

ПРЕДПРИЕМАЧЕСТВО И ИНОВАЦИИ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР: ПРАВНА РАМКА И ПЕРСПЕКТИВИ ЗА ПУБЛИЧНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ В БЪЛГАРИЯ

Гл. ас. д-р Рая Каназирева

Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Резюме. Разглеждаме нововъзникващата област на предприемачеството в публичния сектор. Представени са резултати от проведено от автора качествено изследване на предприемачество и иновации в публичните предприятия (ПП) в България. Анализирана е ролята на нормативно-правната рамка. Изведени са основните перспективи за развитие на ПП по отношение на въвеждане на иновации. Идентифицирана е необходимост да се определи политиката на държавата за финансиране на иновации и да се обезпечи трансферът на иновации измежду ПП. Перспективите за развитие на ПП са свързани със създаване на нарочни фондове за иновации към ПП чрез заделяне на част от печалбата им, която иначе се изземва като 100% дивидент. Необходимо е експертно управление на ПП и спазване на мандатността на управлението според Закона за публичните предприятия. Изведени са насоки за бъдещи изследвания.

Ключови думи: публичен сектор; предприемачество; иновации; публични предприятия; законодателство; България

Въведение

Предприемаческият подход в публичния сектор е свързан с множество предизвикателства. Дългите периоди, необходими за разгръщане на предприемаческо събитие, могат да влязат в противоречие с бюджетирането в публичния сектор и циклите на преизбиране (Bryson, Crosby, и Bloomberg 2014). Освен това утвърдената бюрокрация и системата на държавната служба могат да служат за защита на статуквото, създавайки потенциално несъответствие с предприемаческите цели (Raineу и Jung 2015). По своята същност предприемачеството включва преследване на възможности (независимо от ресурсите, които се контролират в момента). Мисията, структурата и основните инициативи на публичните организации често се диктуват отвън – законодателни ор-

гани, държавни органи и институции. От мениджърите в публичната сфера се очаква да изпълняват тези предписания ефективно и ефикасно (Rainey 2009).

Бюрократичните организации могат да бъдат ефективни в стабилна и предвидима среда, но те често не успяват да осигурят гъвкавост, адаптивност, бързина или необходимите стимули за иновации. Причините са ненадеждното финансиране; променливите демографски характеристики и потребности на клиентите; бързите технологични промени; нарастващият социален и екологичен натиск; недостигът на квалифицирана работна ръка; призивите за приватизация; широко разпространените съдебни спорове и други смущения (Aucoin 1990; Nutt 2006). Предприемачът в публичния сектор се сблъсква с уникални пречки. Такива са двусмислеността на целите; ограничената управленска автономия; силната политическа намеса; голямата видимост; изкривените системи за възнаграждение; краткосрочната ориентация (подсилена от бюджетните и изборните цикли); рестриктивните политики за персонала (Ramamurti 1986).

1. Литературен обзор

Предприемачеството в публичния сектор е нововъзникваща област, която предлага разнообразни интерпретации и приложения в сферата на публичната администрация и държавното управление. В сравнение с традиционното разбиране за предприемачество, идеята за предприемачество в публичния сектор е сравнително нова (Shockley et al. 2002). Нейното ранно споменаване може да се проследи в трудовете на Вагнер (1966) и Остром (1965). Гледната точка на Вагнер за прякото предприемачество в публичния сектор се съсредоточава върху преследването на политическа изгода. Този възглед е разпространен широко в литературата (предприемачеството често се мисли като действия в личен интерес). Остром разработва концепция за непряко предприемачество в публичния сектор. Тази перспектива включва промяна на пазарната среда от страна на предприемача (от публичния сектор). Неговата цел е да въздейства незабележимо върху поведението на предприемачите от частния сектор (Ostrom 2005).

