

PUBLIC ENTREPRENEURSHIP AS A TRANSFORMATIONAL PARADIGM: FROM BUREAUCRATIC RATIONALITY TO PUBLIC VALUE CREATION

Kalin Boyanov

UNWE, Sofia, Bulgaria, kalin.boyanov@unwe.bg

Abstract: This article examines public entrepreneurship as a transformational paradigm that redefines the role of public administration in conditions of increasing societal complexity. Contemporary public institutions operate in an environment characterized by dynamic, interdependent and unpredictable processes, which challenge the adequacy of traditional bureaucratic models. The study argues that classical bureaucratic rationality, while ensuring stability and legality, is insufficient to address complex public problems that require adaptability, innovation and strategic orientation. The research applies a theoretical and comparative analytical approach, drawing on contemporary literature in public administration, institutional theory and innovation economics. It traces the evolution of governance paradigms from bureaucratic administration through New Public Management to the theory of public value. The analysis demonstrates that public entrepreneurship emerges as a synthetic framework that integrates these paradigms by combining stability, efficiency, legitimacy and strategic vision. The findings highlight that public entrepreneurship is characterized by proactiveness, innovation, risk management and network-based interaction. It shifts the focus of public management from execution of predefined policies to the creation of public value. In this context, the role of the state is reinterpreted from a passive regulator to an active agent capable of shaping socio-economic development. The article further emphasizes the critical role of institutional culture as a determining factor for entrepreneurial transformation. Dominant bureaucratic cultures, oriented towards control and risk avoidance, often limit innovation, while supportive cultures based on trust and learning can facilitate entrepreneurial behavior. Particular attention is given to the Bulgarian context, where formal reforms frequently coexist with persistent institutional inertia, leading to fragmented and unsustainable innovation practices. In conclusion, public entrepreneurship is identified as a necessary transformation of public governance rather than an optional reform. It provides a conceptual and practical framework for transitioning from administrative compliance to the creation of sustainable public value in complex and uncertain environments.

Keywords: public entrepreneurship, public value, governance, innovation, institutional culture

ПУБЛИЧНОТО ПРЕДПРИЕМАЧЕСТВО КАТО ТРАНСФОРМАЦИОННА ПАРАДИГМА: ОТ БЮРОКРАТИЧНА РАЦИОНАЛНОСТ КЪМ СЪЗДАВАНЕ НА ПУБЛИЧНА СТОЙНОСТ

Калин Боянов

УНСС-България, kalin.boyanov@unwe.bg

Резюме: Настоящата статия разглежда публичното предприемачество като трансформационна парадигма, която преосмисля ролята на публичната администрация в условията на нарастваща обществена сложност. Съвременните публични институции функционират в динамична, взаимосвързана и трудно предвидима среда, което поставя под въпрос адекватността на традиционните бюрократични модели. Изследването аргументира, че класическата бюрократична рационалност, макар да осигурява стабилност и законност, се оказва недостатъчна за справяне с комплексни обществени проблеми, изискващи адаптивност, иновации и стратегическо мислене. Методологически изследването се основава на теоретичен и сравнителен анализ на съвременната научна литература в областта на публичната администрация, институционалната теория и икономиката на иновациите. Проследява се еволюцията на управленските парадигми от бюрократичната администрация през Новия публичен мениджмънт до теорията за публичната стойност. Анализът показва, че публичното предприемачество се утвърждава като синтетична рамка, която интегрира тези подходи чрез съчетаване на стабилност, ефективност, легитимност и стратегическа ориентация. Резултатите от изследването показват, че публичното предприемачество се характеризира с проактивност, иновации, управление на риск и мрежово взаимодействие. То трансформира фокуса на публичното управление от изпълнение на политики към създаване на публична стойност. В този контекст ролята на държавата се преосмисля – от пасивен регулатор към активен участник в социално-икономическите процеси. Особено внимание се отделя на институционалната култура като определящ фактор за предприемаческата трансформация. Доминиращите бюрократични култури, ориентирани към контрол и избягване на риск,

ограничават иновациите, докато култури, основани на доверие и организационно учене, създават условия за развитие на предприемаческо поведение. В българския контекст се наблюдава напрежение между формално декларираните иновационни политики и устойчиви практики на институционална инертност. В заключение може да се аргументира, че публичното предприемачество представлява необходима трансформация на публичното управление. То предлага концептуална и практическа рамка за преход от административно изпълнение към създаване на устойчива публична стойност в условията на сложна и динамична среда.

