

# Przeciwko konwencjonalnym miarom rozrostu władzy państwowej

Autor: **Robert Higgs**

Źródło: [mises.org](http://mises.org)

Tłumaczenie: **Małgorzata Koronkiewicz**

*Artykuł ukazał się pierwotnie w „Independent Review”*

Wielu z nas, którzy są przekonani, że władza państwowa rozrasta się bez przerwy — przynajmniej w krajach gospodarczo rozwiniętych — naraziło się na krytykę analityków, którzy uważają, że rozwój administracji jest raczej w zaniku lub że znacznie zwalnia. Ci ostatni widzą nas jako niepotrzebnie zaniepokojonych i zarzucają nam brak uznania podstawowych faktów związanych z tzw. rewolucjami lat 80. — Reagana i Thatcher. Nie martwcie się! — upominają nas — etatyści są w odwrocie, a nowy wspaniały świat zorientowanego na rynek liberalizmu widnieje na horyzoncie.

Będę bronił tezy, że ci rzekomo trzeźwi realiści należą do tych, którym nie udało się właściwie zauważyć trwającego rozrostu aparatu państwowego<sup>1</sup>. Głównym powodem tego niedopatrzenia jest ich przywiązanie do pewnych konwencjonalnych miar zasięgu i rozwoju władz państwowych. Niektóre z tych miar mają wbudowaną tendencję do ukazywania spowolnienia, nawet gdy bardziej kompleksowe badania wskazują na stabilny wzrost. Często konwencjonalne miary pomijają rozrastanie się aparatu państwowego, ponieważ został on przekierowany na kanały znajdujące się poza zasięgiem ich pomiaru.

Do pewnego stopnia władze państwa przez cały czas rozwijały się w znaczny, ale niedostrzegalny lub ledwo dostrzegalny sposób i podtrzymywały rozwój w tym kierunku — być może groźniej niż kiedykolwiek przedtem. Na przykład wydatki pozabudżetowe to dobrze znana dziedzina politycznych

---

<sup>1</sup> Inne moje próby obrony tej tezy, niektóre związane z nieporuszanymi tutaj wątkami — zob. Higgs 1983; 1987, szczególnie s. 20–34; 1991a, szczególnie s. 5–8; i 1991b, szczególnie s. 66–68.

przekrętów, ale to tylko jeden z trudno mierzalnych środków, które stosują władze, aby osiągnąć swe typowe cele, zwłaszcza gdy zmiany podatkowe, formalne ograniczenia wydatków czy limity pożyczkowe blokują ich chroniczną żądzę, aby wydawać więcej.

### **Udział władz państwowych w produkcji krajowym brutto**

Najbardziej powszechną miarą rozmiaru władz państwa jest ilość wydatków w odniesieniu do produktu krajowego brutto (PKB). Na przykład w ostatniej monografii na temat rozwoju władz państwowych [Vito Tanzi i Ludger Schuknecht](#) przedstawiają wiele danych za pomocą zmiennej wydatków rządu w stosunku do PKB. Głównym wątkiem ich książki jest teza głosząca, że „wydatki państwowe [mierzone w ten sposób] nie wzrosły tak gwałtownie od 1980 r. Od wczesnych lat 80. aparat państwowy rozrastał się powoli, a nawet w paru przypadkach zmniejszył się” (s. 3).

Po pierwsze, należy zauważyć, że najbezpieczniejszy sposób, by sprawić, że dowolna wielkość ekonomiczna wydaje się mała, to podzielić ją przez PKB. Jako że PKB jest totalną wartością wszystkich finalnych dóbr i usług wytworzonych w danym kraju w okresie roku, zawsze osiąga niebotyczną sumę w dolarach (lub euro, peso czy innej walucie). Wydatki rządowe na poziomie 2 855 200 000 000 USD — jak w przypadku rządu Stanów Zjednoczonych w roku fiskalnym 2001 — wydają się astronomiczną sumą, ale wystarczy podzielić ją przez wartość PKB i, *voilà!*, to tylko 28 proc. — z pewnością nic, czym należałoby się niepokoić, zwłaszcza w porównaniu z wydatkami wielu państw europejskich, które przekraczają 50 procent<sup>2</sup>.

