

## JAV valstybinės valdžios aparato didėjimas

Emanuel Steve Savas

Niujorko Baruch College City universitetas, USA

Vladimiras Obrazcovas

Mykolo Romerio universitetas  
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius

*Straipsnio tikslas – išnagrinėti Jungtinių Valstijų vyriausybės aparato dydį ir jo plėtrą. Atskleidžiamos priežastys, turinčios įtakos vyriausybės aparato didėjimui, t. y. padidėjusi paslaugų paklausa, demografiniai pokyčiai, pajamų didėjimas, pajamų perskirstymas, specialių interesų tenkinimas ir kt.*

**Pagrindinės sąvokos:** valdymo aparatas, vyriausybė, darbo vietos, valdžia, išlaidos.

**Keywords:** growth of government, size of government, government employment, government expenditures.

Vyriausybės aparato dydis apibrėžiamas trimis skirtingais matmenimis: vyriausybės padalinių skaičiumi, jų išlaidomis ir darbuotojų skaičiumi. Kiekvieną iš jų aptarsime atskirai.

*Vyriausybės padalinių skaičius.* Žmonės kartais mano, kad vyriausybė – viena didžiulė organizacija, bet iš tikrųjų Jungtinėse Valstijose yra daugybė vyriausybės padalinių – 1997 m. jų buvo 87 454; 1 lentelėje parodytas skirtingų vyriausybės padalinių skaičius ir jų kaita per atitinkamą laikotarpį (1942–1997).

jų mažėjo, o savivaldybių (municipalitetų) daugėjo, susijungė atskiri rajonai. Nors po ilgo nuosmukio pradėjo jungtis seniūnijos, vyriausybės padalinių ėmė daugėti.

*Vyriausybės padalinių išlaidos.* Nors pastaraisiais dešimtmečiais bendras vyriausybės padalinių skaičius išliko beveik toks pat, tačiau jų išlaidos labai padidėjo. Bendros visų Jungtinių Valstijų vyriausybės lygių išlaidos 1996 m. buvo 2993 trilijono JAV dolerių (žr. 2 lentelę). Šios išlaidos neapima „nebiudžetinių išlaidų“, tokių kaip ne-

Dėl didėjančios urbanizacijos miesto bendri-

**1 lentelė.** Vyriausybės padalinių skaičius Jungtinėse Valstijose

Vyriausybės padalinio rūšis	1942	1957	1967	1977	1987	1997
Federalinė (Centrinė)	1	1	1	1	1	1
Valstijų	48	50	50	50	50	50
Apskričių	3 050	3 050	3 049	3 042	3 042	3 043
Miesto ir miesto rajonų	18 919	17 198	17 105	16 822	16 691	16 629
Municipalitetų (Savivaldybių)	16 220	17 215	18 048	18 862	19 200	19 371
Seniūnijų	108 579	50 454	21 782	15 174	14 721	13 726
Rajonų specialus. padaliniai*	8 299	14 424	21 264	25 962	29 532	34 683
Iš viso	155 116	102 392	81 299	79 913	83 237	87 454

\*Rajonų spec. padaliniai gali būti gaisro gesinimo organizacijos, kurios gali aptarnauti keletą seniūnijų, arba regionalinių parkų padalinys, turintis savo biudžetą. Parengta pagal: Bureau of the Census, U.S. Department of Commerce, 1997 census of Governments. (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1998). Vol. I.

2 lentelė. JAV centrinės, valstijų ir vietinės valdžios išlaidos

Metai	Bendrai bilijonų JAV dolerių	1992 m. pastoviu dolerio kursu bilijonų JAV dolerių	Vienam asmeniui 1992 m. pastoviu dolerio kursu tenka dolerių	BNP proc.
1960	151,3	649,4	3 622	23,1
1970	333,0	1 088,2	5 353	28,3
1980	958,7	1 587,3	7 008	30,2
1990	2 218,8	2 370,5	9 532	31,4
1996	2 993,3	2 728,6	10 375	32,2

\* Parengta pagal: Derived from Facts & Figures on Government Finance, 31<sup>st</sup> ed. (Washington, D. C.: Tax Foundation, 1997), Tables A4, B1, B25.

3 lentelė. Bendros vyriausybės išlaidos BVP (proc. nuo BNP)

Šalis	1980	1996
Švedija	60,1	65,4
Danija	56,2	61,6
Suomija	38,1	57,2
Belgija	58,3	54,5
Prancūzija	46,1	54,1
Italija	42,1	53,4
Austrija	48,1	52,2
Olandija	55,8	50,0
Vokietija	47,9	49,6
Graikija	30,4	46,2
Kanada	38,8	45,6
Norvegija	43,3	44,8
Portugalija	23,8	43,5
Ispanija	32,2	43,1
Jungtinė Karalystė	43,0	41,6
Airija	49,2	39,7
Grenlandija	32,5	38,0
Australija	31,4	36,4
Japonija	32,0	36,2
Jungtinės Valstijos	31,4	33,3
Vidutiniškai	42,0	47,3

\* Bendrosios išlaidos apima įprastas vyriausybės funkcijas, neįskaitant išlaidų vyriausybės verslo įmonėms. Parengta pagal: Facts & Figures on Government Finance, 31<sup>st</sup> ed. Washington, D.C.: Tax Foundation, 1997. Table G8.

apmokėtos valstybinės paskolos, laiduotos paskolos ir valstybės remiamų įmonių skolos (atsiradus trūkumų sąžininga buhalterija reikalauja, kad jie kur nors figūruotų kaip išlaidos). Mažiau kaip per 40 metų išlaidos (pagal dolerio kursą) padidėjo daugiau nei keturgubai, arba 32,2 proc. (beveik patrigubėjo vienam gyventojui), ir sudarė daugiau kaip pusę BNP.

Reali valstybės skola padidėjo nuo 2600 JAV dolerių keturių asmenų šeimai 1900 m. iki 40 950 JAV dolerių 1950 m. ir iki 62 000 JAV dolerių 1992 m. (1990 m. pastoviu dolerio kursu) [2]. Jungtinių Valstijų vyriausybė išrašo sąskaitas sa-

vo piliečiams ir už jas gauna apie tūkstantį milijardų dolerių per metus mokesčių pavidalu, t. y. daugiau kaip pusę valstybės biudžeto [3]. Šie statistikos duomenys leidžia išmatuoti greitai besiplečiantį vyriausybės sektorių ir jo vaidmenį.

3 lentelėje palyginti pateikiamos kitų užsienio šalių vyriausybės išlaidos, sudarančios tam tikrą BNP dalį procentais. Jungtinių Valstijų ir Japonijos duomenys pateikiami lentelės gale. Dauguma Vakarų Europos šalių didelę ekonomikos dalį yra sutelkusios vyriausybės rankose. Palyginti su 1980 ir 1996 m., matyti, kad ta dalis didėja. Bet ji ima mažėti, kai šalys perima produktyvios ekonomikos politiką, praktikuotą Jungtinėse Valstijose [4]. Pavyzdžiui, viešasis Olandijos sektorius, 1983 m. pasiekęs iki 67 proc. BNP, 1996 m. sumažėjo iki 50 proc.

*Vyriausybės darbo vietos.* Kitas Jungtinių Valstijų vyriausybės dydžio matmuo – darbuotojų skaičius, parodytas 1.2.4 lentelėje.

