita vertus, labiausiai (16 procentinių punktų) padidėjo Slovakijos valstybės išipareigojimų ir BVP santykis. Slovakija buvo viena iš nedaugelio VRE šalių, kurių santykinė valstybės skolos dalis BVP didėjo kiekvienais apžvelgiamo laikotarpio metais.

Visų trijų Pabaltijo šalių analizuojamas valstybės skolos rodiklis šoktelėjo 1999 m. ir rodė Rusijos krizės suduotą smūgį. Lietuvai ir Latvijai kol kas nepavyko pasiekti prieškrizinio 1998 m. lygio, nors pastaraisiais metais mūsų šalies valstybės skolos ir

BVP santykis nuolat mažėja. Latvijos santykinė valstybės skolos dalis BVP yra viena iš mažiausių ne tik tarp VRE šalių, bet ir tarptautiniu mastu, todėl kasmetinis jo didėjimas kol kas nekelia grėsmės makroekonominiam stabilumui. Estijos valstybės skolos ir BVP santykis mažėja nuo 1999 m. ir 2001 m. sudarė tik 4,8 procento.

Pažymėtina, kad nė vienos iš analizuojamų VRE šalių vidaus kapitalo rinka nėra subrendusi tiek, kad vyriausybė galėtų visą savo lėšų poreikį tenkinti joje (žr. 4 lentelę). Be to, tam trukdo ir daugelyje kylančios ekonomikos šalių egzistuojantis nepakankamas taupymo lygis. Todėl jos negali sekti tokių išsivysčiusių valstybių kaip Vokietija, JAV ar Japonija pavyzdžiu ir apskritai nesiskolinti užsienyje. Tokios mažos šalys kaip Danija, Belgija ir Naujoji Zelandija taip pat skolinasi užsienio rinkose tik išimtiniais atvejais, pavyzdžiui, prireikus papildyti užsienio valiutą atsargas [2]. Kaip jau minėta, didžiausias skolinimosi tik vidaus rinkoje privalumas yra galimybė išvengti užsienio valiutų ir egzogeninių palūkanų normų svyravimo rizikos (žr. 3 skirsnį).

Kaip matyti iš 4 lentelės, daugiausia dėmesio skolinimuisi vidaus rinkoje tarp VRE šalių skiria Čekija, kur valstybės užsienio skolos dalis BVP mažėjo kiekvienais apžvelgiamo laikotarpio metais ir 2001 m. sudarė tik 1,5 procento. Santykinai daugiau lėšų vidaus negu užsienio rinkoje pritraukia Vengrijos, Lenkijos ir Slovakijos vyriausybės.

Tarptautinės kredito reitingų agentūros šiek tiek skirtingai vertina Lietuvos patikimumo lygį (žr. 5 lentelę). Aukščiausių ilgalaikių paskolų užsienio valiuta reitingą – Baa1 – Lietuvai suteikė *Moody's* kompanija. 2002 m. lapkričio mėn. ši agentūra peržiūrėjo visų dešimties ES pirmosios plėtros bangos šalių kandidačių reitingus ir, išskyrus Kiprą ir Malta, juos padidino keliomis pakopomis*. *Standard&Poor's* ir *Fitch Ratings* agentūros mūsų šalies patikimumą vertina BBB reitingu. Nuo 1997 m., kai Lietuvai pirmą kartą buvo suteiktas oficialus kredito reitingas, *Standard&Poor's* padidino savo įvertinimą viena pakopa, o *Fitch Ratings* – dviem pakopomis.

5 lentelė

Kai kurių ES šalių kandidačių ilgalaikių paskolų užsienio valiuta reitingai 2002 m. pabaigoje

Šalis	<i>Moody's</i>	<i>Standard&Poor's</i>	<i>Fitch Ratings</i>
Slovėnija	Aa3	A	A
Vengrija	A1	A–	A–
Estija	A1	A–	A–
Čekija	A1	A–	BBB+
Lenkija	A2	BBB+	BBB+
Latvija	A2	BBB+	BBB
Lietuva	Baa1	BBB	BBB
Slovakija	A3	BBB–	BB+
Bulgarija	B1	BB	BB–
Rumunija	B2	B	B+

Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys.

*Visų dešimties ES šalių kandidačių skolinimosi užsienio valiuta reitingai buvo prilyginti skolinių įsipareigojimų nacionaline valiuta reitingams, nes, išiliejus į ES rinką, anot *Moody's* specialistų, skolinimosi rizika užsienio ir nacionaline valiuta beveik susilygins.

Visų trijų tarptautinių kredito reitingų agentūrų Lietuvai suteikti įvertinimai yra investicinio lygio, tačiau mažesni negu daugelio kitų ES pirmosios plėtros bangos šalių kandidačių. Šie skirtumai aiškintini daugeliu priežasčių. Pirmiausia reikėtų prisiminti tai, kad Lietuvos ekonomika išibėgėjo tik pastaraisiais metais. Nors šiuo metu ir galime pasigirti geresniu svarbiausių ekonominių rodiklių deriniu negu daugelis analizuojamų šalių, ne paslaptis, kad kredito reitingų agentūros nustato savo įvertinimus integruotų kelerių metų ekonominių bei politinių laimėjimų pagrindu.

Joms svarbu įsitikinti, kad ekonomikos augimas bei vykdomos reformos nėra vienadieniai. Pažymėtinas ir „pradinės pakopos“ efektas – pirmą kartą Lietuvai suteiktas reitingas buvo žemesnis nei, pavyzdžiui, Latvijos ar Estijos, o kredito reitingų agentūros paprastai nuosaikiai didina savo įvertinimus iki tol, kol pasiekiamas aukščiausias lygis. Kaip neigiamus Lietuvos patikimumo veiksnius, užsienio kredito ekspertai dažnai įvardija palyginti menkas „plyno lauko“ investicijas, palyginti didelį galimą valstybės lėšų poreikį ateityje (IAE uždarymą, indėlių kompensavimą ir kt.; žr. 3.4.3 skirsnelį) ir t. t.

Apibendrinami šį skyrelį, galime daryti tokias išvadas:

- tarp ES šalių kandidačių Lietuvos valstybės skolos rodikliai yra patenkinamo lygio;

- nors formaliai VRE šalys kandidatės neįsipareigojo vykdyti Maastrichto kriterijų iki tapdamos ES narėmis, jos akivaizdžiai rengiasi tam iš anksto – 2001 m. visų analizuojamų šalių, išskyrus Bulgariją, valstybės skola nebuvo didesnė kaip 60 procentų BVP; Bulgarijos santykinis valstybės skolos dydis nuosekliai artėja prie šios ribos;

- Lietuvos kredito reitingams didėti trukdo vis dar nepakankamai ilga vykdomų struktūrinių reformų ir griežtos fiskalinės politikos istorija bei didesnė nei, pavyzdžiui, Estijos arba Latvijos vyriausybės finansiniai įsipareigojimai. Autorių nuomone, iki stojimo į ES bent viena gerai žinoma tarptautinė kredito reitingų agentūra Lietuvai turėtų suteikti A3/A– patikimumo įvertinimą.

Išvados

1. Išanalizavę Lietuvos Vyriausybės skolinimosi užsienio rinkose raidą nuo 1991 m., galime skirti tris etapus. Pradiniame etape, kuris truko nuo pirmosios Vyriausybei suteiktos paskolos 1992 m. iki 1995 m. pabaigos, didžiąją savo lėšų poreikio dalį valstybė tenkino paskolomis iš tarptautinių finansų institucijų. Antro 1996–2002 m. etapo išskirtiniais bruožais laikytini oficialaus kredito reitingo suteikimas, padidėjęs investuotojų skaičius, skolinimosi priemonių asortimento išplėtimas. Pažymėtina, kad būtent šio etapo metu 1999 m. pabaigoje Lietuva atsidūrė ant finansų krizės slenksčio. Trečio skolinimosi raidos etapo pradžią ženklino 2002 m. kovo mėn. pirmą kartą išleista 10 metų trukmės Vyriausybės euroobligacijų emisija. Labai pagerėjusios skolinimosi sąlygos bei padidėjusios skolinimosi galimybės leidžia nuosekliai keisti Vyriausybės skolinimosi strategiją, atsisakant tarptautinių finansų institucijų pagalbos ir finansuojant savo skolinimosi poreikį išleidžiant VVP arba imant paskolas iš komercinių finansų institucijų.

2. Atlikus pastarųjų metų Vyriausybės skolinimosi vidaus rinkoje raidos analizę, pažymėtini keletas teigiamų veiksnių: palyginti platus skolos vertybinių popierių pasirinkimas, kurių trukmė svyruoja nuo 6 mėn. iki 10 m.; nuosekliai didėjanti VVP emisijų apimtis bei VVP likvidumas; sparčiai plėtojama taupymo ląkštų programa, o tai turėtų skatinti fizinių asmenų dalyvavimą kapitalo rinkoje.

3. Valstybės skolos rodiklių analizė rodo, kad didžiausia fiskalinio pažeidžiamumo grėsmė iškilo 1999 m., o tai laikytina netinkamos Vyriausybės reakcijos į Rusijos krizę padariniu. 1999 m. santykinė valstybės skolos dalis BVP pasiekė aukščiausią lygį per analizuojamą laikotarpį (28,3%), ženkliai padidėjo bendra valstybės skola (pokytis per metus – 25,5%) ir jos dydis, tenkantis vienam gyventojui (26,4%), užfiksuota didžiausia autorių apskaičiuoto valstybės skolos metinio indekso, atmetus infliacijos poveikį, reikšmė (1,25). Valstybės skolos aptarnavimo rodiklis taip pat pastebimai padidėjo 1999 m., tačiau jo rekordas pasiektas 2000 m., o tai rodė palyginti dideles 1999 m. Vyriausybės paimtų paskolų palūkanas.

4. Autorių atlikti tyrimai leidžia daryti išvadą, kad pastaraisiais metais valstybės skolos valdymo kokybė tolydžio gerėjo. Šiuo metu valstybės skolos refinansavimo,

valiutų kurso bei palūkanų normų svyravimo rizika yra priimtino lygio. 2002 m. rugsėjo pabaigoje trumpalaikiai skoliniai įsipareigojimai sudarė 6 procentus bendros valstybės skolos, santykinė tiesioginių užsienio įsipareigojimų dalis eurais atitiko Valstybės vidutinės trukmės skolinimosi politikos kryptyse nustatytą limitą 2004 m. (75%), o kintančių palūkanų skoliniai įsipareigojimai sudarė 18 procentų tiesioginės valstybės skolos.

5. Galimais fiskalinės rizikos veiksniais artimiausiu metu autoriai laiko netiesioginę valstybės skolą bei valstybės kontroliuojamų įmonių, nebiudžetinių fondų ir savivaldybių kreditorinius įsipareigojimus, neįskaitant paskolų, suteiktų Vyriausybės ar su jos garantija. Prieita prie išvados, kad svarbiausia operacinės valstybės skolos valdymo rizikos sritis – dažna specialistų kaita. Taip pat atkreipiamas skaitytojų dėmesys ir į tokius valstybės skolos valdymo rizikos šaltinius kaip su naryste ES susijusios išlaidos, nuvertėjusių rublinių indėlių kompensavimo programa, grąžintino nekilnojamojo turto išmokos, IAE uždarymas, pensijų sistemos ir kitos reformos, atsitiktinių ekonominių veiksnių vaidmuo.

6. Išnagrinėjus Lietuvos valstybės skolos rodiklius VRE šalių kontekste, teigiama, kad jie yra priimtini, o tai lėmė valstybės siekis integruotis į tarptautines institucijas bei finansų konsolidacija. Kita vertus, nepakankamai ilga vykdomų struktūrinių reformų ir griežtos fiskalinės politikos istorija bei didesni nei, pavyzdžiui, Estijos arba Latvijos vyriausybės finansiniai įsipareigojimai yra pagrindinė kliūtis mūsų šalies kredito reitingų didėjimui. Autorių nuomone, iki tampant ES nare, Lietuvos patikimumo reitingas turėtų pasiekti A3/A– pakopą pagal bent vienos iš gerai žinomų tarptautinių agentūrų vertinimus.

7. Straipsnyje pažymima, kad, kaip ir daugelis narystės ES siekiančių šalių, šiuo metu Lietuva atitinka fiskalinės disciplinos Maastrichto kriterijų. Nors erdvės valstybės skolai didėti dar yra, autorių nuomone, patartina tęsti griežtą fiskalinę politiką ne vien todėl, kad Lietuva pasiektų geresnius kredito reitingus ar būtų priartėta prie žemesnio kitų VRE šalių valstybės skolos lygio. Tai patartina daryti atsižvelgiant į pastaruoju metu išryškėjusias tendencijas vidaus ir užsienio rinkose – dėl defliacijos spartesnę realios valstybės skolos augimą negu absoliutaus jos dydžio, šalies einamosios sąskaitos deficito padidėjimą, stiprią nacionalinę valiutą, komplikuoją pagrindinių užsienio prekybos partnerių padėtį ir t. t. Fiskalinės disciplinos laikymasis tinkamai orientuotų ir privatų sektorių.

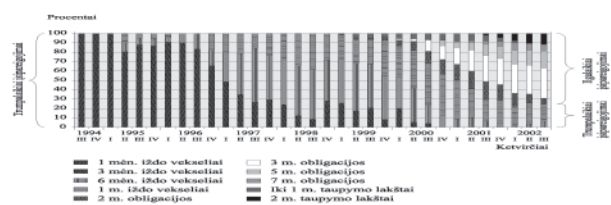
Priedas

1 lentelė

Lietuvos kredito reitingų dinamika

Reitingo suteikimo data	Ilgalaikės paskolos		Trumpalaikės paskolos	
	užsienio valiuta	nacionaline valiuta	užsienio valiuta	nacionaline valiuta
<i>Moody's</i>				
2002 11	Baa1	Baa1	–	–
2002 02	Ba1	Baa1	–	–
2000 02	Ba1	Baa1	–	–
1999 02	Ba1	Baa1	–	–
1997 12	Ba1	–	–	–
1996 09	Ba2	–	–	–
<i>Standard&Poor's</i>				
2002 04	BBB	BBB+	A-3	A-2
2001 07	BBB-	BBB+	A-3	A-2
2000 10	BBB-	BBB+	A-3	A-2
2000 04	BBB-	BBB+	A-3	A-2
1998 10	BBB-	BBB+	A-3	A-2
1997 06	BBB-	BBB+	–	–
<i>Fitch Ratings</i>				
2002 12	BBB	A-	F3	–
2002 02	BBB-	BBB+	F3	–
2001 05	BBB-	BBB+	F3	–
2000 03	BB+	BBB+	B	–
1999 02	BB+	BBB+	B	–
1998 02	BB+	BBB+	–	–
1997 01	BB+	BBB+	–	–

1 pav. Vidaus skolos trukmės struktūra



Literatūra

1. Barro R. *The Ricardian Approach to Budget Deficits*//*Journal of Economic Perspectives* 3, Spring 1989, No. 2, p. 37–54.
2. Cassard M., Folkerts-Landau D. *Risk Management of Sovereign Assets and Liabilities*/*International Monetary Fund*, December 1997, IMF Working Paper WP/97/166: <http://www.imf.org/external/pubin.htm>
3. Dadush U., Dasgupta D., Ratha D. *The Role of Short-Term Debt in Recent Crises*//*Finance and Development*, December 2000, Volume 37, No. 4.
4. *Debt Capital Markets. Review of 2000 and Outlook for 2001. Capital DATA Bondware/CSFB*, December 2000.
5. Eisner R. *Federal Debt*//*The Fortune Encyclopedia of Economics*/Ed. by David R. Henderson, New York, 1993, p. 248–253.
6. EBPO interneto puslapio statistinė informacija: <http://www.oecd.org>
7. *Emerging Markets Daily*, Merrill Lynch, 7 November 2002.
8. *Emerging Markets Outlook*, JP Morgan, 8 October 2002.
9. Finansų ministerijos interneto puslapio valstybės skolos statistika: <http://www.finmin.lt>
10. Ganasauskas T. *Narystės Ekonominėje ir pinigų sąjungoje kriterijų vaidmuo Lietuvai integruojantis į Europos Sąjungą*//*Pinigų studijos*, 2001, Nr. 1.
11. Hall R. E., Taylor J. B. *Macroeconomics*. New York, London: W. W. Norton & Company, Inc. 5th Edition, 1997, p. 374–378.
12. Hemming R., Petrie M. *A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability*/*International Monetary Fund*, March 2000, IMF Working Paper WP/00/52: <http://www.imf.org/external/pubin.htm>
13. Lietuvos ekonominė programa laikotarpiui iki įstojimo į Europos Sąjungą/Lietuvos Respublikos Vyriausybė, 2001 m. rugsėjo mėn. ir 2002 m. rugpjūčio mėn.
14. Kotlikoff L. J. *Federal Deficit*//*The Fortune Encyclopedia of Economics*/Ed. by David R. Henderson, New York, 1993, p. 253–261.
15. Missale A., Giavazzi F., Benigno P. *Manging the Public Debt in Fiscal Stabilizations: the Evidence*/*National Bureau of Economic Research*, December 1997, NBER Working Paper Series, Working Paper 6311: <http://www.nber.org/papers/w6311>
16. Pattillo C., Poirson H., Ricci L. *External Debt and Growth*//*Finance and Development*, June 2002, Volume 39, No. 2.
17. Ramanauskas G. *Aktyvi vyriausybė – stipri valstybė*//*Verslo žinios*, 2002 m. liepos 22 d.
18. *The Baltics: Medium-Term Fiscal Issues Related to EU and NATO Accession: IMF Country Reports. International Monetary Fund*, January 2002, No. 02/7: <http://www.imf.org/external/country/LTU/index.htm>

Straipsnis gautas 2002 m. rugpjūčio mėn.

Priimtas spaudai 2002 m. gruodžio mėn.

Summary

DEVELOPMENT, RISK AND SUSTAINABILITY LEVEL OF STATE DEBT

Algė Budrytė, Lukas Tursa

The purpose of the article is to analyze the dynamics and current condition of Lithuania's fiscal vulnerability on the basis of public debt as well as to indicate fiscal risk factors today and in the near future. The topic is investigated by reviewing economic theory, which explains the effect of public debt on economic growth, in Section I. Section II looks at the historical record of Lithuania's public debt accumulation since 1991 (by reviewing government borrowing abroad and at home separately) and performs a statistical analysis of the main debt measures. Section III evaluates the management quality and current risks of public debt. Special attention is paid to the debt risks of refinancing, exchange rate fluctuations and interest rate shocks. In order to conclude how sustainable is the current level of Lithuania's public debt, Section IV provides a comparative analysis of debt indicators in various CEE countries. Conclusions are drawn in Section V.

Although the effect of debt on economic growth is not explicit, most economists agree that a reasonable level of borrowing by a developing country might prove beneficial. As long as the developing economy uses the borrowed money for productive investment and does not suffer from macroeconomic instability, policies distorting economic incentives or adverse shocks, economic growth should increase and ensure timely debt repayments. On the other hand, “debt overhang” theories explain how large levels of accumulated debt can hit economic development.

After Lithuania regained independence in 1991, none of the internal or external debt liabilities of the former Soviet Union were transferred to the Lithuanian accounts. Thus, the country entered the initial stage of its independent borrowing without any debt burden.

After an analysis of the historic record of Lithuania’s government borrowing in foreign markets that has already been lasting for more than a decade, three stages are identified. The initial stage started with the first loan extended to the Lithuanian government by the US *Commodity Credit Corporation* back in May 1992 and lasted until 1995. During this stage, a major share of government financing requirements was met by borrowing from international financial institutions. Before stepping into the second stage, the main creditors of Lithuania’s government were the *International Monetary Fund* (38% of direct foreign public debt), the *European Community* (14%) and the *World Bank* (9%).

The distinctive features of the second government borrowing stage, which dated from 1996 to 2002, are: obtainment of the first official credit rating from *IBCA* (today *Fitch Ratings*), larger ranks of investors, a greater variety of debt instruments. It is worth noting that during this stage, at the end of 1999, Lithuania faced serious financial difficulties. This was the outcome of inadequate government’s reaction to the Russian financial crisis of 1998.

The introduction of 10-year government eurobonds in March 2002 marked the beginning of the current third stage. With improved credit ratings and notably better terms of borrowing, now Lithuania’s government is able to revise its debt strategy by focusing on issuing securities to or taking credits from commercial rather than international institutions.

Government borrowing in domestic markets over recent years is characterized by several encouraging trends: a rather broad variety of debt securities with the maturity ranging from 6 months to 10 years; constantly rising issue volumes and improving liquidity of government securities; rapid elaboration of saving notes programme inducing individuals to engage in market operations on a broader scale.

An analysis of public debt indicators shows that in 1999 Lithuania’s public finances were in a particularly poor health due to inappropriate government’s reaction to the outcomes of the Russian financial crisis. In the said year, the ratio of public debt to GDP reached its record high level over the discussed period (28.3%), the measures of public debt in absolute terms and per capita drastically increased (showing an annual rise of 25.5% and 26.4%, respectively), the index of a real change in public debt (calculated by the authors) attained its highest value (1.25). The debt-servicing index also showed a substantial increase in 1999, but its largest value was recorded in 2000, as the government started to repay its debt obligations accrued during difficult times (under unfavorable terms).

In recent years, the management quality of public debt has noticeably improved. Currently, the risks of refinancing, exchange rate and interest rate fluctuations are quite insignificant: at the end of September 2002, the share of short-term liabilities in total public debt accounted for 6%, the relative share of direct government debt obligations in euros came to 75%, and the share of flexible interest rates in total direct debt was 18%.

Likely fiscal risk factors in the future are indirect debt obligations of the state as well as the debt liabilities of state-controlled companies, extra budgetary funds and municipalities, which have been acquired not from the government or/and without government guarantee. The most important factor of operational risk of public debt is a frequent turnover of debt managers. Expenditures associated with EU membership, the programme of compensation of lost rouble deposits, reparations of real estate, the closure of Ignalina Atomic Power Plant as well as going-on structural reforms are considered the sources of fiscal risk, too.

In the context of CEE countries, the measures of Lithuania's public debt are at a sustainable level. This was driven by the country's goal to join certain international institutions, what necessitated fiscal consolidation. On the other hand, an insufficient track record of a tight fiscal stance and structural reforms as well as higher debt obligations of the government than, for example, in Estonia or Latvia are the main obstacles for a rapid increase in Lithuania's credit ratings. In the authors' opinion, Lithuania should be assigned a creditworthiness grade of A3/A- by at least one of the well-known international credit rating agencies until it enters the EU.

Like many EU candidate countries, at present Lithuania fulfills the Maastricht criterion of fiscal discipline. Although the government of Lithuania still has room for a further increase in public debt (until it reaches the Maastricht criterion's limit), it is strongly suggested to continue to adhere to a stringent fiscal policy not only in order to improve credit ratings or approach the relatively lower debt level of certain CEE countries, but also because of recent trends in domestic and external markets: a threat of regional and even global deflation (and rising real value of debt), the increased current account deficit, the strengthening national currency, a slowdown in the main trade partners of Lithuania, etc.

PENSIJŲ EKONOMIKOS PRINCIPAI*

Romas Lazutka

Vilniaus universitetas, Socialinių tyrimų institutas
 Didlaukio g. 47, LT-2010 Vilnius
 El. p. romas.lazutka@fsf.vu.lt

Straipsnis skirtas vienai iš aktualiausių gyventojų senėjimą išgyvenančios Europos temų – pensijų sistemų ekonominiams aspektams. Pateikiami skirtingi pensijų grupavimo pakopomis variantai. Daug vietos skiriama pagrindiniams pensijų sistemų matams ir pensijų klasifikacijai pagal jas. Parodomi teisių į pensijas, jų dydžio nustatymo kriterijai, pensijų sistemų finansavimo ir administravimo metodai. Aprašoma, kaip kiekvienu konkrečiu laikotarpiu darbinga karta sukuria produktą, kuriuo ji dalijasi su pensininkų karta. Tai lemia neišvengiamą kartų tarpusavio priklausomybę. Dėl tos priežasties mėginimai visuomenės senėjimo problemą spręsti keičiant pensijų sistemas, jų finansavimo metodus negali būti vaisingi.

Straipsnyje pagrįstas valstybės ir rinkų vaidmuo pensijų versle, parodytos asmens nepajėgumo pasirūpinti savo senatve individualiai priežastys. Aprūpinimas pajamomis senatvėje susijęs su gyvenimo trukmės, kainų, atlyginimų ir poreikių neapibrėžtumu ateityje. Siekiant įveikti neapibrėžtumą, pensijų sistemos konstruojamos draudimo pagrindu.

Fiksuotų įmokų pensijų planai, kurie plinta pastaruoju laikotarpiu, reiškia, kad išmokos – pačios pensijos – dydis nėra iš anksto žinomas ir nėra garantuojamas. Tai turi būti turima galvoje reformuojant pensijų sistemas.

Pagrindiniai žodžiai: pensijos; pensijų planas; pensijų ekonomika; socialinė apsauga; apsauga senatvėje; draudimas; kapitalo rinka.

Įvadas

Pensijos yra vienas iš didžiausių nerimą keliančių klausimų senėjančiose Europos visuomenėse. Pagrindžiant pensijų reformos poreikį ir vertinant jos galimus padarinius, minimi įvairūs pensijų sistemų aspektai, viena pensijų charakteristika priešinama kitai, dažnai su pirmąja net nesusijusiai. Dažnai kai kurios pensijų sistemos ypatybės, tokios kaip kaupiamasis finansavimo metodas, individuali atsakomybė, administravimo privatumas, laikomos savaime suprantamais pranašumais, kuriais Lietuvoje nesinaudojama arba tik dėl specifinių pastarojo šimtmečio istorinių aplinkybių, arba dėl iki šiol buvusios senatvės apsaugai palankios demografinės padėties šalyje [8, p. 9]. Tarptautiniu mastu taip pat vyksta karštos diskusijos apie pensijų reformų kryptis, kurios turėtų keisti įvairius pensijų sistemų elementus, naujai juos derinti [1, p. 138].

Šiame straipsnyje daug vietos skiriama pagrindiniams pensijų sistemų aspektams, dėl kurių diskutuojama planuojant šiuolaikines pensijų reformas, taip pat tiems, į kuriuos nekreipiama dėmesio, bet jie gali būti svarbūs tas reformas įgyvendinant.

Pirmame skirsnyje grupuojami pasaulyje paplitę pensijų planai. Pateikiami įvairūs pensijų grupavimo pakopomis variantai. Pasitelkiami pagrindinius pajamų apsaugos senatvėje aspektus apibūdinantys matai. Antrame skyriuje aprašomos kliūtys, su kuriomis susiduria asmuo, savarankiškai siekiantis apsirūpinti senatvėje, ir tuo pagrindžiama būtinybė kurti kolektyvines apsaugos priemones. Trečiame skyriuje parodoma gyventojų kartų savitarpio priklausomybė įvairiose pensijų sistemose arba taikant įvairias pensijų sistemas. Straipsnis baigiamas neapibrėžtumų, su kuriais susiduriama kuriant apsaugą senatvėje, analize.

*Šis straipsnis parengtas Atviros Lietuvos fondo paremto tyrimo „Dalyvavimas pensijų reformoje: piliečiai, rinkos, viešosios institucijos“ medžiagos pagrindu.

- Romas Lazutka – socialinių mokslų daktaras, Vilniaus universiteto Ekonomikos fakulteto Tarptautinių ekonominių santykių katedros ir Filosofijos fakulteto Socialinio darbo katedros docentas, Socialinių tyrimų instituto vyriausiasis mokslinis darbuotojas.

Veiklos sritys: gyventojų pajamų nelygybė ir skurdas, socialinis draudimas, pensijų sistemos. Dalyvavo rengiant kai kuriuos socialinės apsaugos įstatymus; taip pat Europos Komisijos, Jungtinių Tautų Vystymo programos, Pasaulio banko remiamuose socialinės apsaugos tyrimų projektuose.

Straipsnyje išdėstyta pagrindinių teorinių nuostatų apie pajamų apsaugos senatvėje priemones apžvalga, tikimės, bus vertinga tiriant ekonominius pensijų sistemų aspektus, įvertinant su jos reforma susijusius sprendimus.

1. Pensijų pakopos ir kiti jų klasifikavimo metodai

1.1. Pensijų pakopos

Svarstant pensijų reformą Lietuvoje, pastaraisiais metais dažniausiai minimas privačių pensijų planų kūrimo klausimas [8; 15]. Tačiau pensijų sistemos skiriasi toli gražu ne tik nuosavybės požymiu. Jis tėra tik vienas iš pensijų sistemų matų. Geriau pensijų reformų poreikį ir prasmę galima suvokti pensijų sistemas vertinant ne dvimatėje, o daugiamatėje koordinacinių sistemoje.