В областта на икономиката редица автори (Casson 2003; Holcombe 2002; Shockley et al. 2006; Schnellenbach 2007) твърдят, че поведението на предприемача в публичния сектор съответства на неокласическия икономически принцип за максимизиране на полезността. За тези автори максимизирането на полезността е синоним на политическа печалба. В разбирането си за предприемача в публичната сфера друга група автори (Hughes 1991; Windrum, & Koch 2008) наблягат върху бюрократичните и институционалните мисии, иновативните дейности и произтичащия от тях икономически растеж. Описанието на предприемача от публичния сектор от горепосочените автори съдържа елементи на Шумпетеровото разбиране за иновацията (изключение прави Касон).

Действията на предприемача от публичния сектор са представени като иновативни средства за постигане на определена цел. Малко автори обаче разграничават обикновените рискове от рисковете, свързани с несигурността и съответно не сочат готовността за приемане на несигурността като съществена характеристика на предприемача в публичния сектор.

В различните академични дисциплини предприемачеството в публичния сектор може да се разглежда през различни призми; съответно мотивите за предприемачески действия да се описват по различен начин. Изследвайки мотивите за предприемачество в публичната сфера, някои автори наблягат върху целта за увеличаване на личната изгода (напр. Morris и Jones 1999; Sadler 2000; Zerbinati и Souitaris 2005; Klein et al. 2013; Hisrich и Al-Dabbagh 2012). Други се фокусират върху целта за повишаване на социалната стойност чрез изпълнение на организационната мисия (напр. Zampetakis и Moustakis 2010; Padt 2012). Повечето автори са съгласни, че използването на възможностите е в основата на действията на предприемача в публичния сектор.

В литературата по публична администрация и политически науки гледните точки за мотивите са по-разнообразни. Някои автори (Ramamurti 1986; Schneider et al. 2011) се присъединяват към мнението на Вагнер (Wagner 1966), че предприемачите в публичния сектор се интересуват единствено от личноствно си развитие. Други (напр. Bellone и Goerl 2016; Osborne и Gaebler 1992; Moon, 1999; Bernier и Hafsi 2007) смятат, че тези предприемачи са фокусирани върху подобряване на ефективността на своите организации (за да отговорят на социалните нужди). Повечето автори смятат, че предприемачите в публичния сектор се стремят към социални и организационни резултати (при все че мотивите за постигане на тези резултати могат да са различни). Дори тези, които наблягат върху политическата изгода, приписват на предприемачите стремеж към подобряване на резултатите на организацията; в основата според тях са социални или организационни мотиви (Hayter, Link & Scott 2018).

Концепцията за предприемачество в публичния сектор може да се разглежда като предшестваща идеята за иновации в публичния сектор (въпреки че авторите на възгледа за иновациите не ги свързват пряко с предприемачески действия). Иновациите в публичния сектор са тема, която се изследва по-широко от европейските учени. Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) определя иновациите като намиране на нови и по-добри средства за постигане на публични цели (OECD, 2017). Трите основни характеристики на иновациите са: степен на новаторство, внедряване, въздействие (OECD, 2015). Някои учени виждат като ефект от предприемаческите действия в публичния сектор организационните резултати; други се интересуват само от резултатите от иновациите в публичния сектор (без да разглеждат инициращите сили). Между тези две групи е налице концептуално припо-

криване. Например Кларк (Clark, 2016) споменава като движещи сили на иновациите в публичния сектор политическия натиск, икономическия натиск и търсенето на подобрена ефективност и качество на услугите.

2. Методология на изследването

В периода февруари – март 2023 г. авторът провежда качествено изследване сред пет български публични предприятия (ПП) и едно министерство, като използва подхода на изследване на казуси. Използвали сме неслучайна целенасочена извадка от държавни дружества в различни икономически сектори (от сферата на Министерството на икономиката и Министерството на енергетиката), за да изградим шест казуса въз основа на шест дълбочинни полуструктурирани интервюта и публично достъпна информация. Интервюираните са висши ръководители, които имат богат и дългогодишен опит и принадлежност към публични предприятия със стратегическо значение за страната.