4 lentelė. JAV vyriausybės darbo vietos

Metai	Darbuotojų skaičius milijonais*	Nuo visų gyventojų skaičiaus proc. **	Nuo visų dirbančiųjų skaičiaus proc. ***
1970	13 028	9,36	17,3
1980	16 213	9,58	16,9
1990	18 389	9,72	14,6
1995	19 521	9,83	14,8

\*Dirbantys visą ir nevisą darbo dieną, centrinės, valstijų ir vietinių vyriausybės padalinių civiliai darbuotojai.

\*\* Gyventojai nuo 16 metų ir vyresni.

\*\*\* Skaičiuojami tik ne žemės ūkio sektoriuje dirbantys civiliai darbuotojai, 16 metų ir vyresni.

Parengta pagal: Statistical Abstract of the United States, 1990 and 1997. Washington, D. C.: U.S. Department of Commerce. Tables 487 and 624 in 1990 edition, tables 507 and 619 in 1997 edition.

1995 m. visą darbo dieną dirbančių vyriausybės darbuotojų, neskaitant kariškių, buvo 19,5 milijono, t. y. apytiksliai vienas iš septynių ne žemės ūkio srityje dirbančių darbuotojų. Per keturiasdešimt penkerius metus, nuo 1950 iki 1995 m., vyriausybės darbuotojų skaičius padidėjo daugiau negu darbuotojų, dirbančių privačiame sektoriuje, skaičius (kasmet iki 2,8 proc., t. y. keturis kartus daugiau nei bendras gyventojų skaičius (0,6 proc.) ir (2,1 proc.)). 1992 m. daugiau darbuotojų dirbo vyriausybės sektoriuje nei gamybos bei pramonės sektoriuje.

L. Salomonas [6] paaiškino įdomų faktą, kad valstybės sektoriuje darbuotojų skaičius padidėjo 50 proc., o vyriausybės išlaidos nuo 1950 iki 1978 m. – 400 proc. Šiuo laikotarpiu ypač didėjo „trečiasis Vyriausybės sektorius“. Padidėjo netiesioginės vyriausybės ir kitų institucijų, turinčių teisę teikti paskolas bei subsidijas, išlaidos.

Neįtikėtina, tačiau 30 000 iš 82 000 vyriausybės padalinių 1982 m. Jungtinėse Valstijose neturėjo darbuotojų! Šitos „nulinių darbuotojų vyriausybės“, dažniausiai aptarnavusios labai mažas bendruomenes, derybų metu naudojosi savanorių paslaugomis rengdamos sutartis, bendradarbiaudamos su didesnėmis bendruomenėmis (seniūnijomis) [7].

*Kodėl vyriausybės valdžia plečiasi?* Jau įrodėme, kad vyriausybės aparatas ir jo išlaidos didėja. Dabar svarbu išsiaiškinti, kodėl. Dažnai teigiama, kad vyriausybės išlaidos nuolat didėja, o žmonės, jausdami simpatiją savo valdžiai, tam neprieštarauja. Tačiau šis teiginys labai lengvabūdiškas. Toliau šį klausimą aptarsime plačiau.

Svarbiausi veiksniai – padidėjusi esamų ir būsimų viešojo sektoriaus paslaugų gavėjų paklausa, viešojo sektoriaus paslaugų teikėjų pasiūla ir blogos kokybės paslaugos (dėl to didėja viešojo sektoriaus darbuotojų skaičius ir išlaidos) – atskleidžia vyriausybės aparato plėtros priežastis.

*Padidėjusi paslaugų paklausa.* Viešojo sektoriaus teikiamų paslaugų paklausa padidėjo dėl keleto priežasčių: dėl gyventojų demografinių pokyčių, dėl didėjančių pajamų, dėl pajamų perskirstymo politikos, dėl ketinimo sumažinti visuomenės nesėkmes, išvengti rizikos ir pabrėžti kultūros reikšmę, dėl finansinės iliuzijos, dėl esamų programų išsaugojimo.

*Demografiniai pokyčiai.* Infliacija, gyventojų skaičiaus didėjimas ir padidėjusios, su saugumu susijusios išlaidos, be abejonės, turėjo įtakos viešojo sektoriaus plėtrai, tačiau tikroji plėtra buvo netgi didesnė. Vienas iš paaiškinimų yra susijęs su gyventojų sudėties pokyčiu, kai didesnė jų dalis reikalauja daugiau viešojo sektoriaus teikiamų paslaugų. Pavyzdžiui, jei padaugėtų pensi-

nio amžiaus žmonių ir pensijos jiems būtų mokamos iš bendro valstybinio pensijų fondo, o ne iš priskaičiuotų privačių pensijų fondų, vyriausybės išlaidos padidėtų, net jei visos kitos išvardytos sąlygos nepasikeistų.

Toks pats fenomenas pastebimas savivaldybėse – miesto gyventojų sudėtis keičiasi ir didžioji dalis tampa priklausomi nuo viešojo sektoriaus teikiamų socialinių paslaugų, netgi jei gyventojų skaičius išlieka nepakitęs. Dėl šios padidėjusios paklausos išlaidos, susijusios su socialinėmis paslaugomis, didėja. Niujorko miesto biudžetas, skirtas socialinėms paslaugoms teikti, per dešimt metų padidėjo iki 3,9 bilijono JAV dolerių. Šiam padidėjimui turėjo įtakos 40 proc. infliacija ir didesnis darbo krūvis, 60 proc. – kiti veiksniai, daugiausia – didėjantis neefektyvumas [8].

*Pajamų didėjimas.* Pajamų didėjimas vienam gyventojui taip pat didina vyriausybės išlaidas. Žmonės reikalauja ir gali sau leisti pasinaudoti proporciškai didesniu vyriausybės teikiamų paslaugų skaičiumi. Gali būti reikalaujama skirti daugiau lėšų švietimui (pvz., specialioms kursams, brangiems įrenginiams, mokyklinėms priemonėms, įrangai ir baldams), bibliotekoms ir kultūrinėms renginiams, rekreacijos programoms, aplinkos apsaugai bei tokioms paslaugoms kaip pavyzdingas gatvių tvarkymas.

Galimas ir priešingas fenomenas. Gaunantys daugiau pajamų žmonės mažiau reikalauja viešojo sektoriaus paslaugų. Užuoat naudojęsi viešaisiais baseiniais, jie įsirengia nuosavą. Važinėja ne autobusais, o nuosavais automobiliais, taksi, susikuria mėgstamas laisvalaikio leidimo formas, lanko teniso arba golfo klubus. Knygas jie perka, o ne skolinasi iš bibliotekų, patys pasirūpina savo asmenine apsauga, įsirengia signalizaciją, specialias spynas arba samdosi apsaugą. Aiškindamasis šiuos prieštarigus veiksnius Borcherdinas [9] pažymėjo, kad šiame amžiuje tik ketvirtadalis padidėjusių realių išlaidų gali būti priskiriamos padidėjusioms žmonių pajamoms.

*Pajamų perskirstymas.* Viena iš teorijų pažymi vyriausybės plėtrą ir atspindi faktą, kad vidutinės pajamos yra mažesnės nei pajamų vidurkis. Tai reiškia, kad daugumos rinkėjų pajamos mažesnės už pajamų vidurkį. Vadinasi, „turintys mažiausias pajamas, norėdami jas padidinti, naudojami politinė padėtimi. Politikai, <...> norėdami patraukti rinkėjus, kurių pajamos beveik vidutinės, žada jiems paramą <...> apmokestinami tuos, kurių pajamos didesnės nei vidutinės“ [10]. Tai ypač lengva atlikti, kai taikoma progresinė mokesčių sistema. Galima daryti išvadą, kad viešojo sektoriaus įtaka didėja, nesvarbu, ar dauguma išreiškia savo nuomonę, ar ne. Nesvar-

bus ir tas faktas, kad didelė vyriausybės įtaka apriboja laisvę.

