

## Природа и проявление на предприемачеството в публичния сектор

Петя Георгиева

**The report focuses** on the necessity of innovations and entrepreneurship in the public sector. The essence of these concepts is usually related to the function of the private sector. However, entrepreneurial behaviour is as necessary in the activities of public organisations as in the private production of goods and services. To minimize their expenses they should apply the valuable market solutions more often. To be efficient they should constantly adapt to the changes in the public needs. This adaptation is impossible without innovations and taking risks.

**Key words:** *public sector, entrepreneurship, State-Owned Enterprises, public organizations*

В икономическата литературата предприемачеството в публичния сектор се свързва най-често с дейността на държавните предприятия. Ф. Шамхалов например дефинира държавното предприемачество като „особен вид предприемаческа дейност, която се осъществява в рамките на държавния сектор, и е свързано с участието на държавните предприятия в производството и продажбата на стоки и услуги. [5]

От своя страна държавно предприятие е „търговско, финансово, индустриално, селскостопанско или производствено предприятие, изцяло или частично публична собственост, което е ангажирано с продажба на стоки и услуги и чиито дейности могат да се записват във финансови отчети и отчет за приходи и разходи.“<sup>1</sup> В тази посока е и дефиницията на Световната Банка, според която държавните предприятия са „притежавани и контролирани от правителството търговски лица, които генерират по-голямата част от приходите си от продажба на продукти и услуги“ [10].

Тълкуването на тези определения оставя извън категорията на предприемачите правителствените организации, които осигуряват стоки и услуги чрез основни бюджетни средства. Такива са например държавните агенции, училищата, университетите, органите на правосъдието и отбраната и др. Тъй като благата, които тези организации произвеждат, най-често са безплатни за потребителя, не е възможно те да бъдат на самостоятелна стопанска издръжка. От друга страна тяхната дейност се характеризира по-скоро като обществена или социална, което отново често ги изключва от категорията на предприемачите.

Изследвайки структурата на публичния сектор, можем да отбележим, че организациите в него са разнородни. В него се включват както държавните стопански предприятия, които функционират на пазарна основа и се самоиздържат, така и тези, които изразходват за дейността си основно бюджетни средства. Общото за всички тях е, че са подчинени на определени обществени цели.

Обикновено в икономическата литература, когато се класифицират организациите в публичния сектор, това става въз основа на благата, които произвеждат (схема 1). [4]

Стопанските предприятия в публичния сектор произвеждат блага, които по своя характер са частни или смесени /неконкуриращи и изключващи/. Тъй като тези блага имат цени, организациите, които ги произвеждат, реализират приходи и могат да осъществяват самостоятелна стопанска дейност. Това означава, че тези блага могат да бъдат осигурявани и от частни предприятия [3]. Следователно възниква въпросът за причините, поради които държавата замества частната инициатива в производството на частни блага и изпълнява функциите на предприемач.

<sup>1</sup> Определението е на експертните групи от ICPE - Международен център за държавни предприятия в Люблина, създаден под опеката на ООН с участието на правителствата-членки. Вж: <http://www.icpe.si/>

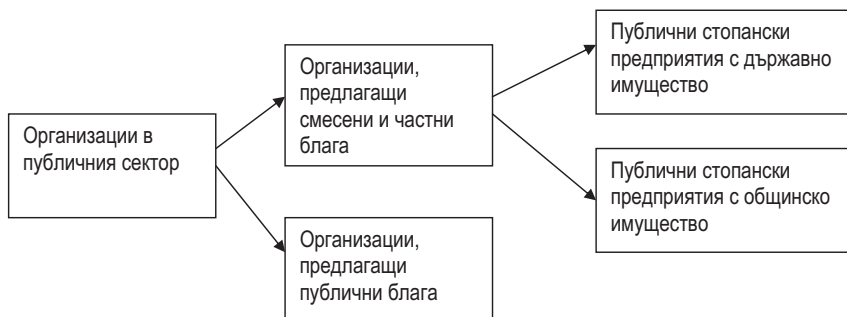


Схема 1. Класификация на организациите в публичния сектор<sup>2</sup>

В тази връзка икономическата теория анализира няколко групи причини:

**На първо място това са националният манталитет и националните традиции.** Последните, макар и неотделими от особеностите на политическото и икономическото развитие на всяка страна, не са тъждествени с тях. Във Франция например държавният сектор по традиция е голям, което най-често се обяснява с влиянието на колбертизма върху провежданата национална политика. Там стопанските предприятия, които са собственост на държавата, наброяват няколко хиляди заедно с филиалите. Сред тях са такива крупни корпорации като “Thomson” (аерокосмическа промишленост и отбрана), “Aerospace” (аерокосмическа промишленост), “Gaz de France” и “Electricite France” (енергетика), металургическата “Usinor Sacilor”, химическата “Rhone-Poulenc” и др. Тези предприятия функционират основно в четири отрасли: промишленост, финанси, енергетика, транспорт и съобщения.

Във Великобритания една от специфичните характеристики на държавната собственост върху определени стопански отрасли е „нейният противоречив, цикличен и политически детерминиран характер.”[6] Така например стоманодобивът е национализиран от лейбъристите непосредствено след Втората световна война, денационализиран от консервативната партия през 1951 година и отново национализиран през 1966 година при повторното следвоенно управление на лейбъристите.

**Друга група причини,** обясняващи участието на държавата в производството на частни блага, са **свързани с невъзможността при определени условия да се организира необходимото производство на частна основа.** Това са ситуацията на дезорганизация на икономическия живот, недостиг на производствени фактори, висок риск и др., които се появяват в периоди на мащабни социални трансформации, възстановяване на стопанството след кризи, войни и др. Например в началото на 50-те години във Великобритания най-значителен е делът на държавата във въгледобива, стоманодобива и транспорта, т.е. инфраструктурните отрасли, които са сериозно пострадали от войната и се нуждаят от обновление, а крупните инвестиции и ниската норма на печалба правят тези икономически дейности непривлекателни за частния капитал. [6]

<sup>2</sup> Благата се делят на частни и публични въз основа на два критерия – конкурентност и изключване. Публичните блага са неконкуриращи се в процеса на потребление, което означава, че потреблението на публичното благо от дадено лице не намалява облагите от неговата консумация за другите членове на обществото, например отбрана, вътрешен ред и сигурност, опазването на околната среда и др. Публичните блага са същевременно неизключващи се /неделими/, т.е. начинът на тяхното потребление е такъв, който не позволява да бъдат отделени потребителите, които са платили за благо от тези, които не са платили. От гледна точка на двата критерия частните блага са едновременно конкуриращи и изключващи /делими/ . Съществуват и смесени блага – от една страна неизключващи и конкуриращи, например планински местности, минерални извори и др; изключващи и неконкуриращи, например железопътният и градският транспорт и др.

В теоретично отношение най-разработен е анализът на **третата група причини** за съществуването на държавни предприятия – тези, които са **свързани с несъвършенствата на пазара**. В качеството на такива се разглеждат отклоненията от състоянието на **съвършена конкуренция и естествените монополи, външните ефекти, непълната информация на икономическите агенти, високите транзакционни разходи и др.** Тук се отнася и **неудовлетворителното от обществена гледна точка разпределение на доходите.**