Използването на качествен подход дава възможност да се отговори на въпросите как и защо, свързани с феномена предприемачество и иновации в публичните предприятия в България. Този подход дава възможност за получаване на богати данни, плътно описание и по-голяма дълбочина на анализа (Cooper и Schindler 2011), така че чрез прозренията и опита на мениджърите от държавните организации може да се постигне по-пълно разбиране на естеството и разбирането на възможностите за развитие на иновации и предприемачество в тези организации.

Дискутираме резултатите, свързани с изследването на законодателната рамка – а именно ролята на Закона за публичните предприятия (ЗПП) и перспективите за развитие на публичните предприятия, като условия за предприемачество и иновации в ПП.

3. Резултати от изследването: дискусия

Изследваните дружества са от различни икономически сектори, а именно: Държавната консолидационна компания (ДКК) – холдингово дружество, в чийто портфейл има дружества от различни сектори; „Авионамс“ – един от най-големите заводи за ремонт и обслужване на авиационна техника; „Кинтекс“ – търговец на оръжие; Националният институт за изследване и сертификация (НИИС) – предприятие за сертифициране и съхранение на етерични масла и вино; Националната електрическа компания (НЕК) – дружество, ангажирано с производство и търговия с електроенергия; Министерството на икономиката и индустрията (МИИ) – водещото министерство в процеса на реструктуриране на над 200 български държавни дружества в периода 2006 – 2015 г. Разнообразието в тази група по отношение на отраслите, дейностите, историята и профила на организациите показва различията и потенциалната дъл-

бочина на анализа. Като типичен представител на енергийния сектор и със значителен принос към БВП на страната е разгледан казусът на Националната електрическа компания (НЕК). Дискутираме резултатите от казусите за всяко дружество, които са свързани с ролята на Закона за публичните предприятия и перспективите за развитие по отношение на предприемачеството и иновациите в изследваните организации.

3.1. Анализ на нормативно-правната рамка и роля на Закона за публичните предприятия (ЗПП)

Исторически контекст. Преди приемането на ЗПП в нормативната уредба са налице празноти по съществени въпроси, свързани с управлението и ефективната дейност на ПП. Липсват процедури и критерии за номиниране и избор на членове на управителни и контролни органи; липсват общи правила за управлението на търговските дружества; липсва общ ред за създаване, управление и вписване в Търговския регистър на държавните предприятия по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон (ТЗ) и други. Преди приемането на ЗПП важни въпроси са уредени нееднородно и без нужното за ефективно прилагане съответствие и координираност на изискванията (в т.ч. с Търговския закон (ТЗ); Закона за държавната собственост (ЗДС); Закона за общинската собственост (ЗОС); Закона за лечебните заведения (ЗЛЗ); Правилник за реда за упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала (ПРУПДТДДУК) и др.). При прилагането на нормативната база са налице множество изключения и неясни препратки към други закони и т.н. В сътрудничество с ОИСР и Европейската комисия (ЕК) в периода до приемането на ЗПП (през 2019 г.) е идентифицирана необходимостта от специален закон, който да регулира дейността на публичните предприятия. В тази връзка, ролята на ЗПП е:

- да синхронизира, обобщи и уеднакви нормативна уредба за управлението на държавното или общинското участие в търговски дружества. Преди ЗПП тази материя е уредена фрагментарно и непълно чрез записи в множество различни закони, правилници, постановления, наредби и други актове с различен ранг;

- да отграничи и очертае сферите, в които ПП (ще) съществуват и функционира. Основно това са дейности, свързани както с икономически, така и със социални цели (включително възлагане на предоставянето на обществени услуги); дейности, свързани с използването на значими и важни за държавата и обществото обществени ресурси – публична държавна собственост (инфраструктура; стратегически обекти);