Ši niūri prognozė nėra visada teisinga. Nors viešasis sektorius padidėjo, pajamų perskirstymas pagal šią teoriją nepasitvirtino. Bendras pajamų santykis pagal gyventojų grupes, turinčias didžiausias ir mažiausias pajamas, JAV buvo pastovus, tik pastaruoju metu skirtumas ėmė didėti, o ne mažėti.

*Specialių interesų tenkinimas.* Specialių interesų grupės, atsargiai Mancuro Olsono [11] vadinamos paskirstymo koalicijomis, naudoja jų lobizmo jėgas vyriausybės politikai paveikti, kad gautų didesnę socialinės gerovės dalį. Toks lobizmas veiksmingesnis, labiau atsiperka nei tiesiog gaminti produktus arba paslaugas, bet žalingesnis bendruomenei.

Dėl lobizmo įtakos nuostatos, taisyklės tampa sudėtingesnės, padidėja vyriausybės veiklos reikšmė. Lobistai, kurie išsikovoja, kad būtų mažinami pajamų mokesčiai, tam tikrais būdais padaro mokesčių tarifus didesnius ir sudėtingesnius; lobistai, dėl kurių įtakos didėja tarifai gamintojams, ypač specialios paskirties prekių, sukuria sudėtingas verslo reguliavimo taisykles, net jei iš viso nebūtų nustatytų mokesčių tarifų <...>. Kas nors turėtų valdyti sudėtingas taisykles <...>, o tai didina biurokratijos ir vyriausybės įtaką ir taip pat <...> veda prie vyriausybės valdžios aparato didėjimo ir programų, kurios palankios tik specialioms suinteresuotoms grupėms.

*Socialinės atskirties prevencija.* Reikia keisti vyriausybės veiksmus arba bent šalinti pastebėtus trūkumus. Tai priklauso nuo: 1) visuomenės susitarimo, kuriuo vadovaujantis gerinama pageidaujama padėtis; 2) priemonių, kuriomis galima gerinti padėtį, išmanymo; 3) vyriausybės galių gerinti padėtį, tačiau per daug pasitikima vyriausybės veiksmingumu [12].

Šio proceso tikslas – nustatyti politinėje arenoje didėjančių problemų ir inicijuojamų programų priežastis [13]. Brangūs, simboliniai gestai, tokie kaip siekimas „išrauti“ skurdą, sukurti gerai mokamus darbus nekvalifikuotiems darbininkams ir suteikti jiems koledžo išsilavinimą, politikams būdingi [14]. Deja, ne visus neigiamus reiškinius galima įveikti vyriausybės programomis.

*Antipatija rizikai.* Vyriausybės programos inicijuojamos siekiant sumažinti socialinę riziką. Pavyzdžiui, vyriausybė vykdo rizikingas investicijas į pagrindinius tyrimus, tokius kaip branduolinis skaidymas ir kosminiai tyrimai. Visa tai svarbu ir gerai, bet vyriausybė ištraukia ir į etanolio degalų gamybą iš kukurūzų bei atliekų, tačiau čia

jos įtaka labai abejotina: produktas, iškeliavęs iš laboratorijos, turi pats išsilaikyti rinkoje.

Rizika, būdinga individui, taip pat primetama vyriausybei. Pavyzdžiui, rinkos garantijos gamintojams, nepaklausiams gaminiams, bankų sąskaitų garantijos blogai valdomoms institucijoms, išperkamosios nuomos draudimai žmonėms, norintiems įsigyti namus, už kuriuos jie negali susimokėti patys. Tai atspindi suprantamą pasiaukojimą norint sumažinti riziką, bet nerizikingos visuomenės apskritai nėra. Gyvenimas yra rizikingas, neapgalvotas ketinimas kolektyvizuoti riziką. Jis lemia didžiulius nuostolius [15] ir žlugusios paskolos kainuoja mokesčių mokėtojams šimtus milijardų dolerių.

*Kultūros kėlimas.* Kai kuriose šalyse vyriausybės, norėdamos išlaikyti aukštą kultūros lygį, ištraukia į teatrų, televizijos, menų veiklos valdymą. Jei ši veikla būtų palikta privatiems mecenatams, tikriausiai kultūros lygis nebūtų toks aukštas.

*Finansinė iliuzija.* Kalbant apie vyriausybės išlaidų didėjimą susidaro iliuzija, kad viešojo sektoriaus teikiamos paslaugos yra pigios, nes vyriausybė negauna jokios naudos (pelno). Studijos apie komunalines paslaugas paneigė šį teiginį. Kainos, kurias nustato pelno siekiančios organizacijos, teikiančios viešąsias paslaugas, yra realiai mažesnės už vidutines, palyginti su viešai atliekamų darbų kainomis, kurias nustato ne pelno siekiančios organizacijos [16].

Net vyriausybės pareigūnai dažniausiai nežino viešojo sektoriaus teikiamų paslaugų kainų. Plataus masto tyrimai parodė, kad tikrosios viešojo sektoriaus teikiamų paslaugų kainos (gal kainos?) yra 30 proc. didesnės už pateiktuosius miestų biudžetuose [17].

Paprastiems piliečiams dažnai pateikiama klaidinga informacija apie vyriausybės išlaidas. Tyrimai rodo, kad nuolat pervertinamas mokesčių, kuriuos jie moka, dydis dėl išradinų „išlaidų atsiradimo priežasčių“, kurias naudoja vyriausybė, norėdama padidinti nepastebimai gaunamas pajamas neatkreipdama į tai mokesčių mokėtojų dėmesio [18]. Komunaliniai mokesčiai yra pagrindinis šaltinis, naudojamas santykinai „nematomiems“ mokesčiams didinti. Turto mokesčiai taip pat slaptai įskaičiuojami į nuomos arba išsimokėtinos nuomos mokesčius. Pirkimo mokesčiai renkami padedant kiekvienam pardavėjui. Kainų „užmaskavimo“ politika ypač veiksminga siekiant gauti rinkėjų balsų nedidinant mokesčių. Ūkininkai užsidirba iš derliaus apribojimo programų, tačiau kainų didėjimo nepastebiama. Vartotojai padengia kainų skirtumą pirkda-

mi brangesnius produktus ir visuomenės reakcija būna mažesnė kaip padidinus tiesioginius mokėjimus.

*Programų išsaugojimas.* Laikas ir poreikiai keičiasi, turi atsirasti naujos programos, o senosios išnykti. Tačiau naujosios kuriamos gana lėtai. Politikos lyderiai seniai žino, kad atimti iš ko nors esamą naudą (privilegijas, pašalpas) yra tas pats, kaip atimti iš liūtės liūtuką. Madsenas Pirie [19] papasakojo linksmą istoriją apie viešąsias pirtis Anglijoje. Svarstomas jų uždarymo klausimas sukėlė nemažą sambrūzdį. Keli pirčių lankytojai ėmė grasinti save prirakinti prie viešųjų pirčių durų ir reikalauti jų neuždaryti. Biudžeto išlaidų mažintojams pristigus jėgų klausimas liko neišspręstas. Panašus visuomenės iššūkis privertė Niujorko merą atsisakyti savo plano panaikinti pasenusią mikrorajonų priešgaisrinės apsaugos signalizaciją. Dėl jų melagingų išskvietimų ugniagesių komandos vėluodavo atvykti pagal tikruosius išskvietimus.