В последните години сме свидетели на своеобразно възраждане на държавните предприятия. В резултат на световната икономическа криза все повече правителства прибегват да образуването на държавни предприятия, които постепенно се превръщат в сериозни глобални конкуренти. Според Дебора Макарти „държавният капитализъм се превръща в ново предизвикателство за съвременната икономика, използвайки предимствата на откритите свободни пазари и, в същото време, „затваряйки“ за останалите ключови сектори на националната индустрия.<sup>3</sup> Възходът на държавните корпорации се потвърждава и от източници като "Forbes". През 2005 сред 500-те най-големи корпорации на планетата в списъка на списание "Forbes" присъстваха 67 държавни компании, а през 2011 броят им достига до 106. През 2012 в списъка на двайсетте водещи глобални компании на същото списание имаше 6 държавни корпорации, докато през 2008 нямаше нито една. Следователно тенденцията към съкращаване на публичния сектор за сметка на частното предприемачество няма окончателен и необратим характер и предприемачеството от страна на държавата може да бъде сериозна алтернатива на частната инициатива.

Освен държавните предприятия в структурата на публичния сектор, както беше отбелязано, се включват и организациите, които не са на самостоятелна стопанска издръжка. Такива са например органите на държавното управление, на реда и отбраната, органите на правосъдието, социалното осигуряване, организациите за социални грижи, всички държавни и общински училища, организациите в областта на културата - музеи, читалища, библиотеки и много други. Общото за всички тях е, че произвеждат и предлагат на обществото специфичен продукт – публичните блага. Тъй като в по-голямата си част тези блага нямат цени, организациите, които ги произвеждат, не могат да реализират собствени приходи. Това налага тяхната дейност да бъде финансирана изцяло или в по-голямата си част със средства от бюджета. Следователно механизмът на търсене и предлагане на публични блага, както и потокът на доходи и на разходи в публичните организации, са различни в сравнение с пазарните.

Тази функционална особеност кара повечето автори да не разглеждат бюджетните организации като независими пазарни субекти, които са в състояние да извършват самостоятелна стопанска дейност. Освен това те не преследват печалба, насочени са към социални цели, което също често ги изключва от категорията на предприемачите.

На практика всяка от тези организации в своята дейност използва ресурси, за да „произведе“ определен продукт – здраве, образование, ред, сигурност и т.н. Както и в частното производство, тези ресурси могат да бъдат обособени в няколко групи – земя, труд и капитал. Предприемачеството е този фактор на производството, който комбинира останалите производствени фактори и организира производството на определени блага. Следователно той е еднакво необходим за производството и в частната, и в публичната сфера. „Ресурсите за всички *социални* дейности на човешките същества – пише Дракър - са едни и същи и са *икономически*: капитал / тоест ресурсите, отнети от текущото потребление и

<sup>3</sup> Are State-Owned Enterprises Emerging to Become Serious Competitors? Newsblaze March 17, 2012.

насочени към бъдещи очаквания/, физически ресурси, независимо дали става дума за земя, семена за посев, мед, класната стая или болничното легло; труд, управление и време. Ето защо предприемачеството не се ограничава с икономическата сфера, въпреки че произходът на термина е свързан с нея.” [1]

Историческата интерпретация на понятието „предприемачество” включва елементите риск, несигурност и иновация. Според Дракър „иновацията е специфичният инструмент на предприемачите, средството, чрез което те оползотворяват промяната като възможност в даден бизнес или услуга... Предприемачите трябва да търсят целенасочено източниците за иновации, промените и техните симптоми, които разкриват възможностите за успешна иновация. Те следва да познават и да прилагат принципите на успешната иновация.” [1]

Анализирайки предприемаческия фактор и иновациите Дракър изрично отбелязва, че „предприемачеството в никакъв случай не се ограничава единствено до икономическите институции” [1]. Като дава примери със съвременния американски университет и историята на болницата Дракър заключава, че „няма съществена разлика в предприемачеството, независимо от областта. Предприемачът в образованието и предприемачът в здравеопазването – и двамата функционират върху плодородни почви – вършат до голяма степен едно и също, използват едни и същи инструменти, сблъскват се, общо взето, с едни и същи проблеми, подобно на предприемача в бизнеса или в профсъюзната дейност.” [1]

Необходимостта от иновации и предприемачество в публичния сектор се анализира и от други автори. Стивън Коен и Уилям Еймике например отбелязват, че „промяната на иновации е точно толкова подходяща за държавния сектор, колкото и за частния”. Тъй като обаче в публичния сектор значителна част от промяната се среда се формира от подхода и разбиранията на политическите фигури инициативността на персонала трябва да бъде съобразена с по-голям брой външни променливи, отколкото в частния сектор. Това от своя страна прави иновацията по-сложна, но не и по-малко необходима [2].