Ключови думи: публично предприемачество, публична стойност, управление, иновации, институционална култура

1. УВОД

Настоящото изследване разглежда публичното предприемачество като трансформационна парадигма, която преосмисля ролята на публичната администрация в условията на нарастваща обществена сложност. В съвременния контекст публичните институции функционират в среда на динамични, взаимосвързани и трудно предвидими процеси, които поставят под въпрос адекватността на традиционните управленски модели. Класическата бюрократична рационалност, основана на стабилност, формализъм и контрол, продължава да изпълнява важни функции, но се оказва недостатъчна за справяне с комплексни обществени предизвикателства

Данните от съвременните изследвания показват, че публичното управление постепенно се измества от логика на изпълнение към логика на създаване на стойност (Moore, 2021). В този процес публичното предприемачество се утвърждава като ключов механизъм за интегриране на иновации, стратегическо мислене и институционална адаптивност. Основната цел на настоящата статия е да анализира публичното предприемачество като синтетична управленска рамка, която надгражда класическите парадигми и създава условия за генериране на публична стойност.

Методологически изследването се основава на теоретичен и сравнителен анализ на съвременната научна литература в областта на публичната администрация, икономиката на иновациите и институционалната теория.

2. ОГРАНИЧЕНИЯ НА БЮРОКРАТИЧНАТА РАЦИОНАЛНОСТ

Настоящият анализ разглежда бюрократичната рационалност като фундаментална отправна точка за разбиране на необходимостта от предприемаческа трансформация в публичния сектор. Той не цели да отрече класическата бюрокрация, а да разкрие нейните вътрешни ограничения в контекста на съвременната обществена динамика.

2.1. Класическа бюрокрация като управленска парадигма

Класическата бюрокрация, концептуализирана от Max Weber, представлява един от най-влиятелните модели в развитието на модерната държава. Нейната логика се основава на рационализацията на управлението чрез ясно дефинирани правила, йерархична структура и безличност в административните отношения. Този модел създава предпоставки за предвидимост, правова сигурност и равнопоставеност на гражданите пред администрацията. В исторически план той изпълнява ключова функция, трансформира управлението от патримониална власт в институционализирана система, основана на законност.

Данните от съвременните интерпретации показват, че бюрократичната рационалност не е просто организационен принцип, а цялостна институционална логика, която определя начина, по който публичните организации възприемат реалността и вземат решения (Pollitt & Bouckaert, 2021). В този смисъл администрацията функционира като механизъм за изпълнение на предварително дефинирани цели, формулирани на политическо ниво. Разделението между политика и администрация, концептуализирано още от Woodrow Wilson, утвърждава ролята на публичния служител като неутрален изпълнител, лишен от стратегическа автономия.

От аналитична гледна точка може да се аргументира, че именно тук се появява първият структурен конфликт с логиката на публичното предприемачество. Докато предприемаческото поведение предполага инициатива, интерпретация на контекста и поемане на риск, бюрократичната рационалност насърчава съответствие, стабилност и минимизиране на отклоненията. Както отбелязва Christopher Pollitt, публичните организации са изградени така, че да избягват грешки, а не да създават иновации (Pollitt & Bouckaert, 2021). Това наблюдение е особено релевантно за държави като България, където историческите институционални наслоявания продължават да влияят върху управленските практики.

