



Христо Йорданов Христов е доц. д-р в катедра „Публична администрация и геоикономика“ в УНСС. Научните му интереси са в областта на публичната администрация, управлението на публичния сектор и социалната политика и администрация. Автор е на редица публикации по тези проблеми. Декан е на факултет „Икономика на инфраструктурата“ в УНСС.

ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД УПРАВЛЕНИЕТО НА ОРГАНИЗАЦИИТЕ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

доц. д-р Христо Христов

1. ОРГАНИЗАЦИИТЕ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

Публичен сектор съществува във всяко цивилизовано общество. В него се произвеждат стоки и услуги за обществено ползване, чието производство се финансира от средствата, набрани чрез данъци и други постъпления, определени със закон. В зависимост от начина на финансиране съществуват три основни области в обществото: законово утвърден публичен сектор, пазарно регулиран частен сектор и благотворителни организации.

В пазарното стопанство разпределението на ресурсите между различните сфери в обществото се извършва в условията на конкуренция и свободно формиращи се пазарни цени. Ресурсите се разпределят в зависимост от търсенето и предлагането. По този начин фирмите (стопанските субекти) получават резултати (печалба), позволяващи им нормално съществуване. Потребителското търсене на пазара определя стоките и услугите, които трябва да се произвеждат, и областите, в които да се вложат ресурсите. Това се установява от равнището на цените на стоките и услугите и от размера на доходите на потребителите. Разбира се, решаващ е потребителският избор на хората, които определят какво, как и за кого да бъдат предназначени произведените стоки и услуги. Едновременно с това възникват и потребности от стоки и услуги, които механизмът на свободното пазарно стопанство не може да осигури. Това налага прилагането на друг непазарен механизъм при разпределението на част от ресурсите на обществото. В основата на този механизъм е поставен преди всичко изборът на гласоподавателите, известен още като публичен избор.

При публичния избор за разлика от потребителския не съществува конкуренция както между производителите и потребителите, така и при формирането на цените на стоките и услугите. В този смисъл публичният избор се различава от потребителския като механизъм за разпределение на ресурсите в обществото.

Публичният избор при представителната демокрация се основава на избора на определени индивиди (чрез правилото на мнозинството), представляващи интересите на избралите ги. След това тези представители гласуват и техният глас определя публичния избор. При директната демокрация публичният избор се определя директно от гражданите¹.

Публичният сектор има произволен характер в пазарното стопанство, защото получава средства от частния сектор (чрез данъци, такси и др.), с чиято помощ се финансират производството и предлагането на публични блага за населението. Това налага да се прилага системен контрол за ефективното разпределение на средствата от организациите в публичния сектор и да се отчита доколко тяхното използване подобрява благосъстоянието на населението в обществото. Особено важна е ролята на държавата при организиране производството на определени блага, които пазарният механизъм не може ефективно да осигури. В този случай държавата не се ръководи единствено от принципа на икономическата ефективност на влаганите ресурси, който е основен за частните фирми, а се стреми към създаване на социална справедливост, т.е. да максимизира благоденствието на членовете на обществото.

Държавата защитава правата на собственост и конкуренцията в пазарната икономика и управлява публичните активи. Тя коригира недостатъците на пазарния механизъм чрез определяне на правните рамки, при които функционира съответното стопанство. Държавните органи от всички равнища на управление регулират икономическото поведение на стопанските субекти (фирми) чрез разработване и прилагане на правила (закони) за тяхната дейност. Освен това тя компенсира липсата на частна инициатива в дейности с обществена значимост. Държавата като институционален представител на обществото подпомага определени социални групи от населението, които са в затруднено материално положение.

Осъществяването на тези функции изисква извършването на следните дейности от страна на държавата:

- приемане на закони, които да регламентират нейните икономически и социални отговорности;
- създаване на институции (организации), които да осъществяват тяхното изпълнение;
- концентриране в свои ръце на ресурси (средства), чрез които да финансира разнообразните си дейности.

Разгледаните дейности определят съдържанието на понятието „публичен сектор“.

Публичният сектор представлява система от държавни и общински институции, които управляват публичната собственост, акумулират финансов ресурс чрез данъчното облагане, произвеждат и реализират чрез специфичен механизъм публични блага за ползване от членовете на обществото.

¹ Браун, С., П. Джаксън, Икономика на публичния сектор (адаптиран вариант), 1998, с. 112.

Публичният сектор се разглежда и като определена част от икономиката на страната, произвеждаща и предлагаща на населението публични блага. В този случай публичният сектор обхваща само публичните организации, произвеждащи стоки за потребление (например военнопромишления комплекс).

Предпоставки, довели до обособяването на публичния сектор:

- В редица области с голямо стопанско и социално значение пазарните механизми и конкуренцията не действат ефективно. Те не са в състояние да осигурят производството и предлагането на някои блага, които се потребяват колективно от обществото. Става въпрос по-конкретно за публични блага като отбраната на страната, вътрешния ред и сигурност, пожарната защита и други подобни. Неделимостта на потреблението на тези блага възпрепятства продажбата им на части, в резултат на което производителят не получава печалба. В тези случаи държавата не е в състояние да коригира действието на пазара, което налага тя самата да организира и да извършва тези публични блага.

- Всяко общество формира своя ценностна система. Този процес на изграждане е съпроводен с редица положителни и отрицателни страни в живота и дейността на хората. Невинаги обаче е възможно всички елементи на ценностната система да се формират и регулират единствено и само с пазарни механизми, т.е. наложителна е намесата на държавата, респ. на публичния сектор, който да извършва (да създава) публични блага в сферата на образованието, здравеопазването, в преодоляването на последиците от алкохолизма, наркоманията и др. Държавата съобразно утвърдената ценностна система в обществото насочва и регулира поведението на своите членове към определени публични блага и принудително ограничава потреблението на други. Тези нейни решения в известна степен ограничават свободата на нейните членове по отношение на избора на блага, но в действителност тя ги регулира в насоки, полезни едновременно за отделния индивид и обществото като цяло.

- Действието на пазарния механизъм поражда неравномерно разпределение на доходите, от една страна, между стопанските субекти (фирми) и, от друга, между членовете на обществото. При това положение държавата провежда политика на фискално преразпределение на доходите в обществото с цел ограничаване на тяхното несправедливо разпределение. Във връзка с това тя изгражда институции и организации, които извършват различни публични услуги за населението, с помощта на които по-добре се преразпределят събраните средства от данъци и други бюджетни приходи. Например публичните услуги като изплащане на социални помощи; изплащане на парични обезщетения при безработица и др.

- Определени обществени дейности е невъзможно да се извършват само на основата на инициативата на частните предприемачи. Това е така, защото техните очаквания по отношение на размера на получаваната печалба са високи и на практика държавата не е в състояние да заплати такава висока цена. Затова са изградени и функционират организации, които да извършват тези публични услуги, носещи ползи за значителна част от обществото. Например поддържане на паркове, градини, изграждане и поддържане на читалища, библиотеки и др. Тези публични услуги създават предпоставки за подобряване на условията на живот на населението и за развитие на индивидите.

Разгледаните предпоставки доказват необходимостта от съществуване на публичния сектор и от задължително участие на държавата в стопанския живот

на страната. В този процес държавата не елиминира инициативата на частните предприемачи и пазарния механизъм при разпределение на ресурсите. Нейното участие се изразява само в регулиране на действията на частните предприемачи, без да ограничава тяхната икономическа свобода, без да коригира отклоненията в пазарния механизъм и частично да го замества в дейности, където той не функционира и не предлага необходимите публични блага на обществото.

Основните задачи на организациите в публичния сектор са свързани с гарантиране на сигурността и отбраната на страната, както и с производството и осигуряването на стоки и социални услуги на гражданите, които не се предлагат като правило от частния сектор (например услуги за инвалиди, услуги на социално слаби лица и семейства и др.). Публичният сектор преразпределя финансовите ресурси чрез данъци и такси, трансфери, плащания на пенсии, социални помощи, предоставяне на безплатни публични услуги и др. Освен това организациите в публичния сектор осигуряват условия за устойчиво развитие на икономиката и ограничаване на негативните икономически и социални последици.

Публичният сектор се характеризира и с някои особености:

- удовлетворява публични (обществени) потребности и интереси на гражданите за разлика от частния сектор, чието предназначение е основно да произвежда стоки и услуги и да задоволява техните индивидуални потребности;
- охранява частната собственост и личните интереси на индивидите, което е обществена потребност. Отделните граждани, вместо самостоятелно да охраняват своята собственост и интереси от вътрешно посегателство и външна агресия, се кооперират в рамките на държавата, за да правят това с общи усилия, т.е. колективно;
- обединява и сплотява гражданите – независимо от техния статус в обществото, които се стремят да постигнат удовлетворителна защита на своите интереси в рамките на държавата;
- решенията, които се вземат в публичния сектор за извършването на публични услуги, не трябва да се определят само от пазара на стоките и услугите, като не бива да се пренебрегват и неговите механизми.

Съгласно конституцията собствеността в страната е частна и публична. Тя принадлежи на държавата, на общините, на кооперациите и други юридически лица и на гражданите. Всички видове собственост се ползват с еднакви възможности за развитие и закрила.

Частната собственост е основа за изграждането на организациите в частния сектор. Те заемат по-голяма част от регистрираните фирми в нашата страна и функционират под различни форми: еднолични търговци; дружества с ограничена отговорност; акционерни дружества и др.

