
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО МЕЖДУ ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ И БИЗНЕСА: ПЪТ КЪМ ВЗАИМНО УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ

Юлиана Хаджичонева, Ангел Иванов
Нов български университет

Резюме: В статията се дискутира взаимодействието между бизнеса и публичната администрация през призмата на политиките за подобряване на бизнес средата и намаляване на административните тежести върху бизнеса. Потърсена е връзката между политиките за развитие и модернизирание на институциите и стремежа за достигане на по-висока конкурентоспособност. Изведени са насоки за повишаване на ефективността на взаимодействието между заинтересованите страни.

Ключови думи: публична администрация, публични политики, бизнес, конкурентоспособност, взаимодействие с институциите

INTERACTION BETWEEN PUBLIC ADMINISTRATION AND BUSINESS: PATH TO CO-IMPROVEMENT

Juliana Hadjitchoneva, Angel Ivanov
New Bulgarian University

Abstract: The article discusses the interaction between business and public administration through policies to improve the business environment and reduce administrative burdens on business. The relationship between policies for the development and modernization of institutions and the pursuit of greater competitiveness is sought. Guidelines have been developed to increase the effectiveness of stakeholder interaction.

Key words: public administration, public policies, business, competitiveness, interaction with institutions

Постиженията на икономическата мисъл и дебатите за икономическия растеж, характеризиращ се с постоянен стремеж и надпревара за по-високи икономически и социални резултати, са в основата на дискусиата за взаимодействието между публичната администрация и бизнеса. За обществото, последните се потвърждават с повишаването на благосъстоянието му чрез подобряване на стандарта на живот и намаляване на бедността, а за бизнеса – с по-висока печалба, която да се инвестира и отрази на увеличаване на заетостта. Разсъжденията за постигането на последните се съпътстват от изконните икономически въпроси за: 1) причините за производството, търсени в отговор на потребностите на обществото; 2) начините за това производство във връзка с осигуряване на ефективността на производствените системи, и 3) подходите за разпределение и преразпределение като необходимост от установяване на социална справедливост в обществото. Правилните отговори на така поставените въпроси водят до предимства в конкурентната борба, които отключват по-високата конкурентоспособност на предприятията и нациите. Според Световния икономически форум (СИФ), нивото на производителност, което определя конкурентоспособността, е функция от институциите, политиките и факторите. За Международния институт за развитие на управлението (МИРУ) конкурентоспособността е следствие от способността на нациите да създават и поддържат среда, в която предприятията могат да се конкурират. Иманентна и за двете разбирания за конкурентоспособността се явява ролята на държавата и институциите. Намесата на държавата в икономиката е един от 10-те параметъра на конкурентоспособността, редом с динамиката на националната икономика и на вътрешния пазар, ефективността

на общественото производство, динамиката на националната финансова система, развитието на човешките ресурси, природните ресурси и инфраструктурата на икономиката, позиционирането в глобализиращата се икономика, развитието на науката и технологиите, социално-икономическата и вътрешно-политическата ситуация (Ковачев, 2008). В съвременното, публичната администрация като икономически агент има разпределителни и преразпределителни функции, търси ефективност на системите, участва в създаването и изпълнява публичните политики, предоставя публични услуги. Провеждането на структурни или конюнктурни икономически политики намира своя път и предизвикателства между либералния и кейнсианския подходи. В полза на първия и вследствие от европейската ориентация и приобщаване, българското правителство се ограничава и съобразява с политическата и икономическата рамка на Европейския съюз като води политики за подобряване на конкурентоспособността и бизнес средата чрез “по-добро или умно регулиране”, намаляване на административните тежести върху бизнеса, Small Business Act (SBA)¹ за европейските малки и средни предприятия (МСП), МСП-тест², пратеникът на МСП³ и др. Значението на ефективната, ефикасната и прозрачна публична администрация и нейната връзка с конкурентоспособността се търси в Стратегията за интелигентен, устойчив и инклузивен растеж “Европа 2020”⁴. Намаляването на разходите за предоставянето на публични услуги е един от аспектите, другите са свързани с разнообразни концепции за регулаторни политики, съдебните системи, условията за взаимодействие между бизнеса и публичната администрация.

