

## **ГЛАВА ВТОРА. ПУБЛИЧНИЯТ СЕКТОР**

В тази кратка глава публичният сектор е представен в един по-широк контекст, за да се улесни разглеждането на подробните финансови и административни уредби по-нататък. Живеем във време, в което размерите и обхватът на публичния сектор са подложени на все по-старателно изследване от страна на политици и избиратели. Затова ние също не подлагаме на съмнение съществуването на публичен сектор.

В тази глава се разглеждат в най-общ план основни въпроси, засягащи обосновката за съществуването на публичния сектор и мненията на икономисти и други специалисти относно естеството на финансиране в сектора. Така описаните препоръки са отправени към мениджъри, одитори и счетоводители, желаещи да вникнат в особената природа на държавните учреждения, която на свой ред влияе върху спецификата на явленията „злоупотреба“ и „корупция“ в публичния сектор.

### **2.1. ОСОБЕНАТА ПРИРОДА НА ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР**

Публичен сектор съществува във всяко цивилизовано общество. Под публичен сектор обикновено се разбират всички стоки и услуги за обществено ползване, които се заплащат чрез данъци или други постъпления, определени със закон. В условията на демокрация понятието „определени със закон“ означава постъпления, приети за такива по силата на всеобщо одобрение или съгласие, като функцията на правителството да определя постъпленията, се подкрепя, ако е необходимо, със сила или заплахата от употреба на сила. Един самолет „Торнадо“ или една болница, финансирана от Националната здравна служба например, са част от публичния сектор. За разлика от тях, една частна авиокомпания или една несубсидирана здравна клиника не принадлежат към него, както и организациите, занимаващи се с благотворителна дейност.

Могат да се очертаят три основни области, основани на източника на финансиране. Първо, съществува законово наложен публичен сектор, второ, съществува пазарно регулиран частен сектор, и, трето, доброволни сдружения или благотворителни организации.

Когато разглеждахме правните дефиниции на явленията „злоупотреба“ и „корупция“ в глава първа, отбелязахме, че те са по-стриктни от общите разпоредби в законите срещу кражба. Елементът на сила или заплахата за употреба на такава, съществуващ в подкрепа на данъчното облагане, както и фактът, че

държавните служители винаги работят с чужди пари, придават още по-голяма тежест на допълнителните изисквания към тези служители за честност и почтеност. Държавният служител може да бъде признат за виновен, ако не докаже своята невинност. Аргументите в подкрепа на изложената теза са следните:

В частния сектор, в условията на нормална търговия и бизнес, работодателят или служител от по-високо ниво може свободно да избира дали да гласува доверие на своя подчинен. Такава възможност за избор не е предоставена на обществото, поради което държавните служители не трябва да смятат, че то ще им гласува доверие, поверявайки им контрола на държавни средства. Техните действия винаги трябва да бъдат подотчетни. Ако независимо по каква причина държавният служител не е в състояние да обоснове налични финансови загуби, то обществото има право да изисква неговото наказание. В местното самоуправление това може да доведе до глоби на общински съветници и служители. Тези аргументи до известна степен обясняват бюрократизма, често свързан с обществените организации.

## 2.2. НЯКОИ ОСНОВНИ ВЪПРОСИ

Вероятно най-важният въпрос е: неизбежно ли е съществуването на публичен сектор? Както виждаме, историята дава положителен отговор на този фундаментален въпрос, но той не трябва да бъде пренебрегван. Всъщност един почтен чиновник може да се интересува от отговора му не само защото иска да разбере естеството на публичния сектор, а за да оправдае своята служба за неговата кауза.

Ако беше възможно съществуването на икономически продуктивно общество, в което няма публичен сектор, тогава данъкоплатците, които (ако им предоставят този избор) изберат да не ползват стоките и услугите, осигурявани от този сектор, биха заявили, че са подложени на „институционално ограбване“. Но ако съществуването на публичния сектор е неизбежно, то такъв избор няма никаква практическа значимост. Този сектор съществува, защото светът е това, което е, и за да се избегне съществуването му, ще трябва да се промени първо човешката природа.

Ако приемем съществуването на публичен сектор за неизбежно, трябва да приемем и факта, че съществуват почтени, както и непочтени и некомпетентни чиновници. Въпросът, който данъкоплатецът най-често си задава, не е „Ограбват ли ме?“ (т.е. принуждават ли ме да плащам нещо, което аз реално бих могъл да избегна, ако ми дадат възможност за избор), а по-скоро „Заслужава ли си парите стоката или услугата, която ми се предоставя?“ Отговорът

на този въпрос зависи изцяло от субективни ценности като моралното поведение, представата за справедливост и от политическите възгледи. Въпреки субективността на този отговор, възможно е да се очертаят някои основни положения, приемливи за повечето хора. На базата на тези постановки се предприемат доста прецизни проверки и измервания и ако това не се направи, всеки опит за борба със злоупотребите и корупцията ще бъде обречен на неуспех още от самото начало.