- да доразвие нормативно реда за формиране и реализация на политиката на държавата по отношение на ПП; да създаде законова основа за провеждане на открити процедури за номиниране, обсъждане на кандидатурите и прозрачен избор на компетентни ръководства;

- да интегрира съществуващия в законодателството ред за наблюдение, анализ, контрол и отчитане на резултатите от дейността на държавните стопански субекти, включително за своевременното отчитане на финансови затруднения (респективно осъществяване на процедури по оздравяване);

- да създаде нормативна уредба, която задължава публичните предприятия да прилагат в много по-голяма степен (и не формално) критериите за икономическо поведение, отчетност, контрол и прозрачност, разработени в документите на Европейския съюз (ЕС) и ОИСР;

- да преодолее цикличната декапитализация на ПП и да създаде условия за тяхното устойчиво развитие, планиране на инвестиционни разходи от собствени приходи и конкурентно развитие в условията на обществено доверие и контрол.

Основни елементи на законодателната рамка на ЗПП. Те включват ясни механизми за ефективна регулация на публичните предприятия. Приложният обхват на заложените правила се разширява и върху дейността на други търговци, различни от държавните дружества (пр. техни доставчици и контрагенти). Законодателството акцентира върху действията за оздравяване на изпаднали в тежко финансово състояние ПП (и в не по-малка степен – за недопускане на изпадане в такова състояние). Осигурява се ефективна прозрачност, отчетност и контрол на ПП пред публичните органи и обществеността. В разпоредбите на ЗПП се определят обществено значимите сфери, в които е оправдано ангажиране на публичен ресурс. Определени са изискванията и условията за въвеждане на работеща система от показатели за оценка на ефективността на ПП и съчетаването на социалните и търговските цели на всяко дружество. Дефинирани са ясни правила, регулиращи правата, задълженията, функциите и отговорностите на ръководството на ПП, както и строги професионални изисквания към членовете на управителните и контролните органи (опит, образователен ценз, експертиза). Изведена е ясна връзка между: отговорността и постигането на определени финансови резултати, социални и други цели от членовете на управителните и контролните органи, от една страна, и финансовите стимули – от друга. Постигнат е законодателен баланс между оперативната самостоятелност и механизмите за контрол – както вътрешен, така и външен от оправомощените държавни органи. ЗПП и Правилника за прилагане на ЗПП (ППЗПП) дават основата за повишаване на ефективността в дейността на ПП, подобряване на финансовите им резултати и оздравяване на публичния сектор.

Законодателната рамка, изработена според изискванията на ОИСР, представлява съвременен стандарт за корпоративно управление и цели възстановяване на общественото доверие в управлението на публичните предприятия. Законодателството (ако се спазва) директно влияе за подобряване на общата икономическа среда за бизнес в страната. От друга страна, в ЗПП и ППЗПП не

се предвиждат изрични санкции при неспазване на нормативните разпоредби, залегнали в текстовете, още повече че липсва и трайна съдебна практика в това отношение. В този смисъл, в последните години се е натрупала практика (вкл. съдебна) на неспазване на ЗПП (специален закон), като се изтъква общият регламент разписан в ТЗ и в Закона за задълженията и договорите (ЗЗД). (казуси: МИИ, „Кинтекс“, НЕК).

Министерство на икономиката и индустрията (МИИ) играе основна роля за приемането на закона като пряка заинтересована страна. Законът е приет в края на 2019 г. на база на препоръка на Европейската комисия (ЕК), свързана с членството на България в ЕРМ II и Банковия съюз. Самият законопроект е подготвен от страна на МИИ заедно с консултанти от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и от ЕК, като се следват най-добрите практики на ОИСР. Благодарение на този закон България отговаря на очакванията и на ЕК, и на ОИСР. С приемането на ЗПП се премахва една от последните пречки за членството на България в ЕРМ II и Банковия съюз (казус МИИ).