*Padidėjusi paslaugų pasiūla.* Padidėjusi paklausa „išsireikalauja“ daugiau viešojo sektoriaus teikiamų paslaugų, paslaugų teikėjų noras teikti daugiau paslaugų lemia jų „išstūmimą“.

*Laimėti rinkėjų balsai.* Išrinktieji tarnautojai, plečiantis viešajam sektoriui, gauna didelį politinį kapitalą, jiems daug naudingiau imti mokesčius ir paskirstyti juos kaip subsidijas, negu nerinkti mokesčių neišskiriant geresnių arba blogesnių piliečių. Politikų požiūriu ideali programa yra tokia, kurią taikant mokesčiai surenkami kaip galima neskausmingiau.

Didėjančios pajamos, kurios turėtų būti paskirstytos, labai dažnai nuslepiamos, išskirstomos ir bendrai pasidalijamos, o išlaidos yra matomos ir nukreipiamos ypatingiems naudos gavėjams. J. Q. Wilsonas [20] nagrinėjo išlaidų ir pajamų paskirstymą viešojo sektoriaus programoms. Pagal daugelį mokesčiais apmokestintų programų išlaidos arba pelnas yra išdalijami dideliame skaičiui individų arba išlaidos plačiai paskirstomos, o pajamos išdalijamos mažoms suinteresuotoms grupėms. Abi šios programos būsimiems tarnautojams yra patrauklios.

Žmonės renka atstovus, kad šie jų vardu pasirūpintų vyriausybės veikla. Atstovaujamoji vyriausybė palengvina šiuos rezultatus. Dauguma žmonių nekreipia dėmesio į kasdienę vyriausybės veiklą, išskyrus lemiamus veiksmus. Pavyzdžiui, 100 milijonų dolerių vertės Greitkelių statybos įstatymo projektas. Tai reikštų statybos įmonių ir statybinių medžiagų tiekėjų sutartis, darbo vietas tūkstančiams statybos darbuotojų ir naudą vietiniams greitkelių naudotojams. Toks projektas

vidutiniam mokesčių mokėtojui kainuotų tik vieną dolerį, todėl nėra priežasties dėl šios programos nerimauti. Eilinis gyventojas labai mažai informuojamas apie šią programą ir svarstomą įstatymo projektą greitai pamiršta, nes jis tiesioginės įtakos jam neturi.

Tiesioginiai naudos gavėjai, tikriausiai padėję parengti projektą, tiksliai žinodami visas svarstomo įstatymo projekto smulkmenas bei galimą painiavą, stengsis, kad jis būtų be kliūčių priimtas. Įstatymų leidėjai žino, kad remdami įstatymo projektą iš tiesioginių naudos gavėjų gaus daugiau rinkėjų balsų per kitus rinkimus. Tačiau jie nepelnys pasitikėjimo tų gyventojų, kurie nesidomi įstatymo projektu [22]. Trumpai tariant, politikai, naudodamiesi žmonių pinigais, nusiperka sau balsus.

Įstatymų leidyba yra planuojama labai bendrais terminais, todėl kai kurios agentūros turi parengti veikiančią programą. Tai procesas, kuris priverčia paskelbti taisykles ir nuostatas... Kitame etape nuliūdę ir/arba dėkingi rinkėjai prašo savo kongresmenų įsikišti į sudėtingą biurokratijos procesą. Ciklas nutrūksta, kai kongresmenas nepritaria biurokratijos sprendimams ir juos smerkia, sustabdo arba pateikia įstatymo pataisas. Taip kongresmenas įgauna rinkėjų pasitikėjimą [23].

*Biudžetinis imperializmas.* Nobelio premijos laureatas J. Buchananas nurodo kitus vyriausybės narių skatinimo tobulėti būdus. Kuo daugiau viešasis sektorius dirba ir kuo didesnės viešojo sektoriaus išlaidos, tuo didesnės atlyginimo, aukštesnio statuso, papildomo uždarbio, pelno galimybės ir tuo didesnė korupcija [24]. Kuo didesnė organizacija, kurią reikia valdyti, ir kuo didesni bendrieji išteklių, už kuriuos kažkas yra atsakingas, tuo didesnis darbo užmokestis. Kuo didesnė imperijos veiklos sritis, tuo didesnių ir gražesnių reikia darbo kabinetų, tuo daugiau asistentų, automobilių ir vairuotojų, įžymių asmenybių monumentų (biustų) ir nuotraukų ant darbo kabinetų sienų, kvietimų į vyriausybės rūmus ir Baltuosius rūmus bei kitų išskirtinės padėties simbolių.

Didelių viešųjų įstaigų įtaka gali būti pastebima ir švietimo sektoriuje. Mažoms apylinkių mokykloms susijungus į didesnes reikia didesnio skaičiaus viešųjų administratorių vienam mokinui ir, priešingai nei tikimasi, – didesnių darbo užmokesčių. Neturint jokių įrodymų, kad mokslievių skaičius ir švietimo sektoriaus įstaigų efektyvumas yra susiję, lyginant išlaidas vienam mokiniui, bendrosios švietimo išlaidos didėja [25].

Tolesnė biudžetinio imperializmo paramą

atspindi pajamų duomenys: didžiausios vidutinės pajamos šalyje yra Vašingtono priemiesčiuose. Infliacijos rodikliai atskirose ekonomikos srityse turėjo įtakos daug didesniai darbo užmokesčiui viešajame sektoriuje negu panašiose darbo vietose privačiame sektoriuje [26].

Kaip Williamas Niskenenas [27] išvalgiai pažymėjo, biudžeto maksimizavimas yra stipri varomoji jėga valstybinėse institucijose ir biudžeto didėjimas gali būti priskirtas šiai sričiai. Biurokratai imasi veiksmų, didinančių jų biudžetą ne tik dėl piniginių motyvų, aprašytų J. Buchanano, bet ir dėl kilnių tikslų, kurie sutampa su viešaisiais interesais. Valstybės tarnautojai savo įstaiigos efektyvumą gali padidinti ją plėsdami. Sukurti naujus padalinius, samdyti naujus darbuotojus, gauti daugiau pinigų yra daug paprasčiau nei atsikratyti nekompetentingumo, keisti paveldėtus įpročius, kurti kryptingus padalinio tikslus ir šokiruoti seniai dirbančius, neveiklius darbuotojus.

*Darbuotojų skaičiaus didinimas rinkimų kampanijose.* Didelis viešasis sektorius suteikia ir kitokios politinės naudos. Viešųjų įstaigų valdytojai gali panaudoti savo darbuotojus rinkimų kampanijose. Kuo didesnė įstaiga, tuo daugiau darbuotojų dirba rinkimų kampanijoje.

*Problema – elitas.* Mūsų visuomenėje yra nemažai išsilavinusių žmonių. Dauguma jų santykinai geriau veikia viešajame sektoriuje nei privačiame [28]. Jie sudaro žmonių grupę, vadinamą problemų paieškos elitu. Ši grupė didėja ieškodama problemų priežasčių ir būdų spręsti problemas [29]. Problemų paieškos grupę gali sudaryti neprofesionalūs biurokratai, kurie gerai gyvena neveiksmingai dirbančiose įstaigose ir institucijose, įstatymų leidėjai, ieškantys sau prieglobsčio, mokslininkai, besinaudojantys fondais, arba žurnalistai, ieškantys temų, kurias galima parduoti [30]. Ar viešasis sektorius yra tinkama priemonė naujoms problemoms pateikti – tai jau kitas klausimas [31].

