

*Remigijus Šimašius**

Laisvosios rinkos institutas

*Ramūnas Vilpišauskas**

Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas

Ekonominio saugumo samprata ir politikos principai Lietuvoje

Straipsnio tikslas – kritiškai įvertinti ekonominio saugumo sampratas, grindžiamas valstybės kaip svarbiausio analizės vieneto galių naudojimu, jo nagrinėjimo moksle modelius bei užtikrinimo priemones valstybių praktikoje, taip pat aptarti, kokia ekonominio saugumo samprata remiamasi ir turėtų būti remiamasi Lietuvoje.

Straipsnio autoriai nekelia tikslo išspręsti seniai socialiniams mokslams žinoma metodologinę pasirinkimo tarp individualistinės ir kolektyvistinės analizės būdų problemą. Šiame darbe apsiribojama daug kuklesniu tikslu – siekiama atskleisti pagrindinius ir teorinėse diskusijose, ir ypač praktinėje politikoje kylančius prieštaravimus tarp šių dviejų analitinių sampratų per ekonominio saugumo problematiką. Šiame darbe pripažįstama, jog holistinė ekonominio saugumo samprata yra plačiai paplitusi ir ja dažniausiai grindžiamos valstybių taikomos politikos priemonės. Tačiau dažnai tokios priemonės sukelia neigiamus padarinius ne tik individams, bet ir ilgalaikiams pačių valstybių tikslams, nes susilpnėja ekonominis saugumas. Jas aptarti yra kitas svarbus šio darbo tikslas, dėl ko analizė, nors ir tampa tarsi normatyvinė, kartu leidžia išplėtoti papildomas išvalgas aptariamąją temą.

Darbe pirmiausia aptariama ekonominio saugumo samprata, skirtingi jos analizės lygmenys bei apimtis. Plačiau analizuojami du skirtingi požiūriai į ekonominį saugumą – holistinis ir individualistinis – ir jų tarpusavio sąsajos. Ypač daug dėmesio skiriama klausimui, kaip šiais dviem skirtingais požiūriais traktuojama grėsmės samprata, aptiriamas kolektyvinių ekonominio saugumo priemonių individualus poveikis.

1. Ekonominio saugumo sąvoka ir jos taikymas Lietuvoje

Ekonominio saugumo, kaip ir apskritai saugumo, samprata laikui bėgant įganda vis naujų atspalvių, ji nėra galutinai nusistovėjusi ir lieka teorinės diskusijos objektas iki šiandien. Ekonominis saugumas šiandien tapatinamas su gana skirtingais reiškiniais:

- valstybės ekonominės galios stabilumu ir gebėjimu finansuoti gynybos poreikius;
- šalies apsirūpinimu „strateginiais produktais“ (energetikos ir pan.);
- šalies užsienio prekybos diversifikavimu;
- nepriklausomybe nuo svarbiausių (dominuojančių) veikėjų tarptautinėje ekonomikoje;

* *Dr. Remigijus Šimašius* – Laisvosios rinkos instituto viceprezidentas. Adresas: Jasinskio g. 16a, 01112 Vilnius, tel. 8-5-2526261. *Dr. Ramūnas Vilpišauskas* – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto docentas. Adresas: Vokiečių g. 10, 01130 Vilnius, tel. 8-5-2514130, el. paštas: ramunas@lrinka.lt

- saugumu nuo ekonominio šnipinėjimo;
- gerais makroekonominiais rodikliais;
- nuosavybės saugumu;
- individo socialiniu saugumu, pavyzdžiui, tam tikru pragyvenimui būtinų pajamų lygiu;
- užimtumu, užtikrintomis darbo vietomis ir įmonių pelnu.

Be to, tam tikri saugumo aspektai, tokie kaip energetinis saugumas arba socialinis saugumas, taip pat kartais nagrinėjami atskirai, kartais – siejant su ekonominiu saugumu.

Taip pat svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad ekonominis valstybės saugumas yra vienas iš valstybės saugumo aspektų, šalia kitų aspektų: karinio, politinio, socialinio (sociokultūrinio), ekologinio. Tačiau ekonominis saugumas visuomet yra „susipynęs“ su kitais saugumo aspektais¹. Tai pastebima nagrinėjant skirtingas ekonominio saugumo sampratas, vyravusias skirtingose visuomenėse įvairiais istorijos tarpsniais.

Pažymėtina, kad ekonominis saugumas paprastai nėra suvokiamas sistemiskai ir analizuojamas tik kaip bendrosios valstybės saugumo sampratos aspektas, išskiriant esminius (konceptualius) ekonominius veiksnius (tokius kaip apsirūpinimas ištekliais, socialinė gerovė, rinkos veikimą užtikrinančios institucijos, ekonomikos diversifikavimas). Tik nedaugelis valstybių yra paskelbusios išsamias ir daugelį problemų apimančias savo saugumo koncepcijas, kuriose, be kita ko, būtų ir sistemiskai aptartos grėsmės ekonominiam saugumui bei priemonės jam užtikrinti. Bene išsamiausiai ir konceptualiausiai ekonominį saugumą bandoma apibrėžti ir jo užtikrinimo politines gaires numatyti Rusijos Federacijoje.

Lietuvoje ekonominis saugumas taip pat suprantamas gana plačiai ir tampa viena iš svarbiausių valstybės nacionalinio saugumo sričių. Lietuvos Respublikos ekonominio saugumo pagrindų įstatyme įtvirtinta plati saugumo samprata siejant nacionalinį saugumą ne tik su gynybiniais ar galios veiksniais, bet ir su valstybės plėtra apskritai. Nacionalinio saugumo pagrindų įstatyme ir Nacionalinio saugumo strategijose ekonominio pobūdžio nuostatos nėra kildinamos iš apibrėžtos ekonominio saugumo sampratos, o pačios nuostatos išdėstytos siekiant apimti visa, kas įmanoma. Įstatymas numato nemažai rizikos veiksnių ir pavojų, kurie gali tapti grėsmėmis Lietuvos nacionaliniam saugumui. Išskiriami iš užsienio kylantys ekonominiai pavojai, tokie kaip ekonominis spaudimas, blokada ar kitokios priešiškos ekonominės akcijos; visos ūkio šakos priklausomybė nuo kurios nors vienos šalies ar šalių grupės; kapitalo investicijos politiniais tikslais, energetikos ir kitų nacionaliniam saugumui strategiškai svarbių ūkio šakų įmonių, finansų bei kredito įstaigų, svarbiausių komunikacijų (geležinkelių, greitkelių, vamzdynų, jūrų uostų, oro uostų) nuosavybės ar valdymo kontrolės perėmimas; energetikos priklausomybė nuo vienos šalies ar vienos grupės šalių išteklių; didelis energetikos sistemos funkcionavimo pažeidžiamumas; valstybės finansų sistemą destabilizuojantis skolos užsieniui mas-

¹ A. Grebliuskas teigia, jog nors ekonominio saugumo strategija turi neprieštarauti nacionalinei saugumo strategijai, ji yra išvedama iš ekonomikos strategijos. Šiai išvadai galima būtų pritarti tuo atveju, jei pripažintume, kad valstybė apskritai turi turėti detalią ekonomikos strategiją. Tačiau tokia prielaida yra abejotina, atsižvelgiant į faktą, jog ekonomikoje tiesiogiai dalyvauja pirmiausia ne valstybė, bet privatus subjektai, o valstybė, bent daugelyje demokratinių šalių, reguliuoja ar kitaip daro įtaką privačių rinkos dalyvių sprendimams.

tas; destabilizuojančios intervencijos į Lietuvos finansų ir bankų sistemą ir ją griauinantys poveikiai. Iš vidaus kylantys ekonominiai pavojai nurodyti šie: darbo vietų, gamybos masto ir nacionalinio produkto sumažėjimas iki kritinio lygio; ūkio struktūrinis ir technologinis atsilikimas; ekonomikos kriminalizavimas; nekontroliuojamas ekonominių nusikaltimų skaičius; finansų ir bankų sistemos krizės ir finansinės panikos; nacionalinės valiutos destabilizavimas, Lietuvos banko valiutos atsargų sumažėjimas žemiau kritinės ribos; valstybės finansines galimybes viršijanti vidaus skola; artėjantys prie kritinio lygio, gresiantys socialiniu konfliktu, nenormalūs visuomenės grupių turčinės padėties skirtumai; asmens nesaugumas. Kadangi išvardytų (ir kt.) grėsmių ekonominiam saugumui yra gana daug, kyla problema, kaip pasirinkti tinkamas priemones jam užtikrinti, nes šios priemonės yra susijusios su ekonomikos politikos pagrindiniais bruožais ir dažnai įgyvendinamos nebūtinai panaudojant valstybės galias. Bandant sistemškai ir plačiai analizuoti ekonominį saugumą ypač ryškėja, kad jis yra neatsiejamas nuo gerovės, o tai tarsi „išplauna“ ekonominio saugumo politikos turinį, kuris *de facto* yra ne tiek saugumo, kiek ekonomikos kritės.

