



СТОПАНСКА АКАДЕМИЯ
„Димитър А. Ценов” - СВИЩОВ
Катедра „Обща теория на икономиката”

ПРЕДПРИЕМАЧЕСТВО И ЕФЕКТИВНОСТ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

М О Н О Г Р А Ф И Я

Свищов
2016

СЪДЪРЖАНИЕ

УВОД	4
ГЛАВА ПЪРВА	
ПУБЛИЧЕН СЕКТОР И ПРЕДПРИЕМАЧЕСТВО – ТЕОРЕТИЧНИ АСПЕКТИ	
1.1. Теории за публичния сектор в икономиката	10
1.2. Природа и проявления на предприемачеството в публичния сектор	27
1.3. Публичният сектор в България – проблеми и тенденции	47
ГЛАВА ВТОРА	
ЕФЕКТИВНОСТ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР	
2.1. Определяне на ефективността на организациите в публичния сектор	65
2.2. Източници на неефективност в организациите от публичния сектор	79
2.3. Предприемачески решения в публичния сектор	99
ГЛАВА ТРЕТА	
АНАЛИЗ НА ПРЕДПРИЕМАЧЕСКАТА ДЕЙНОСТ И ЕФЕКТИВНОСТТА В „БЪЛГАРСКИ ПОЩИ” ЕАД	
3.1. Анализ на предприемаческата дейност в „Български пощи” ЕАД	117
3.2. Влияние на източниците на неефективност в публичния сектор върху дейността на „Български пощи” ЕАД	136

3.3. Тенденции на пазара на пощенски услуги и възможности за повишаване на ефективността на „Български пощи” ЕАД	153
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	172
ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА	177
ПРИЛОЖЕНИЯ	185

У В О Д

Икономическите и социалните проблеми в България често насочват общественото внимание върху неуспехите на публичния сектор да осигурява ефективно стоки и услуги и да съдейства за развитието на националната икономика. Организациите в него са често критикувани за своята ниска производителност, предлаганите от тях некачествени публични блага и нерационалното използване на бюджетни средства. Като цяло във все по-голяма степен расте неверието в обществото, че държавата е в състояние да действа като рационален икономически агент.

Съвременният публичен сектор обаче има обективно присъщи функции, които не могат да бъдат пренебрегнати. В България тези функции придобиват още по-голямо значение поради множеството нерешени социални проблеми. Бедността, демографският срив, емиграцията, престъпността, некачественото образование налагат по категоричен начин ролята на организациите в публичния сектор.

Въпреки това въпросите за мястото на държавата в националната икономика при защитаването на националния интерес и решаването на обществените проблеми у нас са все още дискуссионни. В резултат на негативите от централноуправляваната икономика, довели до трайно снижаване на ефективността, ролята и значението на публичния сектор в голяма степен се пренебрегва. Приватизацията често се използва като единствено и универсално средство за преодоляване на проблемите в публичните организации. В не малка част от случаите това води до нови проблеми, последиците от които са още по-значими за икономиката и обществото.

Постепенно става ясно, че трябва да се търсят нови решения за **ефективност в публичния сектор**. Публичните организации имат потенциал, но те трябва да функционират на друг принцип и по друг начин. Анализирайки опита на развитите страни, се стига до извода, че е необходим **предприемаческият фактор в тяхната дейност**. Осъществяването на иновации и произтичащото от това поемане на предприемачески риск са тенденциите в публичния сектор, които осигуряват неговата ефективност.

През последните десетилетия в стопанската практика на повечето държави е налице значително съкращаване на публичния сектор. Под влиянието на обективните потребности на социално-икономическото развитие, както и на действието на субективни фактори, доминира тенденцията към разширяване сферата на частното предприемачество. Въпреки че организациите в публичния сектор често не оправдават възлаганите на тях надежди, едва ли може да се каже, че тази тенденция има окончателен и необратим характер. В резултат на световната финансова криза правителствата на много водещи страни отделят бюджетни средства за национализирането на редица големи банки. В световен мащаб нараства и т. нар. „нова бедност” – ограниченият достъп на все по-големи слоеве от населението до потреблението на публични услуги поради недостатъчното им развитие от страна на държавата.

В тази връзка става все по-необходимо да се изследва спецификата на публичните организации от гледна точка на техните възможности да генерират положителни промени. Все по-често в икономическата литература се анализира именно предприемаческият потенциал на държавата. Във водещите световни икономически класации присъстват предприятия, които са собственост на държавата. Става ясно следователно, че ролята на

публичния сектор и на публичните организации в нашата обществена мисъл трябва да се преразгледа и преосмисли. Необходимо е да се проучи и анализира опитът на страните, в които публичният сектор има опит и успехи, за да се търсят нови начини за решаване на проблемите.