*Terapinė visuomenės padėtis.* Besiplečiančio viešojo sektoriaus teisėtumą imta svarstyti vis aktyviau. Pamažu gimė nauja misija: viešasis sektorius tapo jautrus žmogaus skausmui. Taigi visuomenės padėtis tapo terapinė [32]. Naujoji terapinė misija legalizuoja viešojo sektoriaus plėtrą naujose visuomenės ir atskirų individų gyvenimo srityse. Gerovės švietimo politika susirūpinusi ne tik žmonių elgesiu, bet ir vidiniu jų pasauliu. „Užjaučianti vyriausybė darbo niekada neatlieka iki galo. Tas darbas, kurio ji imasi, yra beribis“ [33].

*Valdymo ir kontrolės politika.* Daugelyje išsivysčiusių šalių, ypač tų, kurios turi kolonijinę is-

toriją, tautos kūrimo problema reikalavo centralizuoto planavimo ir kontrolės. Tik keletas išsilavinusių žmonių buvo įtraukti į vyriausybę vadovauti ekonomikai. Viešojo sektoriaus plėtrai buvo daroma įtaka, kai vyriausybė bandė valdyti išskirtinai viską: žemės ūkį, fabrikus, kasyklas, viešbučius, komunalines paslaugas, transporto sistemas ir visų rūšių verslo šakas. Tik taip, buvo manoma, galima greitai pasiekti pažangą.

*Vyriausybės monopolijos.* Daugelis vyriausybinių institucijų veikia kaip monopolijos dėl keleto veiksnių [34]. Pirmiausia pagrindinė vyriausybės veikla – teikti paslaugas, kurios iš prigimties yra monopolinės. Antra, siekiant administracinio efektyvumo ir racionalaus vadovavimo ir vengiant veiklos dubliavimo kelios institucijos turėtų būti sujungtos, o kitoms institucijoms suteiktas monopolio statusas. Trečia, vietiniu (savivaldybių) vyriausybės valdymo lygiu suvienijimas, mokyklų sujungimas ir miestų plėtra turėjo įtakos plačiam tų sričių teritoriniam monopoliumi [35].

Trūkstant varžovų monopolijos gali išnaudoti savo poziciją įvairiausiais būdais [36]. Viena vertus, biudžetas yra ypač atsparus mažinimui. Kai prašoma sumažinti jo išlaidas, institucijos gali pateikti ir mažesnius populiariausių programų biudžetus. Tai žinoma kaip Vašingtono monumento strategija. Nacionalinio parko prižiūrėtojai paslaugiai siūlo apkarpyti savo biudžetą uždarydami turistų lankomiausią objektą.

*Tarnautojų balsavimas.* Patiems viešųjų įstaigų tarnautojams rūpi vyriausybės aparato plėtra. Kiekvienas iš jų yra suinteresuotas balsuoti, ypač už tuos kandidatus, kurių programos padidins valstybės aparatą. Be to, jie yra tiesioginiai naudos gavėjai, besinaudojantys vyriausybės išlaidomis, išskyrus gyventojus ir įmones, gaunančius tiesiogines subsidijas iš vyriausybės. Tarnautojų yra gana daug ir jų įtaka rinkimų rezultatams neabejotina [37, 38].

Vyriausybės tarnautojai yra linkę balsuoti už vyriausybės aparato didėjimą ir jų balsavimas labai reikšmingas. Nustatyta, kad valstybės tarnautojai atstovauja vienai šeštajai darbo jėgos daliai, ir tai atitinka daugiau nei vieną ketvirtadalį visų balsų [39]. Apskritai Niujorko mieste kiekvienas municipalinis tarnautojas balsavimo metu turi įtakos trims savo draugams arba giminaičiams, taigi gali kontroliuoti milijonus balsų, kurie gali lemti pergalę bet kuriuose mero rinkimuose.

Valstybės tarnautojų ir jų sąjungų politinė jėga ir įtaka neapsiriboja tik balsavimu. Politinių kampanijų bendrininkai ir rinkimų kampanijų

darbuotojai labai veikia siekiančius atitinkamo posto. Padėtis pakrypsta į sąmokslą, kai užimantys tam tikrą postą asmenys rinkimų metu gali padidinti kai kuriems darbuotojams darbo užmokestį. Padidėjęs darbuotojų nebuvimas darbo vietose per rinkimus gali likti miesto valdžios nepastebėtas. Kitaip tariant, administraciniai ištekliai rinkimų metu išnaudojami iki galo.

Pripažindama šį pavojų Hacho aktu JAV uždraudė valstybės tarnautojams dalyvauti tiesioginėje politinėje veikloje. Bet aktas negalioja savivaldybių lygiu, jo galia buvo susilpninta teismo sprendimais. Panašūs svarstymai, be abejonės, buvo reikšmingi bent jau iš dalies iki 1961 m., kai Vašingtono apylinkių gyventojai neturėjo teisės balsuoti federaliniuose rinkimuose; buvo teigiama, kad jie yra tiesioginiai arba netiesioginiai vyriausybės valdžios tarnautojai.

*Darbo vietų vyriausybės institucijose paklausa.* Kitas vyriausybės plėtros veiksnys yra paprasčiausia vyriausybinių darbo vietų paklausa. 1990 m. buvo paduota 101 000 prašymų dėl 1000 neužimtų darbo vietų Niujorko miesto sanitarijos departamente. Paklausus, kodėl tiek daug žmonių nori šluoti gatves, kad ir koks būtų oras, vienas iš kandidatų atsakė: „Pinigai, pašalpos, darbo valandos, saugumas“. Per penkerius metus atlyginimų, įskaitant ir viršvalandžius, už darbą, kuris reikalauja tik vidurinės mokyklos diplomo ir vairuotojo pažymėjimo, suma sudarė 50 000 JAV dolerių [40].

Paskelbus kelis šimtus laisvų policijos pareigūnų darbo vietų daugiau nei 100 000 žmonių pateikė prašymus laikyti valstybės tarnautojų egzaminus. Dešimtys iš tūkstančių išlaikė testus, bet, žinoma, tik nedaugelis dėl ribotų miesto poreikių buvo priimti dirbti; kitų pavardės buvo įtrauktos į galimų kandidatų, kuriems galbūt bus pasiūlyta kita darbo vieta, sąrašą. Tolesni įvykiai – lyg iš absurdo teatro: žmonės, kurie buvo įtraukti į kandidatų sąrašą, sukūrė asociaciją, rengė demonstracijas, energingai užsiėmė lobistine veikla reikalaudami išplėsti policijos departamentus ir surengti daugiau susitikimų su policijos pareigūnais [41].

*Produkcijos, paslaugų perviršis.* Yra dar vienas vyriausybės aparato didėjimo veiksnys – per didelis teikiamų paslaugų skaičius. Tai pasakyti na apie vyriausybės institucijų, nesusijusių su visuomenės paklausa, pasiūlą. Tais atvejais, kai vyriausybė už paslaugas sumokėdavo per mokesčių sistemą arba samdydavo privačią firmą, paslaugos būdavo teikiamos greičiau. Pavyzdžiui, šiukšlės būdavo surenkamos daug dažniau negu miestuose, kur paslaugos buvo privalomos, bet kiek-

vienas namų ūkis galėjo sudaryti savo atskirą sutartį su privačia įmone ir už paslaugas sumokėti vėliau [41]. Akivaizdu, kad glaudus išlaidų ir naudos ryšys minėtuose miestuose lėmė taupesnę pasirinkimą.

