

Източници на неефективност в публичния сектор

Петя Георгиева

The reasons for the inefficiency of the public sector: The public sector is an essential part of the economic system of any country. Public organisations are often in the focus of public attention though, with their inability to control their costs or to offer high-quality goods to consumers. Therefore economic theory compares the performance of public organisations to that of private companies and analyses the reasons for the inefficiency of the public sector. These are most often considered to be the lack of competition, budgetary funding, ambiguous goals, the lack of accurate performance measures, etc.

Key words: public sector, public organisations, efficiency, competition, budgetary funding

Публичният сектор е важна част от икономическата система на всяка страна. Много често обаче във фокуса на общественото внимание попадат неуспехите на публичните организации да контролират своите разходи и да предложат на потребителите качествени блага. В тази връзка икономическата теория сравнява функционирането на публичните организации с това на частните фирми и анализира източниците на неефективност в публичния сектор. Обикновено като такива се разглеждат липсата на конкуренция, бюджетното финансиране, неясните цели, отсъствието на точни измерители за дейността, небрежното управление и контрол, слабата мотивация на кадрите и др.

Ефективността на производството както в частния, така и в публичния сектор в значителна степен се определя от икономическата принуда. Тя се изразява от една страна в контрола, който собствениците на производствени фактори упражняват върху дейността на организацията, а също и във въздействието, което конкурентните пазари оказват върху нея. Разликата е, че по отношение на публичните организации силата на икономическата принуда както от страна на собствениците, така и от страна на пазара, обикновено е по-малка, отколкото в частните фирми. Голяма част от публичните организации функционират в монополистични или близки до монополистичните условия. В една част от случаите причините за това са обективни – например естествените монополи. Повечето от останалите публични блага обаче също се осигуряват на потребителите от едно учреждение, а често и от единствено гише. Обикновено аргументът в полза на тази практика е рационализиране на работата на бюрокрацията чрез премахване на дублиращите се функции на различните организации.

В този случай обаче липсата на конкуренция се отразява върху ефективността на публичния сектор. Това е така, защото отсъства дисциплиниращият ефект на пазара, който биха упражнявали конкурентните производители и преките потребители на продукцията. Конкуренцията принуждава фирмите да намерят такова съчетание на услуги, което най-добре би удовлетворило клиентите. От друга страна тя оказва влияние и върху разходите, тъй като конкурентните производители могат да разширят своя пазарен дял, като повишат производството или намалят цените.

В този смисъл на публичните организации, функциониращи в монополистични условия, е свойствена неефективност. Публичните блага се консумират без достатъчна обратна връзка и оценка от техните потребители. По тази причина публичните организации и работещите в тях проявяват в известна степен безразличие към промените в предпочитанията на потребителите. В тях в недостатъчна степен е развита мотивацията за иновации в дейността им съобразно потребностите на клиентите. Липсата на конкуренция създава препятствие, защото не позволява оценка на качеството и уместността на произвежданите стоки и услуги.

Поради тази причина Дейвс и Кристенсен отбелязват, че „всяка тенденция на неефективност, породена от държавната собственост, се преодолява чрез ползите от конкуренцията.”²⁰ Сравнявайки държавните и частните железници в Канада, те стигат до извода, че „често отбелязваната неефективност на държавните предприятия е резултат на тяхната защитеност от ефективна конкуренция, отколкото е следствие на държавната собственост сама по себе си.”²¹

Наред с честата липса на конкуренция в публичния сектор, отрицателно влияние върху неговото функциониране оказва и специфичния начин на финансиране – със средства от бюджета. За публичните организации опасността от фалит не съществува – държавните предприятия могат да получават субсидии, останалите публични организации са на бюджетна издръжка.

Опасността от фалит обаче е много важен фактор, тъй като налага на фирмите бюджетни ограничения и е естествен механизъм за смяна на неефективното управление. На конкурентния пазар дори най-щедрият мениджър не може да плати на своите служители заплати, по-високи от стойността на произведените блага. Обратно, публичните организации дълго време могат да съществуват с голям дефицит. В много страни работната заплата в публичния сектор значително превишава заплатата на работещите в частния сектор. Например в САЩ заплатата на мъжете, заети в държавния сектор, е с 15% по-висока, отколкото на работещите в частния, а заплатата на жените – с 21% по-висока²². В известна степен, посредством различни правителствени протекции и гаранции срещу загуби, публичните организации са изолирани от пазара. Докато частните фирми осъществяват разходи по отношение на приходите, които получават, в организациите от публичния сектор тази връзка е нарушена - голяма част от техните приходи са предоставяни от държавата. Когато приходите, поддържащи дадена дейност, нямат общо с разходите по нея, има вероятност да се използват повече ресурси, отколкото са необходими. Неефективността се насърчава, тъй като е нарушена връзката между разходите по дадена дейност и приходите, които я поддържат. Както пише Улф „ако съществуват технологични възможности за намаляване на разходите, за повишаване на производителността или за реализиране на икономии от мащаба, е по-вероятно те да бъдат пренебрегнати или по-малко вероятно да бъдат използвани напълно от непазарния сектор, отколкото при пазарните дейности.”²³