Po drugie, należałoby zauważyć, że z uwagi na fakt, iż wydatki rządowe na finalne dobra i usługi same są częścią produktu krajowego brutto, stosunek tych dwóch wielkości jest zafałszowany. Jakikolwiek dodatek do wydatków państwowych podwyższa zarówno licznik, jak i mianownik tego ułamka. Załóżmy, że w ciągu jednego roku rząd wydaje 100 USD na dobra finalne i usługi a produkt krajowy brutto w tym roku wynosi 500 USD. Teraz załóżmy, że w kolejnym roku rząd wydaje dwa razy tyle — tzn. zwiększy zakup o 100 proc., a reszta pozostanie bez zmian. W drugim roku udział rządu w krajowym produkcie brutto będzie wynosił 33,33 procent (albo 200 USD/600 USD) w stosunku do

---

<sup>2</sup> Wskaźnik dla USA obliczony z danych liczbowych Biura ds. Zarządzania i Budżetu w 2002, s. 292–293; wskaźniki dla różnych państw europejskich pochodzą z danych Tanziego i Schuknechta 2000, s. 6–7.

roku pierwszego, gdzie wynosił 20 procent. Analityk zajmujący się wydatkami rządowymi stwierdzi, że udział wzrósł nie o 100 proc., jak to rzeczywiście było w naszym przykładzie, ale tylko o 66,66 procent  $\{[(33,33/20) - 1] \times 100\}$ . Im większy jest początkowy udział rządu, tym większa różnica w pomiarze pomiędzy absolutnymi wydatkami a udziałem w PKB. Gdyby rząd zaczął od wydania 100 USD z PKB o wartości 200 USD, podwajając zakup, a inne czynniki pozostałyby niezmiennione, wówczas zwiększyłby swój udział w wydatkach z 50 proc. do 66,66 proc. — tylko 33,33 proc. wzrostu.

To prawda, że wiele państw rozwiniętych gospodarczo utrzymało względnie stabilny udział rządu w PKB w czasie kilku ostatnich dziesięcioleci, ale ta stabilność potwierdza tylko, że rządowe zakupy dóbr finalnych i usług wzrosły równie szybko jak suma pozarządowych zakupów tych dóbr i usług w czasie pokaźnej ekspansji gospodarczej, a nie, że rząd przycichł, czy stanął w miejscu.

Na przykład w Stanach Zjednoczonych całkowity udział rządu w PKB wynosił w 1975 r. 22,1 proc., a w 1999 r. 17,6 proc. Aby nikt nie pomyślał, że rząd osłabł podczas tego ćwierćwiecza, należy zauważyć, że rząd zwiększył wydatki na finalne dobra i usługi z 361 mld USD w 1975 r. do 1 634,4 mld USD w 1999 r., co oznacza, że w tym czasie roczny udział wydatków wzrósł o 1 273,3 mld USD (US Council of Economic Advisers 2001, s. 274–75). Z pewnością inflacja wyjaśnia poniekąd ten wzrost, ale nawet przy stałej wartości dolara (1996), nastąpił wzrost z 942,5 mld USD do 1 536 mld USD, o 63 proc. — żaden spadek. Wzrost populacji także nie usprawiedliwia wzrostu wydatków, ponieważ populacja USA wzrosła w tym czasie tylko o 26% (US Council of Economic Advisers 2001, s. 315).

Oczywiście, naprawdę wielki wzrost w wydatkach budżetowych przyjął ostatnio formę transferów (włączając w to subsydia), które nie są częścią PKB i dlatego nie wywołują tej samej tendencji w relacji licznik-mianownik, która pojawia się, gdy rząd zwiększa wydatki na dobra i usługi finalne.

Wydatki transferowe jednakże często umieszcza się dla celów analizy obok PKB — wówczas służą one jako rodzaj neutralizatora lub podstawa porównania i jeśli omawiamy taki stosunek, pojawiają się rozpoznane wcześniej problemy. Ktoś mógłby spytać, czemu transferowe wydatki budżetowe ujmuje się w stosunku do PKB raczej niż, powiedzmy, w stosunku do populacji lub jakiejś innej podstawowej danej? I jeśli stosunek do PKB pozostaje bez zmian, to czy tak powinno być?