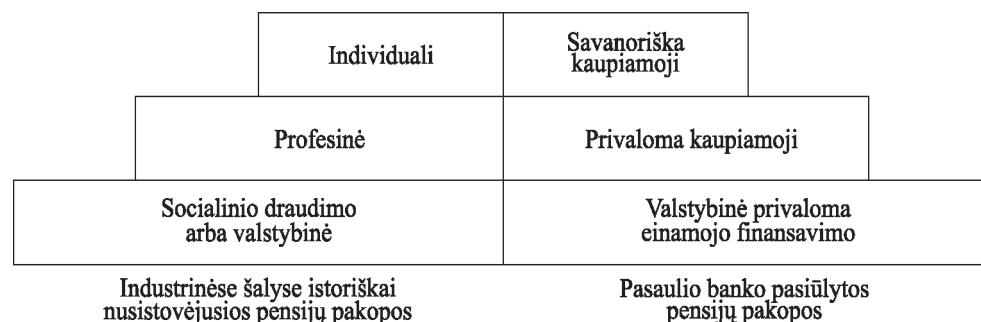
Ilgą istorinį laikotarpį pensinio aprūpinimo sistemoms skirtingose šalyse darė įtaką nevienodos ekonominės, politinės, kultūrinės sąlygos. Jų įvairovė gali būti lengviau pažinta grupuojant pagal tam tikrus kriterijus. Dažnai minimos trys pagyvenusių žmonių senatvės apsaugos sistemų pakopos.

Pirma pakopa – pagrindinė, ji apima visus piliečius arba bent samdomąjį darbą dirbančius gyventojus. Tai valstybinės arba socialinio draudimo pensijų sistemos, kurias apibrėžia įstatymai ir kurių sklandų veikimą garantuoja valstybė.

Antra pakopa – profesinių pensijų sistemos. Šias pensijas kuria individualūs darbdaviai, jų asociacijos, profesinės sąjungos. Dalyvavimas profesinėse pensijų sistemose – dažniausiai kolektyvinis pagal socialinių partnerių sutartį.

Trečia pakopa – savanoriškas individualus draudimas, kuriuo asmenys rūpinasi patys (žr. 1 pav.).

1 pav. Pensijų pakopos



Toks skirstymas pagrįstas gyventojų aprėpimo kriterijumi, t. y. kiekviena pakopa apima skirtingą gyventojų skaičių. Pirmą pakopą apima visus ar bent pagrindinę dalį darbuotojų, antra – tam tikras darbuotojų grupes, o trečia – tik tuos individus, kurie draudžiasi savo noru [18].

Vertinant socialinės apsaugos tikslų perspektyvos požiūriu, senatvėje skurdą labiausiai mažina pirmos pakopos pensijos, garantuojančios visiems vienodą arba pagal buvusį darbo užmokestį ir darbo stažą diferencijuotą išmoką.

Kita vertus, šios pakopos pensijos yra santykinai mažos. Didesnį pajamų, prarastų dėl senatvės, kompensavimą garantuoja antros ir trečios pakopų pensijos, sudarančios žmogui galimybę taupyti pačiam, priklausomai nuo taupymo pajėgumo. Vadinasi, antros ir trečios pakopų pensijomis asmuo gali pasinaudoti siekdamas išlaikyti toki patį ar bent jau panašų pragyvenimo lygį, koks buvo iki jo išėjimo į pensiją [22].

Pasaulio bankas pasiūlė kitokią skirstymą į pensijų pakopas. Jis pagrįstas pensijų finansavimo ir dalyvavimo pensijų sistemose privalomumo aspektais. Pagal jį, pirmą

pakopa apima valstybines pensijas, kurios finansuojamos einamųjų mokėjimų metodu ir gali būti mokamos arba visiems pagyvenusiems asmenims, arba skurstantiesiems.

Antra pakopa, pagal Pasaulio banko schemą, apima ir profesines pensijas, ir individualias pensinių santaupų sąskaitas, jeigu asmenų dalyvavimas jose yra privalomas pagal įstatymą. Ši pakopa turėtų užtikrinti kuo stipresnį ryšį tarp mokamų įmokų ir išmokų, todėl Pasaulio bankas rekomenduoja, kad šios schemos veiktų apibrėžtų įmokų pagrindu, t. y. nebūtų iš anksto pažadamas išmokos dydis, bet jis susiklostytų priklausomai nuo iš anksto numatytos įmokos ir jos investavimo sėkmės. Antros pakopos pensijos finansuojamos kaupimo būdu, jas administruoja privatūs pensijų fondai, draudimo kompanijos arba kitos finansų institucijos.

Trečia pakopa gali apimti įvairias papildomas profesines pensijas, individualų pensijų draudimą ir kitus gyvybės draudimo planus. Jų esminė savybė – klientų savanoriškas dalyvavimas [19, p. 31–32].

Apžvelgę įvairių šalių patirtį, pamatytume, kad daugelyje iš jų pensijų sistema apima visas tris pakopas, tačiau priklausomai nuo atitinkamos šalies politinių, ekonominių ir socialinių sąlygų atskiroms pakopoms teikiamas nevienodas vaidmuo.

Ten, kur istoriškai susiklosčiusios didesnės pirmos pakopos pensijos, gyventojų dauguma mažesnę reikšmę teikia antros ir trečios pakopų pensijoms, ir atvirkščiai. Atitinkamos pensijų pakopos pasirinkimui daro įtaką ir asmens socialinis statusas. Mažesnes pajamas gaunančio socialinio sluoksnio gyventojai tenkinasi pirma pakopa, tuo tarpu didesnes pajamas gaunantieji prie pirmos ir antros pakopų prisideda dar ir nemažą trečios pakopos pensiją [9].

1.2. Pensijų klasifikavimas išmokų aspektu

Siekiant nuodugniai susipažinti su pensijų sistema, nepakanka ją klasifikuoti pagal pakopas. Toks klasifikavimas parodo tik institucinę pensinio aprūpinimo pusę. Kiekvienai iš trijų pakopų priskiriamos pensijos turi ir bendrą bruožą: pirmos ir antros pakopos pensijos pagrįstos darbu, antros ir trečios pakopos pensijos panašios tuo, kad jos abi gali būti organizuojamos kaupimo principu [9].

Suomių mokslininkas K. Salminen pensijų schemas pasiūlė klasifikuoti pagal tokius požymius kaip aprūpinimas išmokomis, administravimas ir finansavimas [20]. Kiekvienas iš tų požymių savo ruožtu turi dar bent po du matavimus. Aprūpinimas išmokomis apima teisę į pensiją ir pensijų dydžio nustatymą, administravimas – centralizacijos lygį ir nuosavybę, finansavimas analizuojamas finansavimo metodu ir finansinių išpareigojimų požiūriais.

Taigi aprūpinimas pensijomis apima teisę į pensiją ir pensijų dydžio nustatymą. Teisės į pensiją suteikimas grindžiamas vienu iš penkių kriterijų: pilietybe (ar bent nuolatinio gyvenimu šalyje), socialinėmis sąlygomis, užimtumu, profesija ar individualia draudimo sutartimi. Kiekvienas iš jų lemia skirtingą pensinį aprūpinimą. Pilietybe pagrįstos pensijos apima visus gyventojus, socialinėmis sąlygomis – pensijos sieja skurstančius žmones, užimtumu – apima visus dirbančius asmenis, profesija – vienos ar kitos profesijos asmenis, įmonės ar šakos darbuotojus, individualia sutartimi – tik tokios sutarties turėtojus.

Pensijų dydis gali būti nustatomas trim metodais: 1) gali būti atvirkščias gavėjo turimoms pajamoms, 2) nepriklausyti nei nuo dabartinių, nei nuo ankstesnių pensijos gavėjo pajamų, 3) gali turėti tiesioginį ryšį su ankstesnėmis gavėjo pajamomis.

Pirmu atveju tenka įvertinti (testuoti) pretendento į pensiją gaunamas pajamas ar (ir) pragyvenimui turimus išteklius. Trečiu atveju reikia registruoti asmens gaunamas pajamas jo darbingo amžiaus laikotarpiu. Paprasčiausias yra antras metodas, jam įgyvendinti nereikia žinių nei apie anksčiau gautas, nei apie pensijos skyrimo laikotarpiu gaunamas pajamas.

Vienas ar kitas išmokos dydžio nustatymo metodas pasirenkamas priklausomai nuo to, kokie tikslai keliami pensijų sistemai ir kokia bendra šalies socialinė politika. Jei siekiama visiems gyventojams garantuoti minimalias pajamas, renkamasi pajamų (kartais ir turto) įvertinimo pagrindu mokamos arba visuotinės (universalios) pensijos. Jei siekiama išlaikyti gyventojų darbingo gyvenimo laikotarpio standartus, renkamasi pensijos, priklausančios nuo asmens buvusio uždarbio. Negalima teigti, kad kuri nors iš šių pensijų schemų yra geresnė ar blogesnė. Kiekviena iš jų turi ir teigiamų, ir neigiamų bruožų [1, p. 239–242].

Lėšų testavimu pagrįstos išmokos dydis yra atvirkščias gavėjo pajamoms, t. y. jei asmens pajamos ne didesnės už tam tikrą nustatytą lygį, jam mokama išmoka, papildanti pajamas iki nustatyto lygio. Šis būdas padeda mažiausiomis sąnaudomis sumažinti skurdą. Tačiau pajamų tikrinimas padidina administravimo išlaidas ir žemina žmogaus orumą. Be to, šio metodo taikymas gali turėti neigiamos įtakos gyventojų motyvacijai taupyti ar dirbti bei paskatinti žmones sąmoningai pakoreguoti savo gyvenimo sąlygas, siekiant pasinaudoti teise į pensiją. Tokios pensijos buvo taikomos kai kuriose Šiaurės Europos šalyse, o iki šiol yra taikomos Australijoje.

Universalios vienodo dydžio pensijos mokamos kiekvienam sulaukusiam pensinio amžiaus, neatsižvelgiant į jo pajamas, turtą ar darbo stažą (pvz., bazinės pensijos Naujojoje Zelandijoje ir Skandinavijos šalyse). Todėl, taikant šias pensijas, pakanka mažų administravimo išlaidų. Kaip ir lėšų testavimo pensijos, šios pensijos mažina skurdą, tačiau, jas skiriant, nesiekiami asmeniui kompensuoti prarastų pajamų, todėl šiomis pensijomis gali būti nepatenkinti didelius atlyginimus gaunantys darbuotojai. Savo ruožtu tai gali paskatinti žmones vengti mokėti įmokas ar dalyvauti darbo rinkoje. Be to, kadangi ši pensijų sistema yra visuotinė, labai padidėja bendros jos finansavimo išlaidos. Didelė dalis išmokų patenka turtingiesiems, kurie pakankamai apsirūpina iš savo nuosavybės, tačiau kai didelės pajamos apmokestinamos didesniais mokesčiais, ji suderinama su persikirstymu skurstantiesiems.

Priklusančios nuo įmokų ir uždarbio pensijos mokamos darbingu laikotarpiu įmokas mokėjusiems asmenims. Mokant šias pensijas, kitaip negu universalias, mažiau krenta gyvenimo standartai sulaukus pensinio amžiaus ir kartu mažiau vengiama mokėti įmokas, tačiau jos ne tokios veiksmingos mažinant skurdą, nes kai kurios asmenų grupės neužsidirba jokios arba užsidirba tik labai menką pensiją.

Be šių pagrindinių teises į išmokas ir jų dydį apibūdinančių pensijų modelių, taikomi ir kiti, tarpiniai modeliai. Pavyzdžiui, su tarnyba susijusi vienoda išmoka (apie 20–30% darbo užmokesčio) mokama tam tikrą nustatytą metų skaičių (pvz., 20–30 m.) dirbusiems ir įmokas mokėjusiems asmenims. Toks modelis veikė Argentinoje. Didžiausias jo trūkumas yra tas, kad taikyti šio modelio trumpai dirbantiems asmenims negalima. Taikant tokią pensijų sistemą, galima išvengti išsisukinėjimo nuo įmokų, tačiau kartais su tokia išmoka sunku įveikti skurdą, nes kai kurios žmonių grupės gauna labai mažai. *Top-up* sistema arba mažiausios pensijos garantija papildo kitų pensinių sistemų išmokas, jei pastarosios yra žemiau skurdo ribos. Taikomas ne visų pajamų, o tik iš pensijų sistemų gaunamų pajamų įvertinimas. *Top up* pensija kiekvienam žmogui siekiama garantuoti bent jau skurdo ribą siekiančias pajamas. Tai yra taip pat vienas iš pigiausių skurdo mažinimo būdų.

Derinant teisės į pensiją ir pensijos dydžio kriterijus, galima skirti penkis pensinio aprūpinimo modelius, kurie parodo atitinkamos pensijų sistemos funkcijas ir tikslines visuomenės grupes, kurių apsaugai senatvėje skiriamos pensijos. Socialinės paramos, pilietybės, dirbančiųjų draudimo, grupinio draudimo ir individualaus draudimo pensijų schemas parodytos 2 pav. [20, p. 142].

2 pav. Pensinių išmokų modeliai

Kategorija	Socialinio draudimo grupės	Pilietiškos	Pilietiškos	Profesinės	Profesinės
Tiesioginė draudimo grupė	Socialinio draudimo grupės	Pilietiškos	Pilietiškos	Profesinės	Profesinės
Individualaus draudimo grupė	Socialinio draudimo grupės	Pilietiškos	Pilietiškos	Profesinės	Profesinės
Grupinio draudimo grupė	Socialinio draudimo grupės	Pilietiškos	Pilietiškos	Profesinės	Profesinės
Atskiro draudimo grupė	Socialinio draudimo grupės	Pilietiškos	Pilietiškos	Profesinės	Profesinės
Valstybinis draudimas	Socialinio draudimo grupės	Pilietiškos	Pilietiškos	Profesinės	Profesinės
Privačios draudimo grupės	Socialinio draudimo grupės	Pilietiškos	Pilietiškos	Profesinės	Profesinės

Vertindami Lietuvos pensijų sistemą pagal pensinio aprūpinimo grupavimą, aiškiausiai matome priklausančias nuo darbo užmokesčio arba dirbančiųjų socialinio draudimo pensijas. Tiesa, pagrindinė socialinio draudimo pensijos dalis Lietuvoje susieta tik su darbo stažu, o papildoma pensijos dalis tiesiogiai priklauso ir nuo buvusio atlyginimo, ir nuo darbo stažo. Kalbant apie pensijų reformą, Lietuvoje dažniausiai turimas galvoje individualaus ar grupinio draudimo pensijų sistemų, kurios pavadinamos atitinkamai antra ir trečia pakopomis, sukūrimas.

1.3. Pensijų klasifikavimas administravimo aspektu

Pensijų sistemos gali būti administruojamos centralizuotai ir decentralizuotai. Centralizuotoje organizacijoje visą pensinę sistemą valdo viena institucija. Pastaruoju metu daugelyje sričių siekiama decentralizacijos (pvz., socialinių paslaugų), tačiau teisės į pensiją yra apibrėžtos iš anksto, pensijų srityje veikiama pagal įstatymus ar socialinių partnerių susitarimus, todėl didelio lankstumo čia nereikia, tuo tarpu dėl didelio veiklos masto ir operacijų standartizavimo centralizacija padeda sumažinti veiklos sąnaudas.

Decentralizuotoje pensijų sistemoje sprendimus priima keli autonomiški padaliniai. Decentralizacija gali būti įgyvendinta regiono, profesijos ar atskiros organizacijos pagrindu. Pavyzdžiui, Vokietijoje atskirai federacinių žemių lygiu administruojamos darbininkų pensijos ir atskirai centralizuotai šalies lygiu administruojamos pensijos tarnautojams; Lenkijoje atskirai administruojamos samdomąjį darbą dirbančių asmenų ir ūkininkų pensijos.

Atskiros institucijos gali administruoti ir tam tikras pensijų dalis (pvz., bazinę ir papildomą pensijas Suomijoje). Vieno ar kito administravimo būdo pasirinkimą lemia šalies istorinės ir politinės priežastys. Tačiau ekonominiu požiūriu svarbu panaudoti masto ekonomijos pranašumus, kai galima standartizuoti dalyvavimo ir išmokų parametrus.

Administravimas gali skirtis ir nuosavybės aspektu, t. y. ar pensijas teikia valstybinės ar privačios institucijos. Pagrindinius sprendimus dėl valstybinių pensijų priima politikai, o sprendimus dėl privačių pensijų diktuoja rinka. Tačiau riba tarp šių dviejų sistemų nėra labai ryški dėl didesnio ar mažesnio valstybinių (ar visuomeninių) institucijų dalyvavimo valdant ir kontroliuojant visų tipų pensijų schemas. Valstybė reglamentuoja privačių pensijų schemų investicinę veiklą, gali nustatyti privalomą dalyvavimą jose ir pan. Kita vertus, valstybinėms pensijoms daro

įtaką ir situacija rinkose. Valstybinių pensijų parametrai keičiami atsižvelgiant į kintančią ūkio padėtį.

Labiausiai paplitusi pensijų sistemų administravimo institucija – trišalė taryba, į kurią įeina apdraustųjų, darbdavių ir vyriausybės atstovai. Tokiu atveju sunku nusakyti tokios pensijų sistemos nuosavybės formą: valstybinė ar privati. Todėl tiksliau būtų kalbėti apie nuosavybės laipsnį, o ne gryną nuosavybės formą.

Sąlygiškai atskiriant valstybines ir privačias pensijas, paprastai pažymima, kad privačios pensijos yra labiau susietos su užimtumu. Nors ryšys tarp įmokų ir išmokų egzistuoja nustatant ir valstybines pensijas, tačiau, nustatant privačias pensijas, jis stipresnis dėl trijų priežasčių.

Pirma, kitaip negu daugeliui valstybinių pensijų schemų, privačių pensijų sistemoms dažniausiai nebūdingi persikirstymo elementai, kurių dėka kompensuojama trumpa dalyvavimo darbo rinkoje trukmė, maži darbo užmokesčiai ar ne darbo laikotarpiai (dėl mokslo, kvalifikacijos kėlimo, vaikų priežiūros ir ilgalaikės artimųjų slaugos).

Antra, privačios profesinės pensijos paprastai aprėpia tik pagrindinę darbo jėgą ir ne visada apima ne visą darbo dieną ar laikinai dirbančius darbuotojus. Be to, gali būti reikalaujama minimalaus darbo stažo pas tą patį darbdavį.

Trečia, privačiose sistemose taip pat reikalaujama tam tikro pajamų lygio, kuris leistų taupyti senatvei per daug neapribojant dabartinio vartojimo. Reikalaujama ir tam tikro pajamų stabilumo laiko atžvilgiu [5, p. 5–6].

3 pav. Pensijų sistemų klasifikavimas pagal nuosavybę, dydį ir dalyvavimo privalomumą

Klasifikavimas	Privalomumo privalomumą	
	Privalomumas	Neprivalomumas
Privačios pensijos	Privačios pensijos (Privačios pensijos)	Privačios pensijos (Privačios pensijos)
Valstybinės pensijos	Valstybinės pensijos (Valstybinės pensijos)	Valstybinės pensijos (Valstybinės pensijos)

Pensijų dydžio nustatymo kriterijai ir nuosavybė įvairiose šalyse derinami skirtingai (žr. 3 pav.) [5, p. 8]. Tačiau pastebima tendencija, kad tose šalyse, kurios turi socialinio draudimo su buvusiu darbo užmokesčiu susieto dydžio pensijas, paprastai nereikalaujama privalomai dalyvauti privačiose profesinėse pensijų sistemose (Belgija, Kanada, Vokietija, Italija, JAV). Kitose šalyse, kur pagrindinė apsauga senatvėje garantuojama vienodo dydžio valstybinėmis pensijomis, taikomas privalomas dalyvavimas papildomose profesinėse pensijų sistemose. Tiesa, tas privalomumas paprastai nustatomas ne įstatymu, o socialinių partnerių susitarimais.

1.4. Pensijų klasifikavimas finansavimo požiūriu

Pensijų sistemos finansavimo metodas yra pagrindinis diskusijų apie pensijų reformą Lietuvoje objektas. Kaip parodysime toliau, esminė pensijų ekonominė funkcija individo požiūriu – asmens gyvenimo ciklo metu persikirstyti vartojimą, t. y. žmogus darbingo laikotarpio metu atsisako dalies savo pajamų (vartojimo) tam, kad įgytų teisę gauti tam tikras pajamas (ar teisę į ateities produktą) senatvėje. Tai galima padaryti dviem būdais:

- 1) kartų sutartimi – jaunesnioji karta pasižada padengti senatvės pensijų išlaidas;
- 2) taupant dalį savo darbo užmokesčio, kad už sukauptą kapitalą būtų galima įsigyti prekių jau išėjus į pensiją.

Pagal tai skiriami du pagrindiniai pensijų finansavimo modeliai: einamųjų mokėjimų (*pay-as-you-go*, arba *PAYG*) ir kaupimo (*fully funded*, arba *FF*).

Taikant einamųjų mokėjimų modelį, dabartiniai dirbantieji moka socialinio draudimo įmokas, kuriomis finansuojamos esamų pensininkų pensijos, t. y. vienu metų pensijų išlaidos dengiamos tų pačių metų įmokomis. Įmokas moka darbdaviai ir patys apdraustieji. Abiem atvejais įmokų dydį (tam tikrą darbo užmokesčio procentą) nustato vyriausybė arba socialinės apsaugos institucija, administruojanti socialinio draudimo schemą.

Skirtumas tarp sumos, kurią darbdavys turėtų išmokėti dirbančiam asmeniui ir sumos, kurią darbuotojas gauna atskaičius visas įmokas, vadinamas pleištu [17, p. 148]. Todėl prekių ir paslaugų perkėlimas iš dirbančiųjų pensininkams yra akivaizdus, t. y. aiškiai pastebimas. Teisė gauti pensiją iš esmės yra politinė teisė, pensijos mokėjimo trukmę nustato ir garantuoja valstybė.

Kaupiamųjų pensijų sistemoje įmokos surenkamos į tam tikrą fondą, kuris vadinamas įmokų rezervo fondu. Bet kuriuo metu jis turi būti pakankamo dydžio prisiimtiems įsipareigojimams patenkinti. Kiekvienas tokios sistemos dalyvis iš kaupiamosios sistemos gaus tiek, kiek jis įmokėjo ir kiek pavyko gauti papildomų pajamų tas įmokas investavus (įmokos plius investicinis pelnas), t. y. egzistuoja glaudus ryšys tarp sumokėtų įmokų ir gaunamų išmokų. Asmens vartojimas yra apribotas jo paties taupymu. Teisė į išmokas suteikia privati sutartis, o ne įstatymas, teisė į pensiją yra finansinė, o ne politinė. Taigi ši sistema tampa tiesiogiai nepriklausoma nuo viešųjų finansų, net ir tuo atveju, kai dalyvavimas joje yra privalomas.

Pensijų finansavimas apibūdinamas ir kitu aspektu – finansinės atsakomybės už išmokas. Jeigu už išmokų dydį atsako tik pats būsimas ar jau esamas pensininkas, taikoma apibrėžtų įmokų sistema. Ji reiškia, kad asmuo taupo lėšas (paprastai tam tikrą atlyginimo dalį) ir būsimas pensijos dydis priklauso nuo sutaupytų lėšų sumos. Jeigu taupymas nesėkmingas dėl to, kad asmuo kuriuo nors darbingo amžiaus laikotarpiu neturi pajėgumo taupyti arba lėšos prarandamos, nuvertėja taupymo metu, pačiam asmeniui tenka finansinė atsakomybė senatvėje tenkintis mažesnėmis išmokomis, negu jis tikėjosi.

Kai už pensijos mokėjimą ir jos tam tikrą dydį atsakinga valstybė, darbdavys arba pensijas teikiantis pensijų fondas ar draudimo bendrovė, taikoma apibrėžtos išmokos sistema. Tuomet iš anksto numatytą pensiją garantuoja minėtos institucijos. Jos savo lėšomis privalo padidinti įmokas arba naudoti iš anksto sukauptus rezervas tam, kad planuota gerovė senatvėje būtų išsaugota. Suprantama, kad apibrėžtos išmokos sistemos taikomos garantuojant pagrindinę apsaugą senatvėje ir yra būdingos pirmos (dažnai ir antros) pakopos pensijoms, o apibrėžtos įmokos sistema – individualioms arba trečios pakopos pensijoms.

Remdamiesi anksčiau išdėstytu pensijų grupavimu, galime analizuoti bet kurios šalies pensijų sistemą, nagrinėti kiekvieną jos elementą. Lietuvoje pagrindinė apsaugos senatvėje priemonė yra socialinio draudimo pensija. Teisė į ją suteikiama dirbusiems asmenims. Išmokos dydis susietas su buvusiomis pajamomis. Sistema administruojama centralizuotai valstybinės institucijos, tačiau taikoma ir socialinių partnerių (darbdavių ir darbuotojų) priežiūra. Socialinio draudimo pensijų sistemoje taikomas einamojo finansavimo metodas, o finansinė atsakomybė tenka valstybei. Kai kurios papildomos valstybinės pensijos (nukentėjusiems (tremtiniams ir kt.) ir nusipelnusiems asmenims) skiriasi teisės suteikimo ir išmokos dydžio nustatymo kriterijais. Profesinių ir individualių pensijų sistemos Lietuvoje tik pradeda kurtis. Kaupiamoji privati pensijų sistema numatoma įgyvendinti vietoj dalies socialinio draudimo pensijos.

2. Individualaus apsirūpinimo senatvėje kliūtys

Ankstesniame skirsnyje pateikėme apibendrintą empirine medžiaga pagrįstą pasaulyje paplitusių pensijų sistemų charakteristiką. Dabar pagrįsime tų pensijų sistemų egzistavimo poreikį dėl individualių pastangų nesėkmių.

Paprasčiausias poreikio pensijai aiškinimas pagrįstas tuo, kad žmogaus vartojimo laikotarpis savo trukme ilgesnis už jo gebėjimo dirbti laikotarpį. Vaikystės vartojimo laikotarpis nesukelia problemų, kol visuomenėje įprasta, kad nepilnamečiais vaikais visapusiškai rūpinasi jų tėvai. Deja, bent Europos kultūros visuomenėse jau prarasta tradicija, kad senais tėvais taip pat rūpintųsi jų suaugę vaikai. Todėl pensijos ekonominė prasmė – asmens dalies sukuriamų gėrybių atidėjimas vartojimui tam laikui, kai jis nedirbs dėl senatvės. Tačiau tik iš pirmo žvilgsnio vartojimo atidėjimas atrodo paprastas.

Pirma, asmuo negali susikrauti atsargų ilgam laikui. Negalima sukaupti vartojimo reikmenų keliems dešimtmečiams. Juo labiau kad didelę dalį vartojimo sudaro paslaugos, kurios kuriamos čia pat vartojimo momentu ir visiškai negali būti kaupiamos [2].

Antra, asmuo nežino, kiek jam būtina susikaupti turto senatvei, nes nežino, kokią laikotarpį jo senatvė truks. Jis gali susiplanuoti, kad, tarkime, nuo šešiasdešimties metų jis nedirbs ir pradės gyventi iš santaupų. Tačiau, kiek laiko jis gyvens po to? Šis planas jau nebe jo rankose. Galima numatyti variantą, jog asmuo bus ilgaamžis ir taupyti senatvei su geroka atsarga. Tačiau perteklinis taupymas nepagrįstai riboja vartojimą darbingo amžiaus laikotarpiu ir reiškia gerovės nuostolius viso gyvenimo ciklo mastu* .

Trečia, asmuo nežino, kokios bus vartojimo reikmenų kainos jo senatvės laikotarpiu. Nuo jų priklausys santaupų perkamoji galia. Šiandien žmogus gali jaustis gana užtikrintas savo senatve, jei jis turi, tarkime, po šešis šimtus litų kiekvienam jo būsimo gyvenimo mėnesiui. Būdamas šešiasdešimtmetis, jis gali tikėtis gyventi trisdešimt metų, todėl jam reikėtų turėti susitaupius 216 000 litų. Jis galėtų pirkti du kartus daugiau už vidutinį Lietuvos pensininką, kuris gauna tik apie 300 litų mėnesinę pensiją. Per dieną jis galėtų išleisti po dvidešimt litų. Galėtų kasdien pirkti po kilogramą sūrio. Tačiau, kas galėtų garantuoti, kad tokios jo pirkimo galimybės nesumažės po dešimties ar po dvidešimties metų? Dabar atrodanti priimtina 600 litų per mėnesį suma po kelių ar keliolikos metų gali būti per menka net būtiniausiems poreikiams patenkinti.

Ketvirta, iš anksto nežinomas ir būsimos darbingos kartos gyvenimo lygis tuo laikotarpiu, kai savo senatvei taupantis žmogus jau gyvens iš santaupų. Jeigu jų dydis bus apskaičiuotas pagal asmens jaunystės ar vidutinio amžiaus laikotarpio gyvenimo standartus, šis asmuo pateks į skurdą senatvėje, kai visuomenės gyvenimo standartai gerokai pakils. Tai atsitiks dėl technologinės ir ūkinės pažangos, kurią kuriant jis dėl senyvo amžiaus jau nedalyvaus. Tai svarbu, nes skurdas reliatyvus dalykas [6, p. 2]. Jis priklauso ne tik nuo to, ar asmuo gali patenkinti savo pagrindinius poreikius, bet ir nuo aplinkinių, šiuo atveju – dirbančiųjų gerovės.