Analizuojant priemones ekonominiam saugumui užtikrinti pastebimas tam tikras eklektiškumas. Įstatymas įvardija keturias svarbiausias saugumą užtikrinančias vidaus politikos nuostatas ekonomikos srityje:

- Seimo sprendimu turi būti nustatytos strateginę reikšmę nacionaliniam saugumui turinčios įmonės, taip pat jų nuosavybės forma bei privataus kapitalo dalis šiose įmonėse.
- Vyriausybė turi užtikrinti alternatyvius kuro ir žaliavų įsigijimo šaltinius.
- Bankų ir finansų sistemos apsauga nuo apgavysčių ir nelegalios kilmės pinigų.
- Lietuvos geležinkelių rekonstrukcija pagal Europos standartus (geležinkelio vėžių parametrų suvienodinimas, kad atitiktų Europos geležinkelių standartus).

Tam tikrą eklektiškumą rodo ir šių nuostatų detalizavimas, pavyzdžiui, Strateginę reikšmę nacionaliniam saugumui turinčių įmonių ir įrenginių bei kitų nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių įmonių įstatyme, kurio tikslas iš esmės yra nustatyti neprivatizuotinus objektus bei objektus, kuriuose valstybė išlaiko savo įtaką. Įstatymas nesiremia aiškia analize bei tiksliai suformuluotais tikslais, kurie atsakytų, kodėl kai kurie objektai yra neprivatizuotini. Tačiau remiamasi neįrodyta prielaida, kad saugumą gali užtikrinti valstybinė nuosavybė, užsienio ūkio subjektų veiklos apribojimai bei aktyvus valstybės dalyvavimas ekonomikoje. Nekreipiama dėmesio į faktą, kad objekto svarba nacionaliniam saugumui nereiškia, jog nacionalinis saugumas yra geriau užtikrinamas, kai toks objektas yra tiesiogiai valdomas valstybės. Vertinant pagal ilgalaikius padarinius, kaip tik valstybinė nuosavybė gali tapti problema, dėl kurios mažės nacionalinis saugumas. Tai gali vykti ir dėl žinomų mažesnio efektyvumo valstybinių įmonių veiklos, taip pat ir dėl jos politizavimo, pavyzdžiui, naudojimo politinės konjunktūros tikslais arba interesų grupių „užgrobimo“.

2. Metodologiniai skirtumai: „suvereninis“ (holistinis) ir individualistinis požiūriai į ekonominį saugumą

Tarptautiniuose santykiuose tradiciškai linkstama nustatyti keletą analizės lygmenų, kurias M. Hollis ir S. Smithas sistemina pakopomis: 1) tarptautinė sistema *versus* tautinė valstybė; 2) tautinė valstybė *versus* biurokratija; 3) biurokratija *versus* individas². Visais šiais lygmenimis kyla įtampa, susijusi su ekonominiu saugumu.

Nagrinėjant ekonominį saugumą socialiniuose moksluose, kaip ir kitose visuomenės funkcionavimo srityse, išryškėja esminis skirtumas tarp dviejų stovyklų, skirtingai traktuojančių analizės objektą, – holistinės (šiuo atveju holistinė koncepcija yra pagrįsta valstybių suvereniteto samprata) ir individualistinės. Pagal holistinę sampratą saugumas nagrinėjamas valstybės požiūriu, pagal individualistinę – individo. Ši metodologinė takoskyra lemia, kad skirtingai traktuojamos yra tiek ekonominės grėsmės, tiek ekonominio saugumo tikslai. Holistai remiasi prielaida, kad ekonominis saugumas yra valstybės saugumas, kai apsaugoma nuo kitų valstybių ar kitokio pobūdžio grėsmių. Individualistinės stovyklos atstovų nuomone, ekonominis saugumas turi užtikrinti žmonių interesų apsaugą nuo ekonominių grėsmių. Taigi holistinis ir individualistinis požiūriai išsiskiria pagal du gana skirtingus aspektus: 1) kieno saugumu yra rūpinamasi (individo ar valstybės); 2) kokia metodologija yra laikoma tinkama nagrinėjant saugumo klausimus.

Suvereninė saugumo samprata iki šiol vyrauja tarptautinių santykių studijose, ypač vienos iš tradicinių mokyklų – (neo)realizmo – darbuose. Tiesa, ši mokykla daugiausia analizuoja saugumo klausimus, o kitos tarptautinių santykių disciplinos pakraipos – tarptautinė politinė ekonomija, ypač Europos integracijos ar nevyriausybinų organizacijų studijos, ypatingą dėmesį skiria valstybių vidaus politikos veikėjams – verslo interesų grupėms, biurokratijos institucijoms, nevyriausybiniams organizacijoms – ar „viršvalstybiniais“ dariniams. Tarptautiniuose santykiuose dažniausiai remiamasi būtent holistine samprata, nes patys tarptautiniai santykiai paprastai yra laikomi valstybių bei kitų kolektyvinių darinių santykiais ir tik tam tikrais atvejais, dažniausiai nesusijusiais su saugumo klausimais, veikia su ekonomiais, – individų ir jų grupių skirtingose valstybėse santykiais.

Tokia holistinė saugumo samprata kelia dvejopų problemų. Deskriptyvine prasme ji nėra tiksli, nes individo kaip analizės vieneto socialiniuose moksluose atsisakymas ir socialinių darinių hipostazavimas „išplauna“ teorinį analizės pagrindą. Tokiu atveju belieka remtis tik pastebėjimais, koreliacijomis, tačiau šiuos empirinius duomenis tenka apibendrinti tik samprotavimais, bet ne teorijomis. Kitaip tariant, saugumo samprata šiuo atveju visuomet bus istorinė, o politinės teorijos, nagrinėjančios saugumą, teiginiai priklausomi nuo aplinkybių. Teorija tokiu atveju nepajėgi pateikti jokių apodiktinių teiginių.

Kita su holistine metodologija susijusi problema yra normatyvinė – šis požiūris nėra nuosekliai suderinamas su liberalios demokratijos ir pilietinės visuomenės tikslais ir principais, nes pagal pastaruosius pripažįstama ne valstybės, o individų interesų pirmenybė, iš kurios išplaukia, kad valstybės interesai negali būti iškeliami

² Hollis M., Smith S., *Tarptautiniai santykiai: aiškinimas ir supratimas*, Vilnius, 1998, p.17.

aukščiau už individų, bei nelaikoma, jog valstybės interesai yra individualių interesų visuma. Tai nebūtų didelis metodologinis trūkumas, ypač atsižvelgiant į viešojo pasirinkimo mokyklos išvalgas, jog ne visų individų, o tik sprendimus priimančių (politinio elito, biurokratijos ir pan.) interesais paprastai yra vadovaujama. Tačiau politinių deklaracijų lygmeniu yra teigiama priešingai. Išryškėja esminis prieštaravimas, kai politika, kuri teigia, jog remiasi individo pirmenybe, palyginti su visuomenės (visų pirma valstybės) institucijomis, savo strategijai parengti naudojami šią deklaraciją neigiančia teorija.

Siekiant tinkamai pasirinkti saugumo analizės priemones (metodologiją) ir teisingai apibrėžti saugomą subjektą, būtina įvertinti tai, kad visuomenės narys, galutinis nedalomas vienetas ir sprendimus priimančias bei veiksmus atliekantis subjektas, yra individas. Šia prasme paprastai vartojamos sąvokos „valstybės interesai“, „valstybės saugumas“, „valstybės sprendimas“ ir panašios yra metodologiškai klaidinančios, nors ir patogios bei patrauklios. Kita vertus, reikia pripažinti, kad individualistinė saugumo samprata yra siejama su labai įvairiais aspektais ir, priešingai nei holistinė samprata, beveik visiškai praranda tarptautinį aspektą bei tampa daugiau vidaus politikos objektu. Individualistinė nuostata dažniau taikoma nagrinėjant pavienius vidaus socialinės ir ekonominės politikos aspektus, taip pat labiau deklaruojama (nors nebūtinai taikoma) liberalios demokratijos valstybėse.