Публичната собственост включва държавната собственост, общинската собственост и съответните институции, които са предоставени на разположение на гражданите за ползване без ограничение при равен достъп от всеки. Тя служи за основа при изграждането на организациите в публичния сектор. От своя страна собствеността на държавата е публична държавна и частна държавна (сх. 1).

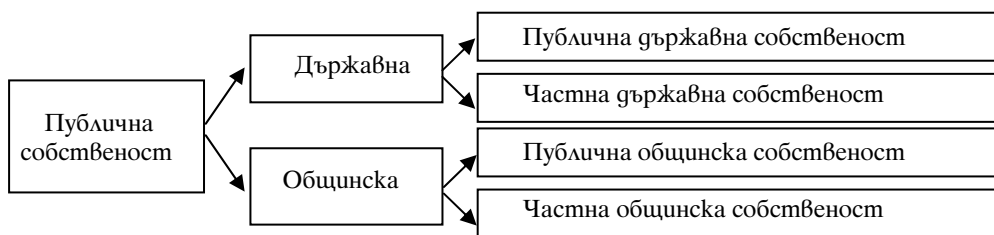


Схема 1. Класификация на публичната собственост

Имотите (обектите) – публична държавна и публична общинска собственост, са основа за изграждането на организациите в публичния сектор. Освен това в публичния сектор се включват и организации, които се изграждат на основата на частната държавна и частната общинска собственост – публични стопански предприятия, произвеждащи смесени и частни блага.

Обектите – публична държавна и публична общинска собственост, не могат да бъдат прехвърляни в собственост на частни лица. За тези обекти са забранени разпоредителни сделки (включително и приватизационни), които водят до прехвърляне на собствеността върху частни лица.

За обектите – частна държавна и частна общинска собственост, такава забрана не съществува и потенциално всички те могат да се прехвърлят в собственост на частни лица.

Организациите в публичния сектор в зависимост от благата, които произвеждат и предлагат на населението, биват (сх. 2):

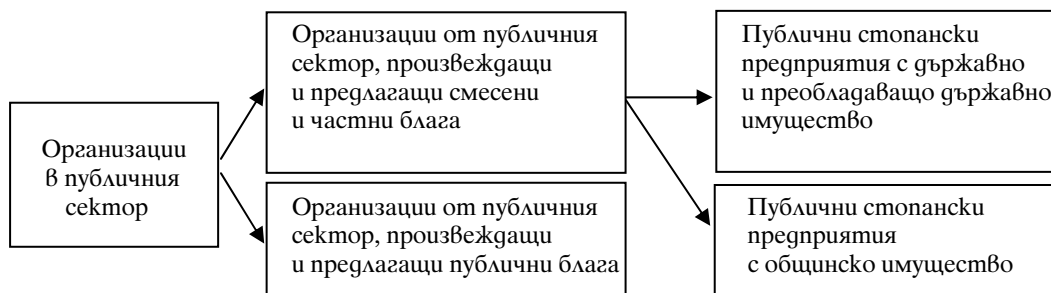


Схема 2. Класификация на организациите в публичния сектор

- организации от публичния сектор, произвеждащи и предлагащи смесени и частни блага;

- организации от публичния сектор, произвеждащи и предлагащи публични блага.

Организациите (предприятията), произвеждащи и предлагащи частни и смесени блага, в зависимост от собствеността биват:

- Публични стопански предприятия с държавно и преобладаващо държавно имущество. Те са изградени на основата на частната държавна собственост. Публичните стопански предприятия се създават, преобразуват и закриват с решение на Министерския съвет. В края на 2002 г. в страната функционират около 1800 публични стопански предприятия, разпределени в 26 отрасли на народното

стопанство, както следва: производство на химикали, химически продукти, синтетични и изкуствени влакна; металолеене; металообработване; производство на машини и оборудване; производство и разпределение на електроенергия, газ и вода; транспорт, съобщения и т.н. Около 35 % от публичните предприятия са печеливши. Най-голяма печалба получават тези в отраслите: производство и разпределение на електроенергия, газ и вода; съобщения; добив на енергийни суровини и т.н. Икономически неефективни са публичните стопански предприятия от металургията и производството на метални изделия; производството на химикали и химически продукти, железопътния транспорт и др.

Изследванията показват, че на този етап публичните стопански предприятия заемат сравнително голям относителен дял от организациите в публичния сектор за разлика от страните от Европейския съюз, където тези организации са с незначителен дял. Причините за това състояние у нас са свързани преди всичко с бавния преход към пазарно стопанство. Това налага реструктуриране и приватизация на голяма част от публичните стопански предприятия (особено на губещите), което ще доведе и до промяна в структурата на публичния сектор.

Публичните организации произвеждат и смесени блага. Те съчетават характеристиките, присъщи на публичните и на частните блага. Така например при образователните и здравните услуги съществуват елементи както на лична (частна) изгода за всеки индивид от потреблението им, така и на публична изгода (вторичен ефект) за останалите членове на обществото.

- Публични стопански предприятия с общинско имуществено, създадени на основата на частната общинска собственост. Те се изграждат, преобразуват и закриват с решение на общинския съвет.

Общинските предприятия се изграждат като специализирани звена на общината за управление на общинско имущество, за задоволяване на потребностите на населението и за осигуряване изпълнението на общински дейности и свързаните с това доставки на стоки и извършване на услуги. Те осъществяват своята дейност на извънбюджетна сметка въз основа на правилник, приет от общинския съвет. Финансовите взаимоотношения между общината и общинските предприятия се определят от общинския съвет чрез ежегодно утвърждаване на приходите и разходите по извънбюджетната сметка на предприятието. На него не могат да бъдат възлагани функции, представляващи част от административно-техническото обслужване на населението от общината.

Общинските предприятия се създават за изпълнение на дейности в следните направления:

- благоустройство и комунални дейности, изграждане и поддържане на общинската инфраструктура;
- управление и поддържане на общински пазари и тържища;
- социално обслужване;
- обредна дейност;
- управление и поддържане на имоти – публична общинска собственост, и свързаните с това дейности;
- осигуряване на ученическото почивно дело и столово хранене;
- управление и поддържане на общинските жилища;
- транспортно обслужване на населението.

Практиката показва, че най-често общински предприятия се изграждат в областта на благоустройството и комуналните дейности, изграждането и поддържането на общинската инфраструктура, управлението и поддържането на общински пазари и тържища, транспортното обслужване на населението.

Деятелността, структурата, численият състав и предоставеното за управление общинско имущество се определят с решение на общинския съвет. Сключването на индивидуалните трудови договори с директорите на общинските предприятия се извършва от кмета на общината по установен от общинския съвет ред.

Деятелността на публичните стопански организации в публичния сектор се осъществява чрез създаване на еднолични търговски дружества или еднолични акционерни дружества с държавно или общинско имущество или на търговски дружества с държавно или общинско имущество. Образоването и преобразоването на държавните предприятия като еднолични дружества се извършват по установен от закона ред, а за общинските предприятия – с решение на общинския съвет.

2. СЪЩНОСТ И ОСОБЕНОСТИ НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ОРГАНИЗАЦИИТЕ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

Управлението като човешка дейност се е формирало в процеса на общественото разделение на труда. В съответствие с непрекъснатите промени в икономическото и общественото развитие се усъвършенства и процесът на управление на организациите в публичния сектор. Този процес придобива особена значимост в условията на преход към пазарна икономика в нашата страна. Това се обуславя както от правата и отговорностите на организациите, така и от необходимостта от тяхната по-добра адаптация към непрекъснато променящите се условия на външната среда.

При управлението на организациите в публичния сектор се прилагат редица подходи, като: програми за подобряване качеството на обслужване на клиентите; внедряване на нови технологии за обслужване на гражданите; предприемачески програми; изменение на организационните техники и др. Тези подходи на управление имат една обща характеристика: те трябва да бъдат „управлявани“. Това е така, защото традиционните подходи, които са били полезни вчера и не са променени, за да съответстват на ситуацията, днес се оказват неподходящи, което налага и системното усъвършенстване на управлението.

Съществуват редица определения за същността на понятието „управление на организациите“. Според една група икономисти – П. Дракър и др., „управлението е особен вид дейност, която превръща неорганизираната тълпа в ефективна, целенасочена и производителна група“¹.

Съгласно вижданията на М. Мескон и др. „управлението е процес на планиране, организация, мотивация и контрол, необходим за формиране и постигане на целите на организацията“².

Според друга група автори – Д. Донъли и др., „управлението е процес, при който един или повече индивиди координират дейността на останалите с цел да

¹ Druker, P., A New Discipline, 1989, p. 18.

² Мескон, М., и др., Основы менеджмента, С., 1992, с. 38.

постигнат резултати, които е невъзможно да бъдат постигнати от всеки, ако действа сам“¹.

Разгледаните определения са насочени преди всичко към изясняване на същността на управлението на стопанските организации в частния сектор (бизнес организации).

Организациите в публичния сектор притежават редица особености. Всички те е целесъобразно да се отчитат при управлението на публичния сектор. По-важни от тях са:

- Организациите в публичния сектор си поставят цели, които се различават съществено от тези в бизнес организациите. От своя страна целите оказват влияние върху характера на дейността на организацията и поведението на работещите в нея.

- Организациите в публичния сектор произвеждат и предлагат специфичен продукт – публични блага. Тяхното производство и предлагане в значителна степен се различават от технологията за производство на продукти (стоки за потребление).

- Предлагането на публични блага от организациите в публичния сектор налага използване на по-различен механизъм на търсене и предлагане в сравнение с пазарния.