Penkta, pastaraisiais dešimtmečiais aštrėja dar viena su vartojimo lygiu senatvėje susijusi problema. Žmonės gyvena vis ilgiau, vis labiau išsitiesia ir vėliausias gyvenimo etapas, kai jie yra palieję ir reikalingi globos. Tai labai padidina specialius poreikius socialinėms ir medicinos paslaugoms. Viena vertus, jų kaina didelė, o kita vertus, poreikis labai atsitiktinis atskiro žmogaus atžvilgiu. Numatyti tokį poreikį ir sutelkti pakankamai lėšų tokiam poreikiui patenkinti vien individualiomis pastangomis sunku.

Su anksčiau aptartomis problemomis susiduria apdairus ir pakankamai uždirbantis žmogus, kad galėtų taupyti. Ne visi žmonės tokie. Todėl yra dar bent dvi papildomos priežastys, dėl kurių asmenys individualiai nepasirūpina savo senatve.

*Pastaroji pastaba tikėtų ir kitoms toliau aprašomoms problemoms, su kuriomis susiduria asmuo, individualiai besirūpinantis senatve.

Taigi, šešta, yra žmonių, kuriems gerovė senatvėje nublinksta prieš šiandienos poreikius ir pagundas. Darbingo amžiaus metu išleidžiama viskas, tikintis, kad pasirūpinti senatve dar pakaks laiko ir galimybių. Pasitaiko, kad nepakanka. Paprastas atsakymas būtų toks: kaip pasiklojai, taip išsimiegok. Deja, tokie pamokymai jau seniai netinkami. Neapdairiuosius galiausiai tenka išlaikyti apdairiesiems. Ir ne tik vadovaujantis moralinėmis nuostatomis, bet ir grynai savanaudiškais interesais. Rūpinimasis nerūpestingaisiais šiuolaikinėje visuomenėje dažnai yra pigesnis problemos sprendimo būdas, negu nesirūpinimas jais, todėl apdairiųjų apsaugai reikia, kad senatve pasirūpintų ir neapdairieji.

Septinta, net ir apdairus bei rūpestingas žmogus gali nepasirūpinti savo senatve, jeigu jis uždirba mažai, kartais darbo visiškai netenka, be to, dar turi ir išlaikomų šeimos narių. Jis tiesiog nepajėgus ką nors atidėti senatvei, o tai darydamas ypač uoliai, senatvės jis paprasčiausiai nesulauktų.

Visuomenės požiūris į neapdairiuosius ir nepajėgiuosius gali būti labai skirtingas, tačiau mums svarbiau pripažinti bent tai, kas jiems bendra. Tiek vienas, tiek antras gali likti nepasirūpinę pragyvenimo šaltiniu senatvėje.

Pradinė išvada iš anksčiau išdėstytų argumentų būtų labai pesimistinė. Asmuo paprastai nepajėgus iš anksto susitaupyti savo senatvei individualiai. Viena priežastis susijusi su vartojimo reikmenų netinkamumu ilgamečiam kaupimui. Keturios priežastys susijusios su nepakankama informacija – asmuo nežino būsimos savo gyvenimo trukmės, nežino būsimų vartojimo reikmenų kainų, būsimų atlyginimų ir būsimų savo poreikių. Tos priežastys yra grynai išoriškos ir visiškai nepriklauso nuo asmens sprendimų. Dar dvi priežastys svarbios tik daliai žmonių. Vieni žmonės nepakankamai apdairūs, todėl savo senatve ima rūpintis per vėlai, kiti žmonės dėl menko pajėgumo užsidirbti ir išpareigojimų išlaikyti šeimos narius nepajėgia pasirūpinti savo senatve net ir suprasdami, kad tai negerai.

3. Kartų tarpusavio priklausomybė pensijų sistemose

Ankstesnio skirsnio išvada apie sunkumus, su kuriais susiduria asmuo, siekdamas apsirūpinti senatvėje, neturėtų nuteikti pesimistiškai. Žmonės labai daug kuo nepajėgia apsirūpinti individualiai. Tokiais atvejais jie naudojami rinkomis. Rinkas sukūrė darbo specializacija. Kokios rinkos gali suteikti vartojimo galimybių ateityje, kai žmogus nepajėgs dirbti?

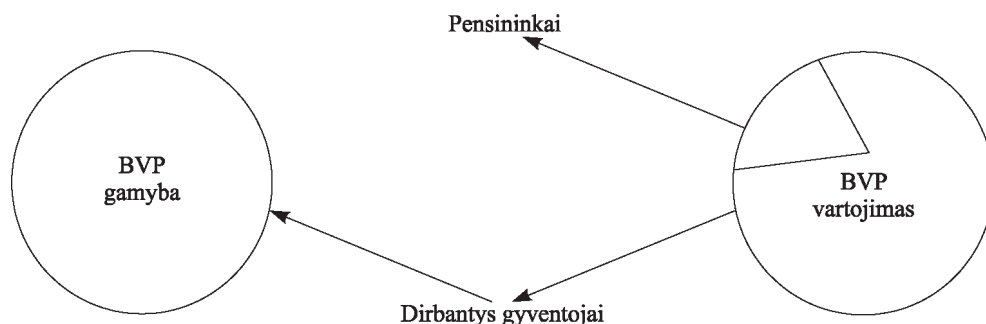
Vartojimo reikmenų kaupimo dešimtmečiams problemą gali padėti išspręsti pirmiausia kapitalų rinka. Asmuo gali taupyti, skolinti savo santaupas, investuoti į vertybinius popierius ar nekilnojamąjį turtą darbingo amžiaus laikotarpiu. Nepajėgdamas dirbti, jis perduos savo turtą tuo metu darbingo amžiaus gyventojams ir turės lėšų pragyvenimui.

Taip visuomenėje, kurioje karta keičia kartą, kiekvienas asmuo pereina darbingo ir podarbingo amžiaus laikotarpius, dalis individualaus vartojimo iš darbingo amžiaus pastumiamą į senatvę. Viena karta gali susitaupyti senatvei todėl, kad kita karta darys tą patį, t. y. todėl, kad antra karta, besirūpindama savo senatve, pirs iš pirmos kartos, jau sulaukusios senatvės, sukauptą turtą. Tai reiškia, kad taupymas senatvei susieja kartas. Ryšio esmė – kiekvienai gyventojų kartai tenka vartoti visuose jos gyvenimo ciklo etapuose. Tuo tarpu gaminti pajėgūs tik darbingo amžiaus gyventojai. Todėl kiekviena karta senatvėje vartoja ne tai, ką ji pati sukūrė, o tai, ką tuo metu gamina dirbanti karta* (žr. 4 pav.).

Kartų ryšys per kapitalų rinkas yra tik vienas iš galimų. Su agrarine visuomene negrįžtamai į praeitį nuėjo vadinamasis neformalus kartų solidarumas šeimose, kai nusenusių tėvų išlaikymą užtikrindavo pagarbos ir atsakomybės tradicijos.

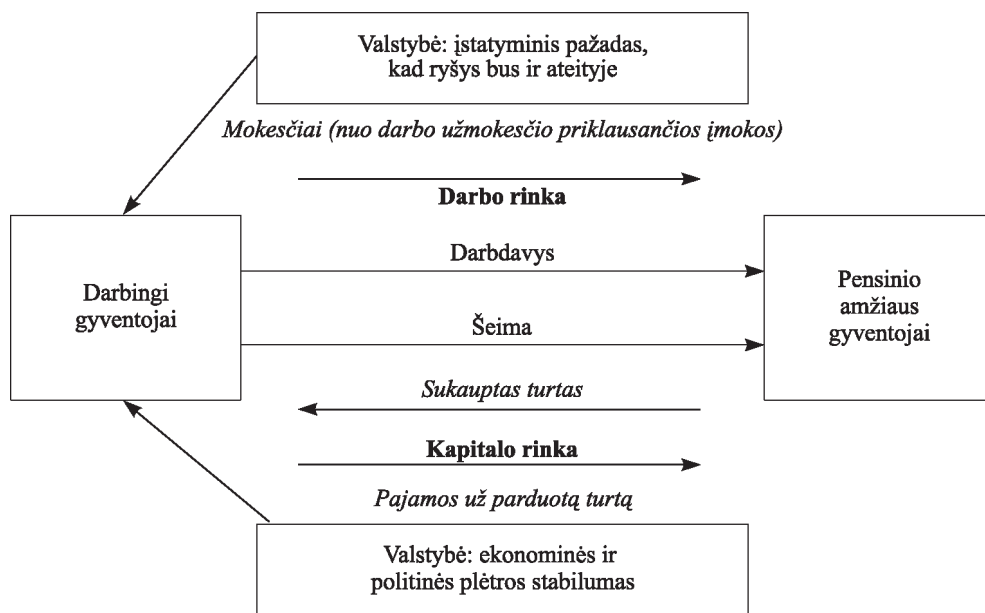
*Tai neturėtų ižeisti pensininkų ar būti dirbančios kartos pasipūtimo priežastimi, nes darbingų gyventojų gamybinės galimybės, o kartu ir gerovė priklauso nuo to, ką jiems sukūrė paliko dabartiniai pensininkai.

4 pav. Kartų dalyvavimas gamybos ir vartojimo procesuose



Industrinėje visuomenėje susiklostė galimybės skirtingų kartų vartojimą susieti per fabriką. Darbdavys dalį darbininko algos atideda jo senatvei. Atidėta dalis investuojama tame pačiame ar kituose fabrikuose. Kai darbininkas pasensta, darbdavys gali jam mokėti pensiją iš sukaupto turto. Kad turtas nemažėtų, toliau kaupiama iš jaunesnės darbininkų kartos atidėto atlyginimo dalies. Šiuo būdu susiejant darbininkų kartas, taip pat naudojamosi kapitalo kaupimu kaip ir pirmu atveju. Be šio būdo darbdavys gali išsiversti, jeigu jis pasikliauja įmonės ilgaamžiškumu. Galima mokėti pensiją buvusiam darbininkui tiesiogiai iš jaunesnės kartos darbininko sukurtos vertės, t. y. dalį jo atlyginimo. Reikia tik pagrįsto pasitikėjimo, kad, kai pasens ir dabartinė darbininkų karta, fabrikas gyvuos, darbininkų skaičius nemažės ir bus iš ko mokėti pažadėtas pensijas.

5 pav. Kartų tarpusavio priklausomybės formos



Jau XX a. pirmoje pusėje ekonominės krizės sukėlė abejonių įmonių ilgaamžiškumu. Vienos įmonės plečiasi, kitos nyksta, naujos keičia senąsias, darbuotojai keičia darbo vietas po keletą kartų savo profesinės karjeros laikotarpiu. Todėl pensijų netrikdomam finansavimui garantuoti tenka susieti darbingą ir podarbingą kartą ne įmonės ar ūkio šakos, o visos visuomenės mastu. Kurdami pensijų sistemas, visuomenės mastu išvengiame darbuotojų mobilumo tarp įmonių ir ūkio šakų įtakos pensijų finansavimui. Todėl, jeigu rizikinga prisiimti išsipareigojimą mokėti pensijas vienos įmonės ar pramonės šakos mastu, nėra rizikos tai daryti visuomenės mastu. Juk sunku įsivaizduoti visuomenę, kurioje neliktų darbingos ir dirbančios kartos.

Reikia tik, kad valstybė būtų įpareigota kiekvienais metais darbingos kartos sukuriama BVP dalį skirti pensininkų kartai. Paprasčiausias BVP paskirstymo tarp kartų būdas tarpininkaujant valstybei – rinkti mokesčius iš dirbančiųjų darbo užmokesčio ir surinktas lėšas mokėti pensijų forma jau nedirbantiems senatvėje (žr. 5 pav.).

Taigi yra gerai žinomos keturios ekonominės kartų tarpusavio priklausomybės formos: individualus taupymas kapitalų rinkose, neformalus kartų solidarumas šeimose, darbdavio išipareigojimas mokėti pensiją buvusiam darbuotojui ir pensijos, kurias finansuoja (moka) valstybė mokesčiais iš atlyginimų surinktomis lėšomis. Antra ir trečia forma mažai gyvybingos šiuolaikinėje visuomenėje, nes jos pagrįstos tokiais institutais (atitinkamai šeima ir įmone), su kuriais asmens ryšys nėra pastovus dešimtmečiams nuo darbinės veiklos pradžios iki mirties. Gyvybingos yra kartų ryšio formos, kurios pagrįstos rinkomis – kapitalo ir darbo. Tas gyvybingumas pasiekiamas platesnių ryšių dėka, kurie išeina už atskiros šeimos ar įmonės ribų ir susaisto visą visuomenę.

Visuomenės mastu renkami mokesčiai ar socialinio draudimo įmokos iš dalyvaujančių darbo rinkoje ir yra pensijų mokėjimo šaltinis. Darbingo amžiaus mokesčių mokėtojai sutinka su tokia našta už įstatyminį valdžios pažadą, kad toks ryšys tarp kartų bus palaikomas ir ateityje, todėl jie gali mažiau rūpintis taupymu senatvei*.

Ir turto kaupimas darbingame amžiuje, ir jo pardavimas sulaukus senatvės galimas tik esant kapitalų rinkai. Jos funkcionalumą garantuoja stabili politinė ir ekonominė aplinka, kurią taip pat palaiko valstybinė valdžia. Šalyse, kuriose kapitalo rinkos labiau išplėtos, pensininkų pajamoms jos turi didesnę reikšmę**.

Globalizacija rodo ir nacionalinių kapitalų rinkų, ir nacionalinių valstybių ribotumą. Todėl atsiranda tarpvalstybiniai susitarimai ir išipareigojimai, kuriais siekiama ir kapitalų rinkų stabilumo, ir valstybinės valdžios įstatyminių pažadų savo piliečiams vykdymo [12].

Apibendrinami galime teigti, kad pensininkų vartojimas galimas tik todėl, kad vartojimui skirtus produktus kuria darbinga karta. Ekonominė veikla ir jos rezultatų vartojimas susieja tarpusavyje skirtingas kartas. Šiuolaikiniame pasaulyje tas ryšys paprastai užtikrinamas dviem būdais – mokesčiais ir taupymu. Toliau pateiktas tokio ryšio modelis [7, p. 58]. Kaip ir kiekvieno modelio atveju, tikrovė supaprastinama. Daroma prielaida, kad visuomenę sudaro tik dirbantys žmonės ir pensininkai. Ignoruojamas vaikų ir darbingo amžiaus žmonių su negalia išlaikymo poreikis, o visi darbingo amžiaus pajėgūs dirbti asmenys laikomi dirbančiais. Mokesčiai renkami tik pensijoms finansuoti, kitos visuomenės reikmės ignoruojamos. Taupoma taip pat tik vartojimui senatvėje.

1 lygybės kairėje pusėje atvaizduota visuomenėje sukurto produkto dalis (PN), vartojama pensininkų, P – vidutinė pensija, N – pensininkų skaičius. Dešinėje lygybės pusėje atvaizduota visuomenėje sukurto produkto dalis (S+T)YW, kurią pensininkams perduoda darbingi gyventojai, S – taupymo norma, T – mokesčių norma, Y – vidutinis darbo našumas, W – dirbančių žmonių skaičius. Taigi, pagal šią lygybę, pensininkų vartojimui tenkanti sukurto produkto dalis lygi dirbančių asmenų sukurtai, bet atsisakytai vartoti produkto daliai. Taupymas ir mokesčiai (S+T) yra darbingų gyventojų sukurto produkto dalies perdavimo mechanizmas.

$$PN = (S+T)YW. \quad (1)$$

Anksčiau parodytas paprastas BVP vartojimo skilimas į pensininkų ir dirbančios kartos pajamas ir tuo pagrįsta kartų tarpusavio priklausomybė yra labai reikšmingi ekonominės ir socialinės politikos požiūriu. Jie rodo, kad ne tik mokesčiai, bet ir taupymas yra ryšio tarp kartų, o ne jų tarpusavio nepriklausomybės priemonė.

*Vokietijos, Prancūzijos, Austrijos ir daugelio kitų šalių senų žmonių didžiausią pajamų dalį sudaro darbo rinka pagrįstos pensijos.

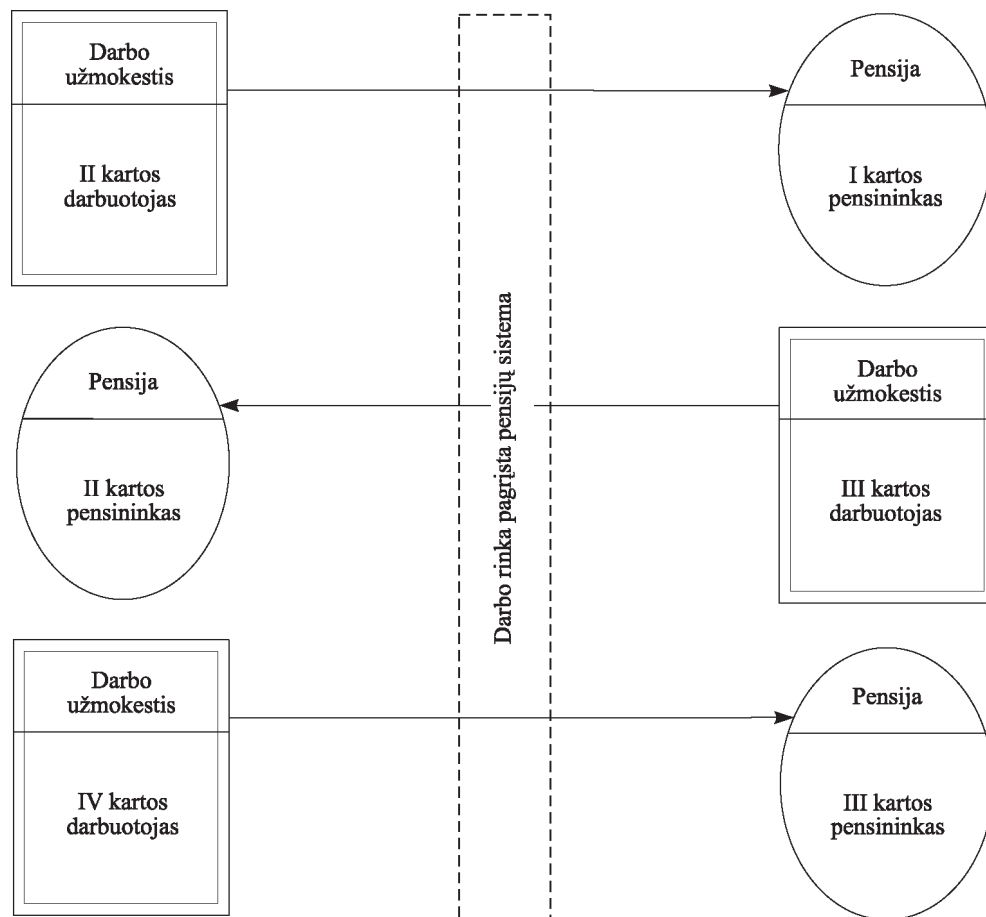
**Jungtinės Karalystės ir JAV pensininkų pajamų didelę dalį sudaro kapitalo rinkomis pagrįstos pensijos.

XX a. pabaigoje dauguma šalių susidūrė su visuomenės senėjimu, kai didėja pensinio amžiaus gyventojų dalis, o kartu didėja ir papildomų išlaidų jų išlaikymui poreikis. Kai kurie politikai ir žiniasklaida linksta siūlyti nutraukti ryšį tarp kartų paprastu pensijų sistemų reformavimu – perėjimu nuo darbo rinka pagrįstų sistemų į taupymu ir kapitalo rinka pagrįstas sistemas. Kartų tarpusavio priklausomybę tikimasi sumažinti ir Lietuvai Pasaulio banko pasiūlytos pensijų reformos dėka, iš dalies privatizuojant socialinio draudimo pensijas [13].

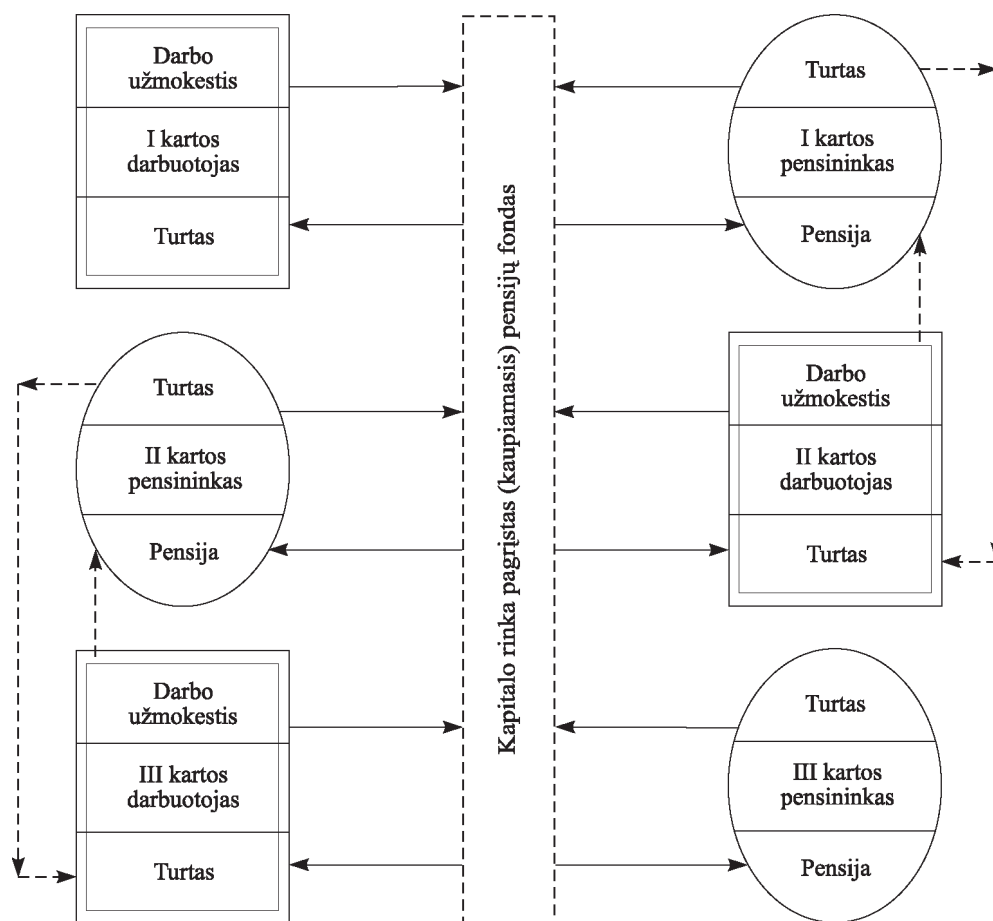
Ekonomistai, turėdami omenyje gyventojų kartų tarpusavio ryšį ir jo konkrečias formas, tokius gyventojų senėjimo problemas sprendimo būdus vadina iliuzijomis [3, p. 8–10], mitais [14] ar bent nepagrįstomis viltimis [23, p. 46]. Tačiau, atsižvelgiant į klaidos populiarumą ir reikšmę ekonominei bei socialinei politikai, kartų tarpusavio priklausomybę, apsirūpinant pragyvenimu senatvėje darbo ir kapitalo rinkomis pagrįstomis pensijomis, verta atvaizduoti schemiškai.

Ryšys tarp kartų, kai dirbantys asmenys socialiniais mokesčiais tiesiogiai finansuoja vyresnės kartos pensijas, atvaizduotas 6 pav. Šiuo atveju akivaizdu, kad dirbantieji, pasidalydami savo alga su pensininkais, pasidalija ir sukurtu BVP. Akivaizdaus ryšio tarp kartų nėra, kai kiekviena karta savarankiškai kaupia turtą pensijų fonde (žr. 7 pav.). Tačiau, kai darbinga karta sulaukia senatvės, ji sukauptą turtą turi paversti pajamomis. Tai galima pasiekti tik tą turtą parduodant darbingai kartai. Pastaroji kaip tik tam skiria savo algos dalį. Taip tariama kartų nepriklausomybė dingsta, o pensijos taip pat finansuojamos iš darbingos kartos darbo užmokesčio (vertikalios rodyklės paveikslu kraštuose).

6 pav. Kartų tarpusavio priklausomybė darbo rinka pagrįstuose pensijų fonduose



7 pav. Kartų tarpusavio priklausomybė kapitalo rinka pagrįstuose (kaupiamuosiuose) pensijų fonduose



Pagrindinė šio skirsnio išvada – kiekvienu konkrečiu laikotarpiu darbinga karta sukuria produktą, kuriuo ji dalijasi su pensininkų karta. Galimos kelios pagrindinės tokių dalybų formos, tačiau nė viena iš jų pensininkų karta nepadaro nepriklausoma. Todėl, jeigu mažėja dirbančiųjų ar daugėja pensininkų, esant kitoms sąlygoms nekintamoms, kuriai nors iš kartų arba abiem kartoms tenka sumažinti vartojimą. To išvengti, keičiant pensijų sistemų organizavimo principus, o tai šiandien dažnai siūloma, – perėjimu nuo darbo rinka prie kapitalo rinka pagrįstų pensijų sistemų, neįmanoma.

4. Draudimas senatvei

Kaip matėme, negalėdamas atidėti vartojimo reikmenų senatvei, asmuo gali pasikliauti ryšiais su jaunesne karta, tuos ryšius palaikydamas per darbo ar kapitalo rinkas. Tačiau, kaip minėta 1.1 skirsnelyje, yra bent keturios problemos, susijusios su ateities neapibrėžtumu:

- 1) dėl gyvenimo trukmės;
- 2) dėl kainų;
- 3) dėl darbo užmokesčio;
- 4) dėl poreikių.

Norint skirstyti BVP tarp darbingos ir nedarbingos kartos, reikia atsižvelgti į demografinius pokyčius, kiekvienos kartos asmenų skaičių, jo kitimą. Reikia atsižvelgti

į būsimus ekonominių rodiklių pokyčius, kurie iš anksto nežinomi. Garantijos ateities neapibrėžtumo atvejams gali būti duotos draudimo rinkose, todėl turime jas aptarti.

Yra dvi draudimo sampratos. Viena samprata draudimą nusako pagal jo tikslą – kaip asmens apsaugą nuo rizikos teikiančią priemonę. Antra – pagal metodą, kuriuo tas tikslas pasiekiamas, – kaip aktuarinį mechanizmą, iš anksto susiejantį būsimas išlaidas su jų šaltiniais.

Su senatve susijusios rizikos esmė – asmens ilgaamžiškumas. Žinoma, rizikinga ne sulaukti gilios senatvės, bet gyventi senatvėje neturint lėšų pragyvenimui, kai asmuo jau nepajėgus užsidirbti. Draudimas, kaip apsaugos tikslas, gali būti pasiekiamas ir nenaudojant aktuarinio mechanizmo [17]. Kad ir kokia būtų neapibrėžta ateitis, turint pakankamą persikirstymo iš darbingos kartos nedarbingai kartai galią, galima iš anksto neskaičiuoti būsimų išlaidų poreikio seniems žmonėms išlaikyti ir neplanuoti su jais susijusių išlaidų.

Tačiau tokia galia gali būti nebent tradicijos agrarinės visuomenės šeimose arba valstybės teisė ir galia rinkti mokesčius. Rinkose negalima pernelyg pasikliauti persikirstymo jėgomis nesugriaunant pačių rinkų. Todėl rinkose neįmanoma suteikti garantijų senatvei nenaudojant aktuarinio mechanizmo, t. y., pažadėjus saugomiems asmenims pajamas (pensiją) senatvėje, reikia jas iš anksto pagrįsti pakankamais ištekliais. Tai suprantama, juk būsimasis pensininkas iš anksto (kol yra darbingas ir užsidirba pajamų) turi rinkoje nusipirkti dalį būsimos BVP iš būsimos darbingos kartos, kuri šį produktą gamins po dešimtmečių. Taigi turime kreiptis į ateities rinkas. Jos susijusios su nepakankamos informacijos problemomis apie jau minėtus reiškinius – būsimą gyvenimo trukmę, kainų ir darbo užmokesčio lygius, poreikius.

Nuo to, kiek laiko gyvens būsimasis pensininkas, priklauso reikalingų jo pensijai mokėti išteklių dydis. Individuali gyvenimo trukmė neprognozuojama, tačiau visos kartos gyvenimo trukmė kinta lėtai, todėl, remiantis praėjusių laikotarpių demografiniais duomenimis, galima pakankamai tiksliai prognozuoti, kiek metų vidutiniškai dar gyvens asmenys, kurie pensinio amžiaus sulauks, tarkime, po dešimties metų. Jeigu tokios prognozės tampa nepakankamai tikslios, tenka numatyti, kad pensininkų gyvenimo trukmei viršijant prognozuotą, jų pensijoms numatyti ištekliai bus paskirstomi šiek tiek mažėjančioms pensijoms, kad neprireiktų papildomo finansavimo. Kai kurios šalys tai pradėjo numatyti pensijų sistemose*. Kad ir kaip būtų, demografiniai pokyčiai iki šiol nebuvo labai netikėti, jog su jais nesugebėtų susidoroti draudimo rinkos.