Innymi słowy, dlaczego transferowe wydatki budżetowe zwiększają się, ilekroć wzrasta produkcja finalna dóbr i usług? W rzeczy samej, taka stałość świadczyłaby o względnym rozroście władz administracyjnych, ponieważ ludzie funkcjonujący w rozwijającej się gospodarce poradziliby sobie łatwiej bez wsparcia rządu. Dlatego z zasady można oczekiwać, że stosunek transferów do PKB w gospodarce rozwijającej się raczej spadnie niż wzrośnie lub nawet pozostanie bez zmian.

Jak by na tę sprawę nie patrzeć, stosunek ten wzrósł znacznie we wszystkich państwach rozwiniętych gospodarczo w ciągu ostatnich paru dziesięcioleci i teraz wynosi przeciętnie powyżej 20% dla grupy 17 najważniejszych państw przemysłowych badanych przez Tanzięgo i Schuknechta, chociaż wynosił mniej niż 10% jeszcze w 1960 (2000, s. 31)<sup>3</sup>.

Coraz częściej wydatki transferowe postrzegane są jak Godzilla, która zagraża pochłonięciem Nowego Jorku, Tokio, Berlina i niemal każdego innego miasta na świecie. Niektóre państwa, jak np. Chile, przedsięwzięły efektywne środki, aby poradzić sobie z niebezpieczeństwem czyhającym na stabilność fiskalną państwa, jednak póki co większość polityków wsadziło głowę w piasek, ignorując wszystko dokoła, aż do czasu najbliższych wyborów. Tymczasem budżetowe wydatki transferowe pęcznią coraz bardziej, a dotkliwość dostosowań, które trzeba będzie uczynić — gdy dnia rozliczeń nie będzie już można odwlekać — tylko się zaostrza.

### **Udział sfery budżetowej w zatrudnieniu**

Zatrudnienie w sferze budżetowej jako procent całości zatrudnienia służyło zwykle za wskaźnik rozmiaru władz. Ta miara również zawiera wbudowaną tendencję, która sugeruje, że stopień rozrostu sektora państwowego z biegiem czasu ulega spowolnieniu — nawet gdy zatrudnienie w sferze budżetowej zwiększa się o jeden punkt procentowy rocznie. W ten sposób, kiedy przykładowo udział zatrudnienia w sferze budżetowej wzrasta z 2 do 4 proc., to mamy wzrost o 100 proc., ale kiedy udział zwiększa się z 20 do 22 proc., pochłaniając tę samą proporcję przyrostu całkowitego zatrudnienia, budżet powiększa się tylko o 10 proc.

---

<sup>3</sup> W skład grupy wchodzi: Australia, Austria, Belgia, Kanada, Francja, Niemcy, Irlandia, Włochy, Japonia, Holandia, Nowa Zelandia, Norwegia, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone.

W grupie 17 rozwiniętych państw badanych niedawno przez Tanzię i Schuknechta, średni udział zatrudnienia w sferze budżetowej wzrósł z 5,2 proc. w 1937 r. do 12,3 proc. w 1960 r. i do 18,4 proc. w 1994 r. (2000, s. 26). Tempo wzrostu tego współczynnika spadło podczas ostatnich dwóch dekad w większości krajów, nie należy jednak tego spadku przeceniać. W Stanach Zjednoczonych wzrost liczby tzw. zewnętrznego kontraktowania usług w sferze budżetowej doprowadził do zastąpienia formalnych pracowników budżetowych armią milionów „cieni” — rzekomo prywatnych pracowników — odbiorców grantów, kontrahentów, doradców — jednak oni pracują tylko dzięki temu, że sfera budżetowa to przewiduje i za to płaci (Blumenthal 1979, Hanrahan 1983; Light 1999a, 1999b).

Zgodnie z szacunkami Paula Lighta, federalna siła robocza Stanów Zjednoczonych nie wynosi mniej niż 2 mln osób oficjalnie zgłoszonych (w roku 1996), ale około 17 mln — „nie włączając w to odpowiednika pełnych etatów ludzi pracujących w niepełnym wymiarze lub dorywczo dla wuja Sama, na przykład 884 tys. członków rezerwy wojskowej” — mimo że uwzględniamy 4,7 mln federalnie opłacanych pracowników już wliczonych w całość sfery budżetowej jako pracowników rządów lokalnych i stanowych (1999a, s. 1).