- Разпределението и използването на ресурсите в публичния сектор се извършват на основата на специфичен механизъм при разработване и вземане на управленски решения.

Разгледаните особености на организациите в публичния сектор показват, че той се характеризира със специфична организация и управление.

Управлението на организациите в публичния сектор може да се определи като човешка дейност, насочена към ефективно използване на ограничените ресурси, с които разполагат публичните организации за постигане на техните цели. То включва следните елементи:

- Субект на управление. Това са ръководителите, които прилагат най-добрите методи за въздействие върху дейността на работещите в организацията. Всяка организация, за да може да реализира своите цели, изгражда съответни управленски органи. Управлението на организациите в публичния сектор може да бъде ефективно и успешно, при положение че то е обособено като самостоятелна дейност, осъществявана от ръководители (мениджъри), имащи точно регламентирани права, задължения и отговорности.

- Обект на управление. Субектът на управление упражнява въздействие върху работещите в организацията, т.е. върху обекта на управление, който има определени граници, различаващи го от другите обекти на управление. Характеризира се с дейност, която за организациите от публичния сектор е свързана с производството и предлагането на публични блага за задоволяване на определени социални потребности на населението. Между обекта и субекта на управление съществуват връзки с информационен характер. Те се регламентират предимно от субекта на управление. За организациите в публичния сектор тези връзки са особено важни, защото при тяхното осъществяване участват и потребителите на публични блага.

¹ Донъли, Д., и гр., Основи на мениджмънта, С., 1997, с. 27.

• **Управленски процес.** Предварително поставените цели трябва да се реализират от ръководителите на организации. Управленският процес в организацията протича през следните етапи:

- получаване на информация;
- обработване на получената входяща информация;
- предаване на обработената информация на управленските (административните) органи;
- обратна връзка.

В управленския процес най-важният момент е вземането на решение, което като творчески акт има отношение към всички етапи на този процес в организацията. То е основно средство за въздействие на субекта на управление върху обекта на управление за изпълнение на целите и задачите на организацията.

От съдържателна гледна точка управлението на организациите в публичния сектор се характеризира със следното:

- публичните организации предлагат публични услуги, които се определят от волята на избирателите, а не от търсенето и предлагането, както е при стоковия пазар. Те се предлагат безплатно или на цена, която често е под равнището на направените разходи за тяхното производство. В този аспект управлението на дейността на публичните организации е по-скоро политически управляван, а не пазарно регулиран процес;

- публичните организации имат строго дефиниран предмет на дейност и задачи за изпълнение. Университетите и училищата предлагат публични услуги, за които са създадени. Те са специализирани институции и не могат да променят самостоятелно своя предмет на дейност, както това може да прави всяка частна фирма;

- дейността на публичните организации в повечето случаи е подчинена на определени цели и преди всичко на обществените интереси. Количеството и качеството на произвежданите услуги зависят от предоставените ресурси за тяхното производство. Професионалните оценки за предлаганите публични услуги са необходими, но често те биват пренебрегвани от политиците в името на интересите на своите избиратели и партии. Тази разноречивост на целите в голяма степен обезличава поведението на публичните организации. Много често в тяхната дейност липсва целенасочена ориентация, която е характерна за частните фирми;

- организациите в публичния сектор са поставени в среда, която оказва противоречиво влияние върху тяхната дейност. Те са изолирани от конкуренцията на стоковия пазар, която изисква прецизен отчет на приходите и разходите за всяка стопанска организация. В същото време политически, икономически и социални фактори определят решенията на организациите в публичния сектор. Често те са краткосрочно ориентирани, което е несъвместимо с ефективното управление в средносрочен период. Това води до икономически загуби, които се натрупват като допълнителни разходи за създаване на публични услуги;

- при предлагането на публични блага липсва ежедневният пазарен тест, на който са подложени стоките на частните фирми. 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 развито чувството за промени и иновации в дейността им съобразно потребностите на клиентите;

- организациите в публичния сектор са подложени на всеобхватен контрол и отчетност. Парламентът, съдът, Сметната палата, медиите, вътрешният контрол са звена от веригата на един системен контрол върху тяхната дейност. На практика дейността на публичните организации се контролира от политици, потребители и др. Това от своя страна в известна степен оказва депресиращо влияние върху ръководителите на публичните организации, в резултат на което те се придържат към един формален (законово позволен) стил на работа и поведение;

- в структурно отношение публичните организации се отличават с голям брой дирекции, отдели и сектори, които йерархично са интегрирани. Това предполага бюрократичност, изразяваща се в следното: съществуват голям брой наредби за дейността на публичните организации; необходими са много усилия за събиране на необходимата информация и за координиране на дейността между дирекциите и отделите, т.е. бюрократичната организация води до ниска производителност на труда и до загуби на работно време;

- публичните организации се управляват от две групи ръководители: професионални администратори (бюрократи) и специалисти професионалисти в дадена област. Първите придобиват знания и умения чрез преминаване в различните етажи на бюрократичното държавно управление. Втората група са професионалисти (преподаватели, лекари, учители), които проявяват желание за мениджърска кариера в своята дейност. Двете групи ръководители е необходимо да притежават високи професионални управленски знания и умения;

- публичните организации работят в условията на регламентирани вътрешни правила и бюджети. Ограничени са възможностите на ръководителите на различните равнища на управление да стимулират добре работещите или да санкционират неработещите (лошо работещите).

В прехода към пазарно стопанство все по-голяма значимост придобиват въпросите за ефективното използване на ресурсите и за усъвършенстването на управлението на организациите в публичния сектор. Това наложи появата на нови пазарноориентирани идеи за промяна в организацията и управлението на публичния сектор. За целта публичните организации е необходимо да използват някои подходи, които с успех се прилагат в частните фирми. Разбира се, процесите на управление не могат да се уеднаквят поради фундаменталните различия между целите на публичните организации и тези на частните фирми. Така целите, които си поставят частните фирми, са свързани с получаването на печалба, докато тези на публичните организации са насочени към предлагане на публични услуги, които са в съответствие с потребностите на населението. Публичните организации са в условия на ограничени бюджетни средства, което ги принуждава да водят на точен отчет „какво“ създават и с „какви“ разходи го предлагат на обществото.

Повишаването на ефективността и отговорността в дейността на публичните организации налага на настоящия етап да се адаптират някои от силните страни на пазарния механизъм. Във връзка с това е необходимо да се въведе пазарна дисциплина в дейността на публичните организации. По този начин ще се стимулира по-ефективното използване на публичните ресурси, което съответно

ще доведе до по-големи ползи за обществото, което изисква и промяна в управлението на публичните организации.

Според Д. Фарнхам и С. Хортън¹ управлението на публичните организации е необходимо да се промени в следните основни насоки:

- прилагане на стратегическия мениджмънт като подход за поставяне на целите на публичните организации и формулиране на политиката за тяхното постигане;

- промяна в структурата на организацията с цел да се отдели политиката от администрирането. Това може да се постигне чрез създаване на изпълнителни единици с делегирани пълномощия за предоставяне на услуги, независимо дали те са вътре в организацията или вън от нея;

- промяна в структурата на организацията с цел да се намалят йерархичните равнища чрез формирането на обособени единици с ясно определени задачи, предоставяне на права на ръководителите за тяхното управление, търсене на индивидуална отговорност за постигането на възложените задачи;

- измерване на резултатите от дейността на обособените единици по отношение на критериите за икономичност, ефективност и ефикасност. За целта е необходима система от показатели, чрез която да се оцени как дадена публична организация изпълнява своите функции;

- промяна в културата на публичните организации в посока на ценностите, които налага съвременният мениджмънт: рационалност; перфектно отношение към клиента; собствен стил, характеризиращ организацията, и т.н. Затова е необходимо публичните организации да са относително самостоятелни и да се управляват от професионални ръководители. В крайна сметка всяка организация в публичния сектор трябва да има свои вътрешни изисквания и висок стандарт на предлаганите публични услуги;

- използване на такъв подход при управление на човешките ресурси, който да доведе до отстраняване на колективната безотговорност в поведението на работещите в организациите от публичния сектор. Индивидуализирането на задачите и определянето на стимулите за тяхното изпълнение създават отговорности и мотивация за ефективна работа на работниците и служителите. Това ще подобри селекцията, професионалното и административното израстване на работещите в дадена публична организация;

- изграждане на публични организации, които да насочват своята дейност към по-пълно задоволяване на потребностите на техните клиенти. За тази цел е необходимо центърът на тежестта при създаване на публични услуги да се измести от страната на предлагането към страната на търсенето. В тези случаи предлаганите услуги ще задоволят действителните потребности на клиентите;

- използване на договорната система в публичния сектор. Чрез нея се фиксират равнището на цените между купувача и продавача, изискванията за качеството и обема на доставките, както и отговорностите на двете страни по изпълнението на договора. Този подход е приложим както между отделните звена вътре в организацията, така и между нея и външни субекти.

Промените в управлението на организациите от публичния сектор изискват по-голяма самостоятелност в дейността им. Това ще позволи децентрализация и

¹ Farnham, D., S. Horton, Managing the New Public Services, 1996, p. 28.

обособяване на самостоятелни единици, които да се занимават с предлагането на публични услуги. На практика става въпрос за формално разграничаване на собствеността от управлението, което ще позволи публичните организации да се управляват по модела на корпорациите, т.е. собственикът (държавата, общината) предоставя управлението на публичните организации на професионални ръководители при определени условия, права и отговорности.

3. СЪСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМИ ПРИ УПРАВЛЕНИЕТО НА ОРГАНИЗАЦИИТЕ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

Организациите от публичния сектор, произвеждащи и предлагащи публични услуги, функционират в различни области като образование, здравеопазване, социално осигуряване, транспорт, енергетика, социални грижи, пожарна защита и други. Поради многообразието на предмета на дейност на отделните публични организации в настоящото изследване акцентът ще бъде насочен към управлението на организациите от системата на образованието, здравеопазването и железопътния транспорт.

Основанията за избор на тези области от публичния сектор са свързани с решаването на значими проблеми в тях и с определянето им като приоритетни от правителството на страната за 2004 г. Потвърждение за това е увеличаването на финансовите средства за образованието и здравеопазването с над 15 % за 2004 г. в сравнение с 2003 г.

Аргументите при избора на железопътния транспорт като обект на изследване са свързани с извършващите се организационноструктурни промени в него и с големите финансови загуби от дейността на публичните организации в тази област. Тези финансови загуби са най-големи в сравнение с останалите организации от публичния сектор на страната.

Образователната система и протичащите в нея реформи и процеси са обект на постоянен интерес от страна на цялата общественост. Образованието практически засяга всяко семейство и се възприема от хората като инвестиция в областта на човешките знания и умения, която е предпоставка за просперитет на обществото като цяло и на отделния индивид.

Образованието е публично благо, което не може да се консумира равномерно от всички граждани на страната – част от гражданите завършват основно или средно образование, а друга част получават висше образование.

Съгласно Конституцията на Република България всички български граждани до 16-годишна възраст имат право на безплатно образование в държавните и общинските училища. Образователният процес се организира в редица публични организации:

- предучилищно образование – полудневни и целодневни детски градини;
- средно образование, включващо начални и основни училища, единни средни училища, техникуми, специални училища и училища по изкуствата;
- висше образование. То включва колежи, университети и висши училища, в които се подготвят съответно специалисти, бакалаври и магистри.

Публичните организации в предучилищното и средното образование се характеризират с децентрализирано управление и финансиране от общините с изклю-

чение на професионалните учебни заведения и някои организации с национално значение. Организациите във висшето образование се управляват и финансират централизирано от държавата.

Предучилищното образование обхваща възрастовата група от 3 до 7 години, като последната възраст е стартова за започване на основно училище (табл. 1).

Таблица 1

Организациите в публичното предучилищно образование¹

Години	1999	2000	2001	2002
Организации				
1. Детски градини, бр.	3434	3249	3242	3127
В т.ч. постоянни	3432	3241	3233	3117
От тях целодневни	2754	2639	2627	2544
2. Педагогически персонал, бр.	20022	18693	18627	18276
В т.ч. постоянни	20018	18677	18619	18252
От тях целодневни	19037	17828	17794	17470
3. Брой деца в детските градини, хил.	212	200	199	201
В т.ч. постоянни	212	200	199	201
От тях целодневни	194	185	185	187

Източник: Статистически справочник, 2003 г.

Наблюдава се тенденция на намаляване броя на децата с около 5,5 % за 2002 г. в сравнение с 1999 г. Това от своя страна води до намаляване броя на детските заведения с около 9 % за 2002 г. Тази неблагоприятна тенденция се обуславя от демографските промени, които настъпиха през последните години у нас. България е единствената страна от региона на Европа и Централна Азия с отрицателен прираст на населението през 80-те години на миналия век, възлизащ средно на – 0,2 % за цялото десетилетие.

Друг фактор, водещ до намаляване на населението, а оттука съответно и на раждаемостта е напускането на 300 – 400 000 български турци през 1984/85 г. Темпът на намаляване на населението в България се ускори през 90-те години и отрицателният прираст достигна средно – 0,7 % за периода 1990/1999 г. Фертилността на жените у нас се запази на 1,20, което е малко над половината от необходимото равнище за поддържане на постоянен брой на населението в дългосрочен план. Съществено влияние върху броя на населението и най-вече върху раждаемостта оказва и активната миграция на млади хора от нашата страна.

¹ За периода между двете преброявания (1992 и 2001 г.) населението на България е намаляло с 8,5 %.

Наблюдаваните негативни тенденции, свързани с броя на децата в предучилищна възраст, съществено влияят и върху броя на децата в училищна възраст. Съгласно прогнозите на Световната банка за населението¹ броят на децата в училищна възраст ще продължи да намалява до средата на настоящото десетилетие. Възрастовата група от децата за начално образование (от 7 до 10 г.) през 2005 г. ще бъде поне с 27 % по-малобройна в сравнение с 1998 г. Подобен спад се очаква и за другите групи в училищна възраст. Това несъмнено ще доведе до ограничаване на броя на публичните детски заведения и през следващите години, а съответно и до намаляване на педагогическия персонал, отглеждащ и обучаващ децата.

В публичните организации в основното и средното образование се предлага различна продължителност и специализация на курса на обучение. В градовете преобладават големите училища с пълен цикъл на основно и средно образование. В по-малките населени места има само отделни начални или основни училища с малък брой ученици във всеки клас (табл. 2).

Таблица 2

Публични учебни организации, преподаватели и учаци се¹

	1999/2000 г.	2000/2001 г.	2001/2002 г.	2002/2003 г.
	1	2	3	4
1. Общо за страната				
Учебни организации	3747	3542	3504	3407
Преподаватели	113009	107355	107611	103396
Учащи се	1357068	1321952	1274871	1273945
2. Общообразователни училища				
Училища	3011	2843	2812	2720
Преподаватели	65885	63752	63261	61354
Ученици	887213	867354	839518	825668
3. Специални училища				
Училища	146	138	136	132
Преподаватели	2597	2268	2333	2229
Ученици	15987	16346	15631	15252

¹ База от данни SIMA.

Продължение

	1	2	3	4
4. Техникуми, професионални гимназии и училища по изкуствата				
Училища	369	366	376	377
Преподаватели	14264	14779	15222	15608
Ученици	132240	138821	145697	149567

* В таблицата не са включени професионално-техническите училища и паралелки с прием след VI и VII клас; професионално-техническите училища и паралелки с прием след VIII клас; средните професионално-технически училища и професионалните училища след средно образование.

Източник: Статистически справочник, 2003 г.

Наблюдава се тенденция на намаляване на броя на учебните организации, на преподавателите и на учащите се общо за страната. Най-голямо е намаляването на броя на общообразователните училища – с 189 за разглеждания период. Прави впечатление, че се увеличава единствено броят на техникумите, професионалните гимназии и училищата по изкуствата с 8, което е довело и до увеличаване на преподавателите с над 1370 броя. Едновременно с това в тези учебни организации се наблюдава увеличаване на броя на учениците с над 1700 души.

На този етап училищата в основното и средното образование са определящо държавни и общински. Държавата осъществява финансовото и методическото ръководство на близо 1000 основни и средни училища. Те са определени като училища с „национален интерес“ и се финансират изцяло от държавния бюджет¹. Министерството на образованието и науката пряко финансира и ръководи 400 средни професионални училища; Министерството на земеделието и горите – 100 професионални училища; Министерството на културата – 25 училища по художествени занаяти и изкуства. Останалите над 400 училища са също към Министерството на образованието и науката, като в тях се включват и училищата, в които се обучават сираци, ученици, страдащи от инфекциозни заболявания, и др. Редица от тези училища са пансиони и обслужват ученици от цялата страна.

Общините ръководят над 2400 броя основни и средни училища. Финансирането на тези училища се осъществява от собствени приходи на общините и от субсидии от държавния бюджет. Субсидирането е насочено предимно към малките общини, чиито приходи са ниски и не могат да покрият дори само разходите за заплати на персонала в училищата. Общините с по-добри финансови възможности покриват разходите за училищата със собствените си приходи. Изследванията показват, че около 38 % от общинските разходи се изразходват за образованието. По-голямата част от тези средства се използват за работни заплати, вноски за социално и здравно осигуряване на учителите и за останалия персонал в общинските училища. Почти липсват средства за инвестиции.

¹ Тези училища са определени с Постановление на МС № РД 14-18 април 1999 г.

Регионалните специфики оказват влияние на числеността на децата в училищна възраст в различните общини. В по-голямата част от общините в страната се наблюдава значителен спад в броя на децата в училищна възраст за всички нива на образование. През последните 15 години възрастовата група за първи клас (седемгодишните) намалява от 40 % до 65 % за отделните общини. В някои общини (София, Пловдив, Варна и др.) миграционният поток компенсира намалената раждаемост, в резултат на което броят на първокласниците и на децата от другите групи в училищна възраст се е увеличил. Това многообразие в демографското развитие показва наличието на разнообразни потребности при оптимизиране броя на публичните училища и заетия в тях персонал. В редица общини се наблюдава сериозно намаляване на броя на учениците, в резултат на което се налага консолидиране на училищата и реорганизиране на преподавателския и обслужващия персонал. В други общини има увеличаване на броя на учениците, което изисква разширяване на училищната база.

Важно предизвикателство пред публичните организации в основното и средното образование е начинът на преразпределяне на средствата за големия брой учителски персонал и непълното използване на сградния фонд в селата към други дейности, допринасящи за подобряване на качеството на обучение.

Практиката показва, че в редица случаи, когато са правени предложения за закриване на публични училища и съкращаване на учители с цел по-рационалното използване на ресурсите, местните власти и учителските синдикати са оказвали сериозна съпротива срещу тях.