Individualistinė metodologija nereiškia, jog negalima naudoti minėtų plačiai paplitusių sąvokų, įvardijančių socialines institucijas ar netgi jas hipostazuojančių. Tačiau svarbu vartojant tokias kolektyvinį subjektą implikuojančias sąvokas turėti galvoje jų metodologinį netikslumą ir atkreipti dėmesį į keletą aspektų.

Pirma, kaip teigia viešojo pasirinkimo teorija, net valstybės vardu priimami sprendimai yra individų sprendimai, valstybės interesai dažniausiai yra individų ar jų grupių interesai, o pačios valstybės veikia per individus, kurie, net ir būdami biurokratai ar politikai ir vykdydami viešąsias funkcijas, veikia atsižvelgdami į savo interesus³.

Antra, ekonominiuose santykiuose dalyvauja (paprastai) ne valstybė ir jos institucijos, o individai ir jų sukurti ūkiniai vienetai. Kitaip tariant, nėra prekybos tarp valstybių, tačiau yra prekyba tarp skirtingų valstybių jurisdikcijoms priklausančių arba skirtingose valstybėse įsikūrusių firmų. „Prekyba tarp valstybių“ yra statistiniais tikslais (arba tiesiog kad būtų paprasčiau) vartojama sąvoka. Žinoma, tai nereiškia, kad valstybių taikomos priemonės – muitai, subsidijos ar netarifinės ribojimo priemonės – neturi jokios įtakos įmonių tarpusavio santykiams. Valstybių taikomos priemonės neabejotinai yra svarbios ir turi tiesioginę įtaką įmonių sprendimams bei vartotojų gerovei, tačiau jei ši praktika pakeliama į metodologinį lygmenį, labai lengva padaryti klaidingas išvadas, jog valstybės tarptautinėje prekyboje konkuruoja tarpusavyje, o kartu ir pateisinti klaidingas bei pirmiausia jas taikančios valstybės piliečiams žalą darančias tokias užsienio prekybos priemones kaip muitai (nors jie ir būtų naudingi konkrečioms įmonėms ar interesų grupėms).

Trečia, pilietinėse visuomenėse suvokiama, kad valstybė yra skirta ir turėtų tarnauti žmonėms, o ne atvirkščiai. Ši siekiamybė turi būti įvertinta siekiant bet kokių tikslų, taip pat ir ekonominio saugumo. Tačiau valstybės ekonominis saugumas yra valstybės piliečių (arba gyventojų) ekonominio saugumo išvestinė.

³ Žr., pavyzdžiui, Mueller D. C., *Perspectives on public choice*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

Akivaizdu, kad individų ekonominis saugumas gali būti pažeidžiamas dėl kolektyvinių (įskaitant valstybių) veiksmų, o norint išvengti kai kurių grėsmių ekonominiam saugumui, taip pat gali tekti imtis kolektyvinio veikimo. Kolektyvinio veikimo prielaidos taip pat tenka laikytis ir todėl, kad, kaip minėta, tarptautiniuose santykiuose pagrindiniais veikėjais pripažįstamos valstybės⁴. Tarptautiniai santykiai teisine prasme pirmiausia suprantami kaip santykiai tarp suverenių valstybių, kurios išlieka pagrindiniai veikėjai net ir Europos Sąjungoje, kuri yra viena labiausiai integruotų ekonominių darinių. Tačiau reikia visada atsižvelgti į tai, jog, net ir dėl patogumo, kalbant apie valstybes ir nacionalinius interesus bei valstybių ekonominį saugumą, šis supaprastinimas slepia individų bei jų grupių interesus ir jų įvairovę.

Valstybių ekonominis saugumas gali būti nagrinėjamas, tačiau su sąlyga, jog įvertinama, kad grėsmės kyla ne tik ir ne tiek valstybėms, bet ir individams. Taip pat atkreiptinas dėmesys į tai, kad individualistinės ir holistinės saugumo sampratų priešprieša sušvelnėtų, jei valstybę traktuotume kaip individų asociaciją⁵. Panašios nuostatos laikomasi ir Lietuvos Respublikos nacionalinėje saugumo strategijoje, kurioje teigiama, jog Lietuvos Respublika savo saugumą suvokia, be kita ko, kaip „ūkio subjektų ir gyventojų ekonominio saugumo užtikrinimą“, ir tai yra vienintelis vienareikšmis strategijoje įtvirtintas ekonominis nacionalinio saugumo aspektas. Tokia pozicija atitinka ir vyraujančią tendenciją moksle, kuriame, ypač pasibaigus šaltajam karui, individas ir nevalstybinės grupės (korporacijos, nevalstybinės organizacijos) laikomi vis svarbesniais saugumo ar grėsmių jam objektais⁶.

Ekonominis saugumas visuomet yra individų ekonominis saugumas. Be abejo, konkretus suvokimas, kokios grėsmės ir kokios individų grupės turėtų būti nagrinėjamos kaip valstybės ekonominio saugumo aspektai, priklauso nuo įvairių veiksnių. Paprastai remiamasi šiomis dviem išieitinėmis pozicijomis. Pirmą, grėsmė individų ekonominiam saugumui nagrinėtina valstybės lygmeniu tais atvejais, kai tai yra grėsmė individų grupei, kurią sudaro visi arba absoliuti dauguma valstybės piliečių (vartotojai, visi darbuotojai, mokesčių mokėtojai). Kitaip tariant, pavienių įmonių ar jų darbuotojų ekonominis saugumas, kuris neturi tiesioginės įtakos daugumos piliečių ekonominiam saugumui, nėra nagrinėtinas nacionaliniu aspektu. Antra, tam tikri aspektai, turintys įtakos individų ekonominiam saugumui, kaip ekonominio saugumo reiškiniai nagrinėtini tada, kai šis saugumas esmingai susijęs su valstybe.

⁴ Nors pastaruju metu pastebima valstybių dominavimo silpnėjimo tendencija, nacionalinių suverenių valstybių, kaip pagrindinių tarptautinės arenos veikėjų, statusą pagrindinės valstybės stengiasi išlaikyti. Tam dažnai naudojami ir tarptautiniai susitarimai bei tarptautinės organizacijos. Vienas iš svarbiausių teorinių ginčų tarp Europos integraciją ar globalizaciją nagrinėjančių analitikų vyksta dėl to, ar integracija ir globalizacija silpnina, ar stiprina suverenas valstybes ir kokias priemones – tarptautinius susitarimus, kuriamas regionines organizacijas – pastarosios taiko, siekdamos išlaikyti kontrolės galimybes.

⁵ Pripažįstant, kad valstybės kaip individų asociacijos sprendimai (viešojo politika) yra privalomojo arba prievartinio pobūdžio, jos nariai negali pasirinkti, laikytis ar nesilaikyti valstybės įstatymų ar kitų sprendimų, jie gali tik išvykti į kitą valstybę ir pasirinkti tik keisdami jurisdikciją.

⁶ Janušauskienė D., Novagrockienė J., „Lietuvos gyventojų požiūrio į saugumą analizė“, *Lietuvos metinė strateginė apžvalga 2002*, Vilnius, 2003, p. 277.

3. Grėsmė ekonominiam saugumui

Ekonominio saugumo samprata tiesiogiai susijusi su ekonominių grėsmių samprata. Saugumas netgi neretai apibrėžiamas kaip grėsmių nebuvimas⁷. Tačiau toks apibrėžimas yra problemiškas, nes daugelis su ekonominiu saugumu ir grėsmėmis jam situacijų netelpa į schemą, kai situacija bus įvertinta kaip tokia, kurioje egzistuoja grėsmės, arba tokia, kurioje grėsmių nėra. Grėsmės kaip tikimybė, jog bus neigiamų pokyčių, egzistuoja visuomet. Dinaminiu požiūriu situacija yra panaši – tikėtina, kad bet koks veiksmas negali būti vertinamas nei kaip vienareikšmiškai mažinantis, nei kaip vienareikšmiškai didinantis grėsmes. Netgi tam tikras grėsmes mažinantis veiksmas paprastai sukuria ar padidina kitas grėsmes. Nepaisant to, nagrinėjant saugumo klausimus ir aptarus, kieno saugumas yra nagrinėjamas, neišvengiamai analizę tenka pradėti nuo grėsmių identifikavimo ir jų analizės.