Gerokai netikėtesni, sunkiai prognozuojami yra ekonominiai ir technologiniai pokyčiai. Ekonominis neapibrėžtumas susijęs su būsima infliacija ir didėjančiu darbo užmokesčiu. Kaip minėta 1 skirsnyje, apsaugai senatvėje nepakanka iš anksto absoliučiu dydžiu numatytos pensijos. Jeigu suplanuota pensija prarastų perkamąją galią dėl brangstančių vartojimo prekių kainų kilimo, tektų ją didinti tik panaudojant valstybės persikirstomąją galią, paimant papildomą BVP dalį iš dirbančios kartos. Panašiai tektų elgtis ir sparčiau negu prognozuota didėjant darbo užmokesčiui. Priešingu atveju pensininkų gyvenimo standartai atsiliktų nuo dirbančiųjų gyvenimo lygio. Su panašiais sunkumais rinkos susiduria ir tuo atveju, kai sparčiai kinta senų žmonių medicininės priežiūros ir socialinės globos technologijos.

Aktuarinis mechanizmas duoda galimybę pakoreguoti numatomų būsimoms pensijoms reikalingų išteklių dydį tuo laikotarpiu, kol būsimasis pensininkas dar dirba. Jeigu infliacija ar realūs atlyginimai pradeda didėti sparčiau, negu buvo prognozuota, dar dirbantys asmenys gali padidinti kaupiamas lėšas senatvei iš gaunamo atlyginimo. Tačiau jeigu minėti ekonominiai rodikliai ima kilti sparčiau, negu prognozuota net ir tuo laikotarpiu, kai asmuo jau pasiekė senatvės pensijos amžių, tuomet jo pensijų perkamoji galia bei pensijų ir realių algų santykis gali būti išsaugotas tik perskirsčius darbingos kartos pajamas.

*Notional accounts Švedijoje ir Latvijoje.

Jeigu taikoma fiksuotų įmokų kaupiamoji pensijų sistema, aktuarinis mechanizmas suteikia galimybę planuoti pensijos dydį remiantis išankstinėmis prielaidomis apie būsimus atlyginimus, kapitalo grąžos (palūkanų) normas, infliaciją, gyvenimo trukmę. Kaip minėta, būsimų dešimtmečių, kurių metu bus kaupiamos ir išmokamos pensijos, ekonominiai rodikliai neprognozuojami. Tačiau fiksuotų įmokų kaupiamoji pensijų sistema tuo ir patvari, kad joje nėra išsipareigojimų dėl būsimos pensijos dydžio. Ateities neapibrėžtumas negraso šiai sistemai. Tačiau tai išvada apie pensijų sistemą, o ne apie pensiją. Pensijų sistema gali būti moki dėl mažėjančios ar nuvertėjančios pensijos.

Mažesnės negu prognozuotos kapitalo pajamos, didesnė infliacija ar ilgesnė gyvenimo trukmė sumažina realią pensijos vertę [11, p. 78]. Fiksuotos įmokos reiškia, kad išmoka iš pensijų sistemos – pati pensija – nėra apibrėžta. Pereinant nuo fiksuotų išmokų prie fiksuotų įmokų pensijų sistemos, kintamų ekonominių veiksnių poveikis perkeliamas nuo pensijų sistemos ant pensijos dydžio, pensijų sistemos patvarumas pasiekiamas prarandant pačios pensijos dydžio patvarumą. Todėl keista, kad Lietuvoje dalies fiksuotų išmokų einamojo finansavimo pensijos pakeitimas fiksuotos įmokos kaupiamąja privačia pensija argumentuojamas siekiu padidinti pensijas [13].

Išvados

Pensijų sistemos klasifikavimas pakopomis parodo tik institucinę pensinio aprūpinimo pusę, bet to nepakanka jų ekonominei analizei. Išsamiau pensijų sistemos apibūdinamos tokiais aspektais kaip asmenų aprūpinimas pensijomis, pensijų sistemų administravimas ir jų finansavimas. Aprūpinimas išmokomis apima teisę į pensiją ir pensijų dydžio nustatymo formulę, administravimas – centralizacijos lygį ir nuosavybę, finansavimas – modelius ir išsipareigojimus. Taikant išvardytas charakteristikas, patogu analizuoti konkrečios šalies pensijų sistemą, kurti reformas ir vertinti jų padarinius.

Rinkų ir valstybės vaidmuo pensijų srityje reikšmingas dėl asmens nepajėgumo pasirūpinti savo senatve individualiai. Viena priežastis susijusi su vartojimo reikmenų netinkamumu ilgamečiam kaupimui. Keturios priežastys susijusios su nepakankama informacija: asmuo nežino būsimos savo gyvenimo trukmės, nežino būsimų vartojimo reikmenų kainų, būsimų darbo užmokesčių ir būsimų savo poreikių. Be to, dalis žmonių nepakankamai apdairūs, kiti žmonės dėl menko pajėgumo užsidirbti nepajėgia pasirūpinti savo senatve.

Kiekvienu konkrečiu laikotarpiu darbinga karta sukuria produktą, kuriuo ji dalijasi su pensininkų karta. Žinomos keturios ekonominės kartų tarpusavio priklausomybės formos: individualus taupymas kapitalų rinkose, neformalus solidarumas šeimos viduje, darbdavio išsipareigojimas mokėti pensiją buvusiam darbuotojui ir valstybės galia rinkti mokesčius pagrįstos pensijos. Antra ir trečia forma mažai gyvybingos šiuolaikinėje visuomenėje, nes jos pagrįstos tokiais institutais, su kuriais asmens ryšys nėra pastovus dešimtmečiais nuo darbinės veiklos pradžios iki mirties.

Nė vienas iš pensijų organizavimo metodų nepadaro pensininkų kartos nepriklausomos nuo dirbančios kartos. Senėjant visuomenei, vienai iš kartų arba abiem tenka sumažinti vartojimą. Perėjimas nuo darbo rinka prie kapitalo rinka pagrįstų pensijų sistemų gali tai paslėpti, bet nepajėgus išlaisvinti vienos kartos gerovės nuo kitos kartos gamybinio pajėgumo mažėjimo.

Aprūpinimas pajamomis senatvėje susijęs su gyvenimo trukmės, kainų, darbo užmokesčių ir poreikių neapibrėžtumu ateityje. Siekiant įveikti neapibrėžtumą, pensijų sistemos konstruojamos draudimo pagrindu. Valstybinės pensijos pagrįstos persikirstymo galia ir tuo garantuojama asmens apsauga nuo neapibrėžtumo. Privačios pensijos pagrįstos aktuariniu mechanizmu, iš anksto susiejančiu būsimas išlaidas su jų šaltiniais. Mažesnės negu prognozuotos kapitalo pajamos, didesnė infliacija ar

ilgesnė gyvenimo trukmė sumažina pensijos realią vertę. Fiksuotos įmokos reiškia, kad išmoka iš pensijų sistemos – pati pensija – nėra apibrėžta. Pereinant nuo fiksuotų išmokų į fiksuotų įmokų pensijų sistemą, kintamų ekonominių veiksnių poveikis perkeliamas nuo pensijų sistemos ant pensijos dydžio, pensijų sistemos patvarumas pasiekiamas pačios pensijos dydžio patvarumo praradimo sąskaita. Tai turi būti turima galvoje privatizuojant pensijų sistemas.

Literatūra

1. *Averting the Old Age Crisis. Policies to protect the Old and promote Growth.* New York: Oxford University Press, 1994.
2. Barr N. *The Economics of the Welfare State.* Third edition, Oxford: Oxford University Press, 1998.
3. Barr N. *Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices.* IMF. WP/00/139. August 2000.
4. Beattie R., McGillivray W. *A Risky Strategy: Reflections on the World Bank Report Averting the Old Age Crisis//International Social Security Review, No. 3–4/1995.*
5. Behrendt Ch. *Private Pensions – a Viable Alternative? Their Distributive Effects in a Comparative perspective, International Social Security Review, Vol. 53, 3/2000.*
6. Deleeck H. (ed.) *Poverty and the Adequacy of Social Security in the EC.* Avebury. 1992.
7. Eatwell J. *The Anatomy of Pensions “Crisis”//Economic Survey of Europe.* UN Economic Commission for Europe, 1999, No. 3.
8. Katkus V., Martinaitytė E. *Pensijų reforma: pensijų fondų sistemos Lietuvoje kūrimo problemos.* V.: Lietuvos bankininkystės, draudimo ir finansų institutas, 2002.
9. Lazutka R. *Pagrindiniai pensijų organizavimo principai//Esu, 1998 m. balandis, Nr. 7.*
10. Lazutka R. *To Improve or Privatize Public Pensions?//Economic Survey of Europe.* 1999, No. 3.
11. McGillivray W. R. *A Risky Strategy: a Response to the World Bank Report//Protecting Retirement Incomes: Options for Reform.* Geneva: ISSA, 1996.
12. Mishra R. *Globalization and the Welfare State.* Oxford: Oxford University Press, 2000.
13. Morkūnienė A. *Saugios ir turtingos senatvės garantas (V. Šumilovaitės interviu su SADM viceministre A. Morkūniene)//Lietuvos žinios, 2001 m. lapkričio 30, Nr. 280.*
14. Orszag P. R., Stiglitz J. E. *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Policy//Presented at the Conference on “New Ideas About Old Age Security”.* Washington, D. C., September 14–15, 1999.
15. *Pensijų reformos baltoji knyga: 2000//www.socmin.lt*
16. *Pensijų sistemos reformos įstatymo projekto aiškinamasis raštas, 2001: www.socmin.lt*
17. Pieters D. *Įvadas į pagrindinius socialinės apsaugos principus.* V.: Eugrimas, 1998.
18. Queisser M. *Pension Reform and International Organisations: From Conflict to Convergence//International Social Security Review, Vol. 53, 2/2000.*
19. Salminen K. *Pension Schemes in the Making.* Helsinki: The Central Pension Security Institute, 1993.
20. *The Social Security Reform Debate: In Search a New Consensus. A Summary.* Geneva: ISSA, 1998.
21. Thomson L. *Older and Wiser: The Economics of Public Pensions.* Washington, D. C.: The Urban Institute press, 1998.
22. Turner J. A. *Mandatory Defined-Contribution Pension Systems: Progress – or Regression? International Social Security Review, Vol. 53, 4/2000.*

*Straipsnis gautas 2002 m. rugsėjo mėn.
Priimtas spaudai 2003 m. sausio mėn.*

Summary

PRINCIPLES OF PENSION ECONOMICS

Romas Lazutka

The article deals with one of the most urgent issues for Europe enduring ageing of the population, economic aspects of pension systems. Different versions of pillar grouping of pensions are provided. Much room is devoted to the basic dimensions of pension systems and to their classification according to them. Criteria for the

rights to pensions and for the establishment of their amount as well as methods of financing and administration of pension systems are presented.

The author shows that in any specific period the working generation produces a product it shares with the pensioners' generation, which establishes the inevitable interdependence between the generations. For this reason, attempts to solve the problem of ageing of the society through altering the pension systems and methods of their financing cannot be fruitful. Four economic interdependencies between the generations are presented, in the following forms: individual saving using capital markets, informal support within the family, the employer's commitments to pay a pension to the former employee, and public pensions based on the capability of the state to collect taxes.

The article explains the role of the state and markets in the pension business and defines the reasons behind individual incapability of taking care of one's old age. Income provision in the old age is connected with the uncertainty about life expectancy, future prices, wages and salaries, and needs. In order to overcome this uncertainty, the pension systems are constructed on an insurance basis. Public pensions hinge on the power of the state in redistributing public resources ensuring thereby the individual's security against future demographic and economic uncertainty. Private pensions rely on the actuarial mechanism, which links in advance future expenditure with its sources. Capital income below the forecast, higher inflation or longer life expectancy result in the lowering of the real value of the pension benefit.

The defined-benefit schemes, which have been spreading lately, imply that the amount of the pension benefit is no longer known in advance and is not guaranteed. In the transition from the defined-benefit to the defined-contribution pension scheme, the impact of varying economic factors is shifted from the pension system to the pension benefit and the sustainability of the pension system is obtained at the expense of losing the sustainability of the amount of the pension benefit itself. This should be born in mind during the reformation of pension systems.

ŽINIŲ VISUOMENĖS EKONOMINIAI PAGRINDAI*

Paul A. David, Dominique Foray

*Šis straipsnis** yra įvadas pradedant nagrinėti fundamentalius naujų žiniomis grindžiamų ekonomikų plėtros klausimus. Pažvelgdami į jų atsiradimą istorinėje perspektyvoje ir pasiūlydami teorinę sistemą, atskiriančią žinias nuo informacijos, autoriai apibūdina specifinę tokių ekonomikų prigimtį. Jie toliau sprendžia kai kuriuos svarbiausius klausimus apie igūdžius ir sugebėjimus, būtinus integracijai į naujas žiniomis grindžiamas ekonomikas; besiformuojančią naują geografiją (kai atstumas fizine prasme nustoja būti lemiančiu suvaržymu); sąlygas, nustatančias tiek informacijos, tiek ir žinių, kurios besivystančioms šalims nėra nereikšmingos, prieinamumą; nelygią mokslo ir technologinių (įskaitant organizacinių) žinių plėtrą įvairiuose veiklos sektoriuose; problemas, susijusias su intelektinės nuosavybės teisėmis ir žinių privatizavimu; taip pat klausimus apie pasitikėjimą, atmintį ir žinių suskaidymą.*

Pagrindiniai žodžiai: žinios; informacija; kodifikacija; intelektinė nuosavybė.

1. Istorinė perspektyva

Nuo neatmenamų laikų žinios buvo ekonomikos augimo ir nuoseklaus kilimo socialinės gerovės pakopomis šerdis. (Prancūzų kalboje siūloma skirti žodžius *savoir* ir *connaissance*, kurie anglų kalboje neturi realaus atitikmens, nors jų prasmė gali būti išreikšta pridėdant apibūdinantį žodį *reliable* (patikimas). Patikimos žinios (*savoir*) reiškia sertifikatu patvirtintas, tvirtas žinias, kurios yra įteisinamos tam tikru instituciniu mechanizmu (ar tai būtų mokslinė kolegijos recenzija, ar kolektyvinės atminties ir pasitikėjimo sistemos). Kitos žinių (*connaissance*) formos taip pat nurodo veiksmą (sodininkystės išmanymas. Pasidaryk pats (*DIY – Do It Yourself*)), tačiau nėra patikrintos tais pačiais tyrimais, kaip sertifikatu patvirtintos žinios. Šių abiejų žodžių skirtumas susijęs ne tiek su mokslinių ir nemokslinių žinių supriešinimu, kiek su tuo, ar žinios yra institucijų patikrintos: „sodininkystės žinios“ yra patikimos, plataus spektro ir santykinai atsietos nuo konteksto, bet kiekvienas sodininkas ar sodininkė turi jo ar jos vietai būdingų (ir vietai specifinių) žinių. Vis dėlto žiniomis grindžiamoje ekonomikoje galimos abi formos, parodant, kad ši nėra susijusi vien tik su formalia „patikimų žinių“ gamyba.) Sugebėjimas išrasti ir taikyti nauja, t. y. kurti naujas žinias ir naujas idėjas, kurios vėliau įkūnijamos produktuose, procesuose ir organizacijose, visada skatino plėtrą. Ir visada buvo organizacijų ir institucijų, galinčių kurti ir skleisti žinias: nuo viduramžių gildijų iki stambių XX a. pradžios verslo bendrovių, nuo Cistersų abatijų iki karališkųjų mokslo akademijų, kurias pradėta steigti XVII a. Tačiau terminas „žiniomis grindžiama ekonomika“ (*knowledge-based economy*) sukurtas neseniai. Jis vartojamas nusakyti pasikeitimui nuo ankstyvųjų laikotarpių ekonomikos, labiau netikėtam kaip „jūros bangavimas“ pasikeitimui nei staigiam atotrūkiui. Ši kaita gali būti nagrinėjama įvairiais lygiais.

1.1. Žinių gamybos spartėjimas

Klausimo esmė yra didėjantis (ir precedento neturintis) greitis, kuriuo žinios kuriamos, kaupiamos ir, svarbiausia, nuvertėja ekonominio tinkamumo ir vertės

*Straipsnis perspausdintas leidėjui sutikus. *Reprinted by permission of the publisher. From "Economic Fundamentals of the Knowledge Society" (Stanford Institute for Economic Policy Research at Stanford University, December 2001-Revised February 2002).*
**Stanfordo ekonominės politikos mokslo tiriamasis institutas (SEPMI) prie Stanfordo universiteto remia mokslo tiriamuosius darbus, susijusius su ekonomine ir valstybės politikos klausimais. SEPMI diskusinių straipsnių serijoje skelbiami pranešimai apie mokslinius tyrimus ir politikos analizę, kuriuos atlieka instituto mokslininkai. Šios serijos straipsniuose atskleidžiamas autorių, bet nebūtinai SEPMI ar Stanfordo universiteto, požiūris. Medžiaga publikuojamam straipsniui paimta iš autorių straipsnio „Įvadas į žinių visuomenės ekonomiką“ (*An Introduction to the Economy of the Knowledge Society*), skelbto *International Social Science Journal* (February–March, 2002, No. 171) specialiaame leidinyje „Žinių visuomenė“ (*The Knowledge Society*), mokslinis redaktorius Dominique Foray.

■ Paul A. David – Stanfordo universiteto (*Stanford University*) ekonomikos profesorius ir Stanfordo ekonominės politikos mokslo tiriamojo instituto (*Stanford Institute For Economic Policy Research*) prie šio universiteto vyresnysis mokslinis bendradarbis, Oksfordo universiteto (*Oxford University*) ekonomikos ir ekonomikos istorijos profesorius, taip pat Visų Šventųjų koledžo (*All Souls College*) prie šio universiteto vyresnysis mokslinis bendradarbis.

Veiklos sritys: autorius tarptautiniu mastu pripažintas už indėlį į Amerikos ekonomikos istoriją bei mokslo ir technologijų ekonomiką. Jis parašė daugiau kaip 120 straipsnių ir knygų skyrių.

■ Dominique Foray – Nacionalinio mokslo tiriamojo centro (*Centre National de la Recherche Scientifique*) direktorius, taip pat Mokslo tiriamojo ir inovacijų valdymo instituto (*Institut pour le Ménagement de la Recherche et de l'Innovation*) prie Paryžiaus–Dofinė universiteto (*Paris–Dauphine University*) profesorius.

Veiklos sritys: žiniomis grindžiamų ekonomikų bruožai ir rezultatai.

prasmė. Ši tendencija rodo, *inter alia*, spartėjantį mokslo ir technologinės pažangos tempą. Ji turi daugybę atšakų ir dėl to kyla daug naujų klausimų (žr. 5 ir 6 skyrius). Tačiau žinių netolydumas kiekviename sektoriuje nėra vienodas (žr. 5.2 skirsnį). Šis reiškinys atsiduria dėmesio centre dėl naujo tipo organizacijos: žiniomis grindžiamų bendruomenių, t. y. individų, pirmiausia ir labiausiai siekiančių kurti ir skleisti naujas žinias bei dirbančių įvairioms, net konkuruojančioms organizacijoms, tinklo. Vienas iš ženklų, kad žiniomis grindžiama ekonomika plėtojasi, gali būti atpažįstamas, kai tokie individai įsiskverbia į įprastas organizacijas, kuriose jų saitai su „išorės“ žiniomis grindžiama bendruomene laikomi vertingu įnašu. Kai šių bendruomenių nariai išplėtoja savo kolektyvinę patirtį, jie tampa ekonomikos, kaip visumos, pasikeitimo tarpininkais (žr. 3 skyrių).

1.2. Nematerialiojo kapitalo augimas makroekonominiu mastu

Ekonomikos istorikai nurodo, kad mūsų dienomis įvairių šalių našumo ir ekonomikos augimo nelygumai susiję ne tiek su jų gamtos išteklių gausumu (ar trūkumu), kiek su gebėjimu gerinti žmogaus kapitalo kokybę ir gamybos veiksmus, kitaip tariant, kurti naujas žinias ir idėjas bei pritaikyti jas įrengimams ir žmonėms.

Su ekonomikos augimu, vis labiau pastebimu nuo XX a. pradžios, susijęs bruožas yra didėjantis santykinis nematerialiojo kapitalo reikšmingumas bendram kapitalui ir didėjanti santykinė BVP dalis, priskirtina nematerialiajam kapitalui [1; 2]. Nematerialusis kapitalas dažniausiai skirstomas į dvi pagrindines kategorijas: viena vertus, investicijas, susijusias su žinių (išsilavinimo, švietimo, tyrinėjimo ir plėtros, informacijos ir koordinavimo) gamyba ir skleidimu; kita vertus, investicijas, susijusias su žmogaus kapitalo fizinės būklės palaikymu (išlaidos sveikatos apsaugai). Jungtinėse Valstijose septintojo dešimtmečio pabaigoje einamoji nematerialiojo kapitalo (skirto žinioms kurti ir žmogaus kapitalui) atsargų vertė pradėjo viršyti materialiojo kapitalo (fizinės infrastruktūros ir įrengimų, inventoriaus, gamtinių išteklių) atsargų vertę.

Neseniai Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (EBPO) atliko darbą, kuris padėjo nustatyti pasirinktų šalių ir sektorių pastovias su žiniomis susijusių investicijų kategorijas. Vertinant paprastai, tačiau griežtai apsiribojant investicijomis į tyrinėjimą ir plėtrą, valstybinį švietimą ir programinę įrangą, galima pastebėti, kad nuo devintojo dešimtmečio metinė investicijų norma sparčiai didėja (EBPO šalyse vidutinė metinė norma sudaro 3%). Tačiau kiekvienos šalies investicijų struktūra skiriasi: pavyzdžiui, Skandinavijos šalys daugiau išleidžia valstybiniam švietimui, o Jungtinių Valstijų sąrašo viršuje yra investicijos į pramonę (privataus sektoriaus tyrinėjimą ir plėtrą, programinę ir informacinių technologijų įrangą) [25].

Negalima leisti, kad ši svarbiausia ir pamatinė tendencija nustelbtų didėjančią mokslo ir su technologija susijusių veiklų reikšmę. Žinoma, žiniomis grindžiamos ekonomikos neapsiriboja aukštosios technologijos sritimi, bet mokslas ir technologija iš tiesų svarbūs naujiems sektoriams, nes per pastaruosius keletą dešimtmečių suteikė impulsą ekonomikos, kaip visumos, augimui (prietaisų naudojimas farmacijai ir mokslui, informacinės ir ryšio technologijos, aeronautika, naujos medžiagos).

Šiuos pokyčius atskleidžia nuolat didėjantis darbo vietų skaičius žinių ir informacijos gamybos, perdirbimo ir perdavimo srityse. Ši tendencija nesusijusi vien tik su aukštosios technologijos, informacinių ir ryšio paslaugų sektoriais, nes nuo savo atsiradimo aštuntojo dešimtmečio pradžioje ji pamažu paplito visoje ekonomikoje. Tokiu atveju visuomenė, kaip visuma, pajuda intensyviai žinias taikančių veiklų link.

1.3. Naujovių kūrimas tampa dominuojančia veikla, jų šaltiniai nuolat įvairėja

Dar vienas anksčiau minėto „perjungto bėgio“ įrodymas – didėjantis naujovių kūrimo greitis ir intensyvumas. Pažanga vyksta dviem pagrindinėmis kryptimis: pirma,

netiesiogiai (*off-line*) – atliekant formalų tiriamąjį ir plėtros darbą („izoliuotai“ ir „atsietai“ nuo įprastos prekių ir paslaugų gamybos); antra, tiesiogiai (*on-line*) – individai mokosi darbo procese ir dažniausiai gali įvertinti tai, ką išmoksta, bei tobulinti savo praktinius įgūdžius, kurių prireiks ateityje. Tai gali būti ypač veiksminga daugelio profesijų žinių gamybos forma.

Reikšmingai didėjančios investicijos į naujovių kūrimą (ne vien į tyrinėjimą ir plėtrą) padidino naujovių skaičių, o tai rodo ne tik paraiškų patentams įsigyti ir patvirtintų patentų skaičius [25], bet ir didėjanti naujų prekių bei paslaugų įvairovė, rodanti „masinio jų pritaikymo vartotojų poreikiams“ tendenciją [9]. Kartu matyti, jog nepaisant to, kad fordistų taikomas darbo padalijimas ištaigose ir gamyklose sumažino individo veiklos sritį, taigi ir jo galimybę mokytis, tačiau praktika grindžiama mokymosi aplinka išsiplėtė. Tai savo ruožtu skatina vis didesnes žinių kūrimo galimybes.

Be to, „poreikis atsinaujinti“ nuolat stiprėja, nes naujovių kūrimas vis labiau tampa vienintele priemone išgyventi ir klestėti didelės konkurencijos ir globalizacijos ekonomikose. Nelengva atskirti tikras naujienas („po saule“) nuo naujovių, kurios yra naujos tik jas taikančioms bendrovėms, arba sudėtingesni esamų produktų ar idėjų pritaikymą naujai rinkai. Faktas yra tas, kad bendrovės ir visuomenė apskritai skiria daugiau laiko ir energijos gamybai ir prisitaikymui prie pasikeitimo*.

Formalus tyrinėjimai gali išlikti žinių gamybos kertiniu aspektu daugelyje sektorių (dėl tos paprastos priežasties, kad ši sritis yra didesnis ar mažesnis prieglobstis vykdyti bandymus, kurie šiaip jau būtų neįmanomi realiame gyvenime). Tačiau žinių gamybos sistema vis plačiau perkeliama į daugybę naujų vietų ir veikėjų. Kartu netikėtose situacijose atsiranda vis daugiau „novatorių“: vartotojų, kaip naujoves kuriančio šaltinio [33], ir „žmonių neprofesionalų“, dalyvaujančių tokių sričių, kaip sveikata ir aplinkos apsauga, mokslo žinių gamyboje**.

1.4. Žinių kūrimo priemonių revoliucija

Ketvirtas lygis gali būti nagrinėjamas kaip „švelnus netolydumas“, susijęs su didesne technologine revoliucija, vykstančia mums žengiant į skaitmeninį amžių. Ši revoliucija turi lemiamą reikšmę ta prasme, kad ji iš esmės siejasi su žinių ir informacijos gamybos bei skleidimo technologijomis. Šios naujos technologijos, kurios pirmą kartą pasirodė šeštąjį dešimtmetį, o iš tikrųjų išpopuliarėjo atsiradus internetui, turi kvapą gniaužiantį potencialą. Jos sudaro galimybę informacijos ir priemonių, būtinų žinioms įgyti, nuotolinei prieigai. Be perduodamų rašytinių tekstų ir kitų skaitmeninių dalykų (muzikos, paveikslų), jos taip pat leidžia vartotojams prieiti prie žinių sistemų ir dirbti su jomis per atstumą (pvz., nuotolinis eksperimentavimas), studijuoti nuotolinio mokymosi kursuose interaktyvaus dėstytojas–studentas ryšio (telešvietimas) sistemoje ir gauti neįtikėtiną gausybę informacijos (universalios bibliotekos tipas), prieinamos per savo kompiuterį.

Informacinės technologijos gali daryti įtaką žinių kūrimui labai įvairiomis kryptimis. Jau vien tas faktas, kad žmogus pajėgus sukurti tokią gausybę informacijos, yra tikra revoliucija. Įsivaizduokite, kaip buvo sunku žmonėms įsigyti žinių kūrimo priemonių iki naujųjų laikų. Be saujelės nuostabių intelektualinio gyvenimo centrų, tokių kaip senoji Aleksandrijos biblioteka, tokių priemonių buvo mažai ir reta. Didysis XI a. mąstytojas Gerbert d’Aurillac turėjo biblioteką, kurioje buvo ne daugiau kaip 20 knygų (nors tuo laikotarpiu tai buvo gana daug). Net ir mažiau rizikingais laikais, t. y. prieš porą dešimtmečių, įsivaizduokite, kiek studentai turėjo įdėti darbo, kad apibendrėtų „laimėjimus“ tam tikra tema ar tam tikroje mokslo šakoje, ir didelių pastangų, kad neatsiliktų nuo naujausių jų studijuojamos srities atradimų.

Tokia raida – tai ilgas besitęsiantis procesas, pažymėtas rankraščių rinkinio ir knygos (kuri atsirado iš ritinių) išradimu, popieriaus tobulinimu, knygos virsmu į

* R. Hatchuel ir kt. straipsnyje, paskelbtame *International Social Science Journal* (February–March, 2002, No. 171) specialiaame leidinyje *The Knowledge Society* (toliau – *Knowledge Society*), pateikiama naudinga išvalga apie bendrovių taikomus naujus žinių valdymo metodus „intensyvaus naujovėmis grindžiamo kapitalizmo“ atveju.