¹ Документ, който задава стратегическата рамка, която да позволи по-доброто оползотворяване на потенциала за растеж и иновации на МСП, включително чрез преосмисляне на тяхната роля за растежа и заетостта на ниво национални политики.

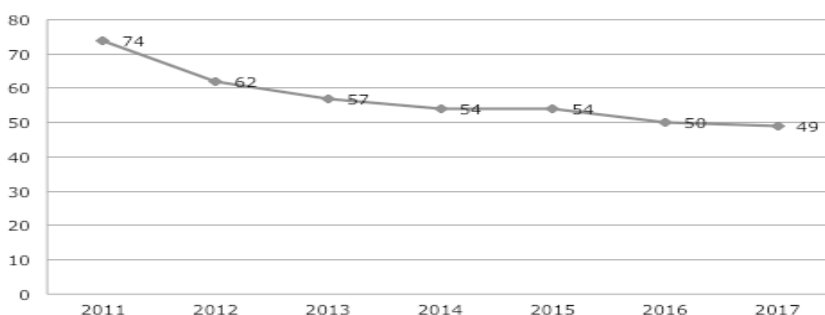
² Състои се в концепцията „Мисли първо за малките“, чиято цел е да се даде приоритет на малките предприятия във връзка с нормотворчеството и оценката на въздействието.

³ Възможност мнението на малкия и среден бизнес да стига до законотворците в процеса на създаване на европейското законодателство.

⁴ European Commission (2010).

Основен проблемен фактор за българската конкурентоспособност продължават обаче да са неефективните публични институции, независимо от цялостното подобрене в представянето на страната според оценката за последните седем години на СИФ (GCR, 2011-2018). Докато през 2011 г. България заема 74-та позиция в класирането, то през 2017 г. се представя най-добре за периода, достигайки 49-то място (вж. Графика 1).

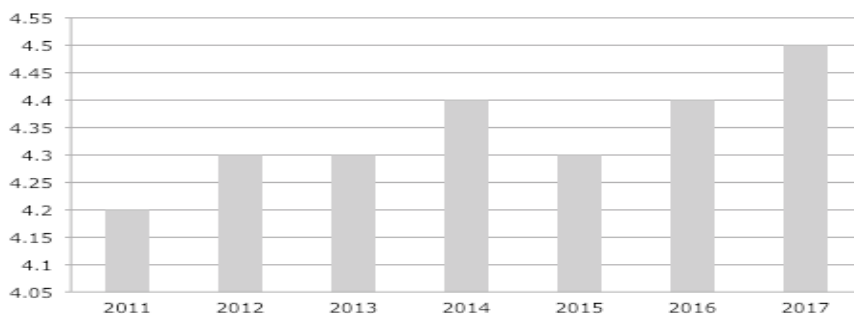
Графика 1. Позиция на България в класацията за глобалната конкурентоспособност на СИФ в периода от 2011 г. до 2017 г.



Източник: GCR (2011/2012-2017/2018), собствена компилация.

Общата оценка на България също е възходяща за разглеждания период – от 4.2 за 2011 г. до 4.5 за 2017 г. (вж. Графика 2).