Законът цели да се постигне и независимост (една от най-очакваните теми от ОИСР) на членовете на органите на управление на търговските дружества с държавно участие в капитала, независимост от политическите ръководства на министерствата. Именно заради това е въведено конкурсното начало за избора им и присъствието на независими членове в органите на управление. В резултатите от изследването еднозначно се очертава позицията на интервюираните, че законът не се прилага по най-добрия начин в България. От друга страна, този закон не предвижда санкция, ако не бъде спазван (казуси: МИИ, „Кинтекс“, НЕК, НИИС).

Друга застъпена линия в резултатите на изследването е ролята на политическата воля: тя е на първо място като проводник за изготвянето на стратегии за иновации във всяко ресорно министерство и подопечните му ПП. Политическата воля може да подпомогне управленските решения на ниво ПП, но може и да ги затрудни. ЗПП предвижда в Съвета на директорите на всяко дружество да бъдат включени една трета независими членове (спрямо две трети представители на държавата), като всички членове на органите на управление са избрани чрез конкурс. По този начин законът подсигурава осъществяването на независим публичен надзор на самите предприятия и постигане на баланс между политическите и обществените интереси. Приемането на ЗПП в края на 2019 г. е последвано от период на политическа нестабилност и чести политически промени в България – смяна на правителства и парламентарни избори на всеки 3 или 6 месеца в периода 2021 – 2023 г. Политическата нестабилност, на свой ред, довежда и до чести промени в бордовете на публичните предприятия, което компрометира мандатността, гарантирана от ЗПП. В този смисъл, работата на публичните предприятия би следвало да се гарантира от политическата воля, съответно от стабилна

политическа и икономическа обстановка в страната (казуси: МИИ, „Авионамс“, „Кинтекс“, НЕК, НИИС).

Като трета линия в резултатите от изследването по тази тема е изведена необходимостта от прецизиране на ЗПП по отношение на критериите към дружествата спрямо техния размер и специфики на икономическия сектор: въвеждането на подход на групиране на дружествата по дадени параметри, защото в момента критериите и административната тежест е еднаква по вид и обем независимо от мащаба на предприятието (казуси: „Авионамс“, НИИС, НЕК).

Изследваните лица са единодушни, че за да работят нормално ПП, е необходимо да се спазват ЗПП и Правилникът за неговото приложение. ЗПП трябва да се актуализира въз основа на идентифицираните проблеми. Необходимо е да се осигури независим надзор, който да гарантира спазването на законодателството и съответната отговорност при неспазването на законовите разпоредби.

3.2. Перспективи за развитие на публичните предприятия

Перспективите за развитие на България в общоикономически план на национално ниво се отнасят и за ПП. Политиката на държавата в момента е съсредоточена предимно в проектите и програмите, които са финансирани с европейски средства. Една от целите е разходите за научноизследователски дейности (НИД) да достигнат 1.6% от БВП на страната. За постигане на тази цел би следвало да се търсят и реализират възможности за работа с университетите, включително с приемане на специално законодателство в тази област. Изработването на специална регулаторно-правна рамка е основа за създаването на устойчива екосистема между бизнеса (вкл. ПП) и научните звена (казус МИИ).

В контекста на все по-силната взаимосвързаност на глобалния пазар, ПП трябва да търсят предприемаческо сътрудничество, което води до синергия – чрез браншови и клъстерни организации, включително партньорства с частния сектор. Такива съвместни усилия повишават конкурентоспособността и укрепват търговската репутация – те са особено важни за външните пазари (казуси: МИИ, ДКК, „Кинтекс“, „Авионамс“, НЕК).

ПП са изправени пред критичен момент за развитието си – те трябва бързо да се адаптират към продължаващата глобална дигитална трансформация отвъд Индустрия 4.0 и Индустрия 4⁺. Подобна трансформация е не просто избор – тя е необходимост за ПП; в противен случай те ще бъдат все по-неконкурентоспособни и неефективни (казуси: МИИ, ДКК, НИИС, „Авионамс“).