*Padidėjęs neefektyvumas.* Trečiasis veiksnys, pateisinantis vyriausybės sektoriaus plėtrą, yra didėjantis neefektyvumas: išleidžiama daugiau pinigų, priimama daugiau darbuotojų tam pačiam darbui atlikti. Žinoma, taip atsitinka ir privačiose įmonėse, bet jos šias tendencijas greitai pakreipia norima linkme. W. Baumolas [42] teigia, kad tam tikrų profesijų atstovai produktyvumo padidinti negali, pavyzdžiui, smuikininkas negali griežti greičiau arba surengti daugiau koncertų per vieną dieną, tačiau jo darbo užmokestis didės didėjant profesionalumo lygiui. Pasak W. Baumolo, viešojo sektoriaus veiklos našumas negali būti didinamas, bet jo išlaidos atliekant tą patį darbą didėja. Šis paaiškinimas nėra visiškai teisingas kalbant apie policininkų, gaisrininkų arba dirbančių viešuosius darbus apčiuopiamas paslaugas. Pavyzdžiui, daugiausia naudos teikia technologijų pokyčiai, gerinantys pramonės darbą. Netgi tokios paslaugos kaip konsultacijos tapo produktyvesnės sukūrus kompiuterizuotas duomenų bazines ir informacijos teikimą telefonu.

*Per didelis darbuotojų skaičius.* Viešojo sektoriaus institucijos ir valstybei priklausančios korporacijos nuolat pateikia per didelio darbuotojų skaičiaus duomenis; kartais tas skaičius viršijamas net keliais šimtais procentų. Akivaizdus pavyzdys – Niujorkas. Ne todėl, kad ten vyriausybės atstovai blogai dirba – priešingai, jų darbas atviras ir skaidrus visuomenei. Per dvidešimt penkerius metus policijos pareigūnų skaičius padidėjo nuo 16 000 iki 24 000, bet bendros metų darbo valandos net sumažėjo. 50 proc. padidėjusiam darbuotojų skaičiui įtakos turėjo sutrumpinta darbo savaitė, pailginta pietų pertrauka ir atostogos, taip pat daugiau laisvų dienų bei atleidimų dėl ligos. Be to, neefektyvus darbuotojų priėmimas į darbą buvo teisėtas atsižvelgiant į valstijos įstatymus, kuriuose buvo reikalaujama, kad kiekvienoje pamainoje budėtų vienodas policijos pareigūnų skaičius. Nusikalstamumo statistikos duomenimis, nusikaltimai nebuvo tiriami anksti rytą (tai kam tada reikalinga visa darbuotojų pamaina?). Daugiau policijos pareigūnų reikėtų skirti vakarais, kai padaroma daugiausia nusikaltimų [43].

Biurokratai kuria biurokratus. Administracija ėmė plėstis dėl glaudžios vadybinio darbo prigimties. Kuo daugiau vadovų, tuo daugiau

susirinkimų; taigi atsiranda dauginimosi efektas: dirbantis 40 valandų per savaitę vadovas gali padidinti vidutinį darbo laiką iki 37,9 valandos per savaitę. Taigi priėmus dirbti vieną vadovą gali kilti kito vadovo poreikis ir taip iki begalybės [44].

*Per didelį darbo užmokestį.* Kai kurie tyrimai rodo [45], kad vidutiniškai viešojo sektoriaus darbuotojams mokama daug daugiau (net iki 41 proc.) nei privataus sektoriaus darbuotojams. Nors šie tyrimai buvo kritikuojami, tačiau jais nebuvo susidomėta. Kito tyrimo duomenimis, tiek privataus, tiek viešojo sektoriaus darbuotojai atlieka iš esmės tuos pačius darbus (funkcijas); padaryta išvada, kad žemesnio lygio viešojo sektoriaus darbuotojams mokama daugiau nei jų kolegoms, dirbantiems privačiame sektoriuje, o aukštesnio lygio darbuotojams, dirbantiems privačiame sektoriuje, mokama daugiau nei viešajame sektoriuje [46]. Tačiau šis teiginys abejotinas, nes neįvertinamas bendras vienos valandos užmokestis. O tai vienintelis būdas tiksliai apskaičiuoti ir palyginti darbo užmokestį.

Darbo statistikos biuro atliktas tyrimas patvirtina, kad papildomos viešojo sektoriaus lengvatos yra gana didelės; valstybinio federalinio sektoriaus darbuotojai net 27 proc. gauna daugiau lengvatų nei privataus sektoriaus [47] (ne žemės ūkiu užsiimantys darbuotojai). „Viešojo sektoriaus profesinės sąjungos gauna sau naudos darbo užmokesčio hierarchijoje išnaudodamos savo monopolinę poziciją derybose“ [48]. „Profesinių sąjungų įtaka municipalitetų darbuotojų kompensacijoms didesnė nei darbo užmokesčiams“ [49]. Valstybės tarnautojų vidutinis metinis darbo užmokestis (be kariškių) buvo 5,7 proc. didesnis negu privataus sektoriaus darbuotojų, bet šie skaičiavimai atlikti neįvertinus darbo intensyvumo skirtumų [50, 51].

Nuoseklus sveikatos, švietimo, socialinės gerovės, išlaidų didėjimo tyrimas pateikė išvadas, kad didelės papildomos sumos buvo išleidžiamos darbo užmokesčiui didinti, naujoms darbo vietoms kurti iš esmės nedidinant paslaugų skaičiaus arba negerinant kokybės [52, 53].

*Didelės statybos.* Kitas neefektyvios veiklos veiksnys – vyriausybės nuostata skirti daugiau lėšų kapitalinei statybai ir mažinti einamojo remonto išlaidas. Ši nuostata geriausiai gali būti suprantama svarstant esamą padėtį. Viešos kalbos arba naujų įstaigų iškilmingi atidarymai yra gera galimybė atkreipti visuomenės, žiniasklaidos ir televizijos dėmesį. Taigi kapitalinių investicijų sąmata sukuria politinį kapitalą ir užtikrina politinius ryšius [54, 55].

## Išvados

Trys aptartieji veiksniai – paslaugų gavėjų paklausa, paslaugų teikėjų spaudimas ir neefektyvumas – glaudžiai susiję. Šių veiksmų rezultatas kuriant koalicijas turėjo įtakos programų plėtrai. Kūrybiškumą ir programų plėtotę formuojančios koalicijos susideda iš keturių grupių: naudos gavėjų; paslaugų teikėjų (pvz., statybos įmonių ir darbuotojų, išsipareigojusių ir glaudžiai susijusių su kelių tiesimo programomis); viešųjų administratorių; aktyvių politikų (pvz., einančių įtakingas pareigas, siekiančių aukštų postų). Partneriai koalicijose bendradarbiauja tikėdamiesi įgyti laipsnišką savo programų įtaką. Neefektyvumas įtraukiamas į žaidimą remiantis naudos gavėjais, paslaugų teikėjais ir administratoriais.

Išlaidas administruojančios koalicijos yra linkusios remti dideles, neveiksmingas programas prisidengdamos mažomis veiksmingomis programomis. Teigiama, kad „pasaulyje konkuruojant biurokratams dėl svarbių sutarčių gerai mokamų lobistų vyriausybės įstaigos remia ir gina stambias programas apkarpydamos mažąsias“ [56].