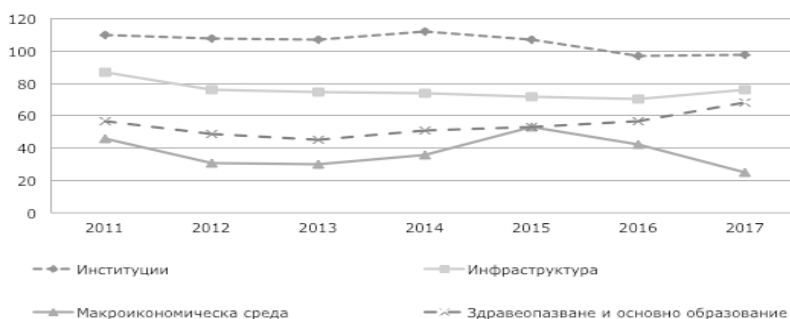
Графика 2. Обща оценка на България в класацията за глобалната конкурентоспособност на СИФ в периода от 2011 г. до 2017 г.



Източник: GCR (2011/2012-2017/2018), собствена компилация.

Институциите имат най-слабо представяне сред първото ниво от фактори - основни изисквания за конкурентоспособност. Институциите заемат средно 105-та позиция от около 140 икономики в периода от 2011 г. до 2017 г., представлявайки най-слабото звено в сравнение с останалите базисни компоненти като инфраструктурата, макроикономическата среда, здравеопазването и началното, основното и средното образование (вж. Графика 3).

Графика 3. Позиции на България относно основните изисквания за конкурентоспособност в периода от 2011 г. до 2017 г.



Източник: GCR (2011/2012-2017/2018), собствена компилация.

Най-проблемният фактор за конкурентоспособността на България за 2017 г., след корупцията, е неефективната държавна администрация (неефективна правителствена бюрокрация). Ситуацията не е по-различна в началото на изследвания период - най-голямата спънка през 2011 г., отново след корупцията, е бюрокрацията (вж. Графика 4). Видно от Графика 4, ситуацията и по двата показателя е влошена за 2017 г. спрямо 2011 г.

Графика 4. Най-проблемните фактори за конкурентоспособността на България за 2011 г. и 2017 г.



Източник: GCR (2011/2012-2017/2018), собствена компилация.

България се позиционира между 68-мо и 125-то място през 2017 г. от 137 изследвани икономики в света по 21 подпоказатели, оценяващи институциите. Отличаващо се добро представяне има единствено защитата на инвеститорите в страната (13-то място). За 2011 г. заема съответно от 86-та до 130-та позиция (от 137 икономики), отново със същото изключение. Отчетено е леко подобрение, което обаче не представлява напредък спрямо общата ситуация на конкурентоспособност на страната. С изключение на иновациите, институциите представляват най-слабият стълб от всички изследвани компоненти, конструиращи индекса на глобалната конкурентоспособност. В Таблица 1 са представени в сравнителен план позициите на България по избрани подпоказатели за 2011 г. и 2017 г.

Таблица 1. Класиране на България по избрани подпоказател и за оценка на институциите за 2011 г. и 2017 г.

Подпоказател	2017	2011
Защита на интелектуалната собственост	125	100
Права на собственост	120	119
Организирана престъпност	119	124
Независимост на съдебната система	108	104
Прозрачност на правителствените политики	107	130
Ефективност на правната рамка при разрешаване на спорове	98	126
Отклоняване на публични средства	97	88
Фаворизиране в решенията на държавните лица	90	119
Обществено доверие в политиките	88	95
Ефективност на правната рамка при оспорване на регулациите	87	120
Ефективност на публичните разходи	76	88
Тежести на правителствените регулации	72	86
Сила на защита на инвеститорите	13	36

Източник: GCR (2011/2012) и GCR (2017/2018), собствена компилация.

По прозрачност на разработването и прилагането на публичните политики страната се нарежда в последните, представляващ най-проблемният критерий в институционално отношение за 2011 г. и един от най-проблемните за 2017 г., независимо че е отчетен слаб напредък за периода (видно и от Таблица 2 по-долу). Една от основните предпоставки за ефективното функциониране на стопанските субекти в условията на съвременните икономики и постигането на конкурентоспособност на предприятията и нациите е защитата на правата на собственост от държавата. Същевременно, именно по този подпоказател България не показва напредък за разглеждания период, като устойчиво е в последните позиции (119-120-то място). Ефективността на правната рамка и тежестите на правителствените регулации продължават да се оценяват като значителна пречка, независимо от провежданите целенасочени политики на правителството през последните десет

години за редуциране на административните тежести върху бизнеса и др.⁵.