Nagrinėjant grėsmes ekonominiam saugumui iškyla analizės lygmens ir pobūdžio problema, nes įtaką įvairiai suprantamam ekonominiam saugumui gali daryti šie veiksniai: valstybė kaip tokia (užsienio valstybė arba pati valstybė), tam tikros valstybės institucijos (užsienio ar savos valstybės biurokratinės struktūros), nevalstybiniai dariniai, individų veiksmas, nuo žmonių veiklos nepriklausantys veiksniai. Aptarsime kiekvieną iš šių veiksnių.

3.1. Užsienio valstybės

Viena iš iki šiol vyraujančių tarptautiniuose santykiuose mokyklų – (neo)realizmo mokykla – valstybių saugumą tapatina su saugumu nuo išorės pavojų ir pati saugumą grindžia galių pusiausvyra, valstybes laikydama pagrindiniais veikėjais. Nors vis labiau pripažįstamas ekonomikos vaidmuo, ji yra priklausoma nuo valstybės ir laikoma tik tos pačios galios išraiška („valstybės ekonomine galia“).

Nors valstybės *de facto* paprastai nebėra pagrindiniai veikėjai ekonominiuose santykiuose, kai patys ekonominiai santykiai priklauso nuo individų ir grupinių interesų, o ne nuo nacionalinių interesų, požiūris, jog valstybė kaip vienetą gali daryti esminę įtaką ekonominiam saugumui, yra gana teisingas. Valstybė, būdama įrankis, kuris dažnai panaudojamas grupiniams interesams įgyvendinti, neretai primeta savo valią ekonomikos veikėjams. Pastarieji taip gali būti priversti koreguoti savo santykius su užsienio valstybių ekonomikos subjektais. Taip pat nemažai valstybių vis dar tiesiogiai dalyvauja priimant ekonominius sprendimus. Taigi nuo valstybės ekonominės politikos (reguliavimo) priklauso ekonomikos veikėjų motyvacija, kuri gali neigiamai atsiliiepti kitų valstybių ekonomikai.

Kai kalbame apie valstybę, svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad nors valstybė paprastai traktuojama kaip vienetą (tai būdinga realizmo mokyklai), kritiškai vertinant tokią prielaidą galima teigti, jog valstybė nėra vientisa ir joje veikia institucijos, kurios savo ruožtu yra atskiri veikėjai, varžantys valstybę ir lemiantys jos pobūdį. Šią esminę vidaus politikos analizės darbuose teikiamą prielaidą, kad atskiros interesų grupės ir institucijos daro įtaką politiniams sprendimams bei politikos rezultatams,

⁷ *Ten pat*, p. 278.

į savo analizę įtraukia ir daugelis tarptautinius santykius nagrinėjančių darbų. Geriausi tokios analizės pavydžiai yra dviejų ar daugiau lygių žaidimų modelio naudojimas analizuojant tarptautinių derybų eigą ir rezultatus. Taigi valstybė yra sudėtingas įrankis. Jo grėsmė kitų valstybių ekonominiam saugumui kyla iš atskirų spaudimo grupių interesų, kuriems įgyvendinti gali būti pasitelkiama valstybė.

Kitų valstybių grėsmė ekonominiam saugumui neretai pervertinama ar interpretuojama netiksliai. Visų pirma jokia valstybė nėra pajėgi visiškai izoliuotis, atskirti nuo pasaulio ekonominės tvarkos, o jei ir pajėgi, izoliacinės priemonės valstybės viduje sukelia per daug skausmingų padarinių, kad šią politiką būtų galima išlaikyti ilgai. Nuo aštuntojo XX a. dešimtmečio vis labiau atkreipiamas dėmesys į tai, kad valstybė apskritai nebėra tiek reikšmingas veikėjas tarptautiniuose santykiuose, koks buvo anksčiau⁸. Taip pat vis labiau atkreipiamas dėmesys į tai, kad valstybės *de facto* praranda suverenumą, nes yra priverstos taikytis prie tarptautinės ekonomikos tvarkos, o tos, kurios priešinasi integracijai, nebegali užtikrinti ekonomikos plėtros⁹. Kartu tai reiškia, jog valstybės vidaus politika taip pat turi paklusti tarptautinei tvarkai ir valstybė paprastai tiesiog nebeturi galimybių elgtis kitaip¹⁰. Pastaruoju metu tik vienintelė Šiaurės Korėja nuosekliai elgiasi iš esmės priešingai (iš to ir visi neigiami padariniai), nors, be abejo, vis didesnis atvirumas rinkos santykiams nereiškia, kad visos valstybės demonstruoja vieno-
dą atvirumą. Taip pat pastebima, kad ši tarptautinė ekonomikos tvarka yra vis labiau kapitalistinė, jog prie kapitalistinės ekonomikos tvarkos neprisitaikančios visuomenės žlunga arba galiausiai perima šią tvarką¹¹. Ši istorinė įžvalga tik papildomai iliustruoja teorines išvadas, kad rinka yra efektyvesnė už kitas ekonomines sistemas.

Atsižvelgiant į vis stiprėjančias tarptautines iniciatyvas (svarbiausia iš jų šiandien yra Pasaulio prekybos organizacija), kurios neretai silpnina galimybes valstybę panaudoti kaip įrankį grupiniams interesams įgyvendinti, o taip pat į vis didesnę valstybių tarpusavio (o ne vienpusę) priklausomybę, iš kitų valstybių kylanti grėsmė saugumui yra vis mažesnė. Netgi organizuotai taikomos ekonominės sankcijos vienai ar kitai valstybei yra sunkiai realizuojamos ir todėl pritaikomos tik išskirtiniais atvejais, nes, net jas pritaikius, negaunama lauktų rezultatų. Ekonominis spaudimas atitinkamai tampa vis mažiau įmanomas.

Apsisaugojimo galimybės nuo tokių grėsmių ekonominiam saugumui taip pat dažnai pervertinamos. Tradicinis atsakas į jas – atsakomosios sankcijos paprastai pažeidžia ne valstybę, iš kurios kyla grėsmės, bet jos gyventojus, neturinčius nieko bendra su šiomis grėsmėmis. Sąmoningai sukelti ekonomines grėsmes kitai valstybei (taikyti blokadą, prekybos apribojimus) yra naudinga tik tam tikroms grupėms, bet ne visai visuomenei, todėl atsakomosios priemonės reaguojant į priimtus nedraugiškos valstybės sprendimus turės tokia pat menką įtaką kaip ir nepasitenkinimas šios valstybės viduje, kilęs dėl neigiamų padarinių, susijusių su ekonominio pobūdžio grėsmių sukėlimu. Dar svarbiau yra tai, kad atsakomosios sankcijos taip pat pažeis pačios valstybės gyventojus.

⁸ Hollis M., Smith S., p. 43 (2 išnaša)

⁹ *Ten pat*, p. 44; Gilpin R., *Tarptautinių santykių politinė ekonomija*, Algarvė, 1998, p. 101.

¹⁰ Strange S., „Politinė ekonomija ir tarptautiniai santykiai“, *Tarptautinių santykių teorija šiandien*, Vilnius: Algarvė, 2000, p. 157.

¹¹ Halliday F., „Šaltojo karo pabaiga ir tarptautiniai santykiai“, *Tarptautinių santykių teorija šiandien*, Vilnius: Algarvė, 2000, p. 60–61.