Белоун и Горл считат, че иновациите в публичния сектор са предизвикани именно от наличието на външни ограничения – ограничения, свързани с данъчното прехвърляне, намаляване на правителствените субсидии от правителството за областните и общинските центрове и др. Вследствие на това публичната администрация, действаща като предприемач, започва да търси нови ресурси за формиране на приходи [7].

Н. Робъртс и П. Кинг от своя страна свързват иновациите в публичния сектор със създаването на нов закон, нова политика, нова административна структура, нова процедура или процес [9].

М. Муун анализира предприемачеството и иновациите в три направления: предприемачество, базирано на продукта; предприемачество, базирано на процесите и предприемачество, базирано на поведението. Предприемачеството, основано на продукта, трябва да акцентира върху качеството на продукта или услугата, така че то да задоволява изискванията на потребителите. Предприемачеството, свързано с процесите, трябва да усъвършенства административните процедури, вътрешноорганизационните комуникации и взаимодействията. Предприемачеството, базирано на поведението, се отнася до склонността на индивидите в публичната администрация да поемат риск [8].

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Въз основа на изложените виждания на различните автори можем да обобщим, че предприемачеството в публичния сектор е сравнително нов изследователски въпрос. То е рисковата дейност, която включва в себе си осъществяването на иновации при недостатъчна ресурсна осигуреност, водещи към увеличаването на

обществените ползи и социалната ефективност. Предприемаческо поведение може и трябва да бъде проявявано от всеки един мениджър в публичния сектор, както и от правителството като цяло. Условието, в които публичните организации функционират се променят – променят се потребностите на обществото, изискванията към тях нарастват, а ресурсите, с които разполагат, обикновено са същите или намаляват. Нашето виждане е, че предимството ще бъде на страната на тези организации, които са в състояние бързо да разработват и внедряват нови работни процедури и да доставят на обществото по-качествени публични блага.

#### **ЛИТЕРАТУРА**

- [1] Дракър, П. Иновации и предприемачество. С., 2002.  
[2] Коен, Ст., Еймике, У. Новият ефективен мениджър в държавния сектор. С, 2000.  
[3] Самуелсън, П. Хрестоматия по экономической теории. М., 2000.  
[4] Христов, Хр. Нови подходи в управлението на публичния сектор. С, 2005.  
[5] Шамхалов, Ф. Государство и экономика основы взаимодействия. Москва, 2005.  
[6] Якимова, И., Пазарен универсализъм и пазарно разнообразие. Варна, 2006.  
[7] Bellone, C. J., Goerl, G.F. Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy. // Public Administration Review, 1992, Mart/April, Vol. 52, №2.  
[8] Moon, M. The Pursuit of Managerial Entrepreneurship: Does Organization Matter? // Public Administration Review, January/February, 1999, Vol. 59, №1.  
[9] Roberts, N., King, P. Public Entrepreneurship: A Typology. 1989, <http://calhoun.nps.edu/public/bitstream/handle/10945/29055/publicentreprene00robe.pdf?sequence>  
[10] World Bank, Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership, New York: Oxford University Press, 1995

#### **За контакти:**

Ас. Петя Георгиева, Катедра “Обща теория на икономиката”, СА „Д. А. Ценов” Свищов, тел.: 0899122300, e-mail: [petyadb@abv.bg](mailto:petyadb@abv.bg)

**Докладът е рецензиран.**