По отношение на резултатите в оценката на подпоказателите, за 2011 г. те варират от 2.3 до 4.9 (с едно изключение от 6), а за 2017 г. - от 2.6 до 4.8 (с едно изключение от 7.3). Устойчиво най-слаби резултати и за двете години се наблюдават в областта на общественото доверие в политиките, фаворизирането в решенията на държавните лица, отклоняването на публични средства, независимостта на съдебната система, ефективността на правната рамка и др. (вж. Таблица 2).

Таблица 2. Резултати за избрани подпоказатели за оценка на институциите в сравнителен план за 2011 г. и 2017 г.

Подпоказател	2017	2011
Обществено доверие в политиките	2.6	2.3
Фаворизиране в решенията на държавните лица	2.7	2.5
Отклоняване на публични средства	2.9	2.9
Независимост на съдебната система	3	2.9
Ефективност на правната рамка при разрешаване на спорове	3	2.7
Ефективност на правната рамка при оспорване на регулациите	3	2.8
Ефективност на публичните разходи	3.1	2.9
Защита на интелектуалната собственост	3.2	2.9
Тежести на правителствените регулации	3.3	3.1
Права на собственост	3.5	3.3
Прозрачност на правителствените политики	3.5	3.4
Организирана престъпност	3.7	3.9
Сила на защита на инвеститорите	7.3	6

Източник: GCR (2011/2012) и GCR (2017/2018), собствена компилация.

⁵ Вж. по-подробно Hadjitchoneva (2018).

МИРУ също отчита положителна тенденция за българската конкурентоспособност след 2013 г. (вж. Графика 5). България заема 48-ма позиция за 2018 г. от общо 63 изследвани икономики в света, което е най-доброто представяне за периода от 2011 г. до 2018 г.

Графика 5. Позиция на България в класацията на световната конкурентоспособност в периода от 2011 г. до 2018 г.



Източник: WCR (2011-2018), собствена компилация.

Сред факторите, които се изследват за оценка на ефективността на правителството, с най-добри резултати сравнително са публичните финанси (15-та позиция за 2018 г.) и данъчната политика (19-та позиция за 2018 г.). Институционалната среда, регулациите на стопанската дейност и социалната среда нареждат страната назад в класацията, съответно на 48-ма, 46-та и 52-ра позиция за 2018 г. Първо сред предизвикателствата за България е подобряването на представянето и ефективността на съдебната и публичната администрация. Другите са подобряването на гъвкавостта на работната сила, професионалното и управленско образование чрез концентриране на европейските фондове към трудовия пазар, приоритизирането на развитието на иновативната система по отношение и на разработването на политики, и на финансирането, прозрачността и интеграцията в енергетиката.

Според изследване от 2017 г., най-ефективните мерки, които биха допринесли за подобряването на бизнес средата в България и постигането на конкурентоспособност, са насочените към справяне с проблемите на корупцията, съдебната система, бюрокрацията и институциите (Hadjitchoneva & Georgiev, 2017). И през 2015 г. намаляването на корупцията и подобряването на работата на съдебната система се посочват сред най-определящите фактори за насърчаване на бизнес средата, а редуцията на административните тежести е един от петте най-значими фактори за по-добра стопанска среда⁶.