3.2. Valstybė ir jos biurokratinė (vidaus) struktūra

Netgi absoliuti dauguma karinių konfliktų šiuolaikiniame pasaulyje kyla ne tarp valstybių, bet valstybių viduje, kaip teigiama, dėl nesugebėjimo integruoti į politinį procesą atskiras socialines grupes¹². Nagrinėjant ekonomines grėsmes ši išvada pasitvirtintų dar labiau – ekonominis nesaugumas, nors dažnai susijęs su užsienio valstybėmis, iš esmės priklauso nuo pačios valstybės. Ekonominės problemas (ekonominį piliečių nesaugumą) dažniausiai sukelia ne užsienio valstybė, bet pačios valstybės ekonominė politika. Šis teiginys yra aktualus ir ta prasme, kad tik jos veiksmai gali būti konstruktyvūs, nukreipti ekonominiam saugumui didinti. Šis ekonominio saugumo aspektas ir rizikos veiksnys ypač aktualus dėl to, kad valstybė turi galią kontroliuoti nemažą dalį ekonominių santykių, nukreipti juos tam tikra linkme, kuri gali būti naudinga siaurų interesų grupei, bet ne daugumai piliečių, be to, ji pati tiesiogiai dalyvauja rinkoje. Kuo didesnė ši galia ir aktyvesnis tiesioginis dalyvavimas, tuo aktualesnės su pačia valstybe susijusios grėsmės ekonominiam saugumui.

3.3. Nevalstybiniai nekomerciniai dariniai

Kaip minėta, įvairūs nevalstybiniai dariniai įgyja vis didesnę reikšmę tarptautinėje arenoje, taip pat valstybės viduje, o valstybės dominavimas silpnėja. Ypač į tai atkreiptas dėmesys po teroristų išpuolių, suaktyvėjus tarptautiniam terorizmui. Paprastai grėsmės, kurias nevalstybiniai dariniai gali sukelti ekonominiam saugumui, yra susijusios ne su ekonominiu pobūdžio grėsmėmis, bet su naudojamomis jėgos priemonėmis, todėl tai nagrinėjama taip pat turėtų būti ne ekonominio saugumo kontekste. Neretai nevalstybinės organizacijos naudoja ekonomines priemones, nukreiptas prieš vienos ar kitos valstybės ekonomiką ar jos įmones (prekių boikotas, neskelbtinos informacijos paviešinimas, vartotojams skirta antiagitacija), tačiau tai turi palyginti nedidelę įtaką. Ypač dažnai ši įtaka naudojama siekiant ekologinio saugumo tikslų. Daugelyje valstybių galima pastebėti, kaip valstybės aparatas tiesiogiai ar netiesiogiai labiau atsižvelgia į vienu interesų grupių interesus nei į kitų ar (juo labiau) visos visuomenės. Šiais atvejais nevalstybinių darinių įtaka yra netiesioginė ir daugiau nagrinėtina per valstybės politikos prizmę.

3.4. Su rinkos veikimu susiję veiksniai

Tarptautiniuose santykiuose XX a. paskutiniais dešimtmečiais (kiek mažiau pastaruju metu) ypač daug dėmesio susilaukė transnacionalinių korporacijų ir valstybių santykiai. Dažnai susirūpinimas šiuo požiūriu reiškiamas todėl, kad stambios tarptautinės įmonės, pasinaudodamos technologijų pažanga bei mobilumu ir vyriausybių noru pritraukti užsienio investicijų, gali daryti spaudimą valstybių vyriausybėms vykdyti joms palankią politiką. Tai gali būti ir mažesnių mokesčių taikymas ar lankstesnės reguliavimo normos. Nors tai neretai traktuojama kaip grėsmė naciona-

¹² Tickner J. A., „Saugumo re-vizijos“, *Tarptautinių santykių teorija šiandien*, Vilnius: Algarvė, 2000, p. 175.

liniam saugumui, tačiau kartu reikia pažymėti, kad tokia konkurencija dėl investicijų duoda daug teigiamų rezultatų: stiprinamas ekonominis gyventojų saugumas, nes valstybės institucijos šitaip yra priverstos racionaliau vykdyti ekonominę politiką ir naudoti turimus biudžeto išteklius, labiau atsižvelgti į visų piliečių interesus (jei kalbame apie konkurenciją reguliavimo normomis) ir nemažinti savo piliečių ekonominės gerovės dėl politinių motyvų.

Kalbant bendrai ne tik apie tarptautinius, bet ir apie šalių vidaus rinkos santykius, pažymėtina, jog individų (ir jų sukurtų komercinių struktūrų – įmonių) veiksmams susiklosto į rinkos santykius, kurie jau savaime yra naudingi šiems individams tiek siekiant asmeninių tikslų, tiek garantuojant bendrą naudą. Kaip tik ši išvalga, siejama su A. Smitho „nematomos rankos“, suderinančios individualią ir visuomeninę ar kolektyvinę gerovę, koncepcija. Tačiau tokie veiksmi (rinkos santykiai) pažeidžia arba gali pažeisti tam tikrų grupių interesus¹³. Tai susiję su keletu aspektų. Pirmia, atsiradę nauji konkurentai mažina pelną, darbo užmokestį ir darbo vietas, t.y. problema, išvengiama pačiuose rinkos santykiuose. Antra, baiminamasi, kad dominuojantys rinkoje individai piktnaudžiaus savo padėtimi, dėl to vėlgi tam tikros grupės atsidurs ekonomiškai nepalankioje padėtyje. Trečia, nuogaustaujama, jog tokie veikėjai rinkoje elgsis ne pagal rinkos, o pagal kitas taisykles ir, nepaisydami ekonominės motyvacijos, ims tam tikroms grupėms ekonomiškai žalingų veiksmų, nors jie taip pat būtų žalingi ir patiems veikėjams. Ketvirta, esant rinkos santykiams, vyksta gėrybių persiskirstymas atsižvelgiant į individų veiklos naudingumą vartotojams, o tai gali būti nepriimtina atskiroms visuomenės ar pačių įmonių viduje esančioms grupėms.

Rinkos santykiai reiškia ir riziką bei atsakomybę už priimamus sprendimus, o tai taip pat kelia kai kurių žmonių nepasitenkinimą. Be to, rinka susijusi su neapibrėžtumu – niekas iš anksto negali pasakyti, kokie planai pasiteisins, o kokie – ne, kaip pasikeis ekonominė konjunktūra. Beje, tai nėra būdinga tik rinkos santykiams. Valsybinis planavimas ar bet kokio pobūdžio intervencionizmas nepanaikina ateities neapibrėžtumo problemos. Skirtumas tik tas, kad rinkoje ateities neapibrėžtumas yra pripažįstamas faktas ir čia kiekvienas decentralizuotai prisideda prie naujai išskylančių problemų sprendimo. Valstybei imantis užtikrinti stabilumą dažniausiai įtvirtinama ir monopolija šioje veiklos srityje arba ši monopolija susiformuoja dėl iškreiptų rinkos sąlygų. Dėl šios priežasties tik sumažėja galimybių dorotis su ateities nežinomybe. Valstybė, norėdama spręsti šią problemą, galėtų nebent mažinti savo vaidmenį ekonomikoje, užtikrinti stabilią teisinę sistemą ir efektyvų aparatą teisėsaugai užtikrinti. Pats rinkos neapibrėžtumas neturėtų būti vertinamas kaip ekonominis nesaugumas, o tiesiog kaip pokyčiai, kurie yra neišvengiamas šiuolaikinės ekonominės aplinkos bruožas. Esant galimybei, greitai ir palyginti neskausmingai galima prisitaikyti prie šių pokyčių, jie negali būti vertinami kaip grėsmės netgi todėl, kad nesukelia reikšmingų neigiamų ekonominių padarinių individui, o vertinant platesniu aspektu, gebėjimas prisiderinti prie pokyčių, aplinkybių tik dar labiau padidina visuomenės narių adaptacijos galimybes.

¹³ Gilpin R., *Tarptautinių santykių politinė ekonomija*, Vilnius: Algarvė, 1998, p. 51–52.

Grėsmės dėl rinkos veikimo labai dažnai yra tik retorinis fasadas, už kurio slepiasi valstybės naudojama galia. Svarbiausias aspektas, į kurį reikėtų atkreipti dėmesį kalbant apie grėsmes, yra tai, kad bandymas kovoti su šiomis grėsmėmis gali sukelti daugiau problemų (grėsmių kitoms socialinėms grupėms) nei jų išspręsti. Pačia bendriausia prasme tai susiję su tuo, kad bet kokia valstybės pagalba interesų grupei arba individams, kurių interesus bandoma ginti, yra daroma kitų individų sąskaita – tokia valstybė pati tampa ekonominio nesaugumo šaltiniu (renka papildomus mokesčius, nustato ekonominės veiklos apribojimus). Apskritai ekonominio saugumo priemonės visada turi kainą ir saugumas būna tiesiogiai susijęs su pačių individų ar jų grupių išlaidomis. Ribotų išteklių pasaulyje tai jau yra ekonominis aspektas.