Регионалните различия оказват съществено влияние върху ефективното използване на училищната база. По данни от НСИ в област Кърджали има значителен брой деца в училищна възраст, които не посещават училището. В Кърджали, където има висок процент етнически български турци (62,5 % от цялото население на областта), процентът на записаните деца в основните училища е 76,1 %, което означава, че значителна част от подлежащите на задължително образование деца не се записват. Аналогичен проблем съществува и при ромските деца. Поради ниската грамотност на родителите много често те не могат да оценят важността на образованието за техните деца. Сравнително ниските доходи, с които разполагат ромските домакинства, затрудняват родителите при закупуването на учебници и учебни пособия. Това не им позволява да посещават училищата. Завършилите основно училище ромски деца много рядко продължават образованието си в средно училище или университет. Данните от проучване на домакинствата през 1997 г. показват, че само 45 % от децата от ромски семейства с ниски доходи на възраст от 6 до 14 години посещават училище¹. Това означава, че значителна част (близо 70 000) от ромските деца във възрастовата група за основно училище не го посещават.

Предизвикателство в управлението на основните и средните училища е прилагането на модела на „делегирани бюджети“, разработен по пилотен проект с финансиране от програмата „Фар“ и осъществен в 100 училища в 4 общини. При този подход директорите на училища получават общия размер на своите бюджети и ги управляват сами вместо да бъдат управлявани от съответните общини. Учи-

¹ Дина Ринголд, Ромите и преходът в Централна и Източна Европа: Тенденции и предизвикателства, Световна банка, 2000 г.

лицата с делегирани бюджети могат да преразпределят средствата си и да ги пренасочват за използване в други пера на бюджета. Те могат също да запазват икономии по изпълнението на бюджета заедно с другите допълнителни приходи, които са успели да привлекат.

Прилагането на пилотния проект за „делегирани бюджети“ създава определени стимули за по-ефективно използване на ресурсите в училищата. Постигнати бяха значителни икономии при използването на някои входящи ресурси – особено на разходите за вода, отопление, електрическа енергия и т.н. Въпреки това сегашната бюджетна обстановка, при която финансирането на училищата на практика се ограничава (до осигуряване само на заплатите и на режийните разходи), не дава възможност за по-нататъшно подобряване използването на ресурсите освен ако училищата не постигнат икономии чрез съкращаване на персонала.

Публичните висши учебни заведения имат автономно управление съгласно Закона за висшето образование, но тяхната автономност е ограничена от финансовите рамки, определяни със Закона за държавния бюджет за всяка отделна година (табл. 3).

Таблица 3

Публични висши училища

Година	1998/1999	1999/2000	2000/2001	2001/2002
Групи				
Държавни висши училища	39	39	39	39
1. Университети и специализирани висши училища	37	37	37	37
Колежи в структурата на университетите и специализираните висши училища	38	39	39	40
2. Самостоятелни колежи	2	2	2	2

Източник: Статистически годишник, 2002 г.

За разглеждания период броят на публичните висши училища и колежите в страната се запазва, но почти се удвоява броят на частните висши училища (от 6 на 11 за 2001/2002 г.).

Основната част от финансовите средства за висшите училища се осигурява от Републиканския бюджет. Незначителна част (до една трета) от финансирането им се осигурява от таксите за обучение и собствени приходи (спонсорство и дарение и др.). Съгласно Закона за висшето образование от 1999 г. размерът на таксата за обучение не трябва да надвишава 30 % от фактическите годишни разходи за обучението на един студент. На практика всеки студент заплаща такса за обучение, но в по-нисък размер (в рамките между 160 и 350 лв.) за учебна година в зависимост от специалността. Разбира се, тези такси са определени при нива значително под прага (30 %) от фактическите разходи.

Министерството на образованието и науката ежегодно определя броя за прием на студенти за всяко висше училище въз основа на данните за броя на студентите за предходните години, прогнозното търсене на квалифицирани специалисти, наличните

бюджетни средства и общия лимит за броя на студентите, определен от Министерския съвет. От своя страна всяко висше училище на базата на определените му бройки за прием на студенти разработва собствени критерии за приема на студенти.

През последните години бе въведен нов подход за определяне на средствата, според който висшите учебни заведения получават фиксиран размер на субсидията за един студент в зависимост от нормативните разчети на разходите, определени за всяка група от специалности. Тези диференцирани разходи за един студент за една учебна година се движат между 650 лв. и 4000 лв. Този подход на финансиране е по-приемлив в сравнение с предишните договаряни бюджети, защото позволява финансирането да се определя на база предпочитание на образователни услуги, което ще доведе до стимули за повишаване качеството на обучение на студентите.

Въвеждането на новата политика, свързана с финансирането на висшите училища, предизвиква и някои противоречия:

- Съществуващата система на висше образование в страната се характеризира с голям брой висши учебни заведения и с качество на обучение на студентите, вариращо в широки граници. Наложително е селективно използване на обществените ресурси при финансиране на програми във висшето образование, отговарящи на определени стандарти за качество.

- Диференцирането на разходите за обучение на един студент по отделни специалности съдейства за узаконяването на съществуващата структура на разходите, което невинаги съответства на качеството на обучение на студентите в отделните специалности.

- Възприетата политика на финансиране няма да даде напълно очакваните резултати, ако не бъде съчетана с по-гъвкава система относно приема на студенти. Вместо правителството да определя лимити за държавна поръчка би следвало да се приложат два подхода на финансиране: на пазарен принцип – според броя на обучаваните студенти в зависимост от търсенето от страна на студентите и родителите, и цели – за отразяване на държавните приоритети. Отделните специалности би трябвало да могат свободно да определят своите собствени стандарти за качеството на обучение.

- Желанието да се запази преподавателският състав в някои висши учебни заведения и целта да се поддържа определено равнище на обучение доведоха до по-голям прием на студенти, като се занижиха входящите изисквания. Предложението на МОН за приемане на студенти на база резултатите от нововъведените матури за 12. клас не бе прието единодушно. Отделни висши учебни заведения ще приемат резултатите от матурите, вместо да провеждат собствени приемни изпити. Редица престижни университети обаче обявиха намерението си да запазят собствените си приемни изпити. Освен това е целесъобразно при определянето на приема на студентите в отделните висши училища да се вземат в предвид и техните капацитетни възможности.

- Сравнително малкият размер на таксите за обучение (до 30 % от разходите) позволява на отделни студенти да удължават срока на своето обучение. На практика размерът на таксите е много по-нисък в сравнение с регламентирания, което възстановява незначителна част от извършваните разходи за обучение. Това от своя страна налага МОН да прилага по-гъвкави подходи за възстановяване на разходите за обучение, което в известна степен би съдействало за

ограничаване на търсенето на услугите на висшето образование от страна на студентите и за генериране на допълнителни средства за повишаване качеството на обучение във висшите училища. Необходимо е също така да се увеличи размерът на таксите за студенти, прекъснали обучението си, отстранени от висшите училища и т.н.

Важно предизвикателство пред публичните висши училища е тяхното кадрово осигуряване (табл. 4).

Таблица 4

Научни работници по научни звания и степени

Научни звания и степени	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.
Общо	23906	22815	22273	21592
По научни звания				
Академици	18	19	17	17
Член-кореспонденти	42	38	35	32
Професори	1514	1426	1349	1315
Доценти	4559	4588	4679	4793
Старши научни сътрудници	3051	2911	2919	2839
Преподаватели	1133	1322	1523	1406
Асистенти	9064	8473	8027	7588
Научни сътрудници	4525	4038	3724	3602
От общия брой на научните работници с научни степени				
Доктори на науките	1692	1566	1429	1439
Доктори (кандидати на науките)	10190	10214	10188	10147

Източник: Статистически справочник, 2003 г.

От данните в табл. 4 могат да се установят следните тенденции:

- Значително намалява броят на професорите през последните няколко години. Тази неблагоприятна тенденция ще продължи и в бъдеще поради естествени биологични причини и ниската степен на мотивираност на доцентите за втора хабилитация.

- Непрекъснато нараства броят на доцентите (с около 5 % за периода), като същевременно се увеличава и тяхната средна възраст.

- Съществено намалява броят на асистентите (с около 8,4 % за разглеждания период), което променя в неблагоприятна посока структурата на кадровия потенциал във висшите училища. Като основна причина за тази тенденция е ниската степен на материална мотивация на младите научни работници.

Направените констатации доказват необходимостта от засилване на материалната мотивация на младите хора да се ориентират към научно-преподавателска дейност, както и от доусъвършенстване на механизмите на получаване на втора хабилитация за доцентите.

Състоянието и равнището на образованието в нашата страна в голяма степен се предопределят от разходите, които ежегодно се заделят от държавния бюджет (табл. 5).

Таблица 5

Брутен вътрешен продукт и разходи за образование от държавния бюджет. Регионални сравнения, 1990-2000 г.

	Реален БВП през 2000 г. като % от БВП през 1990 г.	Разходи за образование като % от равнището през 1990 г.	
		1995 г.	2000 г.
България	82,1	52,6	40,3
Чешка република	99,9	118,3	96,0
Естония	86,1	91,2	108,5
Унгария	108,0	93,5	98,6
Латвия	62,3	86,5	116,1
Литва	68,4	69,1	70,1
Полша	143,2	154,6	211,0
Румъния	82,9	154,8	128,9
Словакия	105,1	90,1	81,3
Словения	120,1	117,8	139,5

Източник: База данни на Световна банка. Данните за разходите се отнасят към консолидирания държавен бюджет.