2.2. Ограничения на бюрократичния модел

Ограниченията на бюрократичната рационалност се проявяват най-ясно в условията на нарастваща обществена сложност. На първо място, формализмът като водещ принцип редуцира управленското действие

до спазване на процедури. Това води до ситуация, при която успехът се измерва чрез процесуална коректност, а не чрез обществен ефект. Подобна логика създава институционална среда, в която иновациите се възприемат като риск, а не като необходимост.

Съвременните изследвания в областта на публичното управление подчертават, че прекомерната формализация води до състояние, при което организациите възпроизвеждат съществуващи практики дори при наличие на очевидна неефективност (Ongaro, 2020). От тази перспектива бюрокрацията се превръща не само в инструмент за стабилност, но и в бариера пред адаптацията.

На второ място, йерархичната структура концентрира властта във висшите управленски нива и ограничава автономията на оперативните служители. Това създава структурен дефицит на вътрешно предприемачество. Данните от сравнителни изследвания показват, че публичните организации с по-висока степен на децентрализация демонстрират по-голям иновационен капацитет (Torfing et al., 2019). В този смисъл йерархията не е проблем сама по себе си, а начинът, по който тя се институционализира като доминираща логика.

Трето съществено ограничение е свързано с отношението към риска. В бюрократичния модел рискът се разглежда като отклонение от нормата, което следва да бъде минимизирано. Това е напълно логично в контекста на правовата държава, но се оказва проблематично в условията на иновации. Както отбелязва Mariana Mazzucato, публичният сектор исторически е поемал значителни рискове, но съвременните институционални механизми често наказват провала, без да отчетат дългосрочните ползи (Mazzucato, 2021). В българския контекст този проблем се проявява чрез силна ориентация към нормативно съответствие и ниска толерантност към грешки. Изследванията на Кацамунска показват, че административните структури често функционират в режим на защитно управление, при който основната цел е избягване на санкции, а не създаване на стойност (Katsamunska, 2020).

2.3. Постбюрократичен контекст

Трансформацията на публичното управление не може да бъде разбрана без отчитане на по-широкия контекст на глобализация и дигитализация. Публичните политики все по-често се формират в мрежова среда, включваща множество актьори – държавни институции, бизнес, неправителствени организации и граждани. Това поставя под въпрос класическата йерархична логика на управление. Научните изследвания подчертават, че управлението се измества от преход от традиционно държавно управление към мрежово и съвместно управление, при което координацията и взаимодействието стават по-важни от контрола (Klijn & Корреңјан, 2020). В този контекст бюрократичната рационалност се оказва недостатъчна, тъй като не предлага механизми за управление на сложни мрежи и динамични процеси.

От гледна точка на автора, именно този постбюрократичен контекст създава необходимостта от нова управленска парадигма. Публичното предприемачество възниква не като идеологически избор, а като функционален отговор на системни ограничения. То предлага логика, в която администрацията не просто изпълнява правила, а активно интерпретира средата, идентифицира възможности и създава публична стойност.

3. ПРЕХОД КЪМ НОВИ УПРАВЛЕНСКИ ПАРАДИГМИ

Настоящият раздел анализира прехода от класическата бюрократична рационалност към по-гъвкави и адаптивни управленски модели, които подготвят теоретичната основа за възникването на публичното предприемачество. Този преход не е линеен, нито еднозначен. Той представлява натрупване на критики, експерименти и частични реформи, които постепенно разширяват разбирането за ролята на публичния сектор.

3.1. Нов публичен мениджмънт: ефективност и нейните граници

Първият систематичен опит за преодоляване на ограниченията на бюрократичния модел е свързан с възникването на Новия публичен мениджмънт. Тази парадигма се утвърждава през 80-те и 90-те години като реакция срещу формализма и неефективността на традиционната администрация. Основната ѝ логика е пренасяне на пазарни механизми и управленски практики от частния сектор в публичната сфера. Новият публичен мениджмънт въвежда концепции като ефективност, резултатност, конкуренция и измерване на изпълнението чрез индикатори. Администрацията се трансформира от йерархична структура в по-гъвкава система, в която мениджърите получават по-голяма автономия. В този смисъл може да се твърди, че Новия публичен мениджмънт създава първоначални предпоставки за предприемаческо поведение, тъй като насърчава инициативност и ориентация към резултати. Въпреки това съвременните изследвания ясно показват, че предприемаческият му потенциал остава ограничен. Както отбелязва Edoardo Ongaro, тази парадигма редуцира управленските решения до икономическа рационалност, при която успехът се измерва предимно чрез ефективност и разходи (Ongaro, 2020). Това води до пренебрегване на по-широки обществени