**V. Rabeharisoa ir M. Callon straipsnis skirtas šiam klausimui (žr.: *Knowledge Society*, 2002).

žinių kūrimo priemonės (indeksus, lenteles, išnašas ir pastabas teksto pabaigoje), kopijavimo našumo gerinimu (nuo „pramoninio“ skriptoriumo organizavimo iki spausdinimo mašinos išradimo), modernių bibliotekų gausa ir galiausiai didelio rezultatyvumo prieigų ir ryšio tinklų atsiradimu. Ar naujos technologijos signalizuoja apie tokios evoliucijos pabaigą? Aišku, kad ne, nes dar reikės padaryti milžinišką pažangą tokiose srityse kaip informacijos paieškos sistemos. Bet tai beveik būtų galima pavadinti kulminacija to, ką prancūzų medievistas Georges Duby kadaise vadino „nepaliojama žinių kūrimo priemonių ieškojimu“, kuris žmonijai rūpėjo nuo amžių glūdumos.

Antra, informacinės technologijos stiprina ne tik mokytojų žmonių ir mokslininkų, bet ir produktų dizainerių, tiekėjų ir galutinių jų vartotojų kūrybinę sąveiką. Virtualių objektų, kuriuos galima iki begalybės modifikuoti ir kurie akimirksniu prieinami kiekvienam ir visiems, kūrimas leidžia palengvinti kolektyvinį darbą ir mokymąsi. Šiuo požiūriu naujos skaitmeninio modeliavimo galimybės, kurias atvėrė kompiuteriai, yra dar vienas reikšmingas nukrypimas nuo ankstesnės patirties.

Trečia, naujos technologijos leidžia tyrinėti ir analizuoti milžiniškų duomenų bazių turinį, o tai savaime yra veiksminga žinių (gamtos, humanitarinių ir socialinių mokslų, taip pat vadybos) gilinimo priemonė. Tyrinėjimai, kuriuos skatina tokios galimybės, turi didelę įtaką kai kurioms vadybinio darbo sritims.

Pagaliau anksčiau minėtos trys kryptys, kuriomis informacinės technologijos daro įtaką žinių kūrimui, gali būti derinamos plėtojant stambias decentralizuotas duomenų rinkimo ir skaičiavimo bei keitimosi duomenimis sistemas. Tokios išsamios sistemos apibūdina tyrinėjimus, kurie šiais laikais atliekami astronomijos, okeanografijos ir kitose srityse.

1.5. Penkeri „naujosios ekonomikos“ metai žvelgiant iš istorinės perspektyvos

Dabar, kai atskleistas žiniomis grindžiamų ekonomikų atsiradimas istorinėje perspektyvoje, debatai dėl naujos ekonomikos gali būti vertintini tik su lengva šypsena. Dėmesys sutelkiamas į galimą radikalią makroekonomikos reformos reikalingumą, nes dominuojančius šios srities principus, atrodo, „paklibino“ Amerikos ekonomikos rezultatai per paskutiniuosius penkerius viso tūkstantmečio metus. Apskritai šie debatai iš esmės bus atmintini dėl ultraoptimistų, kurie pasižymi palyginti nesubrendusiu ekonominiu mąstymu, ir skeptikų makroekonomistų, kurių, nepaisant jų įprasto griežtumo ir atsargumo, nepaprastai šališkas ir kategoriškas požiūris į naujų technologijų poveikį, nuomonių susikirtimo [20]. Bet ar tai, kas vyksta Jungtinėse Valstijose, o pastaruoju metu Europos ir kitose Vakarų šalyse, nėra tik dalis spartėjančio perėjimo į žiniomis grindžiamą ekonomiką – procesą, prasidėjusį gana seniai, tačiau dėl lėtos naujų bendro pobūdžio skaitmeninių informacijos procesorių ir kompiuterinių telekomunikacijų technologijų brandos pradėjusį įgauti pagreitį visiškai neseniai [7; 10; 11].

2. Juodosios „žinių“ dėžės tyrimas

Prieš toliau aprašant, kaip veikia žiniomis grindžiama ekonomika, svarbu turėti aiškų supratimą apie tai, kas būtent teka elektroniniais kanalais: žinios, informacija ar duomenys? Tiesą sakant, visko po truputį. Tai priklauso nuo santykių tarp siuntėjų ir gavėjų pobūdžio.

2.1. Žinios ir informacija

Reikėtų nustatyti esminį žinių ir informacijos skirtumą*. Kiekvienos srities žinios leidžia jų turėtojams atlikti intelektinius ar fizinius veiksmus. Taigi tai, ką mes

*Tai svarbus skirtumas, kurio reikšmę išsamiau nagrinėja W. E. Steinmueller; C. Forero Pineda ir J. Salazar; J. Hansson ir K. Lam (žr.: *Knowledge Society*, 2002).

suvokiame kaip žinias, iš esmės yra pažinimo galios dalykas. Kita vertus, informacija turi pavidalą struktūrinių ir suformatuotų duomenų, kurie išlieka pasyvūs ir inertiški tol, kol jų nepanaudoja tie, kurie turi žinių, kaip juos interpretuoti ir apdoroti. Visas šio skirtumo reikšmingumas paaiškėja išnagrinėjus sąlygas, lemiančias žinių ir informacijos atkūrimą. Informacijos kiekio identiškos kopijos išlaidos yra ne didesnės už kopijų pagaminimo kainą (dėl modernių technologijų ji visiškai nedidelė), o žinių atkūrimas yra kur kas brangesnis procesas, nes nelengva tiksliai suformuluoti ar perduoti kitiems kai kurių, iš tikrųjų daugybės, pažinimo galių. Dėl to kai kurie elementai lieka „numanomi“ – „mes žinome daugiau negu galime pasakyti“ [29]*. Todėl ilgą laiką žinios buvo atkuriamos pagal „meistro–mokinio“ sistemą (kai jauno žmogaus gebėjimai ugdomi stebint, klausant ir atkartojant) arba tarpusavyje asmeniškai susitariant tos pačios profesijos atstovams ar praktinės bendruomenės nariams. Šios žinių atkūrimo priemonės gali išlikti daugelio profesijų ir tradicijų pagrindas, bet labai lengvai jos gali neveikti trūkinėjant socialiniams saitams, nykstant jaunosios ir vyresniosios kartų tarpusavio supratimui, taip pat profesinėms bendruomenėms prarandant gebėjimą įtvirtinti, išsaugoti ir perduoti žinias. Tokiais atvejais žinių atkūrimas nutrūksta ir kyla neišvengiamas pavojus žinių netekti ir jas užmiršti.

2.2. Numanomų žinių kodifikacija

Žinios gali būti kodifikuojamos: taip išdėstytos ir paaiškintos, kad jos būtų išreikštos tam tikra kalba ir užrašytos tam tikroje laikmenoje. Kodifikacija – tai atminties eksteriorizacija [16]. Ji priklauso nuo virtinės vis sudėtingesnių veiksmų, tokių kaip natūralios kalbos vartojimas užrašyti kulinarijos receptą, pramoninio projektavimo technikos naudojimas parengti mechanizmo brėžinį pagal mastelį, kvalifikuotos sistemos sukūrimas iš išvadoms taikomų formalizuotų taisyklių, pabrėžiant su problemomis susijusių etapų seką, ir t. t. Žinios, kaip tokios, atskiriamos nuo individo, o sukurti atminties ir ryšio pajėgumai padaromi nepriklausomais nuo žmogaus (kol saugoma laikmena, kurioje laikomos žinios, ir atsimenama kalba, kuria jos išreikštos). Atsiradus kodifikacijai, „atminties problema nustoja viešpatauti intelektualiam gyvenime“ [19]. Tada sukuriama mokymosi programa, iš dalies pakeičiančios asmenį, kuris turi žinių ir jų moko. J. Goody [19] pastebi, kad užrašytas receptas gali iš dalies užpildyti tuštumą, kai šalia nėra senelės.

„Iš dalies“ čia yra pagrindinis žodis, nes kodifikacija yra žmogaus žinių pavertimo informacija procesas, o tokio virsmo metu, beveik neabejotina, kai kurie dalykai keisis ir, visiškai tikėtina, kad kitos prasmės išnyks. Taigi tai, kas išreikšta ir užrašyta, nėra išsamios žinios. Tai mokymosi programa, padedanti įtvirtinti ir atkurti žinias. Kai jaunas technikas ar technikė paima į rankas vartotojo vadovą, jam ar jai tiesiogiai nesuteikiama žinių apie tai, „kaip veikia mašina“. Kitaip sakant, vadovas yra vertingas ir padės sumažinti žinių atkūrimo išlaidas.

Daugeliu atvejų, kai technikai „išmoksta mokyti“ ir susiduria su daugiau ar mažiau standartine mašina, žinių atkūrimas tampa beveik momentalus ir įgauna bruožų, artimų informacijos atkūrimui. Tačiau sudėtingesniais atvejais kodifikuotos žinios, nors, žinoma, ir vertingos, padės tik iš dalies. Tokiu atveju žinios bus atkuriamos mokantis, praktikuojant ir naudojant modeliavimo techniką (lėktuvų pilotai, chirurgai).

Būtina akcentuoti kitą, mūsų nuomone, lemiamą kodifikacijos funkciją. Kodifikacija – tai žinių pavertimas simboliniais vaizdais, o šie gali būti laikomi tam tikroje laikmenoje. Tai sukuria naujas pažinimo galimybes, kurios išlieka nežinomos tol, kol žinios skiriamos atskiriems žmonėms, vadinasi, tik girdimos (kai kalbama) arba matomos (kai taikomos praktikoje) sąveikaujant su jų nešėjais. Užrašymas (rašymo, vaizdavimo, modeliavimo, virtualumo būdu) leidžia žinias tyrinėti ir įvairiais

*Dėl „numanomų žinių“ sąvokos ir kitų naujausių jos vartojimo atvejų ekonomikoje žr.: R. Cowan, P. A. David ir D. Foray bei kitus straipsnius, kurie papildo šį straipsnį ir paskelbti tame pačiame specialiaje *Industrial and Corporate Change* (2000, No. 9(2)) leidinyje, moksliniai redaktoriai P. Cohendet ir W. E. Steinmueller.

būdais tvarkyti, taip pat atskirti, klasifikuoti ir derinti įvairius elementus. Taip sukuriami tokie nauji žinių objektai kaip sąrašai, lentelės, formulės ir t. t. Jie yra nepaprastai svarbūs dėl to, kad atveria naujų pažinimo galimybių (klasifikavimo, taksonomijos, šakinių tinklų, modeliavimo), galinčių suteikti pagrindą sparčiai naujų žinių gamybai [19]. Bet jie galimi tik tada, kai žmonės apgalvoja užrašymo būdą, vadinasi, savo pažinimo būklės simbolinį atvaizdavimą. Čia lemiamą reikšmę tenka informacijos technologinių užrašymo metodų pažangai, nes šie leidžia žinių atvaizdavimui progresuoti nuo vadinamojo ikirašytinio (*pre-literate*) etapo (gestai ir žodžiai) iki rašytinio (raštas ir piešiniai) ir pagaliau iki porašytinio (*post-literate*) etapu (struktūrinių sąveikų modeliavimas).

Todėl kodifikacijai tenka svarbus vaidmuo žinių ekonomikoje, nes ji padeda toliau išiminti, komunikuoti ir mokytis, taip pat sudaro tvirtą pagrindą naujų žinių objektams kurti.

3. Žiniomis grindžiamos bendruomenės – ekonominio pasikeitimo tarpininkai

Žiniomis grindžiamos veiklos rūšys atsiranda tada, kai žmonės, padedami informacinių ir ryšio technologijų, veikia siekdami bendromis pastangomis pagaminti (sukurti ir keisti) naujų žinių. Paprastai tam reikia trijų pagrindinių elementų: daug bendruomenės narių susijungia kurti ir atkurti žinias (skleidžia naujovių kūrimo šaltinius); bendruomenė sukuria „viešą“ erdvę keisti ir platinti* žinias; intensyviai naudojamos naujos informacinės ir ryšio technologijos naujoms žinioms kodifikuoti ir perduoti.

3.1. Rašidas ir Reičelė

Toliau papasakota legenda rodo paskutinio iš minėtų trijų elementų (naujų technologijų taikymas žinioms kodifikuoti ir perduoti) svarbą. Palyginkime dviejų mokytojų žmonių, t. y. Rašido, XVII a. astronomo iš gražaus Fezo miesto, ir Reičelės, *įsivaizduojamos* jaunos taikomųjų mokslų studentės, baigusios doktorantūrą ir dirbančios vienoje iš Stanfordo universiteto laboratorijų XX a. pabaigoje, patirtį.

Rašidas išrado naują teleskopą ir norėjo perduoti kai kurias detales apie savo atradimą kolegoms iš Kordobos, Padujos ir Salamankos. Tai buvo sunki užduotis, kadangi tokios rūšies žinios tuo metu dar nebuvo kodifikuojamos, todėl jis turėjo nukopijuoti visus savo planus ir užrašus ranka. Tada Rašidas patikėjo savo brangius dokumentus į Šiaurę judančiam karavanui, tikėdamasis, kad šis vieną dieną juos pristatys jo kolegoms. Vilties, kad tai bus įvykdyta, buvo mažai. Dar problemiškesnės tokios situacijos, kai žinios išimamos ir perduodamos daugiausia žodžiu (pasitelkiant nevisiškai išsamius užrašus, skirtus padėti išiminti), nes tikrų vartotojų skaičius paprastai apsiriboja tiesioginiais, asmeniniais kontaktais. Be to, daugėjant vartotojų, vis didėja rizika, kad žodžiu perteikiamas ir toliau atkartojamas turinys bus iškraipytas. Tik nuolat pasikartojantys pranešimai tarp dalyvių poroje, dalyvaujančioje tokiaame perdavimo tinkle, galėtų apriboti „kopijavimo klaidų“ platinimą. Tačiau tikimybė, kad taip bus, mažėja, nes didėja grandžių skaičius žmogaus pranešimų grandinėje.

Taigi yra fizinių apribojimų, kurie neleidžia išsiplėsti žmonių, galinčių panaudoti naujas žinias, galbūt ir toliau tobulėti pagal Rašido metodą, bendruomenei. Žinių srautai egzistavo visais laikais, bet paprastai jų buvo nedaug ir jie buvo palyginti menki. Kaip matėme, pagrindinės išimtys buvo galimos dėl tankių tarpasmeninio ryšio tinklų, tokių kaip tie, kurie jungė viduramžių Europos Cistersų abatijas. Tai trukdė išvystyti patikimų žinių didinimo pagreitį. Be abejo, iki XVII a. Vakaruose dominavusios pažiūros, trukdžiusios plačiai atskleisti „Gamtos paslaptis“, buvo, ko

*Viešos (ar pusiau viešos) žinių apyvartos erdvės sąvoka yra sudėtinga. Tokioms erdvėms gali priklausyti sritys, kuriose išimtinės nuosavybės teisės negali būti suteiktos nei „konstituciškai“ (kaip „atviro mokslo“ atveju), nei organizacijų, sukurtų specialiam tikslui (tyrinėjimų tinklai ir konsorciūmai, kuriuose partneriai dalijasi savo žiniomis), ir rinkų, kurių *modi operandi* palankus žinių sklaidai, mastu (žr.: G. Cassier; A. Arora ir kt. straipsnius, paskelbtus *Knowledge Society*, 2002).

gero, svarbesnės nei bendruomenės technologiniai apribojimai, stabdantys veiksmingą bendradarbiavimą siekiant žinių [8; 13].

Kai dėl Reičelės, tai, tarkime, kad ji išrado nedidelį robotą, kuriantį technikos detales pagal pritaikytą kompiuterinio projektavimo programą. Norėdama informuoti savo bendruomenę, ji greitai parengė atitinkamus dokumentus ir planus, panaudodama grafinio projektavimo programinę įrangą. Taigi bylos buvo nukopijuotos ir išsiųstos pagal pasirinktų adresatų sąrašą kaip elektroninio pašto priedėliai. Per sekundę jas gavo tuzinai laboratorijų visame pasaulyje ir šimtai tyrinėtojų galėjo pradėti atkurti žinias ir siųsti atgal savo komentarus, kritines pastabas bei siūlymus. Šiuo atveju žinių kodifikavimo ir perdavimo išlaidos (Reičelės žinių kodifikavimo ir perdavimo ribinės išlaidos atsižvelgiant į nekintančią infrastruktūrą ir jos išsilavinimo išlaidas) buvo labai mažos. Taigi mažos buvo ir žinių atkūrimo išlaidos. Iš tiesų tai yra atvejis, kai išradimas lieka žinių, žinomų bendruomenės nariams, sistemoje: žmonės, kurie gauna bylą, yra „išmokę mokytis“ šios rūšies žinias, o pridėtas dokumentas suteikia išsamią mokymosi programą.

Intensyviai žinias naudojanti bendruomenė yra tokia, kurios didelė dalis narių įsitraukę į žinių kūrimą ir atkūrimą. Todėl tikėtina, kad tokia bendruomenė sukuria viešą (ar pusiau viešą) erdvę, kurioje žinių kodifikavimo ir skleidimo išlaidos yra radikaliai sumažintos dėl prieš tai bendrai vartotų sąvokų ir terminų; dėl to lengviau toliau didinti naujų žinių apyvartą informacinėmis ir ryšio technologijomis.

3.2. Intensyviai žinias naudojančios bendruomenės ir jų „dorybės“

Rašidas ir Reičelė yra mokslininkai, o šiuolaikiniame pasaulyje mokslo bendruomenės gali būti laikomos specializuotomis visuomeninėmis organizacijomis, daugiausia atsakingomis už žiniomis grindžiamą gamybą – jeigu tik jos užsiima „patikimų žinių kūrimu patikimomis žinių kūrimo priemonėmis“. Todėl dauguma jų narių, motyvuojant per atlyginimų sistemas ir socialinį etosą, specifinių mokslinių bendruomenių institucijų skatinami atskleisti ir dalyti tas žinias [6]. Istoriniu požiūriu šios mokslo tiriamosios bendruomenės, užsiimančios eksperimentinių ir stebėjimo duomenų paieška, kaupimu, analize ir integracija, yra naujų informacinių technologijų tobulinimo ir naudojimo pradininkai.

Programuotojų, kuriančių ir tobulinančių „atviro kodo“ programinę įrangą, bendruomenės daugeliu požiūriu panašios į „atviro mokslo“ tiriamąsias bendruomenes, tačiau, kaip ir pastarosios, nesugeba gauti ekonominių pajamų tiesiogiai parduodamos naujas žinias ir informacijos prekes. Jos privalo susirasti gretutinį arba papildomą paramos šaltinius*.

Kai kurių verslas–verslui bendruomenių veiklos principams taip pat būdingi tie patys bruožai. Pavyzdžiui, bendrų tyrinėjimų konsorciumai yra klubo tipo organizacijos, siekiančios tam tikrų kolektyvinių technologinių tikslų, kuriuos nariai laiko bendrai vertingais ir geriausiai pasiekiamais bendradarbiavimo būdu.

Gydytojai – kitas bendruomenių pavyzdys, šiuo atveju profesinės specializacijos bendruomenių, pereinančių prie dažnesnio apsikeitimo tarp kolegų informacija, o tai yra pagrindinis žiniomis grindžiamos ekonomikos ir apskritai žinių visuomenės bruožas. Dabar daugelis gydytojų patvirtina dokumentais savo naujas klininkines žinias ir leidžia su jomis susipažinti kitiems per lengvai prieinamas elektroninių duomenų bazines. Tada kiti gydytojai praktikai gali naudoti arba papildyti šią bendrą informaciją, taip stiprindami pagrįstos įrodymais medicinos pažangą.

Tačiau, kita vertus, gana įdomu tai, kad pradinių ir vidurinių mokyklų mokytojai neatitinka modernių žiniomis grindžiamų bendruomenių pavyzdžio, nors žinias sprendimus, gali taikyti nepaprastai daug naujovių, bet galbūt dėl to, kad tų problemų atsiranda, kai dirbama su „nestandartine medžiaga“, t. y. mokiniais, palyginti nedaug

*W. E. Steinmueller (šiam leidinyje); K. Lakhani ir E. von Hippel [24] dėl „atviro kodo“ bendruomenių.

pedagoginių naujovių perduodama toliau ar jomis pasidalijama su kitais bendruomenės nariais [21].

Bendruomenės, kurioms būdingi visi trys anksčiau minėti elementai (ekstensyvus žinių kūrimas ir atkūrimas, turimų žinių keitimo ir skleidimo mechanizmai bei intensyvus naujų informacinių technologijų taikymas), iš esmės yra linkusios gaminti žiniomis grindžiamą produkciją. Kaip tokios, šios bendruomenės turi tam tikrą „dorybių“:

- žinias gausinti padeda daugybė perderinimo, perkėlimo ir sinergijos galimybių;
- didelė žinių bazės dalis kodifikuojama, o tai didina atminties ir ryšio pajėgumą, todėl galima plėtoti naujus pažinimo metodus;
- garantuojama kokybės kontrolė, nes kiekvienas narys gali atkurti, tikrinti ir kritikuoti naujas žinias;
- paprastai didėja statinis efektyvumas, o tai reiškia, kad dėl to, jog kiekvienas narys turi priėjimą prie pagamintų žinių, nebus iš naujo atrasti jau išrasti dalykai (tuo tarpu naujų žinių gamybai gali būti naudingi – stiprus kolektyvinis dėmesys, eksperimentavimas bendradarbiaujant ir gilinimosi pastangos);
- mokymosi našumą didina tai, kad individas gali „išmokti mokyti“ atkurdamas kitų žinias;
- atsirado galimybių erdviniam veiklos reorganizavimui ir naujų virtualių bendruomenių kūrimui, nes pigiau tapo perkelti žinias, o ne žmones.

Ar yra optimalus intensyviai žinias naudojančios bendruomenės dydis? Empiriniu požiūriu pasaulinės aukštos energijos dalelių fizikų bendruomenės (kurią sudaro keli tūkstančiai narių) ir mažytės aeronautikos inžinierių, užsiimančių ypatinga sparno projektavimo problema, bendruomenės arba konsorciumo, sudaryto iš molekulinės genetikos specialistų, siekiančių identifikuoti ir lokalizuoti paveldimą krūties vėžio formą sukeltantį geną, komandų, dydžiai labai skirsis. Žinių kūrimo ir atkūrimo potencialas stiprės bendruomenei plečiantis, tačiau tokiu atveju didės duomenų paieškos išlaidos, narių pertekliaus ir jų anonimiškumo rizika, o tai savo ruožtu gali būti priežastis rimtoms pasitikėjimo problemoms kilti. Galima sakyti, kad optimalus dydis skirsis, tobulinant duomenų paieškos ir atrankos technologijas bei gerinant naujus pasitikėjimo didinimo mechanizmus (žr. 5.4 skirsnį). Jis taip pat priklausys nuo keitimosi žiniomis pobūdžio (kurį lemia žinių bazės prieinamumas arba intensyvi tarpusavio sąveika atliekant konkretų mokslo tiriamąjį projektą).

3.3. Žinių bendruomenės – ekonominio pasikeitimo tarpininkai

Dauguma žinių bendruomenių yra daugiau negu įprastos organizacijos (verslo, mokslo tiriamieji centrai, valstybinės ir vyriausybės įstaigos), o pirmųjų nariai kartu dirba ir pastarosiose. Taigi, plėtojantis žinių ekonomikai, pastebima, *inter alia*, kad infiltruoti į įprastas organizacijas individai, būdami ir toliau susiję su „išorės“ žinių bendruomene, susilaukia didesnio pripažinimo tose organizacijose, kurios juos samdo kaip nuolatinius darbuotojus. Šio reiškinio pavyzdžiai – tai įvairių įmonių inžinieriai, kurie keičiasi žiniomis ir „prekiauja paslaptimis“ tinklo, veikiančio vadovaujantis abipusiškumo taisyklėmis, sistemoje [34]; didelėse farmacijos bendrovėse dirbantys mokslininkai, kurie raginami rašyti mokslo žurnalams ir išsaugoti glaudžius sąsajas su savo mokslo partneriais, dirbančiais universitete [4]; tos pačios technologijos (pvz., programinės įrangos) vartotojų, kurie tikisi taikyti tobulesnę technologiją dirbdami įvairiose, netgi konkuruojančiose bendrovėse, bendri projektai [24]. Įsitvirtindamos įprastose organizacijose, šios bendruomenės tampa jų pramonės ir, tiesą sakant, ekonomikos, kaip visumos, pasikeitimo tarpininkais.

Tačiau kiekvienoje tokioje situacijoje yra grėsmė kilti problemoms dėl nesutarimų tarp privataus sektoriaus bendrovių, laikančių naujas žinias išimtinai savo nuosavybe, ir žinių bendruomenių, kurioms dalijimasis žiniomis yra jų *raison d'être*. Žinių

bendruomenė yra trapi struktūra ta prasme, kadangi jos veikla grindžiama neformaliois taisyklėmis (abipusiškumo, atskleidimo). Taigi ji gali greitai iširti, jeigu jos nariai nesugeba arba nenori laikytis tų taisyklių, o vietoj to toliau siekia savo asmeninės naudos nekolektyviniais veiksmais rinkose.

4. Keletas neatsakytų klausimų

Anksčiau pateiktos sąvokos „žiniomis grindžiamos veiklos“ apibrėžimo formuluotė ir analitinis požiūris vis dar kelia pakankamai daug esminių klausimų, į kuriuos būtina atsakyti tyrinėjant besivystančios žiniomis grindžiamos ekonomikos veikimą.

4.1. Ar būtini specifiniai įgūdžiai ir sugebėjimai žiniomis grindžiamai ekonomikai?

Ar būtini integracijai į šiandienę žinių ekonomiką „nauji įgūdžiai ir sugebėjimai“? Jeigu taip, tai kokie? Ar jie iš tiesų tokie nauji, kaip tai tvirtinama? Be patirties lygių, būtinų taikyti informacines technologijas, įgūdžiams įgyti, pasirodo, nustatyta daug reikalavimų: komandinio darbo, komunikacijos ir mokymosi. Tačiau vargu ar šiuos „švelnius įgūdžius“ galima pavadinti naujais. Iš tiesų, nors fordizmo amžiuje jie buvo laikomi šalutiniais, tačiau visada, per visą istoriją turėjo lemiamą reikšmę individų ugdymui ir gerovei darbo pasaulyje.

Daugelis ekspertų pažymi bendrų mokymosi sugebėjimų (mokymosi mokytis, sužinojimo tai, ko nežinome, supratimo apie pagrindines polinkio į euristiką, galinčio iškreipti mąstymo jėgą, formas) svarbą*. Jie teigia, kad geriau yra tvirtai įvaldyti šiuos sugebėjimus negu pajėgti specifinius techninius įgūdžius įsisavinti. Būtinumas neatsilikti nuo nenutrūkstamo pasikeitimo – štai kas iš esmės verčia tarnautojus įgyti naujų įgūdžių ir gebėjimų. Jie taip pat turi gebėjimą pasikeitimą suprasti bei numatyti, o tai yra daugiau negu pastovus techninių žinių atkūrimas**.

4.2. Darbo grąžinimas iš rinkos į namus?

Atsižvelgiant į tai, kaip efektyviai gali keliauti žinios, paverstos informacija, ir tą faktą, kad išlaidos, susijusios su žmonių judėjimu, vis dar yra per didelės (ir netgi didėja plečiantis miestams), galima turėti tvirtą pagrindą manyti, jog dabar, kai technologinis pajėgumas daro įmanomą pasidalijimą žiniomis, nuotolinę prieigą ir komandinį darbą, užduočių organizavimą ir koordinavimą plačiu mastu, vis daugiau žmonių ketina dirbti namuose. Ar tai pranašauja geografinės pabaigą ar mažų mažiausiai geografinio atstumo įtaką veiklų organizavimui? Neabejotina, kad geografinio atstumo įtaka silpnėja. Daug įvairių rūšių sandėrių dabar sudaroma vietos strategijų mastu „nevaržant atstumui“. Daugelis vartotojų neturi nė menkiausio supratimo, kur (geografinė prasme) apdorojamas jų sandėris.

Bet ar tai rodo darbo grąžinimo į namus tendenciją, nėra taip aišku. Istorinės perspektyvos vis dar pernelyg miglotos tvirtinti, jog tikrai yra „tam tikra švytuoklės grįžimo atgal pradžios tendencija“ [27], baigianti šimtmečius trukusios gamyklinės sistemos, kuri vertė pramonės, o vėliau – paslaugų, prekybos ir švietimo darbuotojus reguliariai vykti į darbą, plėtotę***. Nors šių išlaidų neįmanoma kiekybiškai įvertinti, jos, žinoma, buvo milžiniškos. F. Cairncross [3] teigia, kad „visiškai gali būti, kad po pusės šimtmečio atrodys keista, jog kažkada milijonai žmonių kiekvieną rytą būriais judėdavo iš vieno pastato (savo namų) į kitą (savo įstaigą) vien tam, kad atliktų šią priešingą procedūrą kiekvieną vakarą <...>. Reguliarus vykimasis į darbą yra laiko ir pastatų talpos švaistymas. Vienas pastatas – namai – stovi tuščias visą dieną, kitas – įstaiga – stovi tuščias visą naktį. Mūsų vaikiai visiškai gali atrodyti keistai“. J. Mokyr [27] pateikia tvirtą argumentą, susijusį su tam tikra namų gamybos ekonomikos raida, nurodydamas, kad žinias transportuoti pigiau negu žmones. Tačiau

*Taip gali atsitikti, kai per daug reikšmės suteikiama naujausiai informacijai arba per mažai dėmesio skiriama etalono, pasirinkto informacijai vertinti, dydžiui. Dar vienas geras pavyzdys – pažinimo euristika (žr.: O. Favreau [16]).