Ponadto sfera budżetowa tworzy coraz to więcej regulacji, które w rezultacie wymagają darmowej pracy dla rządu wykonywanej przez sektor prywatny. Sami Tanzi i Schuknecht zwracają uwagę na takie „quasi-fiskalne strategie”, trafnie je opisując jako regulacje, które „stały się alternatywą dla opodatkowania i wydatków” (2000, s. 203). W rozpoznaniu tego faktu podążają oni długą ścieżką, która datuje się co najmniej od Richarda A. Posnera — autora artykułu *Opodatkowanie poprzez regulacje*.

Odpowiedni zbiór regulacji jest jednak dużo szerszy, niż zwykle się to uznaje w literaturze ekonomicznej i teorii wyboru publicznego. Oczywiście, wszystkie rodzaje regulacji ekonomiczno-środowiskowych, ubezpieczeniowo-zdrowotnych i społecznych wpływają nieprzerwanie z wielu centrów rządowych takich jak Waszyngton czy Bruksela

Na dodatek budżet USA celowo wymaga nieodpłatnego zestawu informacji i sprawozdań od swych poddanych, aby zaspokoić głód państwa łaknącego szczegółowych informacji o zachowaniu każdej jednostki (Bennett i Johnson 1979, Twhight 1999). Te wymogi Wielkiego Brata są uzasadnione żalonym sloganem, że oponować będą tylko ci, którzy mają coś do ukrycia, ale w rzeczywistości ten pospolity deszcz spadnie zarówno na uczciwych, jak i na

niegodziwców — zresztą trzeba być dość nierozsądnym, by oczekiwać, że ci ostatni wykażą się prawdomównością, nawet gdy będą do tego oficjalnie nakłaniani.

Zgodnie z ostatnim raportem nt. regulacji federalnych Stanów Zjednoczonych sporządzonym przez Clyde'a Wayne'a Crewsa Juniora:

*Rejestr Federalny (Dziennik ustaw) miał w roku 2001 64 431 strony...*

*W 2001 roku agencje rządowe wydały 4 132 „ostateczne zasady”*

*...*

*149 z 4 509 regulacji, które w tej chwili obowiązują, ma status „ekonomicznie istotnych” — tzn. takich, które mają przynajmniej 100 mln USD mocy rażenia. Regulacje te spowodują w przyszłości wydatki pozabudżetowe w wysokości około 14 mld USD rocznie...*

*Koszty spełniania wymogów pozabudżetowych regulacji społecznych wyniosły według Biura ds. Zarządzania i Budżetu około 229 mld USD. Bardziej rozbudowane, konkurencyjne szacunki, które wliczają koszty zarządzania i roboty papierkowej mówią o wydatkach regulacyjnych rządu 854 mld USD w roku 2001 lub o 46% wydatków w całym roku fiskalnym 2001 (2002, s. 1-2).*

To szokujące zestawienie przedstawia ciężar regulacji, które stosuje się tylko na poziomie federalnym. Jednocześnie stany i samorządy lokalne — podobnie jak różne jednostki międzynarodowe — wydają niekończące się tomy własnych regulacji, z których wszystkie pociągają za sobą koszty i utratę swobód obywatelskich.

Ponieważ obywatele są mniej świadomi ciężarów nakładanych przez te regulacje — a wiele z nich jest niejasnych w swych skutkach i działa okrężnie — budżety napotykać na mniejszy opór w nakładaniu ciężarów regulacyjnych niż w przypadku swych usiłowań, by czerpać większe zyski z jawnych podatków, które są nałożone na przychody, transakcje sprzedaży i wartość nieruchomości.

Jak dotąd wydawało się, że nie ma ograniczenia, jeśli chodzi o liczbę regulacji, jakie władze państwa mogą nałożyć i nakładają. Dlatego szybko zbliżamy się do stanu, w którym wszystko, co nie jest zabronione, jest

wymagane, mimo że Amerykanie, którzy przed całym światem odgrywają rolę fałszywych, patriotycznych zombie, zapewniając nieustannie, że „to wolny kraj”<sup>4</sup>.