Ne mažiau svarbu pabrėžti, kad ekonominis saugumas iš esmės yra išvestinis ir turi būti nagrinėjamas kaip papildomas veiksnys šalia fizinio saugumo – tiek, kiek grėsmės kyla ne dėl tiesioginio kėsinimosi į nuosavybę, o šių grėsmių išvengiama naudojantis ekonominėmis priemonėmis. Tai veda prie išvados, kad tiriant ekonominį saugumą būtina atsiriboti nuo fizinio saugumo, nes priešingu atveju apskritai nepavyktų nustatyti tyrimo ribų¹⁴.

Atskirai verta paminėti grėsmes ekonominiam saugumui, kylančias iš dominuojančių rinkos veikėjų. Suprantama, jog tiekėjas monopolistas stengiasi gauti monopolinį pelną, tačiau svarstant veiksmų planą būtina atsižvelgti į tai, kad joks dominuojantis subjektas negali itin piktnaudžiauti tokia savo padėtimi, nes taip būtų sukuriamos paskatos atsirasti konkurencijai (kartais labai netikėtai, kai atsiranda konkurentas, galintis vartotojams pasiūlyti nehomogeniškus produktus). Todėl netgi monopolistas yra priverstas elgtis taip, tarsi turėtų aktualius konkurentus, nebent jo galimybės dominuoti didintų reguliavimo ar kitomis priemonėmis sukurti įėjimo į rinką apribojimai. Pavyzdžiui, galima prisiminti 1970-ųjų pasaulinę naftos krizę, kai dėl dirbtinai sukeltų naftos kainų šioje rinkoje atsirado gerokai didesnė konkurencija, neleidžianti netgi OPEC karteliui smarkiai paveikti naftos kainų, kurios priklauso ne vien nuo šio kartelio sprendimų, bet ir nuo įvairių kitų politinių bei ekonominių veiksnių. Tiesa, tokiais atvejais svarbus poveikio ilgalaikiškumo klausimas. Jei laikotarpis trumpas, tokios priemonės kelia grėsmę ekonominiam stabilumui, tačiau ilgai jos gali tapti žingsniu pirmyn kuriant efektyvesnes tvarkymosi ir saugumo stiprinimo priemones.

3.5. Kitos aplinkybės

Ekonominiam saugumui neigiamos įtakos gali turėti ir nemažai kitų veiksnių: techninės ir stichinės nelaimės, terorizmo pavojus, sabotazas. Tačiau visi šie veiksniai yra susiję ir paprastai nagrinėjami kaip atskiri saugumo aspektai. Nors jie ir turi tiesioginę įtaką ekonominiam saugumui, pačios šios grėsmės nėra ekonominio pobūdžio ir, kaip jau minėta, analitine prasme nagrinėtinos atskirai.

¹⁴ Dėl šių priežasčių, pavyzdžiui, oro uostų fizinio saugumo užtikrinimas, nors ir labai susijęs su ekonomika, nėra ekonominė grėsmė ir neturėtų būti tiriamas ekonominio saugumo kontekste. Tas pats pasakytina ir apie informacinių (duomenų) sistemų ar bet kokios kitos infrastruktūros, didelių ir ekonomikai bei aplinkai reikšmingų objektų saugumą.

Atkreiptinas dėmesys ir į tai, jog bandant apsaugoti nuo vienu grėsmių dažnai sukuriama kitos. Pavyzdžiui, sustiprinta sienos kontrolė gali trukdyti prekybai, sugriežtinti gamtosaugos reikalavimai – ekonominiams santykiams, taip pat galų gale ir gamtosaugos priemonių diegimo procesui, ir t.t. Taigi, nors ekonominis saugumas gali būti nagrinėjamas izoliuotai, atskirai analizuojant atskiras grėsmes, visada būtina turėti galvoje problemos kompleksiskumą.

4. Grėsmių sąlygiškumas

Kaip pažymi B. Buzanas, grėsmės saugumui yra suvokiamos subjektyviai ir priklauso nuo visuomenės bei laikotarpio¹⁵. Atsižvelgiant į visuomenės narių asmeninę patirtį ar istoriją, vienos grėsmės gali būti hipertrofuotos, kitos – neįvertintos. Žvelgiant į Lietuvos patirtį ir dabartines gyventojų bei politikų nuostatas peršasi išvada, kad baimė priklausyti nuo energetinių išteklių iš Rytų ir energetinės blokados pavojus gali būti perdėti, nors pastaruoju metu dėl besikeičiančios politinės padėties Rusijoje ribota energetinių išteklių pasirinkimo galimybė (kai jie tiekiami beveik vien iš Rusijos) iš tiesų susijusi su tam tikra rizika, nes nuo jų priklauso Lietuvos ekonomika. Be abejo, neatmestina prielaida, jog kai kurios grėsmės saugumui yra nepakankamai įvertintos arba kai kurie su ekonominiu saugumu susiję klausimai nenuodugniai aptarti. Pavyzdžiui, energetinių išteklių ir elektros energijos gamybos klausimai Lietuvoje paprastai siejami su apsirūpinimu išteklių tenkinant egzistuojančius ekonomikos poreikius, tačiau ne kaip tiekėjų ar šaltinių pasirinkimo ir konkurencijos klausimas, kuris svarbus atsižvelgiant į ateities potencialių vartotojų poreikius ir energijos kainą.

Vertinant viešą diskursą bei politikų reiškiamą susirūpinimą dėl ekonominio saugumo, galima drąsiai teigti, kad įvairiose visuomenėse labai skirtingai suvokiamos grėsmės ekonominiam saugumui. Be to, ekonominio saugumo ir grėsmių jam suvokimas taip pat skiriasi. Tai priklauso nuo pasaulėžiūros ir istorinės patirties. Pavyzdžiui, dėl tiesioginės patirties (tiesioginių įspūdžių) stokos grėsmės, susijusios su įsivėlimu į prekybinius karus su kitomis valstybėmis (kai vieni prekybos apribojimai vis plečiami kaip atsakas į kitos valstybės taikomus apribojimus), nėra laikomos labai pavojingomis, nors nuodugnesnė analizė rodytų, kad kaip tik tai ir yra vienas iš pavojingiausių saugumui veiksnių. Turint tai omenyje, ekonominio saugumo analizei keltini du tikslai: kiek įmanoma, išsiaiškinti grėsmes saugumui atsižvelgiant į grėsmių suvokimą, t.y. į priežastis, dėl kurių vienos priemonės siejamos su ekonominio saugumo didinimu ar mažinimu, o kitos – ne, bei grėsmes mažinančių priemonių poveikį; įvertinti visuomenės nuomonę dėl grėsmės ekonominiam saugumui pagrįstumo. Atkreiptinas dėmesys, kad tam tikro laipsnio nesaugumas egzistuoja visuomet, todėl analizė turi apsiriboti tam tikrais veiksniais, kurie gresia daugumos valstybės piliečių ekonominiam saugumui ir nėra susiję su įprasta rinkos situacija.

¹⁵ Buzan B., *Žmonės, valstybės ir baimė*, Vilnius: Eugrimas, 1997, p. 186.

5. Ekonominio saugumo ir ekonominės gerovės sąveika

Lietuvos Respublikos nacionalinėje saugumo strategijoje įtvirtinta, kad vienas iš trijų gyvybinių interesų yra valstybės gerovė. Viena vertus, tai išplečia ekonominio saugumo sampratą, nes bet koks pasikėsinimas į gerovę tampa pasikėsinimu į ekonominį saugumą. Kita vertus, tai leidžia tiksliai nustatyti, kad gerovė yra tai, kas turi rūpėti ekonominio saugumo politikai. Nesant gerovės, nėra ekonominio saugumo objekto. Kitaip tariant, galima daryti išvadą, kad logine prasme saugumas yra gerovės vedinys.

Pats gerovės sumažėjimas dažnai yra ekonominio nesaugumo padarinys, tačiau ne bet koks gerovės sumažėjimas vertintinas kaip ekonominio nesaugumo apraiška. Tai yra būtina sąlyga norint atskirti bendruosius ekonomikos klausimus nuo ekonominio saugumo klausimų. Tik grėsmės (o ne nepalanki padėtis) vertintinos kaip ekonominio nesaugumo objektas. Ir tik tuomet, kai sumažėja daugelio žmonių gerovė, staiga ir dideliu mastu, tai galima vertinti kaip grėsmės pasireiškimą (realizavimąsi).