Необходимо е да се спазят препоръките на ОИСР и на МВФ за осигуряване на политически независими експертни ръководства на ПП, за да се гарантират циклите за въвеждане на иновации. Управлението на тези дружества трябва да бъде независимо от политическите флукутации и нес-

табилност, която наблюдаваме в България в периода 2021 – 2023 г. (казуси: МИИ, НЕК, „Кинтекс“).

Всички интервюирани са единодушни, че неотложен проблем пред ПП е недостигът на квалифициран персонал на пазара на труда – това задълбочава трудностите в производството. Очевидно решение е стратегическа и оперативна ориентация към въвеждането на иновации.

Иновациите трябва да се съчетават с уменията на хората да ги управляват. В този контекст хората са най-важни за въвеждането на иновации. Основна пречка е липсата на квалифицирани кадри и учебни заведения, които да ги подготвят. Друг важен фактор за въвеждането на иновации е потенциалът на инфраструктурата, материалните и нематериални активи на всяко дружество (казуси: „Авионамс“, НЕК, „Кинтекс“). В съответствие с ангажимента за декарбонизация (Зелената сделка) се очертават възможности за иновации – особено в енергийния сектор и въгледобива. Това включва интегриране на проекти за зелена енергия в целия спектър на енергийната индустрия (казуси: МИИ, НЕК).

За да се подкрепи реализацията на иновации в ПП, е необходимо държавата еднозначно да определи целите на публичната политика. Друго важно условие е да се осигури пълноценно взаимодействие между отделните министерства и да се определи политиката по финансиране на иновации (казуси: „Авионамс“, „Кинтекс“, НЕК).

Изтъква се значението на трансфера на добри практики от едно дружество към друго като перспектива за развитие, както и създаване на фонд иновации към всяко предприятие. Фокусът върху иновации, технологии и изследвания задължително трябва да бъде част от стратегиите и бизнес програмите на ПП. Друг акцент са партньорствата: за да се подкрепя процесът за иновации, е необходимо да се работи за изграждането на партньорства, включително с академичната общност, която има нужда от обратна връзка от практиката, и обратно – практиката има нужда от теоретична подкрепа (казуси: ДКК, НЕК, НИИС).

Заключение

От изведения анализ на нормативно-правната рамка е изяснена историческата необходимост от законодателна промяна преди приемането на ЗПП, която да регулира дейността на публичните предприятия. Изяснени са нормативно-правните ползи от ЗПП. От края на 2019 г. е приет специален Закон за публичните предприятия, който е изготвен според препоръките на ОИСР, МВФ и ЕК, като в резултатите от проведеното изследване е идентифицирана ясна необходимост от осигуряване на контролни механизми за спазването на този закон.

За наличието на подкрепа на предприемачеството и иновациите в публичните предприятия (вкл. от страна на съответните ресорни министерства) е важна

общата нагласа за предприемачество в публичния сектор, като цяло, както и политическата воля за предприемачество и иновации, изявена в конкретна и еднозначна политика на държавата за ПП. Необходимо е да се определи политиката на държавата за финансиране на иновации отвъд европейските проекти и програми. За постигане на по-висока ефективност от иновациите е важно да се обезпечи трансферът на иновации и добри практики между различните ПП.

Идентифицираните перспективи за развитие на ПП в сферата на предприемачеството и иновациите са свързани с привличане и обучаване на кадри, които да могат да управляват иновациите; създаване на нарочни фондове за иновации към ПП чрез заделяне на част от печалбата им, която иначе се изземва като 100% дивидент; осигуряване на управленски кадри за ПП, които имат доказана експертиза с въвеждането на иновации, както и управленски и предприемачески качества в съответната сфера. Трансформацията на енергийния сектор в България към производство на зелена електроенергия предоставя многобройни възможности за системни иновации в ПП. Потенциалът за предприемачество и иновации на ПП може да се реализира с осигуряването на експертно управление на тези предприятия и спазване на мандатността на управлението според ЗПП.