**Žr.: K. Lam straipsnį apie visuomenės organizacijų, ugdančių įgūdžius žiniomis grindžiamoje ekonomikoje, palyginamąją analizę (*Knowledge Society*, 2002).

***Apie 65 procentai Prancūzijos pramonės darbuotojų jau iki 1906 m. dirbo ne namuose (žr.: J. Mokyr [27]).

tokia raida, kurią palaiko visiškas elgsenos abejingumas, turėtų kuri laiką išlikti. Tai reiškia, kad dar daug reikės nuveikti pertvarkant erdvę pagal žinių ekonomikos siūlomas galimybes.

Be to, daugelis veiklos sričių negali būti koordinuojamos vien virtualiomis priemonėmis*. Dažnai nulemia lenktyniavimas ir spontaniškumas, kurių pagrindas – fizinis dalyvavimas ir socialinis susisluoksniavimas. Vienodai svarbūs yra tiesioginiai abipusiai mainai, kai jais galima skatinti kitas jutiminio suvokimo formas, be tų, kurios naudojamos elektroninės sąveikos sistemoje. Daugeliui individų malonumą dirbti suteikia asmeniniai tarpusavio santykiai darbo vietoje, akstinas pakeisti gyvenamąją aplinką; futuristiniams scenarijams, vaizduojantiems teledarbo iš savo namų–įstaigos džiaugsmus, dažnai būdinga vienišų autorių, nerimstančių dėl pasaulio ir žmonių domėjimosi jais, išraiška.

Apskritai individai dabar turi kur kas daugiau galimybių pasirinkti tarp darbo namuose (ir sumažinti reguliaraus vykimo į darbą išlaidas) ir kelionės į kolektyvinio darbo vietą (pasinaudoti sąveikos su „realia“ grupe pranašumais), tačiau kyla klausimas, kiek šis pasirinkimas patrauklus.

5. Iššūkiai

Mūsų nagrinėjama giluminė kaita nėra nei automatiška ir neišvengiama, be to, nei vykstančių pasikeitimų rezultatai nebūtinai turi būti visuotinai naudingi. Todėl svarbu dabar aptarti šešis pagrindinius klausimus, kuriuos visuomenės turi spręsti siekdamas visiškai panaudoti žinių ekonomikos potencialą.

5.1. Informacijos ir žinių bazių prieinamumas

Mūsų bendruomenėmis grindžiamas požiūris leidžia parodyti, kad žinių ekonomikos prieinamumas vis dar yra labai ribotas, dėl to egzistuoja didelė šalių ir socialinių grupių nelygybė.

Aišku, dažnai nubrėžiamas skirtumas tarp „informacinę visuomenę „turintieji“ ir „neturintieji“ yra pernelyg supaprastintas, kaip ir suvokimas, kad atsirado „skaitmeninė takoskyra“, kuri gali ir turi būti įveikta sudarant galimybę visuotinei techninei prieigai prie interneto. Be abejo, prieiga prie telekomunikacijų yra svarbus motyvas, atsižvelgiant į tai, kad daugiau kaip du trečdaliai pasaulio žmonių šiandien nesinaudoja paprasčiausio telefoninio ryšio pranašumais, nekalbant jau apie kompiuterius ir interneto paslaugų teikėjus. Tačiau yra sudėtingesnių ir tam tikra prasme svarbesnių problemų negu vien didesnės technologinės prieigos prie informacijos srautų suteikimas. Tai greičiau susiję su suteikimu žmonėms pažintinių gebėjimų ir intelektinių sistemų, kurios leidžia jiems interpretuoti, atrinkti ir panaudoti informaciją taip, kad ši didintų jų galias kontroliuoti bei gerinti materialines egzistencijos sąlygas ir kokybę.

Į tai tūlas gali atsakyti, jog vienu atžvilgiu tai, jog „žinojimas – jėga“, rodo, kad žinių prieinamumas yra svarbus prasmingos informacijos prieinamumui. Tačiau žmogaus žinių ir informacijos santykis yra refleksyvus; individo žinių formavimąsi virš įgyto suvokimo, nulemta asmeninės patirties, nepaprastai skatina gaunama interpretuotina (iššifruotina) informacija, aprėpianti kitų paskleistą mokymąsi. Suprantamiau, turinio, kurį lengvai galima platinti, pobūdis turi kritinę reikšmę. Ryšio kanalų, per kuriuos perduodama tam tikrų pažinimo galią didinančių rūšių informacija, prieinamumas gali būti viena iš priemonių spartinant žmogaus pažinimo įgūdžių įgijimą, o tai suteiks kitiems informacijos srautams, kurie taip pat gali būti perduoti tais pačiais kanalais, ypač didelę svarbą ir didesnę vertę (naudą).

Grįžtant prie paprastesnio klausimo dėl visuotinės prieigos prie telekomunikacijų suteikimo, šiuo metu svarbu pripažinti, kokia didelė yra praraja tarp realybės ir

* Šis požiūris išsamiau aptartas M. B. Feldman (žr.: *Knowledge Society*, 2002).

žaismingos idėjos, jog dėl to, kad visi mes gyvename vienoje planetoje, žmonija priklauso „pasauliniam kaimui“ [22]. Viena vertus, kai kuriose šalyse informacijos infrastruktūra yra tokia prasta, kad „planeta–internetas“ atrodytų kaip visiškai kita galaktika. Net 133 besivystančios šalys kreipėsi į Jungtines Tautas su prašymu išsaugoti radijo stotis ir kitas tradicines žiniasklaidos priemones informacijai skleisti, nes vien tik interneto naudojimas neleistų daugybei žmonių prieiti prie informacijos šrautų.

Kita vertus, dalyvavimą žiniomis grindžiamose ekonomikose lemia mokytojų ir mokinių daliai tenkančios nematerialiojo kapitalo investicijos į švietėjišką veiklą, pastangos, orientuotos ugdyti svarbiausius įgūdžius ir sugebėjimus (skaitymas ir rašymas), būtinus tekstu grindžiamoms kultūroms. Pareiškimus, kad technologinis šuolis leistų visuomenei apeiti tam tikrus žinių infrastruktūros plėtojimo etapus, reikėtų vertinti atsargiai. Ar elektroninės knygos visada galėtų kompensuoti parašytų vadovėlių, kuriuose pateikiamos pradinės mokyklos užduotys, trūkumą? Ar gali civilizacija išgelbėti save nuo neraštingumo negalios plačiai taikydama vaizdo ir garso žiniasklaidos priemones? Vargu. Poraštingumas (*post-literacy*) nereiškia grįžimo prie neraštingumo. Gali būti malonu ir kai kuriais atvejais netgi labai veiksminga žmonėms keistis informacija, perteikiama paveikslais, bet, kol nebus sukurtas turtingesnis ir standartizuotas iliustruotas žodynas, didėjantis pasitikėjimas netekstiniais pranešimais galiausiai apribos pažinimo pažangą, galimą dėl kompleksiškesnio (kodifikuoto) žinių atvaizdavimo (žr. 2.2 skirsnį).

Kitaip sakant, mūsų bendruomenėmis grindžiamas požiūris suteikia pakankamai daug krypčių ir pagrindą vilčiai. Besivystančiame pasaulyje kai kurios mokslo bendruomenės beveik atitinka sąlygas, greičiau leidžiančias joms aktyviai dalyvauti atrandant bei kuriant naujas žinias, o ne likti užspeistomis tarp keturių sienų ir dėl to negalinčiomis savo pažangos panaudoti sprendžiant problemas, aktualias jų pačių bendruomenėms. Taigi šiuo atveju problema iš tikrųjų yra viena – geriau aprūpinti aukštos kokybės informacijos infrastruktūromis, kurias tyrinėtojai (daugelis mokėsi užsienyje) jau yra pajėgūs naudoti.

Gamtos mokslų srityje taikomų sudėtingų ir labai brangių tyrinėjimo įrankių, kokius sau gali leisti tik ekonomiškai išsivysčiusios šalys, dažniausiai vykdančios bendrus projektus, prieinamumo kai kurios problemos dabar gali būti išspręstos didelio greičio telekomunikacijų priemonėmis*. Pastarosios leidžia stebėjimo priemonių nuotolinę prieigą ir masinių duomenų perdavimą tolesnei analizei, o reikiamo pločio perdavimo juostos suteikimo išlaidos paprastai yra gerokai mažesnės už įrangos sukūrimo išlaidas, net jeigu besivystanti šalis ir turėjo techninę galimybę ją pasigaminti.

Taigi, nors „judantys duomenys“ yra sprendimo dalis, tačiau tarptautinis mokslo personalo judėjimas besivystančioms šalims sudaro tam tikrų reikšmingų problemų. Tai tyrinėjimo ir būsimųjų mokymo talentų nuostoliai, kuriuos gali nulemti „mokslinių ir techninių smegenų nutekėjimas“. Kol išsivysčiusių šalių sistemų gyvybingumas ir toliau priklausys nuo talentingų užsienio studentų, kaip priemonės užpildant trūkumą jaunų žmonių, siekiančių pažangesnio mokslinio išsilavinimo, tol jos vykdys pasirinktinai liberalią imigracijos politiką, kuriai besivystančių šalių mokslininkams sunku atsispirti, ir jų gimtosiose šalyse bendruomenės nesiformuos**.

Žinoma, dinamiškų mokslo bendruomenių raida iš tiesų priklauso nuo daugybės kitų veiksnių***. Tačiau yra visos priemonės baigti besivystančiose šalyse dirbančių mokslininkų „nuolatinių žinių kūrimo priemonių vaikymąsi“. Kitų profesionalų bendruomenės – gydytojų, mokytojų, miestų planuotojų ir architektų – taip pat atstovauja centrams, kuriuose nuosekliai turėtų būti paskleisti pagrindiniai žiniomis grindžiamos bendruomenės elementai. Galiausiai A. Arora ir kiti (šiam leidinyje) pabrėžia technologijos rinkų, kaip raidos priemonių, pranašumą, kai tik jos padeda drastiškai sumažinti technologinės praktinės patirties (*know-how*) prieinamumo išlaidas.

*Apie gausias mokslinio tyrinėjimo priemones, elektroninių duomenų tinklų potencialą ir tarptautinį bendradarbiavimą „megamokslo“ projektuose žr.: J. Irvine [23], ypač 28 ir 30 skyrius.

**Kai kurie autoriai reikalauja naudoti žinių tinklus, kurie apima mokslininkų ir inžinierių grįžimą (pvz., iš Kalifornijos į Taivaną ar kai kurias Indijos sritis). Pagal šį „smegenų apyvartos“ modelį, pastarieji grįžta namo puikiai išsilavinę ir įkvėpti verslininkiškos *Silicon Valley* (sritis, pavyzdžiui, Šv. Klaros slėnis San Francisko pietryčiuose, kuri pasižymi ypač sutelkta elektronine pramone (*red. pastaba*)) dvasios. Tačiau tai sukelia kitų problemų, tokių kaip mokslo elito atskyrimas nuo kitų gyventojų ir vienintelio socialinio ekonominio modelio skleidimas (žr.: A. Saxenian [30]).

***Žr.: C. Forero Pineda ir J. Salazar straipsnį (*Knowledge Society*, 2002).

5.2. Nelygi žinių plėtra atskiruose sektoriuose

Nelygus reikiamų žinių bazių prieinamumas gali būti svarbi aplinkybė, lemianti pastebimai nevienodą sėkmę įvairiose tos pačios visuomenės veiklos srityse ir skirtingą našumo didėjimo tempą įvairiuose ūkio sektoriuose tam tikru istoriniu laikotarpiu. Pavyzdžiui, XIX a. net didelių pajamų išsivysčiusiose ekonomikose našumas žemės ūkyje kilo lėčiau negu pramonėje praktiškai dėl to, kad atitinkama augalų ir gyvūnų biologijos bei dirvožemio chemijos žinių bazė buvo palyginti siauresnė ir ne tokia dinamiška kaip mechanikos ir neorganinės chemijos. Ši padėtis labai pasikeitė XX a. antroje pusėje, kaip tą rodo „Žaliosios revoliucijos“ laimėjimai, pasiekti dėl naujų augalų rūšių ir vienodai didėjančio našumo tempo pažangių ekonomikų žemės ūkyje ir apdirbamosios pramonės sektoriuose.

Šiandien vis dar stebina ryškus skirtumas tarp ekonominės veiklos sričių, kuriose praktinis tobulėjimas atskleidžia sparčią žmogaus žinių pažangą – informacinių technologijų, susisiekimo bei tam tikros medicininės priežiūros (chirurgija ir vaistų terapija) sritys – ir kitų sričių, kuriose žinių būklė atrodo labiau suvaržyta. Ar šiandien žmonės kiek nors geriau išmano, kaip mokyti, planuoti miestus, išvengti karo niokojimų arba atlikti styginius kvartetus, negu XIX a.? Tikriausiai nedaug geriau. Faktas yra tas, kad nevienodas žinių plėtros lygis kiekviename sektoriuje.

Iš dalies tai aiškintina stoka mechanizmų, kurie priešingu atveju leistų tinkamai įvertinti kiekvieno punkto, formuojančio visuomenės norų aibę, intensyvumą, kaip kad rinkos įvertina paklausos privataus vartojimo prekių aibei intensyvumą, taip skleisdamos kainų signalus, skatinančius pelnu motyvuojamas pastangas tuos norus patenkinti. Kariai karinio konflikto metu nulemia ginklų paklausą, kurią ginklų prekeiviai skuba patenkinti; civiliai gyventojai, kurie dėl šios priežasties, matyt, gali būti „papildomai sužeisti“, negali taip lengvai sukurti „nenaudojamų ginklų rinkos“. Panašiai, nors ir mažiau dramatiškai, tas pats teiginys įrodomas stebint farmacijos bendrovių reakciją į didelę naujų vaistų opoms ir padidėjusiam kraujospūdžiui gydyti paklausą rinkoje užuot jos investuotų į tyrinėjimą ir plėtrą, siekiant pagerinti vaistų tinkamumą kovoje su maliarija ir kitomis tropikų ligomis, kurios niokoja neturtingas šalis.

Nepaisant to, sugebėjimo sutelkti dėmesį į paklausą skirtumais negalima visko paaiškinti. Svarbu pripažinti, kad nevienodą prieinamų žinių būklę gali lemti tas faktas, jog galimumas pasiūlai patenkinti suvoktus norus ne visur vienodas. Itin sparčiu tempu žinios kuriamos tuose sektoriuose, kuriuose mokslo ir technologijos tarpusavio santykiai ypač glaudūs ir stiprūs. Tai sektoriai, galintys vykdyti kontroliuojamus bandymus ir nuodugnai ištirti rezultatus, išlaikant tuo pat metu pastovią įvairių eksperimentavimo ir taikymo etapų sąveiką bei grįžtamąjį ryšį. Be to, technologinė pažanga lemia geresnes mokslines priemones, kurios savo ruožtu padeda tobulinti eksperimentavimo metodus. „Mokslo praturtintos technologijos“ ir „technologija ginkluoto mokslo“ tarpusavio saitai yra sparčios žinių plėtros kai kuriose srityse pagrindas. Tai modelis, susijęs su didžiulėmis investicijomis į netiesiogines (*off-line*) eksperimentines tiriamąsias veiklas ir didelio masto žinių kodifikavimą, taigi sąveika tarp mokslo ir technologijos gali būti palaikyta per standartizuotą ir sistemingą žinių sistemą.

Daugybė sektorių aiškiai neatitinka šių sparčios pažangos sąlygų. Pavyzdžiui, švietimo srityje mokslas ne itin „praturtina“ mokymo meną. Vargu ar galima sakyti, kad jis atlieka svarbų vaidmenį kaip veiksnys, lemiantis tiesioginę sistemingų žinių, išverstų į „programas, pagal kurias dirbama“ klasėje ir auditorijoje, gamybą. Švietimas nėra sritis, kur paprasta eksperimentuoti: tai, kas pasiteisina eksperimentinio profilio mokykloje, sunkiai galima pakartoti kitur. Iš dalies problema yra ta, kad eksperimentinių metodų neįmanoma aprašyti pakankamai tiksliai, kad būtum tikras, jog jie iš tiesų pakartojami [28]. Be to, švietimas – tai sritis, kurioje žinios yra menkai

kodifikuotos. Mokymas neturi žinybų ir dokumentų, lygiaverčių tiems, kuriais naudojasi gydytojai, teisininkai ar inžinieriai. Taigi jauni mokytojai pradeda savo karjerą nesivadovaudami tokiais „kodifikuotų nurodymų rinkiniais“. Paprastai mokymo profesija nėra organizuota burti specialistus, informuotus apie alternatyvius kitų išmėgintus metodus ir sprendimus; jie dirba vadovaudamiesi intuicija ir mėgdžiodami pripažintą „patyrusio mokytojo“ repertuarą. Yra tik menkai išplėtoti mechanizmai, kuriems veikiant švietimo specialistų bendruomenės kolektyviai gali laimėti ir turėti naudos iš konkrečių savo narių padarytų atradimų. Gerų progų švietimo srities tyrinėtojams ir mokytojams reguliariai keistis žiniomis yra nedaug [21].

Taigi nemažai sektorių, kurie neturi naudos iš „mokslo praturtintos technologijos“ modelio, susiduria su klausimu, kaip jie gali plėtoti žinias tempu, panašiu į žinių plėtros tempą mokslu grindžiamuose sektoriuose. Užuoat mėginant perkelti tą modelį į sektorius, kuriems jis netinka, verčiau reikėtų surasti mokslui vaidmenį tokiomis sąlygomis, kuriomis didžiąją dalį naujovių lemia praktinė patirtis; vaidmenį, susijusį ne tik su aprūpinimu „įrankiais, kurie veikia“, bet ir su praktikoje patikrintu naujovių dokumentavimo, įvertinimo ir skleidimo metodologijos plėtojimu.

„Mokslo praturtintos technologijos“ modelio sėkmė užgožė tą faktą, kad yra kitų būdų, kuriais mokslas gali sąveikauti su technologija; ir kad jų plėtojimas gali padėti didinti žinių pažangą kai kuriuose sektoriuose.

5.3. Ginti intelektinės nuosavybės teises ar viešą žinių sritį?

Du pastarieji dešimtmečiai parodė didėjančias pastangas siekiant pareikšti ir įtvirtinti intelektinės nuosavybės teises į mokslo ir technologines žinias naudojant patentus, autorių teises bei kitas naujesnes teisinės apsaugos formas. (Pastarosioms priklauso speciali įstatymų leidyba, pradėta vykdyti JAV nuo 1980 m. autorių teisių apsaugai išplėsti iki labai didelių mikroelektroninių schemų, kurių pagrindas – silikoninis puslaidininkių kristalas, fotolitografinės kopijos „maskavimo“, ir Europos Sąjungos (ES) duomenų bazių apsauga taikant naujus nacionalinius teisės aktus, įgyvendinančius 1996 m. Europos Bendrijos (EB) išleistą direktyvą.) Šie įvykiai sutapo su kitomis dviem tendencijomis, kurios panašiai pasireiškė stengiantis išplėsti žinių prieinamumo privačios kontrolės sritį siaurinant viešą žinių sritį.

Viena tendencija – tai kylanti universitetų patentinės veiklos, ypač biotechnologijos, farmacijos, medicinos prietaisų ir programinės įrangos srityse, banga. Šis judėjimas prasidėjo JAV, kur tam akstiną davė 1980 m. paskelbtas *Bayh-Dole* aktas, leidęs teikti paraiškas dėl atradimų ir išradimų, padarytų vykdant mokslo tiriamuosius projektus, finansuojamus federalinės vyriausybės, patentų išdavimo. Nuo to laiko šis judėjimas išplito tarptautiniu mastu, jį stiprina kitų šalių pastangos skatinti glaudesnę mokslo tiriamąjį bendradarbiavimą, viena vertus, tarp universitetų ir valstybinių mokslo tiriamųjų institutų ir, kita vertus, privačių pramonės įmonių. Kita tendencija numato bendras visų juridinių šalių pastangas garantuoti autorių teisių apsaugą elektroninio dauginimo ir informacijos platinimo srityse, siekiant iš dalies panaudoti elektroninės leidybos sukurtas galimybes ir iš dalies apsaugoti esamas turtines autorių teises nuo konkurencijos, kurią sukeltų labai pigus informacijos atkūrimas skaitmenine forma per elektroninius tinklus.

Staigiai padidėjęs entuziazmas dėl privačios nuosavybės teisių į informaciją išplėtimo lėmė gana paradoksalią situaciją [17]. Technologinės sąlygos (kodifikavimas ir pigus perdavimas) gali leisti individams akimirksniu ir nevaržomai mėgautis naujų žinių prieinamumu, tačiau intelektinės nuosavybės teisių plitimas draudžia tokios informacijos prieinamumą tose srityse (fundamentalių tyrinėjimų apskritai, gyvybės mokslų, programinės įrangos), kuriose naujos žinios žymiu mastu yra viešos srities dalykas. Taigi galima sakyti, kad individai ir įmonės, įgydami teisiškai sankcionuotą informacijos naudojimo monopolį, šiandien stengiasi dirbtinai sukurti informacijos

trūkumą tose srityse, kuriose natūraliai dominuoja jos perteklius, taip didindamas neefektyvų pastarosios panaudojimą.

Siekiant suprasti intelektinės nuosavybės ekonomiką, taigi ir šios situacijos ironiškumą, reikia pradėti nuo pastebėjimo, kad žinios nepanašios į jokią kitą prekių rūšį ir, žinoma, į įprastas prekių rūšis, kuriomis plačiai prekiaujama rinkose. Intelektinė nuosavybė negali būti prilyginta fizinei nuosavybei dėl tos paprastos priežasties, kad žinioms ir informacijai būdingas specifinis bruožas, kurį ekonomistai vadina „nekonkuruojančiu naudojant“: ta pati idėja ir jos išraiška gali būti panaudota pakartotinai ir vienu metu daugelio žmonių jos „neišeikvojant“. Tai skiriasi nuo įprastų „plačiai vartojamų produktų“, kurie suvartojami, savybių: jeigu Mari virtuvėje suvalgo paskutinį pyrago gabalėlį, tai šio gabalėlio negali suvalgyti Kamilė; tuo tarpu abi mergaitės gali skaityti tą patį romaną arba tuo pačiu metu, arba viena po kitos, ir tai darydamos jos nepadarys pasakojimo mažiau tinkamo mėgautis kitiems.

Paskirstant nuosavybės teises informacijos prekių atveju, nesistengiama suteikti išimtinės valdymo teisės, kaip tai daroma nuosavybės įstatymuose, saugančiuose tokias materialines vertybes kaip žemė. Iš tiesų, pretenduojant į valdymo teisę, būtina sugebėti apibūdinti savo daiktą, tačiau kai apibūdiname savo idėją kitam asmeniui, jo protui perleidžiame ir (neišimtinę) idėjos valdymą; tik laikydami informaciją paslapyje, galite ją valdyti.

Taigi intelektinės nuosavybės teisių kūrimas ir nustatymas perduoda monopolinę teisę ekonomiškai naudingai panaudoti idėją (patentų teisės atveju) arba ypatingai išreikšti idėją (autorių teisių atveju), kuri, žinoma, buvo atskleista, o ne laikoma paslapyje. Šis mechanizmas leidžia organizuoti rinkoje „naudojimo teisių“ mainus, kurie, nustatant komerciškai naudotinų idėjų piniginę vertę, sukuria ekonomines paskatas žmonėms ir toliau kurti naujas idėjas, taip pat senas idėjas pritaikyti iš naujo. Suteikiant šias teises tiems, kurie pasirenge daugiausia už jas sumokėti, intelektinės nuosavybės rinkų veikla taip pat orientuojama į tai, kad būtų neleista idėjoms likti išimtinė (slapta) nuosavybe atradėjų ir išradėjų, kurie gali būti visiškai nesuinteresuoti, kad jų kūriniai būtų panaudoti kitų visuomenės narių norams ir poreikiams patenkinti.

Dar viena galima ekonominė problema, kurią imta spresti sukūrus intelektinės nuosavybės teisių sistemą, yra nesąžiningos konkurencijos grėsmė, ypač neteisėtas kieno nors pastangomis sukurto rezultato pasisavinimas, o tai kitu atveju galėtų sužlugdyti aprūpinimą informacijos prekėmis kaip komerciškai gyvybingą veiklą. Šios problemos esmė yra ta, kad tam tikros informacijos prekės pateikimo antram, trečiam ar tūkstantajam vartotojui sąnaudos nėra daug didesnės už jos pateikimo pirmam vartotojui sąnaudas. Kai Teo klausosi kurio nors muzikos kūrinio, modernios dauginimo ir perdavimo technologijos leidžia Kventinui, Manonai ir milijonams kitų klausyti to paties kūrinio be didelių papildomų išlaidų. Pirmos kompaktinės plokštelės kopijos išlaidos yra labai didelės palyginti su antros, trečios ar milijoninės tos plokštelės kopijos „gaminimo“ sąnaudomis. Nuo pat Gutenbergo revoliucijos laikų techninė pažanga, kuri sumažino „šifruotos“ medžiagos (teksto, atvaizdų, garsų) atkūrimo išlaidas, taip pat leido „piratams“ pasisavinti pirmos kopijos turinį nedarant išlaidų jai parengti. Ši nesąžiningos konkurencijos forma, jeigu būtų nekontroliuojama, galėtų paversti nepelningomis investicijas, idėtas parengiant tą kritinę pirmą kopiją.

Idėjų, tekstų bei kitų kūrybinių darbų (įskaitant grafinius atvaizdus ir muziką) gamintojai yra priklausomi nuo ekonominių suvaržymų, net jeigu jie nevienodai reaguoja į įvairias rinkos siūlomas paskatas. Jeigu jie neturėtų teisių, leidžiančių gauti pajamų iš savo darbų leidybos, jie galbūt kurtų mažiau ir greičiausiai būtų priversti daryti visiškai kitokius, tačiau pelningesnius dalykus. Taigi yra svarbi ekonominė priežastis intelektinės nuosavybės teisėms nustatyti. Be to, rimtas argumentas ginti tokias teises išduodant patentus ir suteikiant autorių teises, gali būti tas, jog būtent

toks rinkos paskatų tam tikros kūrybinės veiklos rūšims suteikimo būdas leidžia įvertinti intelektinę produkciją *ex post* pagal vartotojų pasiryžimą mokėti; vadinasi, tai leidžia visuomenei išvengti mėginimo nustatyti kūrybinio darbo vertę *ex ante* – kaip to reikėtų taikant alternatyvias paskatų sistemas, pavyzdžiui, skirti premijas būsimiems autoriams ir išradėjams arba sudaryti individualias sutartis specifiniams darbams atlikti.

Tačiau sprendimas suteikti monopolinę teisę naudoti tą „pirmąją kopiją“ (patentu apsaugotą idėją arba autorių teisėmis apsaugotą tekstą), deja, pasirodė netobulas. Monopolistas kels kiekvienos kopijos kainą palyginti su nedidelėmis jos dauginimo išlaidomis, todėl bus potencialių informacijos prekės vartotojų, kurie negalės ja džiaugtis. Ši situacija rodo išteklių švaistymą, ekonomistų vadinamą „monopolijos gryniaisiais socialiniais nuostoliais“: kai kurių žmonių troškimai liks nepatenkinti, net jeigu faktiškai jie galėtų būti patenkinti be papildomos kainos. Ekonomistai dažniausiai nepakenčia „švaistymo“ arba „ekonominio neefektyvumo“, bet jie pasitiki ir greičiau žavisi rinkos paskatų galia. Taigi nenuostabu, jog intelektinės nuosavybės politikos klausimas erzina ekonomikos profesijos atstovus, kadangi jis susijęs su daugybe situacijų, kai veikla, siekiant riboti nesąžiningą konkurenciją ir išsaugoti paskatas naujovėms kurti, aiškiai baigiasi socialiai neefektyviu išteklių paskirstymu.

Nedaug yra empirinių įrodymų apie tai, kaip, keičiant teises sąlygas ir intelektinės nuosavybės teisėmis apibrėžtus santykius, keičiasi bendras ekonominių paskatų gamintojams poveikis ar apie didesnių paskatų veiksmingumą siekiant kūrybinių rezultatų; nėra paprasta nustatyti kryptį, kurią konkrečios intelektinės nuosavybės teisės turėtojai pasirinktų siekdami ja pasinaudoti, ir logišką dėl to ekonominės gerovės patiriamų socialinių nuostolių dydį („gryniesi socialiniai nuostoliai“). Neturint patikimų kiekybinių tokios rūšies įrodymų, be abejo, sunku nuspręsti, kuria kryptimi keisti vyraujančią intelektinės nuosavybės politikos režimą, siekiant priartėti prie tariamo optimalumo bet kokiai konkrečiai rinkai.