Данните показват, че единствено в България средствата, които са изразходвани за образование, значително намаляват (40,3 % за 2000 г.) в сравнение с останалите страни – кандидатки за присъединяване към Европейския съюз. Намаляващият размер на БВП в България също оказва негативно влияние върху размера на заделяните от държавния бюджет средства за образование. Ограничените средства за образованието през последните години доведоха до влошаване на качеството при обучението на учениците и студентите. Освен това прекратяването на практиката за безплатно предоставяне на учебници и учебни пособия доведе до финансови затруднения на редица домакинства.

Сравнявайки разходите за образование, които се отделят от бюджетите на отделните държави, се установява, че най-големи разходи за образование се заделят в Полша, Румъния и Словения – над 3 – 5 пъти повече, отколкото в България. Това също потвърждава необходимостта от коригиране на размера на разходите за образование от държавния бюджет у нас.

Направени са изследвания за размера на разходите за образование в процент от БВП и от всички обществени разходи (табл. 6).

Таблица 6

Относителният дял на разходите за образование от БВП
и от всички обществени разходи в България

Години	Разходи за образование	
	% от БВП	% от всички обществени разходи
1992	6,1	13,7
1993	5,7	11,4
1994	4,5	10,0
1995	4,0	9,2
1996	3,3	7,3
1997	4,0	10,2
1998	4,0	10,0
1999	4,3	10,0
2000	4,4	10,0
2001	4,2	9,9

Източник: Национален статистически институт и Министерство на финансите.

Данните от табл. 6 дават основание да се направят някои изводи:

- Наблюдава се трайна тенденция на намаляване относителния дял на разходите за образование от БВП от 6,1 % за 1992 г. на 4,2 % за 2001 г. Подобна тенденция се наблюдава и при относителния дял на разходите за образование от всички обществени разходи – от 13,7 % за 1992 г. на 9,9 % за 2001 г.

- Сравнявайки относителния дял на разходите за образование от БВП у нас (4,2 %) с някои страни – кандидатки за членове на ЕС, се установява, че този дял в Полша е 5,8 % и в Унгария – 5,2 %¹.

- Сравнително ниският относителен дял на разходите за образование у нас затруднява инвестирането в тази сфера, както и ограничаването на средствата за работна заплата на учителите и преподавателите, а оттук и до проблеми с тяхната мотивация за труд и качество на работа.

Съществен дял от публичния сектор заемат организациите в системата на здравеопазването.

Здравеопазването е публична услуга, която има исторически традиции в нашата страна. В системата на здравеопазването се предлагат всички видове здравни услуги – публични услуги (обществена профилактика); смесени публични услуги (всички болнични и повечето от доболничните здравни услуги) и частни блага (рехабилитация, медицински козметични услуги, зъбопротезиране и др.).

Здравеопазването обхваща дейности с индивидуален и със социален ефект за населението. Ефективна здравно-медицинска помощ е възможна само по пътя на изграждане и функциониране на здравноосигурителна система в нашата страна, която да отговаря на съвременните европейски изисквания в областта на здравеопазването. По този начин се създават предпоставки за прилагането на

¹ Данните са от ОЕСД – Education at a Glance, 2000.

пазарен принцип на взаимоотношения чрез изграждането на Национална здравно-осигурителна каса (НЗОК).

Изграждането на здравноосигурителната система спомага за решаването на редица проблеми, свързани със слабата мотивация на медицинските специалисти, недостатъчното по обем и качество обслужване на населението, липсата на внимание към пациентите, недостатъчната отговорност на хората за личното им здраве, непълното използване на потенциала на частния сектор в здравеопазването и др. Освен това се разчита, че здравноосигурителната система ще гарантира по-високо равнище на финансово осигуряване чрез разширяване и реструктуриране на източниците на финансови средства и обвързването им с доходите на лицата (семействата).

Прилагането на здравноосигурителна система, основаваща се на осигурителния принцип с договорни отношения между купувачите на услуги и доставчиците им, съчетана с потребителския избор, повишава ефективността от влагането на средства в здравеопазването и води до подобряване на здравословното състояние на населението.

Публичните организации в здравеопазването включват широка здравна мрежа, различни видове здравни заведения и голям брой висши медицински кадри. Те се изграждат в областта на болничната помощ, специализираната извънболнична помощ, първичната медицинска помощ, спешната медицинска помощ, нелечебната дейност и др. (табл. 7).

Таблица 7

Публични лечебни и здравни заведения

	2001 г.		2002 г.	
	заведения	легла	заведения	легла
	1	2	3	4
1. Лечебни заведения за болнична помощ	293	56984	297	49830
Болници	244	52712	248	45711
Многопрофилни болници	140	38279	140	33044
Специализирани болници	102	14313	108	12667
Други болнични заведения	2	120	-	-
Диспансери	49	4272	49	4119
2. Лечебни заведения за извънболнична помощ	1190	367	1416	474
Диагностично-консултативни центрове	104	103	103	142
Медицински центрове	328	116	400	179
Стоматологични центрове	70	-	68	-

Продължение

	1	2	3	4
Медико-стоматологични центрове	26	13	37	18
Самостоятелни медико-диагностични медико-технически лаборатории	529	-	738	-
Други	70	135	70	135
3. Санаториални заведения	3	510	3	510
4. Други лечебни и здравни заведения, в т.ч.	159	4720	136	4146
Центрове за спешна помощ	28	-	28	40
Центрове за трансфузионна хематология	5	-	5	-
Хосписи	32	-	38	69
Домове за медико-социални грижи за деца	32	4720	32	4037

Източник: Статистически справочник, 2003 г.

Данните от табл. 7 показват, че лечебните заведения за болнична помощ запазват относително своя брой, като броят на болничните легла намалява с 14,4 %, и то само за една година. Наблюдава се увеличаване на броя на лечебните заведения за извънболнична помощ от 1190 на 1416 броя за 2002 г. Запазва се броят на санаториалните заведения, както и техният леглови фонд.

На този етап обществените болници в България са 248, като две трети от тях са държавни и една трета – общински. След 1991 г. повечето държавни болници се преобразуваха в акционерни (търговски) дружества, като запазиха своята държавна собственост. Болниците се управляват от съвет на директорите, който подписва колективния договор за управление с министъра на здравеопазването. Съветът на директорите се ръководи от изпълнителен директор, който определя размера и структурата на персонала на болницата, като притежава и права да назначава и уволнява служители и да се съобразява с препоръките на Министерството на здравеопазването (МЗ) относно равнището на работните заплати.

Независимо от намаляването на броя на болничните легла (табл. 7) практиката показва, че съществува ниска леглова използваемост – около 67 %¹. При положение че се възприеме практиката на амбулаторната хирургия, ще трябва да се закрият още болнични легла, което ще изисква вземането на нови трудни решения. На този етап намаляването на болничните легла се свежда до ограничаването им в болничните помещения. Това от своя страна води до повишаване качеството на обслужване на болните, но не оказва съществено влияние върху

¹ Данните са за 2001 г. от Националния център за медицинска информация.

размера на работната заплата, както и върху разходите за отопление и другите режийни плащания.

Основно предизвикателство пред управлението на публичните медицински заведения е използването на труда на медицинските специалисти в България. Основният проблем е свързан с излишния капацитет от лекари в страната в сравнение с другите страни в преход (табл. 8).

Таблица 8

Медицински специалисти, заети в здравеопазването

Година	1999	2000	2001	2002
Медицински специалисти				
1. Лекари	28261	27526	27186	27082
2. Стоматолози	4655	6778	6482	6036
3. Специалисти със средно или висше образование (степен „специалист“)	69778	49840	46423	45882
В т.ч. медицински сестри	45252	31479	29769	29422

Източник: Статистически справочник, 2003 г.

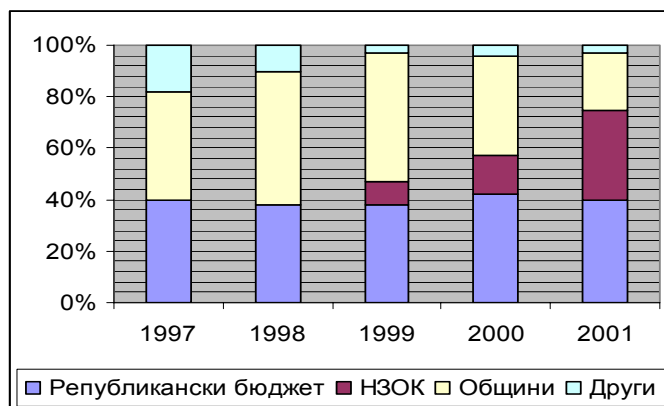
Независимо че се наблюдава тенденция на намаляване броя на медицинските специалисти, в България има повече лекари на глава от населението (336,9 лекари на 100 000 души за 2000 г.¹), отколкото в другите страни от Централна и Източна Европа, с изключение на Унгария, и почти два пъти повече в сравнение с Румъния. Прави впечатление, че съотношението между броя на медицинските сестри и лекарите е по-ниско в сравнение с това в другите страни от региона.

През последните години относителният дял на разходите за здравеопазване се движи в границите между 3,7 % и 4,2 % от БВП. Тези разходи по размер са най-ниски от страните в Централна и Източна Европа и са значително под средното равнище за западноевропейските страни (около 8 %)².

В резултат на създаването на НЗОК системата и структурата на финансиране на здравеопазването съществено се промениха (фиг. 1).

¹ Национален статистически институт, Социално икономическо развитие, 2001 г.

² Проучване на Световната банка: Двойното предизвикателство на прехода и на присъединяването, 2001 г.