6. Ekonominio saugumo užtikrinimo priemonės

Dėl tarptautinės ekonominės situacijos bei besiplečiančių tarptautinių ekonominių ryšių ekonominis saugumas turi būti nagrinėjamas rinkos kontekste. Be to, tik esant rinkos santykiams galima tikėtis visuotinės, o ne atskirų interesų grupių ar politinių ir partinių organizacijų gerovės. Tačiau su rinka neišvengiamai susijusios tam tikros grėsmės saugumui. Pirma, rinkos santykiai didina gėrybių, į kurias gali būti nukreiptos grėsmės, kiekį. Antra, rinkos santykiai dėl savo prigimties susiję su tam tikru nesaugumu, nes jie yra atviri. Rinkoje niekas negali būti garantuotas dėl savo ateities ir yra visiškai priklausomas nuo vartotojų pasirinkimo. Nors tai ir tam tikras paradoksas: rinka būtina gerovei kurti ir ekonominiam saugumui socialine prasme užtikrinti, tačiau tuo pat metu tai tokia aplinka, kuri neišvengiamai susijusi su nesaugumu. Taigi ekonominis saugumas yra svarbus tikslas, tačiau jo turi būti siekiama atsižvelgiant į kitus tikslus. Ekonominė prasme būtina atsižvelgti į tai, kad bet kokia saugumo priemonė turi savo kainą, ir visiškai nepriimtina būtų teigti, jog už saugumą galima mokėti bet kokią kainą (tokia politika pati taptų ekonominio nesaugumo išraiška). Be to, kaip minėta, apie saugumą apskritai prasminga kalbėti tik tada, kai yra ką saugoti. Taigi ekonominis saugumas tiesiogiai išplaukia iš gerovės ir gerovė negali būti aukojama dėl saugumo.

Ekonominį saugumą galima užtikrinti valstybinėmis priemonėmis arba privačiomis iniciatyvomis. Privačių asmenų veikla, nors paprastai ignoruojama nagrinėjant ekonominio saugumo užtikrinimo priemones, yra ypač svarbus veiksnys. Nors rinka, kaip minėta, visada susijusi su ateities nežinomybe ir atitinkamai su tam tikro laipsnio nesaugumu, kartu ji užtikrina dinamišką kūrybinį procesą, kurio metu yra patenkinami kuo įvairiausi individų poreikiai, taip pat ir saugumo poreikis. Tiesiogine prasme tai susiję su draudimo paslaugomis, ateities sandorių rinka, kaupimo ir kitais finansiniais instrumentais. Tačiau netiesioginė įtaka yra dar reikšmingesnė, nes rinka sudaro galimybes atsirasti produktams, kurie mažina nesaugumą: alternatyvūs

energijos ištekliai, geresnės ryšių (susisiekimo) ir prekių gabenimo sąlygos ir bet kurie kiti nauji produktai didina ne tik ekonominę gerovę, bet ir pasirinkimo galimybes, kartu ir ekonominį saugumą. Galų gale tiesiog žmonių motyvacija juos skatina imtis veiklos, kuri padeda spręsti ekonominio saugumo problemas, kai jos tampa aktualiausios. Lietuvoje tai tapo ypač aišku energetinės blokados akivaizdoje. Tad ekonominio saugumo aspektu ypač svarbu, kad valstybės politika leistų plėtotis rinkai.

Valstybės ekonominė politika ekonominiam saugumui turi reikšmingą netiesioginę įtaką (nes veikiama individų motyvacija), o taip pat svarbią tiesioginę įtaką (tada, kai valstybė pati dalyvauja ekonominiuose ar kitokiuose santykiuose). Mažose valstybėse valstybės įtaka ypač svarbi, nes joms dar aktualesnis ekonomikos atvirumo klausimas.

Ekonominis saugumas valstybės ekonominės politikos priemonėmis gali būti (ir yra) užtikrinamas būdais, kurie remiasi viena kitai prieštaraujančiomis sampratomis. Pagal vieną iš šių sampratų ekonominis saugumas yra užtikrinamas tuomet, kai valstybė yra nepriklausoma nuo kitų valstybių, t.y. saugia visuomene laikoma uždara visuomenė. Pagal kitą sampratą ekonominis saugumas laikomas užtikrintu, kai valstybė palaiko glaudžius ir lanksčius tarpusavio santykius su kitomis valstybėmis, t.y. saugia visuomene laikoma atvira visuomenė. Kita vertus, akivaizdu, kad atvirumas visada lemia pokyčius, kurių numatyti neįmanoma, o tai savo ruožtu sukuria nesaugumo atmosferą. Šiandien ekonominis saugumas neišvengiamai turi būti nagrinėjamas rinkos kontekste (užsidarymas nuo pasaulinės ekonomikos, kaip minėjome, praktiškai yra vis dar rimtai svarstytina alternatyva). Tačiau su rinka tiesiogiai susijusi tarpusavio ekonominė priklausomybė, ir tai yra faktas šiuolaikiniame pasaulyje¹⁶. Dėl šių priežasčių ekonominio saugumo negalima bandyti išreikšti kaip pusiausvyros, kaip tai neretai siūloma¹⁷, – pati pusiausvyros (kaip ir tobulos konkurencijos ar visiško informuotumo) idėja ekonomikoje yra tik teorinis vaizdinys, o bandymas jį įgyvendinti praktiškai lemia stagnaciją bei pažangos ribojimą. Kiek problemiškesnė, kaip bus matyti toliau, yra asimetriška tarpusavio ekonominė priklausomybė, kadangi ji padidina ne tiek priklausomos (dažniausiai ir didesnės) arba mažiau ekonominiiais ryšiais susietos valstybės galimybes piktnaudžiauti šia priklausomybe, nes ekonominių santykių ribojimo atveju pastaroji patiria mažesnius nuostolius.

Pasirenkant tarp šių dviejų (uždarumo ir integracijos į tarptautinę ekonomiką) strategijų, neabejotinai turi vyrauti ekonominio atvirumo nuostatos, nes užsidarymas veda prie tokio tariamo saugumo, kuris ilgainiui sukuria ekonominio žlugimo galimybę. Tai reiškia, jog būtina susitaikyti su didėjančia tarpusavio priklausomybe. Ypač svarbu pabrėžti, kad tarpusavio priklausomybė yra savotiška galių pusiausvyra ekonomikoje, verčianti valstybes nesielgti neracionaliai. Tai pasireiškia įvairiausiose srityse: kitos valstybės negali užkirsti kelio importui (o ypač taikyti ekonominę blokadą), nes tai neigiamai paveiks tiek šių valstybių pramonę, naudojančią įvežamas žaliavas ar įrenginius, tiek vartotojus – neracionalu užsiimti diskriminavimu kainų srityje, nes tai paskatins naujas alternatyvas, kurios galbūt apskritai išstums diskrimi-

¹⁶ Gilpin R., *Tarptautinių santykių politinė ekonomija*, Vilnius: Algarvė, 1998, p. 47–48.

¹⁷ Pvz., Grebliauskas A., „Grėsmių Lietuvos ekonominiam saugumui analizė“, *Lietuvos metinė strateginė apžvalga 2002*, Vilnius, 2003, p. 262.

nuojančius subjektus iš rinkos. Be to, kaip teisingai teigiama Lietuvos Respublikos nacionalinėje saugumo strategijoje, šiuolaikiniame pasaulyje globalizaciją kiekviena valstybė jau turėtų vertinti kaip objektyvų reiškinį. Be abejo, tiesiogine prasme jis nėra objektyvus, tačiau *de facto* jokia valstybė neturi kito pasirinkimo, kaip tik mažinti santykių su išore kliūtis (arba jos labai brangiai kainuotų ir dėl to galiausiai sumažintų ekonominį saugumą). Pagrindinis yra taktikos klausimas – kaip (merkantiliniu keitimosi kliūčių tarptautinei prekybai mažinimo būdais ar vienašališkai) ir per kiek laiko.