Институциите са в центъра на очакванията на обществото и бизнеса за подобряване на средата и постигане на по-добри икономически и социални резултати. Очакванията за по-добра ефективност и качество на публичната администрация са толкова по-високи, колкото по-слабо е представянето. Те се повишават с развитието на обществото и останалите сфери на дейност. Нещо повече, концепцията за организационно съвършенство се разширява до търсене на "съвършенство на публичната администрация". Годици наред политиките за модернизирването на държавата и административната реформа съпътстват усилията за институционален напредък, но липсват достатъчно теоретични и практически изследвания за взаимовръзката и ефектите от тези политики върху конкурентоспособността.

Национално емпирично изследване⁷ през 2015 г. за въздействието на провежданите публични политики върху подобряването на бизнес средата в България, намаляването на

⁶ Вж. по-подробно Хаджичонева (2015).

⁷ Респондентите са предимно микро предприятия (почти 50 %). Малките предприятия са с 25 % участие, а големият бизнес - с 10 %. 70 % от респондентите са предприемачи, собственици на бизнеса или президенти и управители на компании. Обхванати са всички икономически сектори в България, като почти 40 % се идентифицират като „Други дейности“, а между 6 и 8 % са представителите на секторите „Създаване и разпространение на информация и творчески продукти, далекосъобщения“, „Преработваща промишленост“, „Административни и спомагателни дейности“ и „Култура, спорт и развлечения“. Собствеността на предприятията е българска в 81% от случаите, чуждестранна - 12%, и смесена - 7%. 49% от отговорилите са собственици или съдружници в предприятието.

административните тежести върху бизнеса и отражението им върху конкурентоспособността на бизнеса (Хаджичонева, 2015), показва, че само 19% от всички респонденти посочват, че са информирани за мерките за подобряване на бизнес средата и намаляване на административните тежести върху бизнеса, докато 28% не са, а 53% са само частично информирани. Това показва, че мерките на публичната администрация за информация и публичност на провежданите политики не са достатъчни и/или са неефективни. Тези резултати биха могли да се обяснят и с незаинтересованост на бизнеса в различна степен към усилията на правителството и провежданите политики, като би било интересно и полезно да се изследват корените на подобна липса на интерес. По наше мнение такава незаинтересованост би могла да е свързана с неяснота, липса на подкрепа, несистематичност и непоследователност на действията, липса на взаимодействие със заинтересованите страни, недоверие и др. Що се отнася до оценката на въздействието на политиките върху бизнес средата, почти 30% от отговорилите са неутрални. С леко преимущество са негативните оценки, като двойно повече респонденти имат напълно отрицателно отношение (10.3% спрямо 4.9% изцяло положителна оценка). Под 1/3 от респондентите заявяват, че участват във формирането на политики за бизнес средата чрез предложения под някаква форма. На първо място, предпочитанията са към участието в обществени дискусии/дебати. Следва участието в онлайн форуми за обществени консултации и накрая в рамките на консултативен процес. Микропредприятията са с по-висока активност от малките предприятия. Малките предприятия имат по-голямо присъствие в онлайн форумите (разликата е само с 5% по-малко от големите предприятия). Част от отговорилите посочват, че участват в анкетни допитвания, в които правят предложения за подобряване на условията за бизнес. Бизнесът посочва и други форми на участие - чрез предложения към представителни организации на работодателите, дискусии с браншови организации, участие в граждански групи за набиране и представяне на предложения, отворени писма до местната власт, лични разговори с представители на политическо ниво и управленски позиции, собствени анализи и предложения. Само в 2% от случаите

(общо 4 предложения) направените предложения от бизнеса са взети под внимание (27% - частично, 71% - невзети под внимание). Над 85 % от бизнеса прави анализ на административните разходи за административни дейности, които предприятието извършва поради правно изискване, като пълен анализ се извършва от близо 60 % от респондентите, а почти 90 % от респондентите откриват взаимовръзката между намаляването на административните тежести и повишаването на конкурентоспособността на предприятието⁸.