Sunkumai, kilę dėl tokių reikalų „mokslinio sprendimo“, o kartu su jais ir ekonominių interesų dėl naujų žinių paskirstymo neatitikimas, suprantama, tik įrodo, kad intensyvūs debatai šioje srityje turi ilgą istoriją. Kiekvienoje istorinėje epochoje nauji įvykiai turėjo įtakos žinių kūrimui arba paskirstymui, lėmė šių fundamentalių klausimų atgimimą naujais pavidalais. Šiandien „karštos problemos“ kyla iš klausimų, susijusių su pageidaujamumu: a) apkarpyti patentų monopolistų teises leidžiant vyriausybėms nustatyti privalomą licencijų išdavimą tam tikrų farmacijos produktų ar kai kurių medicinos prietaisų vietinei gamybai; b) netaikyti asmenims, užimtiems nekomercine mokslo tiriamąja ir mokymo veikla, kuriai automatiškai būdingas „sąžiningas naudojimas“, intelektinės nuosavybės įstatymo; c) leisti autorių teisių ginamų kompaktinių plokštelių pirkėjams laisvai dalytis muzikos takeliais su kitais platinant tas pačias plokšteles per internetą.

Neįmanoma lengvai išspręsti tokio pobūdžio ekonominių problemų, o naudingi atsakymai į pagrindinius iškeltus klausimus (ar reikėtų naujų teisių, kurios geriau atitiktų naujas aplinkybes, jeigu taip, tai kokios formos jos turėtų būti?) skirsis kiekvienu atveju, kiekvienoje srityje ir kiekvienoje situacijoje. Daugumoje ekonominių ir teisinių tyrimų pritariama greičiau plačios pakraipos intelektualių darbų, o ne labai specifinių jų formų, kurios, visiškai tikėtina, ekonomiškai susidėvi, apsaugai. Tačiau lanksčios teisinės koncepcijos, kurios turi būti taikomos naujose situacijose, suteikia naujovių kūrėjams daugiau neapibrėžtumo. Matyt, reikės dar nemažai palūkėti ir pakovoti, kad teismai apsispręstų dėl įstatymo, kuris dėl savo specifinio pritaikomumo būti patikimu vadovu priimant komercinius sprendimus yra pakankamai numatantis, interpretacijos.

Kitas bendras principas, kuriam plačiai pritariama, yra intelektinės nuosavybės teisės institucijų veiklos harmonizavimas tarptautiniu mastu, kad arbitraliniai,

paveldėti teisiniai nacionalinės egzistencijos skirtumai nesudarytų kliūčių panaudojant pasaulinę mokslo ir technologijos žinių bazę. Tačiau esmė ta, kad harmonizavimas retai yra neutrali procedūra. Įvairių politikų atstovai paprastai nelinkę atsisakyti nuosavybės teisių, kurias jų rinkėjai jau turi, todėl „harmonizavimo“ programos numato šalinti nepateisinamus globalius nukrypimus išplečiant nuosavybės teisių, kurios bus pripažintos ir stiprins jų teikiamą apsaugą, sritį.

Plačiaja prasme tvirtesnė intelektinės nuosavybės politikos pozicija šioje ginčytinoje srityje gali būti užimta pripažįstant, kad tolesnis žinių generavimas yra viena iš svarbiausių naujų žinių naudojimo sričių, ir kad yra didžiulė nežinomybė dėl vėlesnės pažangos, kurią skatins kiekvienas konkretus atradimas, pobūdžio ir laiko. Tai ypač susiję su tomis sritimis, kuriose lengviau jungti naujus atradimus ir išradimus įvairiais būdais, leidžiančiais toliau kurti naujoves. Iš to, kas pasakyta, taip pat iš papildomų stebėjimų galima daryti pakankamai aiškia politinę išvadą apie tai, kad, nors mes retai pajėgūs numatyti specifinės žinių pažangos *sequelae* detales ir jų būsimą visuomeninį vertingumą, tačiau galime būti daug tikresni dėl to, kad gautų atradimų srautas bus didesnis, jeigu žinios, nuo kurių tie atradimai priklauso, bus prieinamesnės ir plačiai paskleistos. Todėl, užuot sutelkus pastangas „sunkiai numatytiems“ fundamentaliems atradimams daryti, geriau būtų nustatyti tokius intelektinės nuosavybės režimus, kurie numato gerų idėjų jungimą ir kryžminį licencijavimą. Praktiniais sumetimais tam apskritai reikėtų nustatyti naujus reikalavimus išduodant patentus, apsaugoti siauresnes pretenzijas ir reikalauti patentų atnaujinimų didinant komisinius mokesčius bei kitų su tuo susijusių priemonių. Visi šie žingsniai tik paskatintų tolesnį žinių kūrimo procesą panaudojant padarytus ir tinkamai atskleistus atradimus [14].

Šių žingsnių reikšmė – griežtai apriboti suteikiamų monopolinių teisių į tyrinėjimo įrangą ir metodus sritį, apkarpančią teisių turėtojų laisvę rinkti kokius tik norėtų „mokesčius“ iš kitų, kurie galėtų panaudoti išradimus ir atradimus toliau kuriant ir gausinant žinių bazę. Kai kiti negali laisvai komentuoti atradimų, jų patikrinti pakartojant, tobulinti ir jungti, tai trukdo kolektyviškai gilinti žinias. Kitaip tariant, intelektinės nuosavybės režimai, kuriami tam, kad daugeliui palengvintų „toliau matyti stovint ant milžinų pečių“, turėtų būti našesni negu strategija, kuri neleidžia kitiems lengvai ant tų pečių užlipti, tikintis, kad tai paskatintų didesnio skaičiaus ir aukštesnių „milžinų“ augimą.

Monopolinių teisių išplėtimas konkretiems tyrinėjimo įrankiams taikyti gyvybės mokslų srityje – tokių metodų, kaip polimerų grandininė reakcija ir monokloniniai antikūnai, naujos bioinformatikos duomenų bazės ir paieškos mechanizmai, taip pat bendra informacija apie genetinės medžiagos struktūrą ir tai, kaip ši medžiaga reguliuoja proteinų gamybą, – atrodo, tampa ypač problemiškas. Tokių patentų išdavimas iš tikrųjų gali paskatinti komerciškiau orientuotas investicijas į tyrinėjimą ir plėtrą iš farmacijos ir kitų bendrovių, kurios tikisi, kad joms bus parduotas priėjimas prie naujos informacijos. Vis dėlto intelektinės nuosavybės apsauga šioje srityje tikriausiai lemtų didelius ir kintančius visuomenės gerovės nuostolius. Dėl to bus sunkiau prieiti prie esamos informacijos arba bus daugiau švaistoma išteklių vykdant funkciškai pasikartojantį tyrinėjimą, kurio tikslas – išvengti patentų licencijavimo mokesčių. Tai didins ne tik tyrinėjimo, skirto konkrečiam naujam produktui (pvz., diagnostinio tyrimo reikmenims konkrečiai genetiškai perduodamų sąlygų klasei) pagaminti, bet taip pat ir analitinio tyrinėjimo, kuris ateityje gali leisti sukurti daug taikymo sričių, įskaitant tas, apie kurias iki šiol negalima net pasvajoti, kainą. Pavartojant lakią vieno žymaus Europos mokslininko frazę, bendromis pastangomis surinktos bioinformatikos duomenų bazės leidžia tyrinėtojams daryti svarbius atradimus „neplanuotų kelionių informacijos erdve“ metu. Jeigu tą erdvę užpildys nuosavybės teisių tankumynas, tai tokios kelionės taps labiau varginančiu ir

brangesniu užsiėmimu, netikėtų atradimų retės, o žinių bazės plėtos tempas, matyt, sulėtės.

Liaudies išmintis sako, kad „jei tvoros geros, tai ir kaimynai geri“. Šis posakis tinka dviem vieną šalia kito sklypus turintiems ūkininkams – vienas augina grūdus, o kitas gano galvijus – arba aukso ieškotojams, kasinėjantiems kaimynines žemes. Tačiau, priešingai negu žemė, pašaras ar kitų rūšių išsenkantys ištekčiai, žinios neišsieikvoja jas naudojant; duomenų rinkiniai negali būti „nuganyti“, bet kuo daugiau tyrinėtojams leidžiama duomenų ieškoti, tuo labiau šie rinkiniai turtėja ir virsta tikslesniais [11; 12; 13].

Ką tik nagrinėti klausimai persipina su kitomis kebliomis problemomis, susijusiomis su instituciniais (skiriant nuo technologinių) žmonių sugebėjimo plėtoti savo „galias“, randant ir pritaikant naudojimui žinių saugyklas ir informacijos šaltinius, veiksniais [18]. Besivystančios šalys turi ypatingų priėjimo prie mokslinių ir technologinių žinių problemų*; turimos galvoje priemonės išlaikyti tai, kad kiekvienas individas turėtų teisę naudotis kolektyvine žmogaus žinių pažanga, lemiančia tokias fundamentalias, galias plėtojančias sąlygas kaip sveikata ir lavinimas**.

Subtiliai mėginama pasiekti geresnės viešos žinių srities apsaugos nuo tolesnio privačios nuosavybės teisių srities įsibrovimo į ją pusiausvyrą, bent atžvilgiu kai kurių sektorių, kurių paslaugos, pripažįstama, turi didžiulį poveikį žmogaus „gerovei“ (sveikatai, lavinimui). Visuotinės teisės į sveikatą supratimas, atrodo, turi „jėgos“ pasipriešinti nacionalinėms ir tarptautinėms farmacijos įmonių organizuojamoms kampanijoms, siekiant apsaugoti intelektinės nuosavybės savininkų teisę nereguliuojamai naudotis savo patentais (žr. G. Cassier, šiame leidinyje). Vis dėlto nereikia savęs apgaudinėti manant, kad apeliavimo į teisingumo principus pakaks sprendžiant tokius ginčus politinės ekonomijos srityje.

5.4. Naujos pasitikėjimo problemos?

Akivaizdu, jog virtualusis pasaulis staiga nenulėmė apgaulingo elgesio, klastojimo ir apsimetinėjimo. Klausimai, susiję su originalu ir kopija [15], jau nekalbant apie prekių, kurios yra komercinių sandėrių objektas, įvertinimą, iškėlė pasitikėjimo problemą ir parodė, kokią nuo neatmenamų laikų lemiamą reikšmę rinkų ir bendruomenių funkcionavimui turi pasitikėjimo didinimo mechanizmai. Tačiau virtualių santykių raida pasitikėjimo problemai suteikė kitą atspalvį. Čia pastatyta ant kortos ištisa virtinė mechanizmų, kurie palengvins tarpasmeninius ir tarporganizacinius sandėrius, atsižvelgiant į naujas sąlygas žinių sandėriams sudaryti ir žinias keisti: didėjančią specializaciją, asimetriškesnę informacijos ir vertinimo galių paplitimą, didesnę anonimiškumą tarp pašnekovų ir daugėjančias galimybes tapatumui klastoti. Aišku, jog reikia sukurti naujus metodus „sertifikatu patvirtinti“ internete esančias žinias tokiomis sąlygomis, kai patenkanti informacija mažiau kontroliuojama (pvz., priešingai žinioms, skleidžiamoms moksliniuose žurnaluose, kurių kokybė ir patikimumas patvirtinami kolegų recenzijomis).

5.5. Praradusi atmintį visuomenė

Šiuolaikinė jaunoji karta gali niekada nepatirti jausmo, kuri žadina pastogėje surasti seni žaislai ar knygos ir kuris kyla pastebėjus, kad jie vis dar naudojami. Ateities mašinos galbūt niekada nepajėgs gyvenimui sugražinti vyresniosios kartos medinių arkliukų ir žaislinių kareivėlių atitiktims – kompiuterinių žaidimų, kurių pirmųjų versijų jau dabar neįmanoma naudoti naujausiuose kompiuteriuose. Mūsų visuomenės susiduria su beveik paradoksalia situacija, kurios dėka mes galime naudoti kaip niekada anksčiau galingas atminties ir įsiminimo technologijas, nors pati atmintis, atrodo, yra pavojuje. Dėl to kyla dvi problemos.

*Žr.: C. Forero Pineda ir J. Salazar; I. Z. Sarmiento ir C. Forero Pineda; A. Arora ir kt. straipsnius (*Knowledge Society*, 2002).

**Žr.: G. Cassier straipsnį (*Knowledge Society*, 2002).

Pirma, informacinės technologijos leidžia mums saugoti ne dokumentus, o nurodymų rinkinius, kuriuos atitinkama kompiuterių techninė ir programinė įranga turi interpretuoti ir valdyti. Taigi, jeigu nebus skiriama pakankamai dėmesio papildomiems kodifikuotų žinių sistemos elementams (kalbų tęstinumui, programų, kurios leidžia prieiti prie senesnių bylų, saugojimui), rizikuojama nepataisomai pakeisti bendrą visuomenės atmintį.

Antra, atsižvelgiant į eksponentiškai daugėjančius visų rūšių dokumentus, ar iš tiesų visus juos reikia saugoti? Jeigu ne visus, tai kokius? Kokioje laikmenoje (elektroninėje, popierinėje)? Trumpalaikės atminties ir duomenų atkūrimo vieneto išlaidos gali sumažėti, bet išlieka reikšmingos problemos, susijusios su senų dokumentų įsiminimu, archyvavimu ir prieinamumu. Naujos elektroninės atminties laikmenos nėra tokios patvarios, žinoma, jos yra nepatvarios palyginti su mažo sieraingumo laikraštiniu popieriumi, ant kurio seniai spausdinamos geros knygos. Be to, dirbtinės kalbos informacijos kompiuteriniam apdorojimui šifruoti taip pat santykinai yra mažiau patvarios, kadangi jos gali staiga tapti nevarojamos, o visa jomis saugoma informacija turi periodiškai „migruoti“ į naują kodą, kurį gali skaityti naujos programos. Dėl to informacijos „atmintis“ skaitmeniniame amžiuje yra ne tiek archyvavimo dalykas, kiek pasikartojantis atnaujinimo procesas, kultūros uždavinys, kuriam raštingos visuomenės, pasirodo, nėra tinkamai pasirengusios.

5.6. Suskaidytos žinios: kaip gali būti atstatyta jų visuma?

Žinios turi natūralią tendenciją skaidytis, kadangi joms būdingas gilesnis pasidalijimas ir sklaida. Žinių pasidalijimas vyksta dėl darbo pasidalijimo ir didėjančios specializacijos. Jų sklaida yra padarinys vis labiau plintančių naujovių šaltinių. Taigi rezultatas – nepaprastai suskaidyta žinių bazė, o dėl to sunku susidaryti aiškų ir išsamų daiktų vaizdą. Tai gali turėti katastrofiškų padarinių. Globalinės politikos kūrimo mastu yra žinių, kurios gali padėti konkrečią problemą išspręsti, tačiau jos gali būti „neregimos“. Priimantysis sprendimą gali jų nepastebėti. Pavyzdžiui, žinios apie šiltnamio efektą, kurį aprašė Svente Arrenhuis savo studijoje, nuo 1886 m. yra viešos srities dalykas, bet visą šimtą metų nepatraukė politinės sistemos dėmesio. Yra didelis skirtumas tarp žinių buvimo vienoje ar kitoje vietoje ir jų prieinamumo reikiamiems žmonėms reikiamoje vietoje reikiamu laiku. Tai prilygsta žinojimui, kaip integruoti ir sisteminti suskaidytas, išsibarsčiusias ir pasklidusias žinias*.

Žinomas ekonomistas Alfred Marshall kėlė iš esmės tą patį klausimą, tik pramonės veiklų atžvilgiu: kaip organizuoti ir koordinuoti giliai specializuotas veiklas nepaprastai didelio visuomeninio darbo pasidalijimo sąlygomis? A. Marshall nuomone, atsakymas susijęs su dviem svarbiausiais veiksniais: transporto išlaidų mažinimu ir veiklos grupių koncentracija vietose, sudarant kiekvienoje vietovėje tinkamas sąlygas žinioms integruoti [26].

Taigi kalbama apie naujų informacinių technologijų gebėjimą pagerinti žinių integraciją, padedant sumažinti jų perdavimo kainą ir atveriant kelią virtualių veiklų koncentracijai vietose.

Naujos technologijos tam tikromis sąlygomis (žr. 2 skyrių) neabejotinai skatina nebrangų žinių perdavimą ir virtualių bendruomenių kūrimą. Tačiau žmonių organizacijų, kuriose nevisapusiškai kodifikuojamos žinios, išlaikymas sukelia įvairių socialiai ir politiškai delikačių problemų, susijusių su procedūrinio organo įkūrimu ginčijamiems pažinimo klausimams spręsti ir bendruomenės turimoms žinioms įtvirtinti, taip pat naujiems nariams samdyti ir bendradarbiavimo įpročiams, slopinantiems griaunantį prisitaikėlišką elgesį, ugdyti [31]. Akivaizdu, kad visuomeninės žinių saugyklos valdymas nėra tas pats dalykas, kaip bibliotekos arba archyvo valdymas. Tačiau nemažą civilizacijos istorijos dalį, nuo literatūrinio judėjimo pradžios, dėmesys

* Žr.: J. Hansson straipsnį apie integruotas žinias viešų debatų ir sprendimų priėmimo procesų kontekste (*Knowledge Society*, 2002).

ir fiziniai ištekliai buvo skiriami evoliucinei archyvavimo būdų plėtotei ir dėl to atitinkamai silpnėjo išpareigojimas sistemingai investuoti į alternatyvius būdus, siekiant išlaikyti atminties tęstinumą dinamiškose bendruomenėse.

Tačiau tai ne vienintelė problema: kai kurie tyrinėtojai įrodinėja, kad galingos ryšio technologijos, tokios kaip internetas, gali padidinti vienodumą ir taip pakenkti įvairovei [32]. Dėl sugaišto laiko tiesiogiai keičiantis žiniomis su iš anksto pasirinktos bendruomenės nariais, mažiau jo lieka susitikimams su kitais įvairių sričių žmonėmis: jeigu fizikui bus suteikta galimybė keistis žiniomis elektroniniu paštu ir elektroniniais dokumentų ruošiniais su kitais pasaulio fizikais, dirbančiais tik specializuotoje dalykinėje srityje (nūdienos tyrinėtojai taip paprastai ir daro), tai, tikėtina, jie skirs mažiau laiko ir bus mažiau imlūs naujiems pasaulio pažinimo būdams, apie kuriuos jie sužinotų atsitiktiniuose susitikimuose ar pokalbiuose per priešpiečius su kolegomis, dirbančiais kitose mokslo srityse. Todėl ypač homogeniškų visuomeninių mokslinio (ar kito, tarkime, politinio) ryšio tinklų savanoriško kūrimo palengvinimas leidžia individams filtruoti galimą didelį informacijos srautą. Tačiau tai gali nulemti per didelio filtravimo tendenciją, panaikinančią žinių įvairovę, taigi ir jų platinimą, taip sumažinant radikaliai naujų idėjų radimosi dažnumą. Šiuo atžvilgiu netgi rausimasis realios bibliotekos knygų stirtose gali būti vaisingesnis už paieškas šiandien platinamuose virtualiuose archyvuose, nes, atrodo, sunku naudoti turimus „paieškos mechanizmus“ veiksmingai atkartoti numatomus ir stebinančius atradimus, kokie paprastai gimsta iš fizinės paieškos didelės bibliotekos kolekcijos lentynose. Naujos technologijos automatiškai neišsprendžia žinių integracijos klausimo. Ką iš tikrųjų reikėtų daryti, tai kurti ir plėtoti tarpdisciplininių mokslo šakų bendruomenes, kurių nariai atstovauja labai įvairioms sritims. Tokiais atvejais puikios „maršališkos“ informacinių technologijų savybės gali iš tiesų padėti žinių integracijai.

6. Nuo žiniomis grindžiamos ekonomikos iki žiniomis grindžiamos visuomenės

Žinių ekonomikos peraugimas į žinių visuomenę priklauso nuo intensyviai žinias naudojančių bendruomenių paplitimo. Šios bendruomenės iš esmės siejamos su mokslo, technikos ir kai kuriomis verslo profesijomis ar projektais. Kaip minėta, joms būdingos didelės žinių kūrimo ir atkūrimo galios, vieša ar pusiau vieša erdvė mokymuisi ir keitimuisi žiniomis, intensyvus informacinių technologijų taikymas. Kad jų darbas būtų efektyvus, jos privalo įveikti daug, jeigu ne visus, šioje apžvalgoje aptartus iššūkius. Tik tada, kai vis daugiau bendruomenių su būtent tokiais savybėmis aprėps daugelį pažinimo sričių, kai ekspertus profesionalus, paprastus informacijos vartotojus ir pradedančius studentus draugėn suburs bendras domėjimasis tam tikra tema, „žinių visuomenė“ taps greičiau realybe, o ne galima ateities vizija.

Literatūra

1. Abramovitz M., David P. A. *Technological Change and the Rise of Intangible Investments: the US Economy's Growth-path in the Twentieth Century*//D. Foray and B. A. Lundvall (eds.). *Employment and Growth in the Knowledge-based Economy*, OECD Documents. Paris: OECD, 1996.
2. Abramovitz M., David P. A. *American Macroeconomic Growth in the Era of Knowledge-Based Progress: The Long-Run Perspective*//S. L. Engerman and R. E. Gallman (eds.). *An Economic History of the United States: The Twentieth Century*. New York: Cambridge University Press, 2000, Vol. 3, p. 1–92.
3. Cairncross F. *The Death of Distance: How the Communications Revolution Will Change Our Lives*. Boston: Harvard Business School Press, 1997.
4. Cockburn I., Henderson R., Stern S. *The Diffusion of Science-driven Drug Discovery Organizational Change in Pharmaceutical Research*. NBER Working Paper, No. 7559, Cambridge, MA, 1999.
5. Cowan R., David P. A., Foray D. *The Explicit Economics of Knowledge Codification and Tacitness*//*Industrial and Corporate Change*, 2000, No. 9(2), p. 211–253.

6. Dasgupta P., David P. A. *Towards a New Economics of Science*//*Research Policy*, 1994, No. 23, p. 487–521.
7. David P. A. *The Dynamo and the Computer: An Historical Perspective on the Modern Productivity Paradox*//*American Economic Review*, May 1990, No. 80 (2).
8. David P. A. *Common Agency Contracting and the Emergence of “Open Science” Institutions*//*American Economic Review*, May 1998, No. 88(2), p. 15–21.
9. David P. A. *Understanding Digital Technology’s Evolution and the Path of Measured Productivity Growth: Present and Future in the Mirror of the Past*//E. Brynjolfsson and B. Kahin (eds.). *Understanding the Digital Economy*. Cambridge MA: MIT Press, 2000a, p. 49–95.
10. David P. A. *The Digital Technology Boomerang: New Intellectual Property Rights Threaten Global “Open Science”*, [Presented to World Bank ABCDE-Europe 2000, Paris, 26–28 June], 2000b, Available as <http://www-econ.stanford.edu/faculty/workp/swp00016.html>
11. David P. A. *Productivity Growth Prospects and the New Economy in Historical Perspective*//*European Investment Bank Papers*, No. 6(1), 2001a, Spring, p. 41–61.
12. David P. A. *Digital Technologies, Research Collaborations and the Extension of Protection for Intellectual Property in Science: Will Building “Good Fences” Really Make “Good Neighbours”?*//*IPR Aspects of Internet Collaborations* [EUR 19456. Final Workshop Report for the European Commission DG Research, Directorate B-European Research Area: Structural Aspects], Brussels: European Commission, March 2001b, p. 56–62.
13. David P. A. *From Keeping Nature’s Secrets to the Institutions of Open Science*. *Oxford Economic and Social History Discussion Papers*, No. 23, July 2001c.
14. David P. A. and Foray D. *Information Distribution and the Growth of Economically Valuable Knowledge: A Rationale for Technological Infrastructure Policies*//*Technological Infrastructure Policy*, M. Teubal et al. (eds.). Dordrecht and London: Kluwer Academic Publishers, 1996.
15. Eco U. *The Original and the Copy*//F. Varela and J. P. Dupuy (eds.). *Understanding Origins*, Kluwer Academic Publishers, 1992.
16. Favereau O. *Notes sur la théorie de l’information à laquelle pourrait conduire l’économie des conventions*//P. Petit (ed.). *L’Economie de l’Information*. Paris: La Découverte, 1998.
17. Foray D. *Science, Technology and the Market*. *World Social Science Report*, UNESCO Publishing/Elsevier, 1999.
18. Foray D. and Kazancigil A. *Science, Economics and Democracy: Selected Issues*. MOST, Discussion Paper, No. 42, UNESCO, 1999.
19. Goody J. *The Domestication of the Savage Mind*, Cambridge University Press, 1997.
20. Gordon R. *Does the “New Economy” Measure up to the Great/Inventions of the Past?*//*Journal of Economic Perspective*, 2000.
21. Hargreaves D. *La production, le transfert et l’utilisation des connaissances professionnelles chez les enseignants et les médecins: une analyse comparative*//OECD, *Société du Savoir et Gestion des Connaissances*. Paris: OECD, 2000.
22. *Human Development Report*. United Nations Development Programme, Geneva, 1999.
23. Irvine J., with Martin B. et al. (eds.). *Equipping Science for the 21st Century*. Cheltenham, Eng.: Edward Elgar, 1997.
24. Lakhani K., Von Hippel E. *How Open Source Software Works: Free User to User Assistance*. MIT Sloan School, Working Paper, No. 4117, 2000.
25. *L’économie fondée sur le savoir: des faits et des chiffres*. Paris: OECD, 1999.
26. Loasby B. *The Mind and Method of the Economist*. London: Edward Elgar, 1989.
27. Mokyr J. *The Rise and Fall of the Factory System: Technology, Firms, and Households Since the Industrial Revolution*//*Journal of Monetary Economics*, 2000 (forthcoming).
28. Nelson R. *Les systèmes de savoir et d’innovation*//OECD, *Société du Savoir et Gestion des Connaissances*. Paris: OECD, 2000.
29. Polanyi M. *The Tacit Dimension*. New York: Doubleday, 1967.
30. Saxenian A. *The Bangalore Boom: From Brain Drain to Brain Circulation?*//Kenniston K., D. Kumar (eds.). *Bridging the Digital Divide: Lessons from India*. Bangalore: National Institute of Advanced Study, 2001 (forthcoming).
31. Steinmueller W. E. *Virtual Communities and the New Economy*//R. Mansell (ed.). *Inside the Communication Revolution*, Oxford University Press, 2001.
32. Van Alstyne R., Brynjolfsson E. *Could the Internet Balkanize Science?*//*Science*, 1996, Vol. 274, No. 5292.
33. Von Hippel E. *The Sources of Innovation*, Oxford University Press, 1988a.
34. Von Hippel E. *Trading Trade Secrets*//*Technology Review*, February–March 1988b.

Straipsnį „Economic Fundamentals of the Knowledge Society“ (Stanford Institute for Economic Policy Research at Stanford University, 1 February 2002, SIEPR Discussion Paper, No. 01–14) iš anglų k. išvertė D. Šatienė, parengė R. Miškinytė

TYRIMĄ REIKĖJO PAGRĮSTI FAKTAIS

Vladas Terleckas

Su didelėmis viltimis kibau į L. Šadžiaus straipsnį „Lietuvos šiuolaikinės bankininkystės raidos pradžia (1988–1990 m.)“. Sveikintina, kad pagaliau atsirado jaunas ir pasitikintis savimi šių laikų mūsų bankininkystės istorijos tyrinėtojas. Šias viltis stiprino autoriaus pažadas rašyti objektyviai, moksliskai įvertinti populiarių straipsnių medžiagą, vengti kraštutinių vertinimų, paskelbti naujos faktologinės medžiagos. Tikėjau, kad vieną kartą nebus pavėluota užrašyti bankininkystės kūrimo dalyvių liudijimų kaip vertingos istorinės medžiagos. Deja...

Rašinio antraštė, o ypač jo turinys, kelia klausimą, apie ką – šiuolaikinę bankininkystę ar nacionalinės kredito sistemos kūrimą Lietuvoje – rašo autorius. Teksto analizė rodo, kad pasiklysta tarp Scilės ir Charibdės. Pirmiausia derėjo tiksliau ir griežčiau apibrėžti tyrimo objektą, nusakyti šiuolaikinės bankininkystės sampratą. Tikėtina, kad tuomet autorius nebūtų Lietuvos šiuolaikinės bankininkystės kūrimo pradžios datavęs 1988 m. Klaidingas, išgalvotas tokio datavimo motyvavimas, kad 1988 m. pradėta rengti nacionalinės bankininkystės atkūrimo koncepcija, kūrėsi pirmieji komerciniai ir specializuoti bankai. Pirmą kartą išgirdau apie tokios koncepcijos rengimą ir egzistavimą. Tik trūksta „smulkmenų“: koncepcijos kūrėjų pavardžių ir jos pagrindinių nuostatų.