Ако съществуването на публичния сектор е неизбежно, то каква е неговата основна роля? Предлагането в публичния сектор се осъществява благодарение на три припокриващи се функции:

### **Нормативна функция**

Тя заема много малка част от публичния сектор: в модерното общество има множество правила и разпоредби - от правила за определяне на радиочестоти до такива за движение по пътищата.

### **Посредническа функция**

Основната роля на повечето правила е посредническа, въпреки че те винаги се ползват с ниска популярност - например ограниченията за паркиране улесняват трафика и гарантират сигурността по пътищата. Посредническата функция на публичния сектор често изисква неговото участие да не се ограничава с определяне на стандарти и издаване на подзаконовни нормативни актове, а да участва активно в спазването на закона и реда с цел да осигури спокоен живот на гражданите.

### **Директно предлагане на стоки и услуги**

Посредническата функция често се слива с директното предлагане на стоки и услуги, каквито са например жилищното осигуряване на социално слаби граждани и образованието. Според долуизложеното схващане голяма част от това предлагане не е осигуряване на обществени блага. В последно време и приватизацията, и задължителните търгове с наддаване отнеха постепенно част от ролята на публичния сектор при директно предлагане на стоки и услуги.

Трябва да признаем, че има стоки и услуги, които трудно се поддават на категоризация. Така например уличното осветление е обществено благо, но много малко хора консумират това благо заради самото него. То по-скоро им дава възможност да се придвижват спокойно из градовете, било то по работа или за удоволствие.

С изключение на някои по-сложни случаи, преминаването от регулаторна функция към директно предлагане на стоки и услуги следва тенденция на

Таблица 3

<div style="text-align: center;"><b>Характеристика</b></div> <div style="text-align: left;"><b>Обществени блага</b></div>	<div style="text-align: center;">След доставка на стоките или услугите изключването е невъзможно или неизгодно на индивидуалния потребител</div> <div style="text-align: center;">1</div>	<div style="text-align: center;">Общоприети ценности</div> <div style="text-align: center;">2</div>	<div style="text-align: center;">Рискът от корупция е много висок в условията на свободен пазар</div> <div style="text-align: center;">3</div>
Отбрана	√		√
Пътища	√		
Улично осветление	√		
Социални придобивки		√	√
Полиция	√		√
Пожарна	√	√	
Здравни услуги	√		√
Безопасност по пътищата	√	√	
Съдебна система			√

растяща административна и техническа сложност в съответните държавни учреждения. Участието на публичния сектор - от определяне на местата за отпадъчни води до построяването на радарни станции - започва да става по-пряко, комплексно и скъпоструващо.

### **2.3. ИКОНОМИЧЕСКИ ПОГЛЕД**

По-горе беше споменат терминът „обществени блага“. За икономистите обществените блага са стоки (и услуги), които свободният пазар не предлага или не предлага по начин, който се счита за социално приемлив. Свободният пазар може да осигури отбрана под формата на наемници, но повечето съвременни държави не разчитат на такива за националната си сигурност.

Как в такъв случай можем да дефинираме термина „обществено благо“? Обикновено това е стока, която повечето хора изразяват желание да притежават, но за която никой от тях лично не би заплатил. В таблица 3 са представени някои примери за обществени блага със свои отличителни характеристики. Последната характеристика в таблица 3 (колона 3) има особено значение за проблемите, разглеждани тук. Така например заплащането на многобройните правителствени инспектори по здравеопазване, образование, безопасност, замърсяване на околната среда и т.н. трябва да бъде осигурено от държавно учреждение, което е независимо и защитено от корупция независимо дали служителите в него са корумпирани, или не. Да вземем за пример следния случай: частен здравен инспекторат открива, че един от най-сериозните му клиенти доставя храна от заведения за обществено хранене, в които е разпространено заболяване. Може ли този инспекторат да си позволи да загуби своя клиент (и съответния приход) било то, като му наложи карантина, или ако го доведе до банкрут, като направи обществено достояние новина от такъв характер? Дори ако инспекторатът действа дискретно, какво ще се случи, ако клиентът откаже да изпълни разпорежданията му? Съществува сериозен конфликт на интереси. Съдебната система е друг такъв пример. Ако подобно на адвокатите, съдиите можеха да бъдат „наемани“ от богатите клиенти, кое би гарантирало безпристрастността на техните присъди?

Организациите от публичния сектор доказаха, че могат да се приспособят към променящите се условия в практиката, в политиката, миграцията, в търговията и технологиите. Често, както ще видим по-нататък, има нещо повече от приспособяване от страна на публичния сектор.

Ако оставим настрана вездесъщото присъствие на държавния сектор в страните от бившия социалистически лагер, остава все още нерешен един много

важен въпрос: Защо публичният сектор в развитите западни държави се разширява така бързо от средата на този век? Един възможен отговор е, че дори политиката на тачъризма в британското управление през 80-те години, доста популярна на много места в света, бе намалила дела на публичния сектор в БНП само с няколко процентни пункта.