Източник: Министерството на здравеопазването.

Фиг. 1. Институционален състав на разходите за здравеопазването

За периода 1997 – 2001 г. относителният дял на средствата от държавния бюджет в постоянните разходи за здравеопазване остава почти непроменен – между 35 – 40 %. След 1998 г. НЗОК финансира значителна част от разходите за здравеопазването, които преди това се заделяха от общините. Така през 1997 г. около 50 % от разходите за здравеопазването бяха на общините, а през 2001 г. този размер е едва 24 %. Предвижда се НЗОК и в бъдеще да поеме по-голяма отговорност за гарантиране на разходите, особено в сектор болнична помощ. За периода 1997 – 2000 г. разходите за работни заплати, вкл. и тези за осигурителните вноски, заемаха между 32 % и 46 %; делът на разходите за лекарства намалява от 26 % на 14 %, а капиталовите разходи се движеха около 8 % от общата сума на разходите за здравеопазване. За 2001 г. разходите за работни заплати намаляха, като относителният им дял бе около 30 %, разходите за лекарства намаляха до 11 % и около 20 % от финансовите средства бяха насочени към болничните заведения. За същата година дейността на общопрактикуващите лекари се финансираше от НЗОК. Направените структурни промени във финансирането съдействат за пренасочване на финансовите средства от организациите – доставчици на материални ресурси за здравеопазването, към публичните организации, извършващи здравни услуги.

Публичните здравни заведения започнаха да се адаптират към новите условия, свързани с необходимостта да привличат пациенти, което стана особено актуално след въвеждането от НЗОК на нови механизми за отделните видове плащания. Организациите в здравеопазването е необходимо да действат автономно при вземане на управленски решения, свързани с финансиране на тяхната дейност. Независимо че МЗ запазва определени свои пълномощия при установяване на размера на трудовите възнаграждения и броя на работните места, ръководствата на болниците имат реална свобода при решаването на тези и други въпроси, вкл. и при влагането на капиталовложения. Въпреки че инвестиционните планове трябва да се съгласуват с МЗ, болничните заведения имат по-големи стимули да оценяват по-добре потребностите от влагане на капиталовложения в сравнение с предишни периоди. Това е така, защото те водят до намаляване на текущите разходи (например за отопление и др.) или до освобождаване на ресурси за пови-

шаване качеството на дейността на болниците. Понеже незначителна част (около 25 %) от финансирането на болниците се осъществява от НЗОК и тези средства са предназначени за определен кръг процедури, по-голямата част от капиталовложенията се осигуряват от държавния и общинските бюджети. Трябва да се има предвид, че с увеличаването на финансовата роля на НЗОК отпусканите суми за медицински услуги трябва да започнат да покриват и конкретни капиталовложения.

Националната здравноосигурителна каса се финансира предимно чрез вноски, начислявани върху брутното трудово възнаграждение на работещите по трудово правоотношение, но не по-малко от минималния месечен осигурителен праг по икономически дейности и групи професии. За работещите без трудови правоотношения осигурителните вноски се начисляват върху доброволно избран и деклариран месечен доход, който не може да бъде по-малък от 200 лв. и по-голям от 1200 лв. за 2004 г. На този етап размерът на здравноосигурителната вноска е 6 % от осигурителния доход за всяко лице и вид трудови правоотношения. Здравноосигурителните вноски за лицата, работещи по трудови правоотношения, се превеждат от работодателя или ведомството и от осигуреното лице в съотношение 75% : 25% за 2004 г. За лицата, работещи без трудови правоотношения (на регистрационен режим), здравноосигурителната вноска се превежда изцяло за тяхна сметка. За останалите категории осигуряващи се лица (ученици, безработни, пенсионери и др.) здравноосигурителните вноски се превеждат от държавния или общинските бюджети.

Предизвикателство пред управлението на публичните здравни заведения е въвеждането на договорните механизми между тях и НЗОК от 01 юли 2001 г. Тези механизми се регламентират ежегодно с договаряния Национален рамков договор (НРД), сключван между НЗОК, МФ, МЗ и Българския лекарски съюз.

Националната здравноосигурителна каса финансира и част от текущите разходи на публичните болнични заведения (от юли 2001 г.). Първоначално НЗОК плащаше на болниците за всяка клинична пътека (30 на брой за 2001 г.). За 2001 г. плащанията, извършвани от НЗОК, възлизаха на 20 % от болничните бюджети, а през 2002 г. този размер стигна до 25 %. Процесът на увеличаване дела на финансиране от НЗОК ще продължи, докато се покрият приблизително половината от болничните разходи, като останалите средства ще се осигуряват от държавния бюджет, общинските бюджети и от собствени източници.

България започна фундаментално преустройство на системата за здравеопазването с очакванията, че относително незадоволителните показатели за здравословното състояние на населението ще се подобрят и наличните ресурси ще се използват по-ефективно. Съществен елемент на реформата е НЗОК, която ще изпълнява едновременно функции за покриване на риска и за покупка на здравни услуги от страна на населението. Тази нова организация (институция) остава неразделна част от публичния сектор, въпреки че е автономна единица, независима от МЗ.

Преходът към по-ефективна здравна система е в процес на практическа реализация. Нейното успешно осъществяване налага вземането на трудни решения, особено по отношение на рационализирането на болничния капацитет, професионализма на ръководителите и предоставянето на качествени здравни услуги на населението. Наблюдава се известно пренасочване на медицинските специалисти,

като сега работят по-малко лекари, отколкото преди пет години, а ролята на общопрактикуващия лекар придобива все по-голямо значение. Процесът на съкращаване на капацитета на болничните заведения трябва да продължи и да бъде съпроводен с увеличаване на капиталовложенията в запазващите се публични здравни заведения, така че системата да предлага модерно здравеопазване и качествени здравни услуги.

Важен дял от публичния сектор заемат организациите в областта на транспорта. Тези организации са в тясна връзка с производствения процес и със задоволяването на потребностите на населението от транспортни услуги. Транспортните публични организации са изградени в областта на железопътния, автомобилния, морския, речния и въздушния транспорт, както и в областта на други транспортни услуги.

Най-голям дял в структурата на произведената продукция по видове транспорт през 2001 г. заема сухопътният транспорт, който включва железопътния и автомобилния. Сухопътният транспорт заема 56,6 % от произведената продукция¹.

Относителният дял на произведената брутна продукция от организациите в публичния сектор намалява от 61,4 % през 1995 г. на 29,5 % през 2001 г., а в частния сектор нараства съответно от 38,6 % на 70,5 %. Повече от две трети от брутната продукция, произведена през 2001 г. в организациите от публичния сектор, е от железопътния и от водния транспорт. Изследванията в разработката са насочени към дейността на организациите в железопътния транспорт.

Общият обем на извършената работа за 2001 г. от железопътния транспорт при товарните и при пътническите превози, измерен в приведени тонкилометри, е с 12,4 % по-малък в сравнение с 2000 г. Относителният дял на товарните превози в обема на извършената работа от железопътния транспорт е 62 %, а на пътническите превози – 38 %.

Основна структурна единица в железопътния транспорт са българските държавни железници (БДЖ). През последните години БДЖ предприе редица мерки, свързани с приспособяването към променящата се икономическа среда в страната. За съжаление нейното финансово състояние на този етап е недостатъчно стабилно, което в значителна степен затруднява перспективното ѝ развитие. Главната причина за това състояние е, че БДЖ съществува благодарение на държавното субсидиране, което винаги е било значително, а през последните години е около 0,8 % от БВП на страната. Трябва да се подчертае и фактът, че голяма част от активите в БДЖ са към края на жизнения си цикъл.

Българските държавни железници като публична организация не преследват реализирането на печалба, а се стремят към предоставянето на качествени и достъпни за населението услуги. Нетните приходи на БДЖ през последните години са отрицателни, като през 2001 г. дефицитът достига до 21 % от общите разходи, независимо че държавният бюджет субсидира нейната дейност. В резултат от това БДЖ има сериозни проблеми с ликвидността и е натрупала необслужени задължения към държавата, доставчиците и дори към своите служители. Поради ограничените си ресурси БДЖ в продължение на редица години не бе в състояние да осигурява адекватна поддръжка на материалните си активи,

¹ НСИ, Социално-икономическо развитие, 2001 г.

което оказва негативно въздействие не само върху оборудването и съоръженията, но и върху качеството на предлаганите услуги.

Българските държавни железници като публична организация предоставят на населението различни услуги, много от които са нерентабилни. Настъпилите промени в икономиката доведоха до намалено търсене на железопътни услуги, което на този етап е толкова ниско, че не е в състояние да осигури ефективна дейност на организацията. Като причини за това положение могат да се посочат слабата интензивност на използване на железопътната мрежа и фактът, че значителна част от нея представляват малки второстепенни линии, обслужващи предимно селски райони или отделни предприятия. Именно тези линии допринасят в най-голяма степен за недобрите финансови резултати на организацията.

Превозът на пътници е група услуга, която БДЖ извършва, но тя също е нерентабилна и увеличава загубите на организацията. Направените изследвания от Националния железопътен институт (НЖИ) показват, че средният разход за пътнически услуги за БДЖ е 0,073 лв./пътник/км за 2000 г., а за частните автобусни услуги той е 0,040 – 0,050 лв./пътник/км. По-малките разходи за пътник/км при автобусните услуги и високата конкуренция в тази дейност се оказаха далеч по-ефективни като цяло, отколкото железопътните услуги. Единствено железопътните услуги за превоз на пътници на дълги разстояния могат да се конкурират с автобусните услуги поради това, че разчетите за разходите им са сходни.