Atskirai verta nagrinėti klausimą – kokia tarpusavio priklausomybė didina ekonominį saugumą. Paprastai linkstama teigti, kad valstybių tarpusavio santykiai yra asimetriški, todėl ir priklausomybė yra vienas, didinanti vienos valstybės ekonominį nesaugumą, o kitos – ekonominį saugumą. Tačiau asimetriją linkstama pervertinti. Natūralu, kad valstybės susijusios skirtingais ryšiais, todėl valstybių tarpusavio priklausomybė yra skirtingo pobūdžio. Būtent tokiais natūraliais ar istoriškai ir technologiškai išplėtotais skirtumais grindžiama tarptautinės prekybos teikiama nauda visoms joje dalyvaujantioms šalims. Tačiau ši kokybinė asimetrija nereiškia kiekybinės asimetrijos. Pavyzdžiui, paprastai, net jei strateginės žaliavos tiekėjas yra vienintelis, jis neturi esminės galios žaliavos vartotojui, nes pastarasis yra vienintelis šios žaliavos vartotojas. Tai pasakytina, pavyzdžiui, apie ES ir Rusijos tarpusavio priklausomybę dujų rinkoje. Be abejo, mažoms valstybėms tai gali nepadėti vien dėl jų dydžio, be to, jos dažnai nėra vienintelės stambesnės šalies tiekėjos žaliavos pirkėjos. Tačiau šiuo atveju svarbu tai, kad jei didelė valstybė nesielgia pagal rinkos taisykles, mažos valstybės turi galimybę vienyti ir kartu ginti savo interesus. Grįžtant prie to paties valstybių elgesio dujų rinkoje pavyzdžio, galima tikėtis, kad Lietuvos integracija į ES turėtų suvaidinti teigiamą vaidmenį mažinant galimas grėsmes, susijusias su energetinių išteklių tiekimu iš Rusijos (nors vienareikšmiškai kol kas per anksti daryti išvadas, ar narystė ES sumažino Lietuvos priklausomybę nuo tiekimo iš Rusijos ir padidino energetinių išteklių pasirinkimo galimybes bei derybinę galią santykiuose su Rusija).

Neretai linkstama akcentuoti, kad laisvoji prekyba yra būdas tiesioginę konfrontaciją ir galios varžybas pakeisti subtilesniu ekonominiu dominavimu, ir ši strategija priskiriama visų pirma JAV¹⁸. Tačiau svarbu pabrėžti, jog būtent didelėms valstybėms laisvoji prekyba nėra tiek gyvybiškai svarbi kiek mažoms, nes: 1) didesnės valstybės uždarymas vis dar leidžia išlaikyti reikiamą darbo pasidalijimą, 2) didesnės valstybės paprastai pačios nėra tiek priklausomos nuo išteklių iš išorės. Pavyzdžiui, tai, kad mažos valstybės suklestėjo iš dalies dėl savo liberalios ekonominės politikos, ir, kita vertus, ganėtinai dažni JAV, laikomos liberalia, protekcionistiniais veiksmais liudija, jog atsivėrimo tarptautinėms rinkoms strategija yra naudingiausia mažoms valstybėms (nors naudinga ir didelėms). Beje, kaip rodo tarptautiniai konkurencingumo tyrimai (pavyzdžiui, Pasaulio ekonomikos forumo atliekama analizė), dauguma konkurencingiausių, kartu ir aukščiausių gerovės lygį pasiekusių šalių yra nedidelės atviros valstybės.

¹⁸ Pvz., Urbelis V., „JAV didžiosios strategijos kaita ir jos pasekmės Lietuvai“, *Lietuvos metinė strateginė apžvalga 2002*, Vilnius, 2003.

Išvados

1. Ekonominis saugumas yra susipynęs su kitais saugumo aspektais. Ekonominiam saugumui neišvengiamai didžiulę įtaką visų pirma daro fizinis saugumas, tačiau pats ekonominis saugumas turi būti atribotas nuo fizinio saugumo. Ekonominis saugumas iš esmės yra išvestinis ir turi būti nagrinėjamas kaip papildomas veiksnys šalia fizinio saugumo (nuosavybės saugumas yra rinkos funkcionavimo ir ekonominio saugumo prielaida) – tiek, kiek grėsmės kyla ne dėl tiesioginio kėsinosi į nuosavybę, o šių grėsmių išvengiama ekonominėmis priemonėmis.

2. Valstybių ekonominis saugumas nagrinėtinas su išlyga, kad įvertinama, jog grėsmės kyla ne tik ir ne tiek valstybėms, bet individams, o pati valstybė traktuojama kaip individų asociacija, tarnaujanti bendriems individų tikslams.

3. Ekonominio saugumo samprata yra nevienareikšmė. Valstybės ekonominiu saugumu laikytini tie ekonominio saugumo aspektai, kurie susiję su daugumos valstybės piliečių, o ne su paskirų individų ar palyginti nedidelių jų grupių ekonominiu saugumu.

4. Tam tikra nežinomybė dėl ateities neišvengiamai egzistuoja bet kurioje visuomenėje. Bandyti ateitį padaryti nuspėjama – neįmanomas uždavinys. Ekonominis saugumas sietinas ne tiek su grėsmių nebuvimu, kiek su galimybe efektyviai dorotis su šiomis grėsmėmis. Pastangos užtikrinti ekonominį saugumą turi būti siejamos ne su ateities nežinomumo panaikinimu, o su galimybių sudarymu efektyviai keistis ir taip prisitaikyti prie kintančių sąlygų. Valstybės vaidmuo siekiant sumažinti ateities nežinomumo problemą gali ir turėtų būti reikšmingas kuriant stabilią teisinę aplinką ir ribojant valstybės instrumentų reguliuojamą bei administracinę įtaką – dar vieną sunkiai prognozuojamą pokyčių šaltinį.

5. Ekonominio saugumo negali būti siekiama bekompromisiškai. Kiekvienam individui ekonominio saugumo tikslas egzistuoja šalia kitų tikslų. Norint kuo tinkamiau suderinti šiuos tikslus, būtina įvertinti ekonominio saugumo kainą, o sprendimai dėl to, kiek ir kokio ekonominio saugumo reikia, turi būti priimami, kiek tai įmanoma, individualiai. Taikant ekonominio saugumo priemones šalies lygmeniu, būtina visada atsižvelgti į jų kainą.

6. Grėsmių ekonominiam saugumui samprata labai priklauso nuo konkrečios visuomenės konteksto ir patirties. Analizei yra keltini du tikslai: 1) įvertinti visuomenės nuomonę dėl grėsmių ekonominiam saugumui pagrįstumo ir 2) išsiaiškinti ne tik viešame diskurse dominuojančias, bet ir nutylimas grėsmes ekonominiam saugumui įvertinant tuos ekonominio saugumo aspektus, kurie gresia daugumos valstybės piliečių ekonominiam saugumui ir nėra susiję su įprasta rinkos situacija.

7. Nors tarptautinio ekonominio saugumo aspektu pagrindiniais veikėjais laikomos valstybės, būtina atkreipti dėmesį į tai, kad grėsmė ekonominiam saugumui gali kilti iš įvairių šaltinių: užsienio valstybės, savos valstybės, tam tikros užsienio ar vidaus valstybės institucijos ar interesų grupės, nevalstybinių darinių, individų, veikiančių rinkoje, žmogaus nekontroliuojamų veiksnių. Norint adekvačiai įvertinti šiuos veiksnius, būtina suvokti, jog visuomet veikia individai, kurie turi tam tikrą motyvą, priklausančią nuo jų padėties ir motyvų.

8. Ekonominis saugumas išlaikant gerovę gali būti sukuriamas, kai ekonomika yra atvira, o ne uždara. Todėl didėjanti tarpusavio priklausomybė sudaro sąlygas didesniai ekonominei saugumui. Ekonominis saugumas labiausiai didinamas per rinkos santykius, kai veikėjai yra privatūs asmenys, todėl, didinant ekonominį saugumą, valstybei nebūtinai tenka pagrindinis vaidmuo. Problemiškesnė yra asimetriška tarpusavio priklausomybė, kai didesnės valstybės institucijos daro tiesioginę įtaką rinkai ir politiniais tikslais gali riboti kitos (mažesnės) šalies pasirinkimą. Tokiu atveju svarbiausiu klausimu tampa mažiausiai kainuojančių alternatyvių priemonių pasirinkimas.