цели като социална справедливост, доверие и демократична легитимност. От критична перспектива може да се отбележи, че Новият публичен мениджмънт трансформира администрацията в мениджър на договори, но не и в създател на публична стойност. Той насърчава краткосрочна ефективност, но не предоставя инструменти за управление на сложни и дългосрочни обществени проблеми. В този смисъл предприемачеството остава инструментално средство за оптимизация, а не стратегическа функция. В българския контекст прилагането на често се изразява в формално въвеждане на индикатори и процедури за оценка, без съществена промяна в управленската логика.

3.2. Теория на публичната стойност: преосмисляне на управленския успех

Съществен пробив в развитието на публичното управление настъпва с формулирането на теорията за публичната стойност. Тази концепция, свързана с Mark Moore, предлага алтернативен критерий за управленски успех, който надхвърля ефективността и включва обществена значимост, легитимност и устойчивост. Публичната стойност се разбира не като фиксирана величина, а като динамичен процес, който се конструира чрез взаимодействие между публичните институции, гражданите и политическите актьори (Moore, 2021). В този смисъл управлението се трансформира от изпълнение на задачи в стратегическо посредничество между различни интереси и ценности. Един от най-съществените приноси на тази теория е т.нар. стратегически триъгълник, който включва три взаимосвързани елемента:

- Създаване на публична стойност;
- Осигуряване на легитимност и подкрепа;
- Наличие на оперативен капацитет.

Този модел предоставя аналитична рамка, която позволява да се оцени дали дадена управленска инициатива е не само ефективна, но и обществено оправдана. От гледна точка на публичното предприемачество това е ключов момент, тъй като предприемаческото действие вече не се измерва чрез печалба, а чрез способността да се създава обществено значим резултат в условия на несигурност. Съвременните изследвания разширяват тази концепция, като я свързват с процесите на съвместно създаване. Според Jacob Torfing и Chris Ansell публичната стойност се генерира най-ефективно чрез взаимодействие между различни актьори, което превръща управлението в мрежов процес (Torfing & Ansell, 2021). Това разбиране съществено разширява ролята на администрацията от изпълнител към координатор и модератор на сложни социални процеси. Може да се каже, че нито класическата бюрокрация, нито Новият публичен мениджмънт, нито дори теорията за публичната стойност поотделно са в състояние да отговорят на предизвикателствата на съвременното управление. Всеки от тези модели предоставя ценни аналитични инструменти, но същевременно има своите ограничения. Бюрокрацията осигурява стабилност, но потиска иновациите. Новият публичен мениджмънт насърчава ефективността, но редуцира обществената стойност до измерими резултати. Теорията за публичната стойност разширява управленския хоризонт, но често остава трудно приложима в практиката поради своята абстрактност. В този смисъл може да се обоснове, че възникването на публичното предприемачество е резултат от необходимостта да се интегрират тези различни управленски логик в една по-широка и адаптивна рамка. Публичното предприемачество не отрича предходните модели, а ги надгражда, като добавя ново измерение, способността за проактивно създаване на публична стойност чрез иновации, риск и мрежово взаимодействие. От гледна точка на автора, именно тази синтетичност превръща публичното предприемачество в трансформационна парадигма. То не е просто нова управленска техника, а нов начин на мислене за ролята на държавата и администрацията в съвременното общество.