Предизвикателство за недоброто финансово състояние на организацията са ниските пътнически тарифи. Съгласно изследвания на НЖИ при пътническия железопътен превоз се възстановяват направените разходи, както следва: за експресните влакове – 52 %; за местните влакове – 17 %; за влаковете по второстепенните линии – 8 %. Това се дължи предимно на ниските цени на редовните билети. Тези ниски тарифи обикновено се обясняват с необходимостта да се предоставят достъпни железопътни услуги за населението (най-вече за бедните пътници). Разбира се, не съществуват доказателства, че използващите железопътните услуги у нас са по-бедни от средния слой на населението без собствени превозни средства, което предполага, че няма целенасоченост при определянето на ниските цени за железопътните услуги. Ниският процент на възстановяване на разходите за железопътни услуги в голяма степен се предопределя и от факта, че около 50 % от пътническия поток ползва съществена отстъпка в цената на билета (50 %) за деца, учащи се, за пенсионери и др. Тези преференции, които се предлагат при използването на железопътните услуги, според нас са недостатъчно обосновани инструменти на социалната политика.

През последните години бяха извършени и някои структурни промени като намаляване числеността на персонала с 37 % в сравнение с 1995 г., приватизирани бяха повечето дейности, неприсъщи за организацията, което доведе до увеличаване на приходите на единица продукция. Въпреки това много от решенията не съдействаха достатъчно за преодоляването на основните проблеми в дейността на БДЖ, свързани с финансовото ѝ състояние. Необходимо е намаляване на нерентабилните услуги по второстепенните линии и местните пътнически влакове, обслужващи малките населени места. В районите, в които има потенциал за използване на алтернативен автобусен пътнически транспорт, почти няма съмнение, че автобусният транспорт ще бъде по-ефективен, отколкото железопътните услуги. Освен това могат да се вземат и други решения, които да бъдат насочени

към снижаване отстъпките в цените на редовните билети, но те трябва да се прилагат постепенно. Разбира се, съществуват и възможности за увеличаване на приходите от товарните превози поради това, че тарифите за товарен превоз в България са много по-ниски, отколкото в страните от Централна и Източна Европа¹. Целесъобразно е да продължи и процесът на намаляване на персонала в БДЖ с цел да се ограничат административните разходи, което от своя страна ще доведе до подобряване на финансовото състояние на железниците.

С прилагането на Закона за железопътния транспорт (ноември 2000 г.) се пристъпи към институционално разделяне на инфраструктурата и експлоатацията на железниците. Създадени бяха две нови предприятия – Национална компания „Железопътна инфраструктура“ (НКЖИ) и БДЖ ЕАД. Обособяването на железопътния транспорт в две публични организации бе продиктувано от по-ефективното използване на железопътната инфраструктура и от предлагането на по-качествени транспортни услуги.

Националната компания „Железопътна инфраструктура“ използва изградените обекти на железопътната инфраструктура и земята, върху която са разположени тези обекти. В случая земята и обектите остават публична държавна собственост. НКЖИ има право да отдава под наем обектите на железопътната инфраструктура със стопанско значение (които не са пряко свързани със системите за управление и сигурност на движението). По този начин се създават условия за по-ефективно използване на железопътната инфраструктура и за намаляване на разходите на публичното предприятие.

На НКЖИ се предоставя възможност да осигурява използването на железопътната инфраструктура от лицензирани превозвачи. Лицензията за извършване на железопътни превози на пътници и товари се издава от министъра на транспорта и съобщенията. Взаимоотношенията между НКЖИ и превозвача във връзка с достъпа до инфраструктурата се уреждат с писмен договор. Превозвачите заплащат инфраструктурните такси на НКЖИ за използването на железопътната инфраструктура. Размерът на таксите се определя с акт на МС по предложение на министъра на транспорта и съобщенията.

Институционалното разделяне на инфраструктурата и експлоатацията на железниците създава възможност за свободен достъп до пазара на железопътния транспорт за конкурентни превозвачи. Изграждането на тези две публични организации в железопътния транспорт дава възможност за формиране на благоприятни отношения между тях и държавата, което ще доведе до вземането на ефективни управленски решения.

В своята бъдеща работа БДЖ ЕАД трябва да се ръководи от търговски цели и да има свобода при определяне на тарифите за превоз въз основа на своите търговски стратегии. Разбира се, държавна подкрепа би следвало да се предоставя под формата на дългосрочни договори за публични услуги, с което да се гарантира пълната компенсация за БДЖ ЕАД за социалните услуги, чието изпълнение е възложено от държавата.

Целесъобразно е Националната компания „Железопътна инфраструктура“ да изгради системи и процедури, които да гарантират, че взетите решения за разходите

¹ Проучване на Световната банка: Двойното предизвикателство на прехода и на присъединяването, 2001 г.

за поддръжка и инвестиции се основават на икономически критерии. Тя трябва да създава условия за открит достъп до железопътния транспорт на базата на процедурите за лицензиране и контрол и предоставяне на възможност на всеки доставчик на услуги да има право да участва в пазара на железопътни услуги.

Прегизвикателствата в дейността на организациите в публичния сектор налагат прилагането на пазарноориентиран подход при управлението им. Този подход изисква предоставяне на по-голяма самостоятелност в дейността на организациите и тяхното обособяване в самостоятелни единици, които се занимават с предлагането на определени публични услуги. Става въпрос за разграничаване на собствеността от управлението, което би позволило публичните организации да функционират по модел, близък до този на частните фирми. С други думи, собственикът (държавата или общините) предоставя на професионални ръководители при определени условия правата и отговорностите по управлението на публичните организации и дейности. Без наличието на икономическа принуда не е възможно публичните организации сами да се променят. Необходимо е да се въведе в някаква степен конкуренция между тях и вътре в тях. Единствено тогава е възможно да действат пазарни механизми, които биха осигурили по-ефективно и качествено предлагане на публични услуги.

Повишаването на самостоятелността на публичните организации и създаването на определени пазарни условия в тяхната дейност, както и предоставянето на права и отговорности на техните ръководители и колективи откриват възможности за прилагането на отделни управленски техники, използвани в частния бизнес. Разбира се, необходимо е да настъпи промяна у самите ръководители, управляващи публичните организации. На мястото на „спуснатите отгоре политици“, бюрократи или псевдопрофесионалисти в дадена област трябва да се избират професионално обучени ръководители. Единствено те ще бъдат в състояние да прилагат пазарноориентирания подход в управлението на публичните организации. Новият тип ръководител и неговият екип трябва да определят целите, приоритетното финансиране на задачите, водещи до бързо намаляване на разходите или повишаване на качеството на предлаганите услуги, създаване на ясни и коректни връзки с клиентите, въвеждане на системен контрол върху качеството на предлаганите услуги, проучване опыта на най-добрите и т.н.

Литература

1. Браун, С. и П. Джаксън, Икономика на публичния сектор (адаптиран вариант), 1998.
2. Дуна, Ринголд, Ромите и преходът в Централна и Източна Европа. Тенденции и прегизвикателства, Световна банка, 2000.
3. Донъли, Д. и др., Основи на мениджмънта, С., 1997.
4. Мескон, М. и др., Основы мениджмънта, М., 1992.
5. Христоф, Хр., Основи на управлението, С., 2000.
6. Христоф, Хр., Управление на публичния сектор, С., 2001.
7. Farnham, D., S. Horton, Managing the New Public Services, Macmillan, 1996.
8. Druker, Peter, F., A New Discipline, 1989.
9. Закон за железопътния транспорт, ДВ, бр. 47, 2002.
10. Национален статистически справочник, 2002 г.
11. НСИ, Социално-икономическо развитие, 2001 и 2002 г.

ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД УПРАВЛЕНИЕТО НА ОРГАНИЗАЦИИТЕ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

Резюме

В студията се изследват въпросите, свързани с предизвикателствата пред управлението на организации в публичния сектор. Разглеждат се както предпоставките за обособяването на публичния сектор, така и особеностите на управлението на организациите в публичния сектор.

Важно място в студията е отделено на изследването на управлението на организациите в областта на образованието. Посочени са основните предизвикателства пред управлението на публичните организации, като се разкриват и някои тенденции в развитието на основното, средното и висшето образование в страната.

Обект на изследване са и въпросите на управлението на публичните здравни организации. Направен е анализ на дейността на публичните лечебни и здравни заведения и на медицинските специалисти, заети в здравеопазването, като се предлагат насоки за подобряване на тяхната работа.

Анализиран са въпросите на управлението на публичните организации в железопътния транспорт и се обосновават предложения за усъвършенстване на тяхната дейност.

CHALLENGES IN THE MANAGEMENT OF THE PUBLIC SECTOR'S ORGANIZATIONS

Summary

The questions concerning the challenges in the management of public sector's organizations are engaged in the research. The prerequisites for the differentiation of the public sector and the peculiarities in the management of the organizations in it are examined.

An important part from the publication is the examination of the management of the organization in the sector of education. Some challenges in their management, as well as tendencies in the development of the different educational degrees in Bulgaria are pointed out.

An object of the research is also the problems of the management of the public health organizations. An analysis of the public health organizations' activities, as well as the specialists employed in the health care sector is carried out. Further on, directions for the improvement of the work in the health care sector are suggested.

The problems in the management of the public organizations in the sector of railway transport are analyzed and proposals for the improvement of their activities are made.