През последните години в България се зараждат много нови практики в областта на публичния сектор. Организацията в него се променят като се комерсиализират и приватизират, те се преобразуват, за да изградят корпоративни управленски структури, принудени са да си взаимодействат по-тясно с частния сектор и гражданското общество. Едновременно с това обаче на тях все още им липсва инициатива и гъвкавост, липсва им визия за услугите, които предлагат, и воля да осъществяват промени. Техният предприемачески потенциал най-често остава неизползван поради различни причини отвън и в самите тях, което предопределя ниската им ефективност.

Значимостта на проблемите, свързани с прилагането на пазарни подходи и предприемачество в публичния сектор, личи от редица научни трудове в световната икономическа теория. Фундаментални са изследванията в това отношение на П. Дракър, наричан баща на съвременната теория на предприемачеството, на нобеловия лауреат Дж. Стиглиц, на Дж. М. Бюканън - един от основоположниците на теорията на общественния избор. Значителен принос в тази област имат и автори като Д. Озбърн и Т. Геблър, Ч. Улф, Г. Гойел, П. Кинг, М. Муун, М. Морис, Ф. Джоунс, С. Йонън, А. Линк, Дж. Линк и др.

Проблемът за предприемачеството в публичния сектор е сравнително нов за България както в теоретичен, така и в практически аспект. По въпросите за предприемачеството са писали

автори като Бл. Благоев, Й. Василев, Й. Коев, Кр. Кунев, К. Тодоров, Л. Кирев и др. Трансформирането на националната икономика и функционирането на публичния сектор у нас се разглежда от В. Манов, В. Стоянов, Г. Манлиев, М. Велушев, Св. Ставрев, Хр. Христов и др.

Отдавайки дължимото на направеното в тази област, следва да се отбележи, че значителна част от въпросите за ефективността и предприемачеството в публичния сектор продължават да са обект на изследване. Актуалността и практическата значимост на тяхното решаване обуславят и избора на темата на научната разработка.

Настоящото изследване има за свой **обект** публичния сектор на националната икономика. **Предметът** на разработката се изразява в изследване ролята на предприемачеството за повишаване ефективността на публичния сектор и по-конкретно в едно показателно за тази сфера звено като „Български пощи” ЕАД.

Ние сме убедени, че като производствен фактор предприемачеството има място както в частния, така и в публичния сектор. От тук и **изследователската теза**, която се защитава е: **Спецификата в производството и предлагането на публични блага налагат предприемачеството да се приспособява към публичния сектор и да осигурява неговата ефективност.**

Основната **цел** на разработката е: да се изследва съдържанието и проявлението на предприемачеството в публичния сектор, както и на неговата роля за увеличаване на ефективността. Във връзка с постигането на така формулираната основна цел е предприето решаването на следните **задачи**:

- разкриване теоретичните основи на взаимодействието между пазар и държава и изясняване природата и проявлението на предприемачеството в публичния сектор;

- изследване и анализ на ефективността и източниците на неефективност в публичните организации и извеждане на възможните насоки за предприемачески решения в тях;

- оценяване и анализ на ефективността и източниците на неефективност в „Български пощи” ЕАД за периода 2007 – 2014 г.;

- очертаване на тенденциите на пазара на пощенски услуги и извеждане на възможни предприемачески решения за увеличаване на ефективността на „Български пощи” ЕАД.

В *методологията* на изследването са включени различни научни методи и подходи - методите на индукцията и дедукцията, абстрактно-логическият метод, методите на анализа и синтеза, сравнителният метод, историко-логическият метод, различни математико-статистически, графични инструменти и други.

В настоящия дисертационен труд въпросите за предприемачеството и ефективността са изследвани на база дейността на „Български пощи” ЕАД. Изборът ни произтича от значимостта на националния пощенски оператор в публичния сектор на България, която е обусловена от:

- изградената пощенска инфраструктура, позволяваща на дружеството да осъществява своята дейност на територията на цялата страна;

- едновременното изпълнение на икономически и социални цели;

- широкия кръг от услуги, които дружеството предлага;

- големия брой заети в него лица.

Предприетото изследване на предприемачеството и ефективността в публичния сектор е на ниво публична организация. Поради ограничения обем на разработката съзнателно не се спираме на ролята на правителството като предприемач и произтичащите от

нея възможности за иновативна фискална, в т.ч. данъчна и социална политика. Извън предмета на нашето изследване останаха също въпросите за ефективността на публичните разходи и на публичния сектор като цяло.