Освен слабо и/или неефективно взаимодействие, липса на систематичност и последователност в комуникацията и др., диалогът между бизнеса и публичната администрация не може да се изчерпва със спорадични прояви на взаимодействие. Резултатите от предприетите мерки остават неразпознати от бизнеса като постигнати или дори като подходящи. Налице е и неяснота относно отчитането им. По-добър ефект от провежданите политики би могъл да бъде постигнат чрез търсене на широко включване на бизнеса в консултациите и особено чрез предварително ефективно обсъждане на конкретни мерки и предложения на правителството. За да се променят и използват механизмите за консултация, е необходима цялостна промяна във философията на управление и на ценностите в публичната администрация⁹.

Сред проблемите и предизвикателствата пред взаимодействието между бизнеса и публичната администрация за постигане на конкурентоспособност и повишаване на благосъстоянието на обществото се открояват следните:

- неприлагане на системно-структурния подход при формирането и изпълнението на публичните политики за подобряване на бизнес средата и повишаване на конкурентоспособността;
- разпокъсаност и несистематичност на програмите и мерките за по-добра среда за развитие на бизнеса в условия

⁸ Вж. по-подробно Хаджичонева (2015).

⁹ Вж. по-подробна Димитрова (2010).

на липса на единна, цялостна политика за повишаване на конкурентоспособността на страната чрез отчитане на институционалния фактор за развитие;

- липса на приемственост и последователност на реализирането на дългосрочните концепции и стратегии за развитие

- липса на взаимосвързаност с останалите политики, системи и структури при изграждане на конкретни политики в изследваната сфера и липса на обвързаност и координираност във времето и пространството на планираните индикатори за постигане на общите цели;

- липса на обхвaten и задълбочен анализ на ситуацията, проблематиката и постиженията за предишни периоди на провеждане на политиките при наличие на множество стратегически документи;

- липса на ефективни превантивни и коригиращи действия при проследяване на изпълнението на плановете за действие за навременно и качествено постигане на приоритетите и целите;

- слабо участие на заинтересованите страни.

В тази връзка, насоките за ефективно взаимодействие между бизнеса и публичната администрация за постигане на взаимно усъвършенстване биха могли да бъдат ориентирани към:

- въвеждане на широкообхватна програма за повишаване на конкурентоспособността и подобряване на средата за бизнес развитие при преодоляване на разпокъсаността на стратегическо и институционално ниво;

- прилагане на системно-структурен подход при изследване и формиране на политиките и мерките за подобряване на бизнес средата във връзка с повишаване на качеството на публичната администрация и подобряване на ефективността на институциите;

- оценка на връзката между административните реформи и целенасочените политики за подобряване на бизнес средата с конкурентоспособността и нейното повишаване;

- повишаване на прозрачността и отчетността на правителствените политики, включително за напредъка и постиженията по отношение на подобряване на средата за бизнес развитие и конкурентоспособността;

- обединяване на информацията за политиките и тяхно-

то изпълнение в сферата на конкурентоспособността и бизнес средата като се осигури яснота и достъпност на информацията и се акцентира върху ефектите и резултатите от политиките върху бизнеса;

- засилване на съществуващите механизми за взаимодействие и разкриване на нови възможности за интензифициране на взаимодействието между публичната администрация и бизнеса при формиране и изпълнение на политиките, например чрез въвеждане на добри практики за запознаване на място с бизнес реалностите и пречките пред предприятията;

- прилагане на оценката на въздействието със засилен последващ механизъм за взаимодействие със заинтересованите страни, например чрез въвеждане на практиките за изпращане за определен период от време на представители на институциите в реалния бизнес;

- изработване и въвеждане на стандарти за консултиране и взаимодействие между публичната администрация и бизнеса;

- използване на различни съвременни механизми за публичност и взаимодействие, в т. ч. е-участие и социалните мрежи, офлайн и онлайн медии, осъществяване на мащабни кампании за промотиране;

- организиране на дебати и събития, териториални и тематични консултации чрез конференции и семинари, предоставяне на достъп до документите и активно търсене на обратна връзка от бизнеса, и др.;

- засилване на инициативите за съвместно взимане на решения и ориентация към "съвместна отговорност" (co-responsibility).