Vadovaujantis įrodymais teigiama, kad perdėta valstybinio sektoriaus plėtra stabdo ekonomikos augimą: „Kai Jungtinėse Valstijose valstybinis sektorius išsiplėtė, BNP nuolat mažėja <...> 1990 m. BNP prieaugis siekė pusę 1960 m. BNP prieaugio ir buvo mažesnis nei audringaisiais 1970 m.“ [57].

Kai vyriausybės ekonominės kooperacijos ir raidos organizacijos (OECD) išlaidos 23 šalyse padidėjo vidutiniškai nuo 27 proc. BNP 1960 m. iki 48 proc. 1996 m., vidutinis metinis ekonomikos augimas nukrito nuo 5,5 iki 1,9 proc. (kuo didesnė vyriausybės išlaidų dalis nuo BNP, tuo lėčiau plėtojama ekonomika). Toks pat modelis buvo taikomas ir Honkonge, Singapūre, Pietų Korėjoje, Taivanyje ir Tailande, kai šios šalys pasaulyje ekonomiškai vystėsi greičiausiai: vyriausybių išlaidos vidutiniškai siekė tik 20 proc. BNP ir tas skaičius iš esmės pasikeitė per 20 metų [58].

Pasaulio banko atliktos tarptautinės apžvalgos duomenimis, didelis ir vis dar didėjantis vyriausybės vaidmuo per pastaruosius 50 metų buvo akivaizdžiai neproduktyvus. Manoma, kad „rinkų žlugimas“ buvo pagrindinė problema, stabdžiusi ekonomikos plėtrą ir klestėjimą. Vyriausybė norėjo tai ištaisyti. Didelė vyriausybės įtaka pasirodė esanti neveiksminga. Reikia, kad vyriausybės vaidmuo pasikeistų iš esmės. Tuomet būtų galima tikėtis didesnio gyventojų, bendruomenių ir rinkų pasitikėjimo [59].

Viešasis sektorius negali didėti viena kryptimi. Pradedama veikti pusiausvyros jėgos: mokesčių mokėtojai maištauja, kaip tai įvyko Kalifornijoje 1978 m. (padidėjus nuosavybės mokesčiams). Visuomenė staiga nusivilia savo išrinktais atstovais, pareiškia norą, kad jie sumažintų išlaidas ir imtųsi darbo, kad būtų sumažintos vyriausybės pajamos. Prezidentas Klintonas paskelbė, kad didelio vyriausybės aparato nebėra, tačiau, kaip rodo 1.2.4 lentelė, vyriausybės aparatas ir toliau didėjo.

Tačiau viešojo sektoriaus darbuotojai nevienodai vertina šią tendenciją. Kaip ir kiti mokesčių mokėtojai, jie taip pat jaučiasi aukomis gaudami prastas ir brangias paslaugas už savo sumokėtus mokesčius. Dėl biudžeto lėšų stokos vyriausybės padaliniais neįprasta, kad užuot bendrai siekę padidinti biudžetą jie kovoja vienas su kitu dėl didesnės „mažėjančio pyrago“ dalies [60].

## Literatūra

1. Fleenor P., ed. *Facts and Figures on Government Finance*, 31st ed. Washington, DC: Tax Foundation, 1997. Table A4.
2. Moore S. *Government: America's #1 Growth Industry* (Lewisville, TX: Institute for Policy Innovation, 1993. P. 26.
3. The Entitlement Cuckoo in the Congressional Nest, *The Economist*, 30 May 1992. P. 23–24.
4. Cooper H., Kamm Th. Much of Europe Esases Its Rigid labor Laws, and Temps Proliferate. *Wall Street Journal*. 4 June 1998, A1.
5. Kamm Th. Continental Shift: Au Revoir, Malaise, Europe's Economies are Back in Business. *Wall Street Journal*. 9 April 1998, A1.
6. Lester M. S. *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*. Washington, DC: Urban Institute Press, 1989. P. 10.
7. Schenker A. Zero Employee Governments. *Small Town* 16. No.7. September/October 1985.
8. Charles Brecher, *Where Have All the Dollars Gone?* – New York: Praeger, 1974.
9. Borcharding Th. E., ed. *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*. Drham, NC: Duke University Press, 1977. 50.
10. Meltzer A. H., Scott F. R. Why Government Grows (and Grows) in a Democracy. *Public Interest*. No. 52 (Summer 1978). P. 111–18.
11. Olson M. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven, CT: Yale University Press, 1982. 69–73.
12. James L. Payne. *The Culture of Spending: Why Congress Lives Beyond Our Means*. San Francisco, CA: ICS Press, 1991. P. 28–46.
13. Wolf Ch., Jr. A Theory of Non-market Failure. *Public Interest*. No. 55 (Spring 1979). P. 114–33.
14. Karen W. Arenson, To Graduate Sunday, CUNY Students Must Pass Test, *New York Times*, 28 May 1997, B3; Russ Buettner, CUNY Chief Hits Hostos, Says Many Students Barely Do College-Level Work. *Daily News*, 31 July 1997. P. 28.
15. Wildavsky A. Richer Is Safer. *Public Interest*, No. 60 (Summer 1980). P. 23–39.
16. Savas E. S. Public vs Private Refuse Collection: A Critical Review of the Evidence. *Journal of Urban Analysis* 6 (1979). P. 1–13.
17. Fiorina M. P. *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. New Haven: Yale University Press, 1977.
18. Wagner R. E. Revenue Structure, Fiscal Illusion, and Budgetary Choice. *Public Choice* 25 (Spring, 1976). P. 45–61.
19. Madsen Pirie. *Dismantling the State*. Dallas: National Center for Policy Analysis, 1985. P. 20–21.
20. Wilson J. Q. *Political Organizations*. New York: Basic Books, 1973. P. 330–33.
21. Nash O. *I'am a Stranger Here Myself*. Boston: Little, Brown, 1938. P. 193.
22. Tullock G. Why Politicians Won't Cut Taxes. *Taxing and Spending*, October/November 1978. P. 12–14.
23. Fiorina M. P. *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. New Haven: Yale University Press, 1977.
24. Buchanan J. M. Why Does Government Grow? in Borcharding, *Budgets and Bureaucrats*. P. 13.
25. Staaf R. J. The Public School System in Transition: Consolidation and Parental Choice. In: Borcharding T., *Budgets and Bureaucrats*. P. 143–146.
26. Bethell T. The Wealth of Washington. *Harper's*, June 1978. P. 41–60.
27. Niskanen W. A., Jr. *Bureauracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Arhernton, 1971. P. 36–42.
28. Bethell, Wealth of Washington.
29. Savas E. S. New Directions for Urban Analysis. *Interfaces* 6 (November 1975 ). P. 1–9.
30. Kingdon J. W. *Agendas, Alternatives, and Policies*, 2<sup>nd</sup> ed. New York: HarperCollins, 1995, 122.
31. Glazer N. How Social Problems are Born, *Public Interest* (Spring 1994). P. 42.
32. Nolan J. L. Jr. *The Therapeutic State: Justifying Government at Century's End*. New York: New York University Press, 1999.
33. Will G. F. The Triumph of the Therapy Culture, *New York Post*, 7 February 1999. P. 53.
34. Savas E. S. Municipal Monopoly: Uncivil Servants There Are No Culprits, Only Scapegoats. *Harper's*, December 1971. P. 55–60.
35. Bish R. L. and Warren R. Scale and Monopoly Problems in Urban Government Services, *Urban Affairs Quarterly* 8 (September 1972). P. 97–122.
36. W. D. Berry, Lowery D. *Understanding United States Government Growth: An Empirical Analysis of Postwar Data*. New York: Praeger, 1987.