Използването на бюджетни средства не само не стимулира икономии в публичните организации, а в някои случаи дори провокира извършването на допълнителни разходи. Това е така, защото техният успех се определя от получаването на по-голям бюджет, а всеки опит да се орежат дейности и усилия намалява тяхното значение и престиж. „Производителността и контролът върху разходите – пише П. Дракър - колкото и да се набляга на тях, всъщност не са „добродетелите” на бюджетната институция. На практика важността ѝ се измерва с размера на бюджета и на персонала. Поради това да се реализират резултати с по-ограничен бюджет и по-малоброен персонал не означава добра работа. То би могло в действителност да заплаши съществуването на институцията. Ако не изхарчиш целия бюджет, това само ще убеди съставителя му - независимо дали законодателя, или бюджетната комисия на дадена компания, - че бюджетът за следващия фискален период може спокойно да бъде орязан.”²⁴

²⁰ Daves D. W., Christensen L.R. Relative Efficiency of Public and Private Firms.

²¹ Пак там

²² Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора. СПб, 2000.с. 194.

²³ Улф, Ч. Пазар или държавна намеса Избор между две несъвършени алтернативи. С., 1995.

с.67.

²⁴ Дракър, П. Мениджмънт: задачи, отговорности, практики. София, 2003. с. 152.

Следователно бюджетната издръжка на публичните организации е фактор, който снижава ефективността. От друга страна в повечето случаи този начин на финансиране е наложителен и няма алтернатива. Това означава, че търсенето на решения за публичните организации, които да стимулират техния принос, е необходимо да са в рамките на бюджетната им издръжка. Според нас те трябва да се изразяват преди всичко в обвързване на резултатите на публичните организации с големината на техния бюджет. По този начин пазарното представяне и социалният им принос ще бъдат във фокуса на тяхното функциониране.

Разпределението на ресурсите въз основа на резултатите е свързано и с друг често анализиран в литературата източник на неефективност – неясните приоритети на публичните организации. Частните фирми имат ясни и измерими цели – печалба, пазарен дял, норма на възвращаемост и др., които могат да бъдат използвани като конкретни мерки на организационния им успех. Дори когато дадена фирма е взела решение да максимизира дългосрочната си печалба за сметка на ниска текуща възвращаемост, критерият за печалба е ясен.

В противоположност на тях публичните организации преследват множество задачи, които често не могат да бъдат оптимизирани едновременно. Специфична тяхна особеност е, че дейността им е насочена към всички потребители. Докато на бизнеса стига и малка част от пазара, за да успее, в институциите за обществени услуги критерият е доста по-висок. Ако например частна фирма владее 20% от пазара на дадена стока, в случай че бизнесът ѝ е печеливш, тя не се безпокои за останалите 80%. Публична организация обаче, която удовлетворява само 20% от потенциалните потребители, едва ли може да бъде наречена успешна. Тази присъща особеност на институциите за обществени услуги не позволява те да концентрират усилията си върху спецификата на определен кръг потребности и максимално да ги удовлетворят. Едновременно с това те не могат и да минимизират своите разходи, защото след като бъде постигнат оптимумът в изпълнението на дадена цел /според Дракър той е между 75 и 80% от теоретичния максимум/, допълнителните разходи започват да растат в геометрична прогресия, а допълнителните резултати намаляват в същата степен.

Анализирайки проблема за неясните приоритети като източник на неефективност в публичните организации, е необходимо да отбележим въздействието и на друг, близък до него фактор, който също влияе в отрицателен аспект - неосезаемостта на избраните цели. Много често институциите за обществени услуги са избрали своите приоритети, но те не са ясно дефинирани. Например "цялостно развитие на личността" като цел на учебните заведения е трудно да бъде количествено измерена. Тя се превръща в източник на неефективност, поради своята невъзможност да бъде преведена на оперативен език и да бъдат извлечени от нея ясни и измерими подцели. В това отношение твърдим, че въпреки спецификата на дейността, в публичния сектор също могат да бъдат формулирани ясни критерии. В горния пример такъв би могъл да бъде, да речем „да се научи детето да чете до завършване на първи клас" - нещо, което може да бъде измерено лесно и точно²⁵. По този начин става възможно формулирането на конкретни инструкции, посочването на крайни срокове, както и някой, който да отговаря за резултатите.

Измеримостта на целите и резултатите в публичните организации от своя страна оказват влияние и върху поведението на работещите в тях. Обикновено

²⁵ Интересен пример за измеримостта на целите дава П. Дракър, който пише: "Специфични цели могат да се формулират и на базата на привидно още по-неосезаемите намерения на една институция за услуги, каквато е църквата. Дефиницията за целта на Църквата - „Спасение на душите" - е неосезаема. Най-малкото счетоводството ѝ не е от този свят. Но ходенето на черква е измеримо. Както и „връщането на младите хора в храма". Вж **Дракър, П.** Цит. съч.