4. ПУБЛИЧНОТО ПРЕДПРИЕМАЧЕСТВО КАТО ТРАНСФОРМАЦИОННА ПАРАДИГМА

По-нататък анализът развива централната теза на изследването, а именно че публичното предприемачество следва да бъде разглеждано не като отделен управленски инструмент, а като качествено нова парадигма, която трансформира самите основания на публичното управление. Тази трансформация се изразява в преход от реактивна администрация към проактивна институционална система, способна да създава публична стойност в условия на несигурност и комплексност.

4.1. Концептуализация на публичното предприемачество

Данните от съвременните научни изследвания показват, че понятието „публично предприемачество“ няма еднозначна дефиниция, а обхваща широк спектър от управленски практики и теоретични интерпретации. В най-общ план то може да бъде разглеждано като процес на идентифициране и реализиране на възможности за създаване на публична стойност чрез иновативни и рискови действия в рамките на публичния сектор (Bommier & Repooij, 2020). Съществено значение има разграничението между публично и частно предприемачество. Докато в частния сектор предприемаческото действие се оценява чрез пазарна ефективност и печалба, в публичния сектор неговият критерий е обществената стойност, легитимността и

дългосрочният социален ефект. Както подчертава Mariana Mazzucato, държавата не просто коригира пазарите, а активно ги създава и насочва, което изисква предприемачески капацитет на институционално ниво (Mazzucato, 2021). В българската научна традиция концепцията за публичното предприемачество също се утвърждава като аналитичен инструмент за разбиране на управленските трансформации. Изследванията на Кацамунска подчертават, че предприемаческото поведение в публичния сектор включва проактивност, иновативност, способност за работа в мрежи и готовност за поемане на институционален риск (Katsamunska, 2023). Тези характеристики очертават профила на публичния предприемач не като индивидуален участник, а като част от по-широка институционална логика.

4.2. Основни елементи на трансформационната парадигма

Настоящият анализ позволява да се идентифицират четири ключови елемента, които изграждат публичното предприемачество като трансформационна парадигма.

На първо място, проактивността представлява фундаментална характеристика на предприемаческото управление. За разлика от традиционната администрация, която реагира на външни сигнали, предприемаческата институция активно идентифицира възможности и формулира стратегически цели. Това означава преход от управление на проблеми към управление на възможности.

На второ място, иновациите заемат централно място в тази парадигма. Те не се свеждат до технологични решения, а включват нови форми на организация, управление и взаимодействие. Както отбелязват Jacob Torfing и съавтори, иновациите в публичния сектор възникват най-често чрез сътрудничество между различни актьори, което подчертава значението на мрежовото управление (Torfing et al., 2019).

Третият елемент е управлението на риска. В предприемаческата парадигма рискът не се избягва, а се разглежда като неизбежен компонент на иновационния процес. Това изисква нов тип институционална логика, при която грешките се интерпретират като възможности за учене, а не като основание за санкции. Съвременните анализи подчертават, че именно липсата на такава култура е основна бариера пред публичните иновации (OECD, 2021).

Четвъртият елемент е мрежовото взаимодействие. Публичното предприемачество се реализира в среда, в която администрацията функционира като част от по-широка екосистема. Това включва партньорства с бизнес, неправителствени организации и граждани. Както подчертават Hans Klijn и Joop Korten, мрежовото управление разширява управленския капацитет на публичните институции, като създава условия за съвместно създаване на политики (Klijn & Korten, 2020). От аналитична гледна точка може да се твърди, че именно взаимодействието между тези четири елемента формира ядрото на предприемаческата трансформация. Липсата на който и да е от тях води до частично и неустойчиво развитие на предприемаческите практики.