Като насока за бъдещи изследвания можем да изведем необходимостта от определяне на нагласите за иновации и предприемачество в публичния сектор и по-конкретно: възприятията за предприемаческа организация и предприемачески лидер сред представителите на публичния сектор. От подобна диагностика на нагласите може да се изведе рамка с необходими предпоставки, налични пречки и възможности за промени, които да развият предприемачеството и иновациите на ниво създаване на политики за развитието на ПП.

REFERENCES

- AUCOIN, P., 1990. Administrative reform in public management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance*, vol. 3 no. 2, pp. 115 – 137.
- BELLONE, C. J., & GOERL, G. F., 2016. Reconciling public entrepreneurship and democracy. In *Administrative Leadership in the Public Sector*, pp. 131 – 138.
- BERNIER, L., & HAFSI, T., 2007. The changing nature of public entrepreneurship. *Public Administration Review*, vol. 67, no. 3, pp. 488 – 503.
- BRYSON, J. M., CROSBY, B. C., & BLOOMBERG, L., 2014. Public Value Governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, vol. 74, no. 4, pp. 445 – 456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>.

- CASSON, M. C., 1983. *Economics of Unemployment: An Historical Perspective*, Cambridge, Mass. MIT Press and Oxford: Blackwell.
- CLARK, A. F., 2016. Toward an entrepreneurial public sector: Using social exchange theory to predict public employee risk perceptions. *Public Personnel Management*, vol. 45, no. 4, pp. 335 – 359.
- COOPER, D. & SCHINDLER, P., 2011. *Business Research Methods*. 11th Edition, McGraw Hill, Boston.
- HAYTER, C. S., LINK, A. N. & SCOTT, J. T., 2018. Public-sector entrepreneurship. *Oxford review of economic policy*, vol. 34, no. 4, pp. 676 – 694.
- HISRICH, R. D., & AL-DABBAGH, A., 2012. Entrepreneurship in the public sector. In *Governpreneurship*, pp. 1 – 22. Edward Elgar Publishing.
- HOLCOMBE, R. G., 2002. Liberty and democracy as economic systems. *The Independent Review*, vol. 6, no. 3, pp. 407 – 425.
- HUGHES, J., 1991. Public sector entrepreneurship. *Favorites of Fortune: Technology, Growth, and Economic Development since the Industrial Revolution*, pp. 297 – 321.
- KLEIN, P. G., MAHONEY, J. T., MCGAHAN, A. M., & PITELIS, C. N., 2013. Capabilities and strategic entrepreneurship in public organizations. *Strategic Entrepreneurship Journal*, vol. 7, no. 1, pp. 70 – 91.
- MOON, M. J., 1999. The Pursuit of Managerial Entrepreneurship: Does Organization Matter? *Public Administration Review*, vol. 59, no. 1, pp. 31 – 43.
- MORRIS, M. H., & JONES, F. F., 1999. Entrepreneurship in established organizations: The case of the public sector. *Entrepreneurship theory and practice*, vol. 24, no. 1, pp. 71 – 91.
- NUTT, P. C., 2006. Comparing public and private sector decision-making practices. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, no. 2, pp. 289 – 318.
- OECD. 2015. Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, OECD, Paris.
- OECD. 2017, *The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises*, OECD Publishing, Paris, Available from: <https://doi.org/10.1787/9789264280663-en>.
- OSBORNE, D. & GAEBLER, T., 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley.
- OSTROM, E., 1965. *Public Entrepreneurship: A Case Study in Ground Water Management*. Ph.D. dissertation, University of California