"Отвореното правителство" е основен принцип на "доброто управление" (good governance) и връщайки се към основния дебат за икономическото развитие и растеж ще цитираме френския икономист Piketty (2013), че "Няма, от една страна, фин елит от политици, а от друга, армия от коментатори и зрители, просто добри в пускането на гласа си в изборната кутия веднъж на всеки пет години"¹⁰, а дискусиата за

¹⁰ Piketty (2013), стр. 946 (превод на авт.).

средствата и за резултатите трябва да се води неразделно и едновременно с активното участие на всички заинтересовани страни – граждани, бизнес представители, изследователи, политици и правителствени служители.

ЛИТЕРАТУРА

1. Димитрова М. (2010). Предизвикателства пред стратегическото управление на човешките ресурси в българската държавна администрация. In: Сборник от научна конференция “Социални последици от процесите на реструктуриране и технологични промени в организациите”. УНСС. София: УИ “Стопанство”

2. Иванов А. и Ю. Хаджичонева. (2015). Устойчивост, бизнес среда и конкурентно развитие. In: Сборник Том I. Доклади от Международна научна конференция Посткризисно управление в бизнеса. София: ХТМУ

3. Иванов А. и Ю. Хаджичонева. (2015а). Глобализация и предизвикателства пред съвременното управление. In: Сборник Том I. Доклади от Международна научна конференция Посткризисно управление в бизнеса. София: ХТМУ

4. Иванов А. и Ю. Хаджичонева. (2014). Подходи за изследване на влиянието на бизнес средата върху конкурентоспособността. Бизнес средата в България. In: Сборник Том I. Доклади от Международна научна конференция Икономика и управление в турбулентна бизнес среда. София: ХТМУ

5. Ковачев А. (2008). Развитие на икономическите системи. София: Университетско издателство “Стопанство”

6. Хаджичонева Ю. (2015). Конкурентоспособност и подобряване на средата за бизнес развитие. Автореферат. София: НБУ Available at: <http://www.nbu.bg> [Accessed 15/06/2018]

7. Хаджичонева Ю. (2014). Сравнителен анализ на методическите подходи за изследване на конкурентоспособ-

ността. In: Сборник Том II. Доклади от Международна научна конференция "Икономика и управление в турбулентна бизнес среда". София: ХТМУ

8. Chartoire R. & S. Loiseau. (2014). *L'économie*. Paris : Nathan

9. European Commission. (2010). COM (2010) 2020 final. *Europe 2020 : A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Brussels: EC

10. Généreux J. (2018). *La dééconomie*. 2^{ème} éd. Paris : Éditions du Seuil

11. Hadjitchoneva J. (2018). *La compétitivité, l'efficacité des institutions et les enseignements institutionnels: le cas Bulgare*. In: *Revue Algérienne d'Économie et du Management*. Volume 09. Issue 02. Juin 2018. Mascara: RAEM

12. Hadjitchoneva J. & A. Georgiev. (2017). *Business Environment in Bulgaria and Romania: A Comparative Analysis*. In: Christova-Balkanska I. and E. Marinov. (eds). 2017. *International Scientific Conference Proceedings "Bulgaria and Romania: Country members of the EU, Part of the Global Economy"*. Sofia: ERI-BAS

13. IMD. (2011-2018). *World Competitiveness Ranking (WCR) 2011-2018*. Available at: <http://www.imd.org> [Accessed 15/06/2018]

14. Piketty Th. (2013). *Le capital au XXI^e siècle*. Paris : Éditions du Seuil

15. Schwab K. (2011-2018). *The Global Competitiveness Reports (GCR) 2011/2012-2017/2018*. Geneva: World Economic Forum [Accessed 15/06/2018].