неточното формулиране на целите и неадекватното измерване на резултатите въздейства в отрицателна посока върху усилията, полагани от персонала. В това отношение един често анализиран източник на неефективност в публичния сектор е по-слабата мотивация на кадрите в него.

Понятието мотивация е основно, когато се описва поведението на работещите в дадена организация. За да реализират те своите потенциални възможности, е необходимо да има еднопосочност на техните интереси с целта на съответната организация. В публичния сектор обаче най-често няма ясна връзка между получените резултати и заплащането на труда. Това е така, защото отсъствието на класически пазари за резултатите от дейността на публичните организации води до неопределеност на стимулите и показателите за резултатност. За редица публични услуги няма разработена система за оценка на качеството и не съществува обратна връзка между потребителите и производителите на тези услуги.

На практика в държавните структури много често е трудно да се определи дали работата е успешна или не. Например трудно се дава оценка на резултата от държавната образователна програма, поне в краткосрочен аспект - не може да се оцени ефективността на образователната програма нито чрез получените от учащите оценки, нито чрез допитване до завършилите образованието си в програмата. Правят се опити за оценка чрез степента на спазване на методиките и процесите, типични за съответната дейност, но това не е безспорно решение.

Когато се анализира връзката между резултатите и стимулите в публичните организации е необходимо да се изясни и как на практика се оценява индивидуалният труд - дали служителите се възнаграждават за увеличаване, оправдаване или съкращаване на разходите, за създаването или противопоставянето на нови технологии, за обективно оценяване на технологичните варианти и др. – защото това предопределя и посоката на индивидуалните усилия.

Всички тези аспекти на оценяването на резултатите в публичните организации оказват непосредствено влияние върху мотивацията на работещите в тях. Липсата на измерители на дейността като цяло лишава служителите от материално стимулиране, възможността да повишават своята професионална квалификация, да израстват в служебната йерархия, което в крайна сметка рефлектира върху ефективността.

Анализирайки мотивацията в публичния сектор, можем да отбележим също, че връзката между възнаграждения и резултати там е затруднена дори в случаите, когато последните са измерими. Тази особеност от своя страна произтича от по-високата степен на регламентация в дейността на публичните организации. Сложните структури и правила за действие също са фактор, който ограничава възможностите за стимулиране на труда в публичния сектор. Обикновено заплатите там са фиксирани и мениджърите нямат законово основание да ги променят в зависимост от усилията или резултатите. Възнагражденията на самите мениджъри също са регламентирани, много рядко те имат система за заплащане, обвързана например с печалбата, каквато е практиката в големите частни фирми. Това е така, защото в известна степен е неприемливо на управителя на държавно търговско дружество да се плати заплата, примерно пет пъти надвишаваща заплата на президента на страната. Както отбелязва Стиглиц „доколко е уместно такова ограничение тепърва ще се обсъжда. То може да влияе върху качествата на личностите, наемани на работа, може да влияе и върху усилията, полагани от мениджърите”.²⁶

В обобщение на направения анализ върху източниците на неефективност в публичния сектор можем да изведем следните особености:

²⁶ Стиглиц, Дж. Цит. съч. с. 195.

Първо: действието на факторите е взаимно свързано - спецификата на целите, преследвани от публичните организации, обуславят затрудненията при измерването на техните резултати, което от своя страна влияе в отрицателна посока върху мотивацията на заетите в тях. Липсата на конкуренция и бюджетното финансиране оказват влияние както върху разходите, така и върху ползите от публичните организации, което в крайна сметка снижава тяхната ефективност.

Второ: повечето от анализирани източници на неефективност произтичат от външни за публичната организация фактори, които оказват въздействие върху дейността. Отсъствието на конкуренция, използването на бюджетни средства, по-строгата регламентация на тяхната дейност са източници на неефективност, независещи от вътрешния мениджмънт.

Трето: по-голямата част от източниците на неефективност са следствие от специфичната дейност на публичните организации – да задоволяват обществени потребности, те не произтичат пряко от собствеността на държавата.

Това ни дава основание да твърдим, че държавната форма на собственост сама по себе си не е източник на неефективност. Следователно решенията в публичния сектор, насочени към увеличаване на ефективността, не бива да се изчерпват със смяната на собственост. Ако производството на блага от публичните организации бъде подчинено на пазара, икономическата принуда ще осигури същата дисциплина и стимули, каквито съществуват и в частните фирми. Конкретното съчетаване на пазарните подходи с обществените цели на публичните организации е посоката на предприемаческите решения в публичния сектор.

ЛИТЕРАТУРА

- [1]. Дракър, П. Мениджмънт: задачи, отговорности, практики. София, 2003.
- [2]. Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора. СПб, 2000.
- [3]. Улф, Ч. Пазар или държавна намеса Избор между две несвършени алтернативи. София, 1995.
- [4]. Daves D. W., Christensen L.R. Relative Efficiency of Public and Private Firms.

За контакти:

Ас. Петя Георгиева, Катедра “Обща теория на икономиката”, Стопанска академия “Д. А. Ценов”, тел.: 0899122300, e-mail: petyadb@abv.bg