- at Los Angeles. Available from: <<https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/handle/10535/3581>>.
- OSTROM, E., 2005. *Unlocking public entrepreneurship and public economies* (No. 2005/01). WIDER Discussion Paper.
- PADT, F. J., 2012. Leadership and scale. In *Leadership and Change in Sustainable Regional Development*, pp. 60 – 79. Routledge.
- RAINEY, H. G., 2009. *Understanding and Managing Public Organizations*, 4th ed. Jossey-Bass.
- RAINEY, H. G., & JUNG, C. S., 2015. A conceptual framework for analysis of goal ambiguity in public organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 25, no. 1, pp. 71 – 99.
- RAMAMURTI, R., 1986. Public entrepreneurs: Who they are and how they operate. *California Management Review*, vol. 28, no. 3, pp. 142 – 158.
- SADLER, R. J., 2000. Corporate entrepreneurship in the public sector: the dance of the chameleon. *Australian journal of public Administration*, vol. 59, no. 2, pp. 25 – 43.
- SCHNEIDER, M., TESKE, P., & MINTROM, M. 2011. *Public entrepreneurs: Agents for change in American government*. Princeton university press.
- SCHNELLENBACH, J., 2007. Public entrepreneurship and the economics of reform. *Journal of Institutional Economics*, vol. 3, no. 2, pp. 183 – 202.
- SHOCKLEY, G., FRANK, P. & STOUGH, R., 2002. Toward a theory of public sector entrepreneurship. In *NCIIA 7th Annual Meeting: Big Ideas in a Small World, Boston, MA*, pp. 20 – 22.
- SHOCKLEY, G. E., STOUGH, R. R., HAYNES, K. E., & FRANK, P. M., 2006. Toward a theory of public sector entrepreneurship. *International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management*, vol. 6, no. 3, pp. 205 – 223.
- WAGNER, R.E. 1966. Pressure groups and political entrepreneurs: A review article. *Public Choice*, vol. 1, pp. 161 – 170. Available from: <https://doi.org/10.1007/BF01718992>.
- WINDRUM, P.; KOCH, P., 2008. *Innovation in public sector services: entrepreneurship, creativity and management*. Edward Elgar Publishing.
- ZAMPETAKIS, L. A., & MOUSTAKIS, V. S., 2010. An exploratory research on the factors stimulating corporate entrepreneurship in the Greek public sector. *International journal of manpower*, vol. 31, no. 8, pp. 871 – 887.
- ZERBINATI, S., & SOUITARIS, V., 2005. Entrepreneurship in the Public Sector: A Framework of Analysis in European Local Governments. *Entrepreneurship & Regional Development*, vol. 17, no. 1, pp. 43 – 64.

ENTREPRENEURSHIP AND INNOVATION IN THE PUBLIC SECTOR: LEGAL FRAMEWORK AND PERSPECTIVES FOR STATE-OWNED ENTERPRISES IN BULGARIA

Abstract. We examine the emerging field of public sector entrepreneurship. Results of a qualitative study conducted by the author on entrepreneurship and innovation in Bulgarian SOEs are presented. The role of the regulatory and legal framework is analysed. The main perspectives for the development of SOEs in terms of introducing innovation are outlined. The need to define the state's policy for financing innovation and securing innovation transfer among SOEs is identified. Prospects for the development of SOEs are linked to the creation of dedicated innovation funds in SOEs by allocating part of their profits, which are otherwise collected as 100% dividend. Expert management of SOEs and compliance with the governance mandate under the State-Owned Enterprises Law are crucial. Guidelines for future research are outlined.

Keywords: public sector; entrepreneurship; innovation; state-owned enterprises (SOEs); legislation; Bulgaria

✉ **Dr. Raya Kanazireva, Assist. Prof.**

ORCID iD: 0000-0002-5438-0286

Faculty of Economics and Business Administration

Sofia University "St. Kliment Ohridski"

125, Tzarigradsko Shosse Blvd., bl. 3

1113 Sofia, Bulgaria

E-mail: kanazireva@feb.uni-sofia.bg