Nieko bendra nei su šiuolaikinės, nei su nacionalinės kredito sistemos kūrimu neturi komercinių ir specializuotų bankų kūrimas. Tai buvo tik SSRS bankų reorganizacija, reformos imitavimas. Leidimas kurti komercinius bankus direktyvinio ūkio sąlygomis tik įvairino SSRS kredito sistemos „asortimentą“. Specializuoti bankai buvo ir iki priimant 1987 m. liepos 17 d. SSKP ir SSRS MT nutarimus. Dėl to, kad Lietuvoje veikusių SSRS bankų padalinių – respublikinių kontorų – pavadinimas buvo pakeistas į respublikinius bankus, nesusikūrė nei komerciniai, nei juo labiau nacionaliniai bankai. Tokie elementarūs dalykai žinotini, yra nepagrįsta SSRS kredito sistemos pertvarkymą pagal 1987 m. liepos 17 d. nutarimą vertinti kaip šiuolaikinės bankininkystės kūrimą. Dėl šios reorganizacijos SSRS valstybinis bankas faktiškai prarado ne tik centrinio, bet ir apskritai banko statusą, iš esmės buvo paverstas kasininku.

Taigi Lietuvos bankininkystės kūrimo pradžios nukėlimas į 1988 m. nėra moksliskai pagrįstas, o minėtų samprotavimų potekstėje gali būti ir politinis tendencingumas, siekiant įrodyti, kad mums bankininkystę padėjo kurti SSRS vadovybė. Tam pagrindo duoda ir straipsnio pirmo skyriaus pavadinimas „Šiuolaikinės bankų sistemos sukūrimo ištakos (1988 m. gegužė–1990 m. vasaris)“. Išeitų, kad pirmas etapas baigėsi 1990 m. vasarį priėmus Lietuvos banko įstatymą. Diskutuotinai šią datą galima laikyti tik nacionalinės bankininkystės šiuolaikiškos sistemos požiūriu kūrimo pradžia, bet ne pabaiga.

Antras etapas, nepateikiant argumentų, datuojamas 1990 m. kovo–gruodžio mėn. ir įvardijamas kaip Lietuvos bankų sistemos sukūrimas (p. 6), nors toliau (p. 13) antras skyrius jau pavadintas kitaip – Lietuvos šiuolaikinės bankų sistemos kūrimu. Taip painiotis sąvokose neleistina.

Neatitinka tikrovės ir dėstymas: „<...> intensyviai vykstant „pertvarkos“ procesams, Lietuvoje susidarė prielaidos sukurti pilnavertį nacionalinį banką. Šį uždavinį įgyvendinti iš dalies palengvino <...> 1988 m. Tarybų Sąjungoje įvykdyti bankų sistemos pertvarkymai“ (p. 12). Tokie samprotavimai nesiderina su gerai žinomu faktu, kad SSRS AT priimtu įstatymu dėl vadinamojo Baltijos šalių

*Pinigų studijos, 2002, Nr. 2, p. 5–23.

ekonominio savarankiškumo joms nebuvo leista turėti savų pinigų, nustatinėti kainų; kad Lietuvos SSR Aukščiausiosios Tarybos įstatyme dėl ekonominio savarankiškumo (1989 m. gegužės 18 d.) politinio laviravimo sumetimais buvo įrašyta neįpareigojanti frazė: „gali būti įvedama sava pinigų sistema“. Tad kur čia tos prielaidos pilnaverčiam nacionaliniam bankui sukurti? Antra vertus, autoriui nekilo klausimas: kodėl, jeigu buvo tam prielaidos, toks bankas iš esmės buvo sukurtas tik 1992 m. spalį ir kaip tai susiję su kitu jo teiginiu: „<...> vis agresyvesni Tarybų Sąjungos vyriausybės mėginimai ignoruoti Baltijos respublikų ekonominio savarankiškumo įstatymą, kuriame buvo straipsnis, numatantis visų bankų (išskyrus TSRS valstybinį banką) (*pabraukta cituojant*) perėjimą į respublikų pavaldumą“ (p. 12). Puslapiu toliau šiam teiginiui prieštaraujama, jau darant logišką išvadą: „<...> neatkūrus valstybingumo, tokio banko veikla nebuvo galima <...>“ (p. 13). Toli nuo mokslinio objektyvumo tvirtinimas, kad skubėti LSSR AT deputatus „<...> priimti Lietuvos banko įstatymą ragino vis agresyvesni SSRS vyriausybės mėginimai <...>“ (p. 12). Kuo remiantis taip spėliojama? Kodėl manoma, kad sovietiniai deputatai skubėjo? Ar tai ne pastangos įteigti mintį apie buvusį jų valstybinį mąstymą? Arčiau tiesos būtų manyti, jog priimti Lietuvos banko įstatymą vertė to meto politinė padėtis Lietuvoje: žmonių politinis aktyvumas ir galingas spaudimas vietos valdžiai bei artėjantys rinkimai į Aukščiausiąją Tarybą, grėšę LKP prarasti politinę įtaką. Tikėsime, kad dėl jauno amžiaus autoriui nežinoma, jog 1989 m. „centro“ mokslininkai mėgino įtikinti mūsų ekonomistus, savų pinigų šalininkus, ir visus žmones šio valstybingumo pamato nereikalingumu bei nenaudingumu. Šiuo klausimu buvo surengta diskusija Lietuvos televizijoje, Plano komitete, buvo atkviesti „raudonųjų pinigų“ propaguotojai. Ar autorius neskaitė straipsnio, kurio autorius kvietė nebėgti nuo rublio, o jį stiprinti? Minėti debatai nebuvo spontaniški, o organizuoti ir „laiminti“ sovietinės valdžios. Tik pralaimėjus argumentų dvikovoje, neliko kitos išeities, o tik skubėti priimti Lietuvos banko įstatymą. L. Šadžiaus straipsnyje visapusiškos panoramos neatskleidimas ir yra kraštutinio vertinimo užmaskuota atmaina, nors buvo patikinta vengsiant kraštutinių vertinimų.

Moksliniame straipsnyje buvo privalu atlikti Lietuvos banko įstatymo ir jo projekto tekstų lyginamąjį tyrimą. Tai būtų leidę atskleisti jų skirtumus, deformacijas (pvz., LSSR AT deputatai iš esmės pablogino Lietuvos banko įstatymą, jo statusą, atimdami iš jo teisę nustatinėti palūkanų normas). Rimtas straipsnio trūkumas tas, kad nesinaudota Lietuvos banko archyvu ar bent jau jo valdybos posėdžių medžiaga.

Būtina suprasti ir įvertinti 1990 m. spalio 2 d. Lietuvos Respublikos AT teisės aktais dėl mūsų šalyje veikusių SSRS bankų padalinių nuosavybės įvykdyto nacionalizavimo svarbą. Šiais aktais siekta nutraukti SSRS bankų kontrolę ir įtaką Lietuvoje, paimti mūsų valstybės nuosavybėn tai, kas jai priklausė. Priėmus šiuos aktus, SSRS pasunkėjo jos struktūrą (daugiausia karinių) finansavimas. Tai privertė SSRS įsteigti Naujosios Vilnios komercinį banką. Straipsnyje tvirtinama, kad dėl minėtų teisės aktų deputatai nebuvo vieningi, o pasidalijo į dvi grupes – „radikalesnę“ ir „nuosaikesnę“ (p. 16), bet nenurodė, kas jie, kuo jų požiūriai skyrėsi. Šitaip nuslepama, kad „nuosaikieji“, įkvėpti vieno tuometinio vicepremjero, agitavo deputatus, baugindami Maskvos sankcijomis, nesiimti jokių veiksmų, išsaugoti bankininkystėje *status quo*. Žinoma, sankcijų pavojus buvo, bet ne didesnis negu skelbti nepriklausomybę. Kaip žinoma, dėl bankų nacionalizavimo sankcijų nesulaukta.

Straipsnyje „už kadro“ lieka svarbi priežastis, vertusi skubinti SSRS bankų padalinių Lietuvoje nacionalizavimą: dviejų specializuotų bankų Lietuvoje vadovai buvo sumanę jų vadovaujamus bankus padaryti atitinkamų SSRS bankų akcininkais, t. y., peržengdami savo kompetencijos ribas, pasilikti svetimoje struktūroje. Šie faktai išaiškėjo iš minėtų bankų susirašinėjimo. Ne veltui Lietuvos banko vadovas 1990 m.

rugpjūčio 9 d. pasirašė įsakymą Nr. 4, kuriuo draudė specializuotų bankų vadovams jiems pavaldžius bankus perorganizuoti į akcinius, nesuderinus su Lietuvos banku, derėtis su SSRS bankais ir dalyvauti jų veikloje. Tarp kitko, viena iš priežasčių, kodėl Lietuvos bankui buvo perduoti SSRS pramonės ir statybos banko (toliau – Pramonės banko) bei SSRS butų, komunalinio ūkio ir socialinio vystymo banko (toliau – Socialinio banko) vietiniai padaliniai, buvo šio įsakymo nepaisymas. Taip pat straipsnyje nutylėta, kad šių bankų vadovai, palaikant tuometinei Vyriausybei, trukdė Lietuvos bankui juos perimti. Skandalinga, kai boikotuojamas įstatymų vykdymas. Šį faktą patvirtina Lietuvos Respublikos Vyriausybės posėdžio 1990 m. gruodžio 20 d. protokolo Nr. 52 išrašas. Gal Vyriausybė nutarė įpareigoti bankininkus besąlygiškai vykdyti AT teisės aktus ir netrukdyti Lietuvos bankui perimti jų turto? Ne! Nusprendžia sudaryti komisiją bankų reorganizavimo problemoms išnagrinėti! Nenuostabu, kad tokios pozicijos paskatintas Pramonės banko vadovas drįso iš darbo atleisti savo pavaduotoją, paskirtą Lietuvos banko.

Dėl minėtų bankų vadovų priešinimosi visas šių bankų turtas ir dokumentai perimti tik 1991 m. balandį. Autorius klysta, kad 1990 m. Lietuvos taupomasis ir Žemės ūkio bankai reorganizuoti į akcinius (p. 17).

Straipsnyje daug vietos skirta dviem kryptims Lietuvos bankininkystės kūrimo klausimu. Pasak autoriaus, pirmai kryptčiai atstovavo Vilniaus universiteto Finansų ir kredito katedros dėstytojai (kažkodėl pamiršo bankininkus praktikus), o antrai – laisvosios rinkos teoretikai ir bankininkai praktikai, kurie vadovavosi ne tik liberalesniu, bet ir nuosaikesniu požiūriu į SSRS centrinės institucijas, iš jų ir SSRS valstybinį banką (p. 18). Gaila, kad autorius neiššifravo, ką reiškia tas liberalesnis ir nuosaikesnis požiūris į šias SSRS institucijas, tačiau jis aiškiai pastarosios kryptties pusėje. Tai jo valia. Tačiau už mokslinės tiesos palieka nevienartinis jo tvirtinimas, kad pirmos kryptties atstovai tarpukario patirtį iš esmės pritaikė šiuolaikinėms sąlygoms, „nekritiškas kai kurių praeities postulatų taikymas <...> patvirtino, kad kiekvienas istorinis laikotarpis turi savo sprendimų“ (p. 21). Autoriaus teigimu, pirmos kryptties atstovai neatsižvelgė į kitų pasiūlymus, nepasitelkė į pagalbą makroekonomikos ir mikroekonomikos mokslininkų (p. 21). Tarp eilučių pasakoma, jog Lietuvos savarankiškos pinigų ir kredito sistemos kūrimo grupės nariai sugebėjo tik nukopijuoti tarpukario Lietuvos bankų įstatymus, pamirštant kitur savo ranka parašytus žodžius: „Lietuvos banko įstatymo projektą <...> rengė geriausi šalies specialistai“, „<...> pasinaudota daugelio užsienio šalių analogiškų įstatymų projektais“ (ne projektais, o pačiais įstatymais – *aut. past.*) (p. 12). Ar atskiras straipsnio dalis rašė ne vienas ir tas pats autorius? Užuot spėliojus, buvo būtina sulyginti 1922 m. ir 1990 m. Lietuvos banko įstatymų bent svarbiausius straipsnius ir pamėginti suprasti jų skirtumus: 1) tarpukario Lietuvos bankas buvo akcinis, o 1990 m. įteisintas jo valstybinis statusas; 2) tarpukario Lietuvos bankas neatliko kitų bankų priežiūros, nereguliavo jų veiklos įvairiais normatyvais, o 1990 m. įstatymo jam buvo pavestos šios funkcijos. Kitaip sakant, tarpukario Lietuvos bankas turėjo emisijos, bet ne centrinio banko statusą. Vadinamųjų liberalų nepasitenkinimą ir puolimą tada būtent labiausiai kėlė 1990 m. Lietuvos banko įstatymo įtvirtintos normos, kuriomis numatyta griežta komercinių bankų priežiūra ir jų steigimo licencinė, bet ne registracinė tvarka. Štai 1990 m. rugpjūčio 17 d. Socialinio banko vadovės J. Mikulienės rašte AT Ekonomikos komisijai siūlyta: 1) „Bet kuri Respublikoje įsteigta kredito įstaiga turi būti įregistruota Lietuvos banke“; 2) „Saugotinių rezervų sumos nustatomos kredito įstaigų ir Lietuvos banko laisvanoriško susitarimo pagrindu“; 3) „Atskaitymus į rezervą ir draudimo kapitalą Lietuvos banke formuotų tos kredito įstaigos, kurioms pagal susitarimą Lietuvos bankas garantuotų indėlių apdraudimą“. Ar panašias „normas“ autorius laiko šiuolaikinės bankininkystės atributais ir todėl jų pasigenda 1990 m. įstatyme? Negi įstatymo kūrėjai turėjo atsi-

žvelgti į diletantiškus ir bankų stabilumui pavojingus pasiūlymus? Gal straipsnio autorius rado kurios nors pasaulio šalies centrinio banko įstatyme įrašytą panašią normą?

Labai būtų pravertę rengiant straipsnį sugretinti 1990 m. Lietuvos banko įstatymą su analogiškais vėliau priimtais Latvijos ir Estijos bankų įstatymais, kurie buvo panašūs.

Daug kur straipsnyje mokslinis tyrimas pakeistas nepagrįstomis spėlionėmis, kaip antai: 1) „Jis (Lietuvos banko valdybos pirmininkas V. Baldišis – *aut. past.*) savo veikloje rėmėsi <...> Finansų ir kredito katedros dėstytojais <...>“ (p. 14); 2) „<...> abiejų kryptių atstovai buvo tvirti Lietuvos valstybės atkūrimo šalininkai <...>“ (p. 19). Taigi ne vien skaitomos žmonių mintys, bet ir žinoma, apie ką jie galėjo galvoti. Turiu mintyje straipsnyje pateiktą tvirtinimą, kad Vilniaus universiteto Finansų ir kredito katedros dėstytojai, projektuodami Lietuvos ateitį pinigų ir bankininkystės požiūriu, vadovavosi prof. V. Jurgučio tokiu teiginiu: „Valstybės ekonominė politika negali skirtis nuo valstybės banko vykdomos politikos“. Kad ne autorius, taip ir nebūčiau žinojęs, ką mąstėme prieš 14 metų, kad taip buvo sakęs prof. V. Jurgutis. Tik neaišku, ką tokie autoriaus „atradimai“ turi bendra su bankininkystės mokslu, jo metodologija. Tačiau tikslas aiškus: pakartojant vieno bankininko, pagal kompetenciją veikiau apskraus administratoriaus, žodžius – įtvirtinti seną prasimanymą, kad katedros mokslininkai žinojo vien tik V. Jurgučio darbus ir tarpukario Lietuvos patirtį, ir tuo juos sumenkinti. Kaip jau minėjau, tokia tonacija straipsnyje ryški ir pasikartojanti. Gal autoriui ir nežinoma, jog finansų ir bankininkystės specialybių studentams daug dešimtmečių buvo skaitomos paskaitos, kuriose buvo plačiai supažindinama su Vakarų šalių tuometine bankininkystės teorija ir praktika, nepaisant buvusių ideologinio apribojimo rėmų (kursai „Kapitalistinių šalių pinigų cirkuliacija ir kreditas“, „Kapitalistinių šalių finansai“). Tuose kursuose nors trumpai studentai buvo supažindinami ir su Lietuvos finansų ir bankininkystės bei pinigų istorija. Tokia tiesa.

Mūsų, Lietuvos pinigų ir kredito sistemos pradinių teisės aktų kūrėjų, *moto* buvo valstybės, tautos, o ne grupiniai interesai, kuriais vadovavosi save vadinusieji laisvosios rinkos propaguotojai. Straipsnio autorius (ne pirmas) prikiša 1990 m. Lietuvos banko įstatymo kūrėjams, kad juo leista šiam bankui atlikti šių laikų centriniams bankams nebūdingą komercinę funkciją, t. y. nusižiūrėtą į 1922 m. Lietuvos banko įstatymą, naujų bankininkystės „madų“ nežinojimą. Kritikus painformuosiu, kad bent praėjusio amžiaus šeštąjį–septintąjį dešimtmetį nepriklausomybę gavusių besivystančių valstybių centriniai bankai ilgus metus atlikinėjo komercines funkcijas. Šitaip tose šalyse buvo siekta sudaryti vyriausybės galimybių finansiškai paremti nacionalinės pramonės sektoriaus sukūrimą, jos restruktūrizavimą. Žinotina, kad tų šalių nacionaliniai bankai emitavo savus pinigus, o Lietuvos bankas to pradžioje negalėjo daryti dėl žinomų priežasčių. Todėl įvertinome, kad minėtas uždavinys bus aktualus ir mūsų valstybei. Labai suprantu ir užjaučiu tuos, kuriems porą metų sutrukdėme perimti iš Lietuvos banko komercinę funkciją ir susikrauti papildomų milijonų. Kaip matome, ši mūsų „nuodėmė“ nepamirštama.

Savaime suprantama, kad nepervertinu 1989 m. kurtų įstatymų kokybės. Nors šiandien keista, kad per pusmetį, nedidelėmis pajėgomis, būdami užimti pagrindinėse darbovietėse, įstengėme sukurti ne vieną teisės aktų projektą.

Ne Vilniaus universiteto Finansų ir kredito katedros dėstytojais rėmėsi antrasis Lietuvos banko vadovas, bet vadovavosi to banko statutu, rėmėsi valdybos nariais, iš kurių tik prof. S. Uosis buvo katedros darbuotojas. Kiti katedros nariai turėjo savo tiesioginį darbą universitete. Taigi ir vėl iškraipyta tiesa.

Straipsnyje kuriamas mitas, kad jau 1989–1990 m. buvo alternatyvi kryptis kuriant šiuolaikinę Lietuvos bankininkystę. Tačiau tuomet buvo išsakomos daugiausia tik

replikos arba pateikiami kai kurie tokio vertingumo pasiūlymai, kaip minėti J. Mikulienės. Iš dalies galima laikyti siūlymu tik prof. K. Antanavičiaus su bendraminčiais teiktą siūlymą, įvedant savus pinigus, įvykdyti konfiskacinę pinigų reformą. Anot jų, taip būtų subalansuota rinka. Tokio siūlymo socialinis pavojingumas ir antimoksliskumas buvo akivaizdus vien jau todėl, kad pagal vieną dieną nustatytą prekių ir pinigų kiekio atitikimą tikėtasi šią pusiausvyrą išlaikyti ir ateityje.

Kitas mitas – teiginys, jog „<...> pinigų reformos metu neišvengiamai tam tikra dalis gyventojų patirtų nuostolių“ (p. 11). Tai netiesa. Autorius paprasčiausiai nežino pasaulinės pinigų reformų istorijos, tokios pinigų stabilizavimo priemonės kaip restauracija. Jo minėtą teiginį galima suprasti ir kaip valdančiosios daugumos 1993 m. įvykdyto gyventojų apiplėšimo, keičiant talonus į litus 100:1 santykiu, apologetiką.

Kaltinimas, kad „<...> kuriant šiuolaikinės bankininkystės modelį, nebuvo pasitelkti į pagalbą šalies makroekonomikos ir mikroekonomikos mokslininkai <...>“ (išvardyta 12 pavardžių) (p. 21), straipsnyje nemotyvuotas, kaip ir daugelis kitų dalykų.

Pirma, mūsų grupės nariai nebuvo ir negalėjo būti kokie nors „uzurpatoriai“, nesiveržė šiam atsakingam darbui. Tačiau ne vienas aukštos kvalifikacijos, sąžiningas bankininkas nesileido prišnekinamas dalyvauti kuriant teisinius bankininkystės pagrindus. Supratome jų apsisprendimą, nes tada buvo 1989 m., nebuvo aišku, kuo laisvėjimo procesas baigsis.

Antra, grupės vardu 1989 m. vasarą „Gimtajame krašte“ buvo paskelbtas kreipimasis į visus Lietuvos ir emigracijos bankininkus bei mokslininkus padėti rengti įstatymus. Deja, niekas neatsiliepė. Kai kurie autoriaus paminėti asmenys nebuvo žinomi, kiti laikė svarbesniu reikalu rašyti disertacijas, jas ginti ne Lietuvoje.

Trečia, kuo autorius gali pagrįsti mikroekonomikos mokslininkų, tuometinių politekonomų profesinį tinkamumą bankininkystės įstatymams kurti?

Ketvirta, negi autorius nepasidomėjo, kad LSSR Ministrų Tarybos nutarimu buvo sudaryta daug grupių kitų ekonomikos sričių įstatymams rengti ir kad jose dalyvavo ne vienas jo minimas mokslininkas. Prof. K. Prunskienė buvo Ministrų Tarybos Pirmininko pavaduotoja Ekonominės reformos reikalams, taigi buvo perdėm užimta. Beje, ji nemažai prisidėjo prie mūsų grupės (Lietuvos savarankiškos pinigų ir kredito sistemos kūrimo) darbo. Turime mintyje jos paramą mūsų parengtai koncepcijai, ypač nuostatai, kad, įvedant savus pinigus, rubliai į juos būtų keičiami 1:1, o ne mažesniu santykiu, kaip siūlė prof. K. Antanavičius ir G. Vagnorius. Jos palaikymu 1989 m. rugsėjo mėn. Ekonominės reformos komisijos posėdyje tokia gyventojų santaupų konfiskacinė koncepcija buvo atmesta. Apskritai minėtos komisijos (į kurią įėjo beveik visas mokslininkų elitas) posėdžiuose buvo atliekama visų grupių parengtų koncepcijų, įstatymų projektų reiklė ekspertizė. Be to, mūsų grupės ir vėliau Lietuvos banko parengti teisės aktų projektai buvo siunčiami visiems bankams prašant įvertinti ir pateikti pastabas, pasiūlymus. Retas bankas atsiliepdavo, o apie atsiliepusiųjų profesionalumą nesinori net kalbėti. Tai rašydamas jokių būdu nesiekiu įgelti, pažeminti, o tik noriu pabrėžti egzistavusius sunkumus ir siekimą juos įveikti bendromis jėgomis.

Penkta, autoriui nieko nesako tas faktas, kad daugelis jo išvardytų mokslininkų per 13 metų taip ir nepasireiškė bankininkystės srityje. Tik du iš jų kurį laiką dirbo Lietuvos banko Mokslo departamente antrojo valdybos pirmininko V. Baldišio vadovavimo metu. Pagaliau, ar autorius išvardytus mokslininkus apklausė ir ar gavo patvirtinimą (tegul ir atgaline data), jog jie norėjo prisidėti prie teisės aktų rengimo. Štai tokį mokslinio tyrimo lygį rodo autorius.

Straipsnyje smarkiai perdėta Lietuvos savarankiškos pinigų ir kredito sistemos kūrimo grupės bei Vilniaus universiteto Finansų ir kredito katedros įtaka. Rašančiam žinotina, kad grupė egzistavo tik vos 1989 m. antrą pusmetį. Bankininkystės sektorių kūrė Aukščiausioji Taryba, Vyriausybė, Lietuvos bankas ir verslininkai. Kai kurie

katedros nariai tik viešai pasisakydavo principiniais klausimais, bet paprastai nebūdavo išgirstami. Antra vertus, būtų nusižengta tiesai, istorijai pamirštant prof. S. Uosio indėlį rengiant Lietuvos pinigų ir kredito sistemos kūrimo koncepciją ir teisės aktus. Prof. S. Uosis pasižymėjo novatorišku makroekonominiu mąstymu, kūrybingumu, žymių SSRS pinigų specialistų buvo aukštai vertinamas už jo sukurtą originalios pinigų teorijos metodologiją. Ta pačia proga noriu padėkoti mūsų grupės nariui V. Andriuškevičiui už kvalifikuotą čekių ir vekselių įstatymų naujos redakcijos parengimą, konsultacijas įvairiais bankininkystės klausimais. Šis žmogus turėjo bankinio darbo patirtį dar tarpukario Lietuvoje, pasižymėjo dideliu profesionalumu, pareigingumu, puikiu teisės normų formulavimu.

Bet kurio mokslinio darbo elementarus pagrindas yra faktų visumos analizė.

Nurodymai autoriams

Leidinio paskirtis. Leidinyje „Pinigų studijos“ skelbiami lietuvių ir užsienio autorių moksliniai straipsniai apie ekonomikos, pinigų, bankų bei finansų raidą, makroekonominių procesų modeliavimą ir prognozavimą.

Straipsnių pateikimas. Pateiktas straipsnis turi būti originalus, t. y. niekur kitur neskelbtas, išskyrus straipsnius, spausdinamus iš užsienio leidinių. Kalba – lietuvių (kai kuriais atvejais gali būti ir užsienio). Straipsnio apimtis nenustatoma, tačiau pageidautina ne daugiau kaip vienas autorinis lankas. Redakcija pasilieka sau teisę, suderinusi su autoriais, straipsnius trumpinti, redaguoti. Redakcija priima tik kompiuteriu surinktus straipsnius (tarp eilučių turi būti 1,5 intervalo tarpai). Būtina pridėti teksto ir iliustracinės medžiagos kompiuterines laikmenas. Straipsnio tekstai pateikiami *Microsoft Word* dokumentų formatu, o grafikai – *Microsoft Excel* formatu.

Straipsnio struktūra: straipsnio pavadinimas, autoriaus vardas ir pavardė, institucija, kuriai atstovauja autorius, institucijos adresas (įskaitant elektroninį paštą), įvadinė santrauka ir pagrindiniai žodžiai, tekstas, priedai (jeigu reikia), straipsnio santrauka anglų kalba, literatūros sąrašas, straipsnio pateikimo data, informacija apie autorių (mokslinis laipsnis ir mokslinis vardas, pareigos, veiklos sritys).

Lentelės ir paveikslai turi būti sunumeruoti ir turėti pavadinimus. Šaltiniai literatūros sąrašė pateikiami abėcėlės (lotyniškos, po to – slaviškos) tvarka ir sunumeruoti. Išnašos (jeigu reikia) rašomos kiekviename puslapyje. Jos turi būti labai trumpos (dėl leidinio maketo specifikos).

Autoriai gauna nemokamai 3 leidinio „Pinigų studijos“ egzempliorius. Straipsnius iš leidinio „Pinigų studijos“ galima perspausdinti gavus redakcijos sutikimą.

Leidinio įsigijimas. Skaitytojus, norinčius įsigyti leidinį „Pinigų studijos“, prašome kreiptis tel. (8 5) 2 68 01 07 į Romualdą Miškinytę arba el. paštu: rmiskinyte@lb.lt

Interneto adresas. Leidinio „Pinigų studijos“ kiekvieno numerio visus mokslinius straipsnius ir trumpas santraukas lietuvių ir anglų kalbomis galima rasti šiuo interneto adresu: <http://www.lb.lt>

Instructions for authors

Purpose of the publication. Scientific articles on the development of economy, money, banks and finance as well as the simulation and forecasting of macroeconomic processes by Lithuanian and foreign authors are published in the publication “Pinigų studijos”.

Presentation of articles. An article presented should be original, i. e. never published before, except for the articles from foreign publications. The language used should be Lithuanian (in certain cases it may be a foreign language). The size of an article is not specified, however, it is desirable that it should be not more than 6 000 words. The editors reserve the right to shorten and to edit the articles upon coordination with the authors. The editors accept the articles in computer format (spaced at 1.5). It is necessary to attach computer media. Article texts should be presented in *Microsoft Word* format and charts – in *Microsoft Excel* format.

Structure of article: title of article, name and surname of the author, institution represented by the author, address of the institution (including e-mail address), summarized introduction and key words, the text, appendices (if any), English summary of the article, list of literature, the date of submitting the article, information about the author (academic degree and academic title, position, areas of activity).

Tables and pictures should be headed and numbered. References on the list of literature should be presented in alphabetic order (first – Latin, then – Slavic) and numbered. Footnotes (if any) are written on each page. They should be very short (due to specificity of the design of the publication).

Authors receive 3 copies of the publication “Pinigų studijos” free of charge. Articles from the publication “Pinigų studijos” may be reprinted upon consent of the editors.

Acquisition of the publication. Readers wishing to obtain the publication “Pinigų studijos” may address Ms Romualda Miškinytė by phone No. (370 5) 2 68 01 07 or by e-mail: rmiskinyte@lb.lt

Web site. Short summaries of all articles may be found on the Web site at <http://www.lb.lt>