4.3. Предприемаческо управление като синтетичен модел

Публичното предприемачество не следва да се разглежда като алтернатива на предходните управленски модели, а като тяхна интеграция. То съчетава различни логики в една по-широка рамка: от бюрокрацията заимства стабилността и законността; от Новия публичен мениджмънт – ориентацията към резултати; от теорията за публичната стойност – акцента върху легитимността; от мисийно ориентирани модели – стратегическата амбиция и дългосрочния хоризонт. В този смисъл предприемаческото управление може да бъде дефинирано като синтетичен модел, който интегрира различни управленски парадигми в една адаптивна система. Както отбелязват Chris Ansell и Jacob Torfing, съвременното управление изисква способност за комбиниране на различни инструменти и логики в зависимост от конкретния контекст (Torfing & Ansell, 2021). От гледна точка на автора, ключовият принос на публичното предприемачество се състои в това, че то променя начина, по който се мисли за ролята на администрацията. Тя вече не е просто изпълнител на политики, а активен създател на публична стойност. Това предполага не само нови управленски инструменти, но и дълбока трансформация на институционалната култура, стимулите и механизмите за отчетност. В българския контекст тази трансформация е все още непълна и неравномерна. Съществуват отделни примери за предприемачески инициативи, но липсва системна институционална рамка, която да ги подкрепя и мащабира. Това създава парадокс: потенциалът за публично предприемачество е наличен, но неговата реализация остава ограничена от структурни и културни бариери. Данните показват, че институционалната култура е ключовият фактор, който определя дали предприемаческата трансформация е възможна. Доминиращата бюрократична култура, характеризираща се с контрол и избягване на риск, ограничава иновациите, дори при наличие на формални стимули. Моделът на Kim Cameron и Robert Quinn показва, че иновативната култура е най-благоприятна за развитие на предприемачество, но рядко доминира в публичния сектор (Cameron & Quinn, 2011). В повечето случаи се наблюдават хибридни култури, в които иновациите съществуват в ограничена форма. Особено значение има ролята на лидерството. Лидерите могат да легитимират предприемаческото поведение и да създадат среда за

учене и експериментиране. В българския контекст културната трансформация остава ограничена, което обяснява защо предприемаческите инициативи често са фрагментарни и неустойчиви.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ

Настоящото изследване показва, че публичното предприемачество представлява качествено нов етап в развитието на публичното управление. То интегрира различни управленски логики и създава условия за адаптация към сложна и динамична среда. В този смисъл предприемаческата трансформация не е въпрос на избор, а на необходимост. Основното предизвикателство пред публичните институции не е липсата на ресурси, а ограничената управленска и културна способност за тяхното предприемаческо използване. В българския контекст това се проявява чрез силен формализъм и ниска толерантност към риск. На тази основа могат да бъдат формулирани следните препоръки:

- Развитие на проактивна управленска логика;
- Въвеждане на механизми за учеща отчетност;
- Насърчаване на мрежово управление;
- Инвестиции в лидерски капацитет;
- Целенасочена културна трансформация.

В заключение може да се аргументира, че публичното предприемачество предоставя концептуална и практическа рамка за преход от административно изпълнение към създаване на публична стойност. Именно в тази перспектива се разкрива неговото значение като трансформационна парадигма на съвременното публично управление.

ЛИТЕРАТУРА

- Cameron, K. S., & Quinn, R. E. (2011). *Diagnosing and changing organizational culture: Based on the Competing Values Framework* (3rd ed.). Jossey-Bass.
- Katsamunskа, P. (2020). The New Public Management Reform Models and their Implications. *Economic and Social Alternatives*, (2), 41–51.
- Katsamunskа, P. (2023). Public Administration and Public Entrepreneurship: Modern Perspectives. *Yearbook of UNWE*, 1, 15–32.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2020). *Governance networks in the public sector*. Routledge.
- Mazzucato, M. (2021). *Mission economy: A moonshot guide to changing capitalism*. Allen Lane.
- Moore, M. H. (2021). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- OECD. (2021). *The elements of an innovative public sector capacity*. OECD Publishing.
- Ongaro, E. (2020). *Philosophy and public administration: An introduction*. Edward Elgar Publishing.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2021). *Public management reform: A comparative analysis - into the age of austerity* (5th ed.). Oxford University Press.
- Torring, J., & Ansell, C. (2021). *Public innovation through collaboration and design*. Routledge.
- Torring, J., Cristofoli, D., Gloor, P. A., Meijer, A. J., & Trivellato, B. (2019). *Learning and innovation in the public sector*. Cambridge University Press.