Na tę chwilę chodzi o to, że ludzie zajęci przestrzeganiem regulacji prawnych nie są w rzeczywistości zatrudnieni w sektorze prywatnym. Zamiast tego, są potajemnymi sługami państwa, nie pracującymi dla osiągnięcia swych celów, lecz wykonującymi rozkazy swych politycznych panów. W obecnym zachodnim świecie niemal każdy jest właściwie pracownikiem budżetówki, ale zamiast pobierać wynagrodzenie z budżetu za nasze starania, wymaga się od nas płacenia budżetowi za przywilej naszego poddaństwa i znoszenia ryzyka zaskarżenia, a także uwięzienia, gdyby nasza nieodpłatna praca w imieniu budżetu miała okazać się niesatysfakcjonująca dla naszego „pracodawcy”.

### **Wszystko to i jeszcze więcej**

Astronomiczne podatki i wydatki, regulacje prawne rozdęte ponad ludzkie pojęcie, gigantyczne pożyczki, niezliczone zakazy i dotacje, nieprzebrane gwarancje pożyczkowe, rozliczne kary, wynagrodzenia i opłaty, góry towarów nadwyżkowych rozdawanych jak manna, wartościowa własność prywatna zajmowana wedle kaprysu policji, obce wojny niemające końca; wewnętrzne środki ochrony, zagrażające wszystkim istotom ludzkim, które prowadzą swe codzienne życie, lecz mimo to uchodzą za potencjalnych przestępców — wszystko to i jeszcze więcej, o wiele więcej!, tworzy imponujące imperium władz państwa w dzisiejszych krajach rozwiniętych (tych, które są zaznaczone jako „wolne” na mapach przygotowanych przez instytuty badawcze, których nazw lepiej tu nie wymieniać).

Każdego dnia niewolące kajdany zaciskają się coraz mocniej. Dopóki nie wycisną z nas ostatniego oddechu wolności, możemy polegać na twardogłowych belfrach, wyciągających swe anemiczne i spaczone miary rozrostu władz państwowych i ogłaszających ze spokojem, że nie mamy żadnego rzeczywistego powodu do obaw. Moja rada: jeśli cenicie swoje życie, wolność i własność, to nie zatrudniajcie tych ekspertów jako swoją straż nocną.

### **Bibliografia:**

---

<sup>4</sup> Odświeżającą niezgodę na tę sprzeczną z faktami zarozumiałość przynosi Greenhut 2003.

- Bennett, James T., and Manuel H. Johnson. 1979. *Paperwork and Bureaucracy*. „Economic Inquirer”, 17 (July): s. 435–51.
- Blumenthal, Barbara. 1979. *Uncle Sam's Army of Invisible Employees*. „National Journal”, (May 5): s. 730–33.
- Crews, Clyde Wayne Jr. 2002. *Ten Thousand Commandments: An Annual Snapshot of the Federal Regulatory State, 2002 Edition*. Washington, DC: Cato Institute.
- Greenhut, Steven. 2003. [Land of the Free, Home of the Slave](#).
- Hanrahan, John D. 1983. *Government by Contract*. New York: Norton.
- Higgs, Robert. 1983. *Where Figures Fail: Measuring the Growth of Big Government*. „The Freeman”, 33 (March): s. 151–56.
- . 1987. [Crisis and Leviathan: Critical Episodes in the Growth of American Government](#). New York: Oxford University Press.
- . 1991a. *Eighteen Problematic Propositions in the Analysis of the Growth of Government*. „Review of Austrian Economics”, 5: s. 3–40.
- . 1991b. *Leviathan at Bay?* „Liberty”, 5 (November): s. 64–70.
- Light, Paul Charles. 1999a. *The True Size of Government*. „Government Executive Magazine”, (January 1).
- . 1999b. *The True Size of Government*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Posner, Richard A. 1971. *Taxation by Regulation*. „Bell Journal of Economics and Management Science”, 5 (Spring): s. 22–50.
- Tanzi, Vito, and Ludger Schuknecht. 2000. [Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective](#). New York: Cambridge University Press.
- Twight, Charlotte. 1999. *Watching You: Systematic Federal Surveillance of Ordinary Americans*. „The Independent Review”, 4 (Fall): s. 165–200.
- US Council of Economic Advisers. 2001. *Annual Report of the Council of Economic Advisers*. Washington, DC: US Government Printing Office.
- US Office of Management and Budget. 2002. *Budget of the United States Government, Fiscal Year 2003: Historical Tables*. Washington, DC: US Office of Management and Budget.