37. *City of Lafayette, Louisiana, and City of Plaquemine, Louisiana v. Louisiana Power & Light Company*, 435 U.S. 389 (1978).
38. Gramlich E. The Size of Government, *Journal of Policy Analysis and Management*. 8 No. 3 (Summer 1989). Rose R. and Karran T., Taxation by Political Inertia. London: Allen & Unwin, 1987.
39. Borcharding Th. E., Bush W. C., Spann R. M. The Effects on Public Spending of the Divisibility of Public Outputs in Consumption, Bureaucratic Power, and the Size of the Tax-Sharing Group, in Borcharding, *Budgets and Bureaucrats*. P. 219.
40. Topousis T. Garbage Jobs Are an Offer Many Can't Refuse. *New York Post*, 14 June 1998. P. 26.
41. Savas E. S. *The Organization and Efficiency of Solid Waste Collection*. Lexington, MA: Lexington Books, 1977. P. 67–78.
42. Baumol W. J. *Performing Arts: The Economic Dilemma*. Cambridge, MA: MIT Press, 1966.
43. Savas E. S. Municipal Monopoly.
44. Hannaway J. Supply Greatens Demands: An Organizational Process View of Administrative Expansion. *Journal of Policy Analysis and Management*. 7. No. 1. 1987. P. 118–134.
45. Choudhury S. New Evidence on Public-Sector Wage Differentials, *Applied Economics*, March 1994. P. 259; Cox W. and Brunelli S. A., America's Protected Class III, The Unfair Pay Advantage of Public Employees, *The State Factor*, April 1994. P. 1–34; Braden B. R. and Hyland S. L. Cost of Employee Compensation in Public and Private Sectors. *Monthly Labor Review*. May 1993. P. 14–21.
46. Miller M. A. The Public-Private Pay Debate: What Do the Data Show? *Monthly Labor Review*. May 1996. P. 18–29.
47. Bureau of Labor Statistics, Employee Compensation in the Professional, Administrative, Technical, and Clerical Survey. *Industry Surveys*. No. 464. Washington, DC, 1975.
48. Mohanty M. S. Union Premiums in the Federal and Private Sector. *Journal of Labor Research*. 15 (Winter 1994). P. 73–81.
49. Giovanni De Fraja. Unions and Wages in Public and Private Firms. *Oxford Economic Papers*. 45 (July 1993). P. 457–469.
50. Savas E. S. Analysis of Daily Compensation of Police unpublished report on police salaries in a suburban town in New Jersey.
51. Savas E. S. Municipal Monopoly.
52. Spann R. M. Rates of Productivity Change and the Growth of State and Local Governmental Expenditures. In: Borcharding Th. *Budgets and Bureaucrats*. P. 100–129.
53. Brecher. *Where Have All the Dollars Gone?* P. 99.
54. I am grateful to Edward V. Regan, former Comptroller of the State of New York, for this lucid and insightful observation.
55. Butler S. M. *Privatizing Federal Spending: A Strategy to Eliminate the Deficit*. New York: Universe Books, 1985. P. 9–29.
56. Wilford J. N. Space Mission is Rescued at the Brink. *New York Times*. 4 May 1994, A18.
57. Gwartney J. Less Government, More Growth. *Wall Street Journal*. 10 April 1998, A10.
58. Ibid.
59. World bank. *World Development Report*. Washington, DC, 1997. P. 1–6.
60. Citrin J. The Alienated Voter. *Taxing and Spending*. October/November 1978. P. 7–11.
61. Obrascovas V., Savas E. S., Jančauskas E. E. Valstybės ir savivaldybių turto valdymas ir privatizavimas. Teorija ir praktika. 1 knyga. Vilnius: LTU, 2003.

Vladimiras Obrascovas, Emmanuel Steve Savas

### **The growth of government in USA**

#### Summary

The article examines the size and growth of governments in the United States. The three different measures are used to define the size of government: the number of government units, their expenditures, and the number of people they employ. The number of different government units changes over time. The number of townships has been shrinking while the number of municipalities has been growing, an indication of increasing urbanization and the incorporation of previously unincorporated areas. The number of special districts shows rapid growth, a reflection of the continuous creation of intergovernmental arrangements to perform various functions in metropolitan areas. As a result, and reversing a prolonged decline that resulted from the consolidation of school districts, the total number of government units is growing again.

While the total number of governments has been growing slowly in recent decades, their expenditures have been growing rapidly. Total spending by all levels of government in the United States in 1996 was \$2.993 trillion. This does not include “off-budget spending,” that is, outstanding federal loans, guaranteed loans, and borrowing by federally sponsored enterprises. In less than 40 years, measured in constant dollars, expenditures have more than quadrupled, almost tripled on a per capita basis, and grown by more than half as a fraction of gross domestic product (GDP), to 32.2 percent.

Another measure of the size and growth of government in the United States is the number of employees. In 1995, the number of full-time-equivalent employees, not counting the military, was 19.5 million, about 1 out of every 7 nonagricultural civilian workers. In the forty-five years between 1950 and 1995, the government workforce grew at a compounded annual rate of 2.8 percent, more than four times that of the population as a whole (0.6 percent) and more than that of private-sector employment (2.1 percent). By 1992, more people were working in government than in manufacturing.

Three major factors have contributed to the growth of government: (1) increased demand for government services, by current and would-be service recipients; (2) increased supply of government services, by serviceproducers; and (3) increased inefficiency, which results in more government staffing and spending to provide the same services. The demand for government services has increased for several reasons: demographic changes in the population; income growth; income-redistribution policies; the desire to rectify societal ills, avoid risk, and promote culture; fiscal illusion; and preservation of existing programs.

Whereas increased demand provides the “pull” for more government services, the desire by producers to supply more services provides a “push.” It means gaining votes, budgetary imperialism, enlarging campaign staffs, the problem-finding elite, the therapeutic state, command-and-control policies, government monopolies, employee voting, demand for government jobs and overproduction.

A third major factor that accounts for the growth of government is growing inefficiency: spending more money and employing more people to do the same work (overstaffing, overpaying, overbuilding).

The three factors discussed in article – recipient demands, producer pressure, and inefficiency – are closed linked. Governments grow in response to public demands, in response to the desires of service producers to supply more services, and as a consequence of inefficiency. If unchecked, these factors would lead to an unstable and uncontrollable spiral of continued growth: the bigger the government, the greater force for even bigger government. Budgets would expand, resulting in the appointment of more officials and the hiring workers. The forecast would appear ominous: sooner or later, everyone will be working for government and government will absorb and spend all of the nation’s gross domestic product.

---

*Emmanuel Steve Savas* – Niujorko Baruch College City universiteto profesorius, Privatizacijos centro direktorius.  
Elektroninis paštas prisect@aol.com

*Vladimiras Obrazcovas* – Mykolo Romerio universiteto Valstybinio valdymo fakulteto Viešojo administravimo katedros docentas, socialinių mokslų daktaras.

Elektroninis paštas vobraz@mruni.lt

Straipsnis pateiktas redakcijai 2007 m. vasario mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2007 m. gegužės mėn.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.20.27030